

FINANCIACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Michael Cichon
Wolfgang Scholz
Arthur van de Meerendonk
Krzysztof Hagemeyer
Fabio Bertranou
Pierre Plamondon



INFORMES
OIT



MINISTERIO
DE TRABAJO
Y ASUNTOS SOCIALES



MINISTERIO DE TRABAJO
Y ASUNTOS SOCIALES

**Subdirección General de Información
Administrativa y Publicaciones**

RET. 06-2.195

Financiación de la protección social

COLECCIÓN INFORMES OIT



Núm. 74

La edición original de esta obra ha sido publicada por la Oficina Internacional del Trabajo (Ginebra) bajo el título: «Financing social protection».

Esta edición española se publica con la autorización de la OIT.

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2004. Edición española Copyright © Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 2006.

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

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

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

Esta publicación se edita bajo las condiciones del Acuerdo firmado entre la Oficina Internacional del Trabajo y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España en materia de publicaciones.

Traducción: GEA, Consultoría Editorial, S. L. L.

Catálogo general de publicaciones oficiales

<http://publicaciones.administración.es>



Edita y distribuye:

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Subdirección General de Información

Administrativa y Publicaciones

Agustín de Bethencourt, 11. 28003 Madrid

Correo electrónico: sgpublic@mtas.es

Internet: <http://www.mtas.es>

NIPO: 201-06-167-2

ISBN-13: 978-84-8417-227-7

ISBN-10: 84-8417-227-9

Depósito legal: M.

Imprime: Cofás

Financiación de la protección social

Michael Cichon
Wolfgang Scholz
Arthur van de Meerendonk
Krzysztof Hagemeyer
Fabio Bertranou
Pierre Plamondon

ÍNDICE

	<i>Págs.</i>
PRÓLOGO	25
AGRADECIMIENTOS	28
SOBRE LOS AUTORES	31
LISTA DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	35
INTRODUCCIÓN	39
Contexto y limitaciones de la definición	39
Objetivo	43
Método	44
Audiencia y nivel de detalle técnico	45
Lugar que ocupa este volumen en la Serie Métodos Cuantitativos en la Protección Social	46
Esquema	47
Una advertencia	49
1. CONCEPTOS BÁSICOS: PROTECCIÓN SOCIAL Y TRANSFERENCIAS SOCIALES	51
1.1. Protección social mediante transferencias sociales	52
1.2. Sistemas informales de transferencias	59
1.3. Sistemas formales de transferencias	61
1.3.1. Definición de la protección social formal, sus funciones, instituciones y fuentes de financiación	62
1.3.2. Estructura financiera de los sistemas nacionales de protección social	65

	<u>Págs.</u>
1.4. Efectos en el ingreso de los sistemas nacionales de transferencias sociales	72
1.4.1. Medidas de desigualdad, pobreza y eficiencia en las transferencias	72
1.4.1.1. Medida de la desigualdad en el ingreso	72
1.4.1.2. Medida de la pobreza	77
1.4.1.3. Medida de la eficiencia de las transferencias	79
1.4.2. Pruebas objetivas de los efectos redistributivos de las transferencias sociales	83
1.5. Estimación de los niveles globales de las transferencias normales	88
1.6. Estimación de los niveles mínimos de protección social formal	95
1.7. Niveles normales de transferencia y debate sobre su accesibilidad financiera	99
1.8. Resumen	100
Anexo 1-A1. Definición del término «protección social»	102
2. EL TAMAÑO DEL ESTADO DE BIENESTAR: TENDENCIAS, MODELOS Y DETERMINANTES DEL GASTO SOCIAL	109
2.1. Ratio del gasto social: una medida básica y sus limitaciones.	110
2.2. Tendencias y modelos del gasto	112
2.2.1. Tendencias observadas en el gasto regional	112
2.2.1.1. Países industrializados	113
2.2.1.2. Países en desarrollo	116
2.2.2. Modelos de desarrollo	121
2.2.3. Modelos estructurales	123
2.3. Perspectivas para el futuro	127
2.3.1. Metodología y supuestos	128
2.3.2. Resultados de la proyección	132
2.4. Análisis factorial de los determinantes del gasto social nacional	136
2.4.1. Impacto del entorno demográfico	138
2.4.2. Impacto de la gobernanza	144
2.4.3. Impacto del entorno económico	152
2.4.4. Ponderación de los factores	155
2.5. Resumen	156
Anexo estadístico 2-A1	159
3. PROTECCIÓN SOCIAL Y ECONOMÍA	163
3.1. Taxonomías económicas de los sistemas nacionales de protección social	167
3.2. Exploración de la teoría: ¿afectan los estados de bienestar al rendimiento económico?	169
3.2.1. ¿Ejercen los estados de bienestar extensivos un impacto negativo en los resultados económicos?	171

	<u>Págs.</u>
3.2.2. ¿Ejercen los estados de bienestar extensivos un impacto positivo en los resultados económicos?	180
3.2.3. Conclusión teórica preliminar	183
3.3. Examen de las pruebas: Los mecanismos de interacción entre el estado de bienestar y los resultados económicos	183
3.3.1. El estado de bienestar y los resultados del mercado de trabajo	188
3.3.2. Letra pequeña de las instituciones: sistemas impuestos/prestaciones y mano de obra de baja remuneración	194
3.3.3. Letra pequeña de las instituciones: regímenes de jubilaciones y otras salidas del mercado de trabajo	205
3.3.4. Nueva consideración del gasto social total: medida de insumo o de producto	208
3.3.5. Resultados del bienestar de diferentes tipos de estados de bienestar	210
3.3.5.1. Transferencias de ingresos y dinámica de la pobreza	211
3.3.5.2. Adecuación de las pensiones	214
3.3.6. Unión de la teoría con las pruebas: el enigma sigue en pie	217
3.4. Instrumentos económicos en la gobernanza de las transferencias sociales	220
3.4.1. Antecedentes teóricos	221
3.4.1.1. Economía de la información	222
3.4.1.2. Nueva economía institucional	224
3.4.2. Otorgamiento público frente a otorgamiento privado de protección social	227
3.4.2.1. Fallos del mercado y del gobierno	227
3.4.2.2. Opciones de gobernanza	232
3.4.2.3. Conclusiones	236
3.5. ¿Podremos permitirnos el estado de bienestar en el futuro? ...	237
3.5.1. El desafío demográfico	237
3.5.2. El desafío de la internacionalización	242
3.5.3. En síntesis	248
3.6. Resumen	249
4. EL NEXO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LAS ESTRATEGIAS DE MOVILIZACIÓN DE RECURSOS	253
4.1. La protección social en las cuentas nacionales y gubernamentales	254
4.2. Vínculos financieros entre los regímenes de protección social y la contabilidad del gobierno	257
4.2.1. Flujos financieros de los regímenes de seguridad social a las cuentas del gobierno	261
4.2.2. Flujos y vínculos entre las cuentas del gobierno y los regímenes de protección social	264
4.2.3. Subvenciones indirectas y obligaciones contingentes.	269

	<u>Págs.</u>
4.3. Efecto de la financiación de la protección social en los déficits públicos y en la deuda pública	272
4.3.1. Deuda explícita	272
4.3.2. Deuda implícita	274
4.4. Financiación de la protección social y estrategias de financiación pública	279
4.5. Movilización de recursos para el sector de la protección social.	283
4.5.1. Elecciones básicas	284
4.5.2. Desarrollo de una estrategia nacional de movilización de recursos	289
4.6. Resumen	300
5. TÉCNICAS DE FINANCIACIÓN	303
5.1. Sistemas de financiación: definición, parámetros y principales aplicaciones	304
5.1.1. Objetivo principal de los sistemas de financiación	305
5.1.2. Parámetros de los sistemas de financiación	308
5.1.2.1. Tamaño del grupo con cobertura	308
5.1.2.2. Normas de financiación	311
5.1.2.3. Equilibrio actuarial y nivel de capitalización	314
5.1.2.4. Fuentes de financiación	319
5.1.3. Aplicación de los diferentes tipos de sistemas de financiación	330
5.2. Financiación de las prestaciones de asistencia sanitaria	331
5.2.1. Sistemas de financiación nacionales de asistencia sanitaria	337
5.2.2. Regímenes basados en la comunidad para el sector informal	343
5.2.3. Seguros privados y sistemas combinados de financiación	352
5.3. Financiación de las pensiones de la seguridad social	356
5.3.1. Ciclo de vida típico del gasto en los regímenes de pensiones	357
5.3.2. Incidencia de las cotizaciones	365
5.3.3. Base de la cotización	367
5.3.4. Tipos de cotizaciones	370
5.3.5. Determinación del nivel de cotizaciones	381
5.3.6. Fijación de la tasa en regímenes de capitalización total y elevada	400
5.3.7. Fijación de la tasa en regímenes de reparto o de prima escalonada	402
5.4. Financiación de otras prestaciones	405
5.4.1. Asistencia social	405
5.4.2. Ingreso mínimo (básico) universal	413
5.4.3. Otras prestaciones de corta y de larga duración	420

	<i>Págs.</i>
5.5. Instrumentos internacionales	423
5.6. Resumen	429
Anexo 5-A1. Prueba de sensibilidad factorial en el contexto de un régimen africano de pensiones reciente	433
6. INVERSIÓN DE LAS RESERVAS DE PROTECCIÓN SOCIAL ..	439
6.1. Mercados financieros: definición y características generales .	441
6.1.1. Características de los mercados financieros formales.	443
6.1.2. Contexto macroeconómico y función de los mercados financieros	447
6.2. Naturaleza y administración institucional de las reservas de la seguridad social	451
6.2.1. Fondos a largo plazo frente a reservas transitorias	452
6.2.1.1. Fondos de pensiones	453
6.2.1.2. Reservas de contingencia	457
6.2.2. Organización institucional de la administración de las reservas	458
6.3. Principios básicos de la inversión	459
6.3.1. Seguridad	459
6.3.2. Rendimiento	460
6.3.3. Liquidez	460
6.3.4. Utilidad económica y social	461
6.4. Criterios para la gestión de activos en la práctica	462
6.4.1. Maximizar el rendimiento	463
6.4.2. Minimizar el riesgo	465
6.4.3. Optimizar el horizonte temporal	473
6.4.4. Fijación de puntos de referencia	475
6.5. Herramientas analíticas	478
6.5.1. Indicadores de resultados de las participaciones	479
6.5.2. Valuación de las participaciones de capital	481
6.5.2.1. Conceptos del balance general	481
6.5.2.2. Conceptos basados en flujos futuros de caja.	482
6.5.3. Indicadores de resultados de los instrumentos de deuda	487
6.5.4. Rendimiento de los bonos	487
6.6. Estrategias de inversión	490
6.6.1. Inversión por industria	491
6.6.2. Inversión por mercado financiero	495
6.6.3. Inversión por región	496
6.6.4. Inversión socialmente responsable	496
6.6.4.1. Corrupción	497
6.6.4.2. Normas del trabajo	498
6.6.4.3. Derechos humanos	498
6.6.4.4. Seguridad social	498
6.6.5. Consideraciones comunes	500
6.7. Problemas de inversión en países con mercados financieros poco evolucionados	503
6.7.1. Mercados emergentes e inversión de fondos de pen- siones	503

	<u>Págs.</u>
6.7.2. Financiación de pensiones en los países en transición	508
6.7.3. Inversión en apoyo de los planes nacionales de desarrollo	516
6.8. ¿Qué viene primero: los fondos de pensiones o los mercados financieros?	519
6.9. Resumen	522
7. GOBERNANZA FINANCIERA	527
7.1. Marco jurídico básico e instrumentos de gobernanza financiera	530
7.1.1. Marco legislativo y su relación con otras legislaciones.	531
7.1.2. Marco regulador de los sistemas operados por el Estado	532
7.1.2.1. Disposiciones legales	532
7.1.2.2. Auditorías y controles	534
7.1.3. Marco regulador de los regímenes de seguro social ...	535
7.1.4. Marco regulador de regímenes privados de seguros obligatorios o regímenes profesionales	536
7.1.4.1. Reglamentación de los sistemas privados obligatorios de pensiones	537
7.1.4.2. Regulación de las compañías de seguros de vida	540
7.1.4.3. Supervisión	543
7.1.5. Regulación del mercado financiero	545
7.1.5.1. Mecanismos de intermediación entre el ahorro y la inversión	546
7.1.5.2. Regulación relacionada con los mercados financieros	547
7.1.5.3. Reglamentación básica por la que se rige el sistema bancario	548
7.2. Jerarquía de instrumentos cuantitativos de gobernanza: una perspectiva general	549
7.2.1. Instrumentos descriptivos	551
7.2.1.1. Marcos contables	551
7.2.1.2. Estadísticas de la protección social	558
7.2.2. Instrumentos de planificación	563
7.2.3. Instrumentos analíticos y de control de resultados	570
7.2.3.1. Indicadores de resultados basados en un régimen	574
7.2.3.2. Revisiones del gasto y de los resultados	584
7.3. Resumen	605
Anexo 7-A1. Un conjunto de indicadores de funcionamiento basado en regímenes	608
CONCLUSIÓN	633

Informe Temático 1. VIH/SIDA: GESTIÓN DE LAS CON- SECUENCIAS FINANCIERAS DE UNA PANDEMIA EN EL CONTEXTO DE UN PAÍS EN DESARROLLO	641
1. Introducción	641
2. Presentación de Arolandia	643
3. Impacto demográfico	644
4. Impacto económico	646
5. Impacto del VIH/SIDA en los programas de protección social.	651
6. Presupuesto social	661
7. Impacto del VIH/SIDA en el presupuesto del gobierno	664
8. Conclusión	665
Anexo IT1-A1. Descripción de los principales supuestos econó- micos utilizados para las proyecciones	667
Anexo IT1-A2. Impacto del VIH/SIDA en los regímenes de coti- zación definida	670
Informe Temático 2. MIGRACIONES Y ACTIVIDAD MÁS ELE- VADA DE LA MANO DE OBRA COMO FACTORES EN LA FINANCIACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL: OPCIONES DE POLÍTICAS EN SOCIEDADES QUE ENVEJECEN	673
1. Introducción y objetivo	673
2. Contexto demográfico	674
3. Enfoque metodológico	676
4. Resultados de las proyecciones económicas y de la mano de obra	680
5. Efectos en la financiación del régimen de pensiones	684
6. Conclusiones sobre las políticas	691
Anexo estadístico IT2-A1	692
Informe Temático 3. EL EQUIPO DE SUPERVIVENCIA DEL RESPONSABLE DEL PROCEDIMIENTO DE DATOS NUMÉ- RICOS	701
1. Técnicas básicas de presupuestación	702
2. Cálculo de saldos y reservas	703
3. Cálculo de las tasas de cotización	704
Informe Temático 4. MERCADOS FINANCIEROS: ORGANI- ZACIÓN Y PRINCIPALES INSTRUMENTOS	707
1. Mercados primarios	709
2. Mercados secundarios	713
3. Mercados de deuda	715
4. Mercados de participaciones	717
5. Mercados monetarios	718
6. Mercados de capitales	719
Ejercicio Anexo. DEMOLANDIA: UN COMPENDIO DE EJERCI- CIOS PRÁCTICOS	721

	<u>Págs.</u>
GLOSARIO DE TÉRMINOS	779
BIBLIOGRAFÍA	793
ÍNDICE ANALÍTICO	815

Lista de Tablas

1.1.	Transferencias en la protección social formal	61
1.2.	Necesidades cubiertas por un SNPS y sus funciones	64
1.3.	Matriz funcional/institucional del gasto del SNPS en Lituania, 1998 (como % del gasto total de protección social)	70
1.4.	Matriz de financiación para el SNPS de Lituania, 1998 (como % del gasto total de protección social)	71
1.5.	Medida de la eficiencia de dos transferencias alternativas ...	83
1.6.	Efecto de las ganancias, ingresos del capital, transferencias e impuestos en los coeficientes de Gini, países seleccionados de la OCDE, mediada la década de 1990	85
1-A1.1.	Clasificación de las funciones de protección social	106
2.1.	Gasto en seguridad social por región y función principal (como % del PIB) mediada la década de 1990	113
2.2.	Resumen de los supuestos demográficos y económicos para proyecciones del modelo	129
2.3.	Tendencias estimadas del gasto social en países de la OCDE (como % del PIB), 1980-2050	133
2.4.	Tendencias estimadas del gasto social en Europa central y oriental (como % del PIB), 1993-2050	134
2.5.	Tasa de envejecimiento demográfico, población de más de 60 y de más de 80 años (como % de la población total), 1950-2050	141
2.6.	Velocidad de envejecimiento	142
2.7.	Edad efectiva de jubilación en todo el mundo, 1950-1990.	146
2.8.	Ratio de inactividad en todo el mundo, 1950-1990	147
2-A1.1.	Gasto social total por función principal (como % del PIB), de mediados de la década de 1970 a mediados de la década de 1990	159
3.1.	Desempleo y desempleo de larga duración, países seleccionados, 1990-2000	189
3.2.	Tendencias en la dispersión del ingreso, países seleccionados, 1985-1995	190
3.3.	Desempleo según el logro educativo de las personas de 25-64 años de edad, países seleccionados, década de 1990	191
3.4.	Movilidad del ingreso, países seleccionados, 1986-1991	193
3.5.	Gasto social público bruto y neto (como % del PIB), países seleccionados, 1997	208
3.6.	Tasas de pobreza, condición socioeconómica y situación de la unidad familiar, países seleccionados, década de 1990	212
3.7.	Pobreza de corta y de larga duración (%), países seleccionados, a mediados de la década de 1990	213
3.8.	Redistribución del ingreso, países seleccionados, década de 1990	214

	<u>Págs.</u>
3.9.	Contabilidad generacional de dos grupos (edades de 25 y 65 años) en miles de dólares (determinados para el PIB/cápita), países seleccionados, 1995 239
3.10.	Tasas fiscales medias efectivas (como % del PIB), países seleccionados de la OCDE, 1980-1997 245
3.11.	Cambios medios anuales en los TIME (como % del PIB), países seleccionados de la OCDE 246
4.1.	Combinaciones de tipos de suministro y financiación de prestaciones de protección social en ordenamientos seleccionados de protección social nacional 259
4.2.	Contabilidad simplificada del gobierno central (como % del PIB), países seleccionados a mediados de la década de 1990. 266
4.3.	Ingresos totales de impuestos y seguridad social privada estimados en países seleccionados de la OCDE, 2000 281
4.4.	Plano de cobertura de la protección social, Tailandia, a finales de la década de 1990 291
4.5.	Presupuesto social global (como % del PIB), Tailandia, 1990-98 292
5.1.	Factores que afectan al equilibrio financiero de un régimen de protección social 307
5.2.	Independencia de los métodos de financiación y fórmulas de las prestaciones 315
5.3.	Tasas actuales de cotización en regímenes de pensiones nacionales seleccionados de Seguridad Social 321
5.4.	Panorama internacional de los sistemas de financiación aplicados 332
5.5.	Combinación de los sectores público y privado en la financiación de la salud, países seleccionados, 1997 338
5.6.	Menú de instrumentos de financiación de la salud 339
5.7.	Tipos de financiación 371
5.8.	Ingreso mínimo garantizado, países europeos seleccionados, 1998-2000 407
5.9.	Composición de prestaciones e ingresos de tres tipos clásicos de estado de bienestar en Europa, 1998 411
5.10.	Determinantes administrativos del gasto de asistencia social a unos niveles objetivos de pobreza 413
5.11.	Estructura de un sistema alternativo de protección social con un ingreso básico 415
5.12.	Países que necesitan transferencias sociales globales 424
5-A1.1.	Caso base y prueba de sensibilidad de los resultados de la evolución financiera de un típico régimen africano de pensiones, 1992-2057 435
6.1.	Tasa de rendimiento de fondos de inversión seleccionados, 1993-98 464
6.2.	Evolución riesgo-rendimiento de composiciones alternativas de cartera 469
6.3.	Balance general de la compañía XYZ, 31 de diciembre de 2000 (en millones de euros) 481
6.4.	Efecto de la RCS y de la tasa de reinversión en el crecimiento del dividendo y del ratio P/E 486

	<u>Págs.</u>
6.5.	Valor actual del bono (1.000 euros, período de madurez de 30 años, al 3% anual) a diferentes tipos de interés 489
6.6.	Emisiones de deuda a largo plazo del sector privado (como % del PIB) por tipo de economía, 1980-95 505
6.7.	Emisiones de participaciones de capital (como % del PIB) por tipo de economía, 1980-95 506
6.8.	Áreas en las que permanecen grandes retrasos en la reforma 510
7.1.	Jerarquía de los instrumentos de gobernanza cuantitativos .. 550
7.2.	Indicadores sociales de la OCDE 559
7.3.	Conjunto de indicadores de trabajo decente propuestos por la OIT 561
7.4.	Indicadores de resultados de los regímenes de Seguridad Social 575
7.5.	Tasas de sustitución de las pensiones en SNPS seleccionados 580
7.6.	Costos administrativos de los regímenes nacionales de pensiones o fondos de previsión, países seleccionados, inicios de la década de 1990 581
7.7.	Matriz de cobertura: un ejemplo 592
IT1.1.	Crecimiento futuro supuesto del PIB en Afrolandia (%), 2000-2049 (con y sin VIH/SIDA) 649
IT1.2.	Tasas de cotización requeridas (%), Afrolandia, 2000-50 (con y sin VIH/SIDA) 657
IT1.3.	Gasto proyectado en cuidados de salud (como % del PIB), Afrolandia, 2000-15 (con o sin VIH/SIDA) 658
IT1.4.	Tasas de desempleo (%), Afrolandia, 2000-15 (con y sin VIH/SIDA) 659
IT1.5.	Presupuesto social de Afrolandia (como % del PIB), 2000-15 (sin VIH/SIDA) 661
IT1.6.	Presupuesto social de Afrolandia (como % del PIB), 2000-15 (con VIH/SIDA) 662
IT1.7.	Presupuesto del gobierno (como % del PIB), Afrolandia, 2000 y 2015 (con y sin VIH/SIDA) 664
IT1-A2.1.	Cotizaciones acumuladas en un régimen de CD (20 años de edad en la inserción profesional) 671
IT2-A1-1.	Datos históricos estructurales de la economía, UE-15, 1991-2000 692
IT2-A1.2.	Resultados de dos escenarios demográficos básicos, UE-15, 2000-50 693
IT2-A.1.3.	Resultados principales de los escenarios económicos, UE-15, 2000-50 694
IT2-A1.4.	Resultados de las proyecciones del régimen de pensión con sistema de reparto en dos escenarios de migraciones, UE-15, 2000-50 695
IT2-A1.5.	Costo proyectado de pensión del sistema de AOJ recién iniciado, UE-15, 2000-50 (escenario sin migración) 696
IT2-A1.6.	Costo proyectado de pensión del sistema de AOJ recién iniciado, UE-15, 2000-50 (escenario con migraciones) 699
IT4.1.	Valores de cupón del tesoro subastados mensualmente 712

	<i>Págs.</i>
IT4.2.	Ofertas Públicas Iniciales (OPI) en Europa occidental continental, 1997-98 713
IT4.3.	Lista de Bolsas de Valores en todo el mundo, 2001 716
T1.1.	Presupuesto social de Demolandia (en millones de UM): resumen funcional, 2000-10 728
T1.2.	Presupuesto social de Demolandia (como % del PIB): resumen funcional, 2000-10 730
T1.3.	Lista de conductores del gasto e ingresos 732
T2.1.	Principales argumentos económicos a favor y en contra de los estados de bienestar (EB) extensivos 736
T3.1.	Un régimen de asistencia social para cerrar el vacío de la pobreza, opción 1 (umbral del ingreso en el 25% del salario medio) 742
T3.2.	Un régimen de asistencia social para cerrar el vacío de la pobreza, opción 2 (umbral del ingreso al nivel del salario mínimo) 743
T4.1.	Ingreso proyectado del gobierno y aumento proyectado con la introducción de un régimen de asistencia social, 2000-20 (en millones de UM) 747
T4.2.	Ingreso proyectado del gobierno y aumento proyectado con la introducción de un régimen de asistencia social, 2000-20 (en millones de UM) 748
T5.1.	Resultados esperados del régimen actual del sector público 2000-20 (en millones de UM) 752
T5.2.	Cifras de beneficiarios, de otros pensionistas, 2000-20 754
T5.3.	Niveles de prestaciones y gasto en un régimen de pensión universal, 2000-20 754
T5.4.	Cálculo de la base de cotización, 2000-20 756
T5.5.	Costo adicional para el gobierno, 2000-20 757
T6.1.	Ratios supuestos de costo del personal respecto al de no personal 761
T6.2.	Costo inicial per cápita supuesto en diferentes categorías de cuidados, 2000 761
T6.3.	Estimación de la futura evolución financiera del seguro social de enfermedad del sector privado, Demolandia, 2000-20 762

Lista de Tablas de Recuadro

1.3.1.	Tasas supuestas de crecimiento del empleo para cálculos del modelo 90
1.3.2.	Porcentaje estimado del ingreso total transferido a inactivos (cálculos del modelo) 91
1.4.1.	Costo de la protección social nacional (como % del PIB): cálculos del modelo 98
3.2.1.	Estadísticas seleccionadas de crecimiento económico y de los resultados del mercado de trabajo 185
3.2.2.	Estadísticas seleccionadas de las finanzas públicas (como % del PIB), 1984-2000 185

	<u>Págs.</u>
3.4.1.	Efectos de la DFIT en la tasa de actividad y en el número de horas trabajadas 203
4.1.1.	Transferencias netas de efectivo entre el presupuesto del Gobierno y el Fondo del Seguro Social de Chipre, 1988-97 (en miles de libras de Chipre) 263
4.2.1.	Chile: Déficit de las pensiones sociales (como % del PIB), 1981-2000 268
4.4.1.	Gasto total estimado en salud, Ghana, 2003 296
4.4.2.	Simulación del seguro de salud, Ghana (estado estacionario en 2003) 298
5.1.1.	Resultados de un experimento con un número aleatorio 310
5.3.1.	Base impositiva de la CSG, 1993 (en millardos de francos franceses) 323
5.3.2.	Evolución de las tasas de la CSG desde 1991 324
5.3.3.	Ingresos generados por la CSG desde 1991 (en millardos de euros) 324
5.3.4.	Importancia relativa de la CSG respecto del impuesto sobre la renta (en millardos de francos franceses) 325
5.4.1.	Financiación con cotizaciones frente a financiación con impuestos de los regímenes obligatorios de pensiones 326
5.13.1.	Ilustración de la evolución de regímenes de pensiones con capitalización o sin capitalización 387
5.14.1.	Estimaciones de la pobreza y de la extrema pobreza en la Federación de Rusia 410
5.16.1.	Modelo bruto de cálculo del costo de las prestaciones de ingreso básico en un país estándar de Europa central y oriental, en % del PIB 420
5.17.1.	Volumen de transacciones diarias de moneda extranjera (en millardos de dólares) 426
5.17.2.	Distribución de las transacciones por divisas (%) 427
5.17.3.	Distribución geográfica de las transacciones (%) 427
6.5.1.	Capitalización del mercado y volumen de negocios, Bulgaria, década de 1990 513
7.5.1.	Modelo de cálculos de índices agregados de protección social 602

Lista de Figuras

I.1.	Jerarquía de los volúmenes en la Serie de Métodos Cuantitativos en la Protección Social 46
I.2.	Guía del lector a lo largo del libro 48
1.1.	La protección social transforma las normas éticas en transferencias 56
1.2.	Desplazamiento de las transferencias interfamiliares hasta las gubernamentales. Estados Unidos, 1935-80 58
1.3.	Flujo básico de fondos en un SNPS 67
1.4.	Estructura financiera de un SNPS (Alemania, 1998) 69
1.5.	Tres típicas curvas de Lorenz 76
1.6.	La brecha de la pobreza 80
1.7.	Reducción de la brecha de la desigualdad cerrando la brecha de la pobreza 81

	<u>Págs.</u>
1.8.	Tasas de pobreza antes de impuestos y de transferencias frente a tasas después de impuestos y de transferencias, en países seleccionados de la OCDE, a mediados de la década de 1990 (poblaciones totales) 84
1.9.	Total estimado de transferencias y su composición (como % del PIB), regiones seleccionadas a principios de la década de 1990 93
2.1.	Gasto en protección social en Europa (como % del PIB), a mediados de la década de 1990 114
2.2.	Ratio del gasto en protección social respecto del PIB y del PIB per cápita en Europa 115
2.3.	Ratio del gasto en protección social respecto del gasto del gobierno per cápita 115
2.4.	Evolución del gasto social total (como % del PIB), países europeos seleccionados 122
2.5.	Prestaciones sociales por función, Estados Miembros de la UE, 2000 125
2.6.	Estructura del gasto social en países europeos seleccionados, 2000 126
2.7.	Determinantes del gasto social total 137
2.8.	Velocidad del envejecimiento demográfico, población mayor de 60 años de edad (% de la población total) 142
2.9.	Ratios de juventud, de vejez y de dependencia total, 1950-2050 143
3.1.	Interrelaciones principales entre la economía y los SNPS ... 164
3.2.	Prosperidad y protección social 166
3.3.	Pérdida de eficiencia de la tributación 176
3.4.	Asistencia social neta y ganancias medias netas en relación con el bajo salario neto, países seleccionados, 1995 198
3.5.	Ingreso neto retenido a una pareja con dos hijos, países seleccionados, 1995 200
3.6.	Transacción entre el incentivo a aceptar un trabajo de baja remuneración y el incentivo a pasar de un trabajo a tiempo parcial a otro a tiempo completo, países seleccionados, 1997 204
3.7.	Gasto social neto total (como % del PIB), países seleccionados, 1997 210
3.8.	Composición del ingreso bruto de parejas de jubilados y los pilares de los ingresos, países seleccionados, mediados de la década de 1990 215
3.9.	Distribución del ingreso de parejas de edad avanzada, países seleccionados, mediados de la década de 1990 216
4.1.	Déficit potencial de pensiones (como % del PIB), OCDE, 1990-2050 277
4.2.	Deuda implícita potencial estimada de pensiones (% del PIB), países seleccionados, 1990 278
4.3.	Déficit potencial consolidado de pensiones, OCDE, 1990-2050 279
5.1.	Esquema demográfico ilustrado de las primeras décadas de un régimen de pensiones: del inicio a la madurez 361

	<u>Págs.</u>
5.2.	La primera década de un régimen de pensiones: evolución típica de los costos 361
5.3.	Evolución típica de las alternativas de las tasas de cotización 381
6.1.	Mercados de factores, PIB, activos fijos y financieros 448
6.2.	Activos fijos y mercados financieros 455
6.3.	Organización de un departamento de inversiones 458
6.4.	Evolución riesgo-rendimiento de composiciones alternativas de la cartera 470
6.5.	Impacto del horizonte temporal en la tasa de rendimiento de diferentes carteras 474
6.6.	Datos históricos del FTSE, DAX, Nikkei 480
6.7.	Axioma de la convexidad del valor actual del bono respecto del tipo de interés del mercado 490
7.1.	Gasto total en salud (como % del PIB), países seleccionados, 1997 596
7.2.	Años de vida ajustados a la discapacidad por punto porcentual del PIB gastado en asistencia sanitaria, países seleccionados, 1997 597
IT1.1.	Tasas de mortalidad en Afrolandia, 2010 (con y sin SIDA). 644
IT1.2.	Esperanza de vida proyectada para hombres en Afrolandia, 2000-50 (con y sin VIH/SIDA) 645
IT1.3.	Pirámides de población, Afrolandia, 2000-50 647
IT1.4.	PIB per cápita proyectado para Afrolandia y un país del sur de Europa, 2000-2110 651
IT1.5.	Número proyectado de pensionistas de vejez en el régimen de Afrolandia, 2000-50 (con y sin VIH/SIDA) 652
IT1.6.	Número proyectado de pensionistas de invalidez en el régimen de Afrolandia, 2000-50 (con y sin VIH/SIDA) 653
IT1.7.	Número proyectado de viudas en el régimen de Afrolandia, 2000-50 (con y sin VIH/SIDA) 654
IT1.8.	Número proyectado de huérfanos en el régimen de Afrolandia, 2000-50 (con y sin VIH/SIDA) 654
IT1.9.	Costo del régimen con sistema de reparto en Afrolandia, bajo diversos escenarios 656
IT1.10.	Proyección del gasto social (como % del PIB), Afrolandia, 2000-15 (sin VIH/SIDA) 663
IT1.11.	Proyección del gasto social (como % del PIB), Afrolandia, 2000-15 (con VIH/SIDA) 663
IT2.1.	Evolución esperada del ratio de dependencia demográfica (por mil), UE-15, 2000-50 675
IT2.2.	Resultados demográficos, proyección estática, UE-15, 2000-50 680
IT2.3.	Población total bajo diferentes escenarios y efecto dinámico (en miles), UE-15, 2000-50 681
IT2.4.	Población total bajo el <i>status quo</i> y en la variedad 1 con y sin efecto de las tasas alternativas de actividad de la mano de obra (en miles) UE-15, 2000-50 683

	<i>Págs.</i>
IT2.5.	Evolución de las tasas de sustitución en un régimen de AOJ con esperanza de vida creciente y diferentes tasas reales de rendimiento, UE-15, 2000-50 (tras 40 años de cotizaciones del 10% del ingreso, con un 2% de crecimiento anual del ingreso real) 686
IT2.6.	Ratios proyectados del costo del sistema de reparto respecto al PIB y ratios de costos de regímenes de pensión con sistema de reparto «paramétricamente reformados», UE-15, 2000-50 688
IT2.7.	Evolución proyectada de las tasas de rendimiento (en %) en el régimen reformado de pensión bajo supuestos alternativos, UE-15, 2000-49 689
IT2.8.	Gasto proyectado de pensiones (como % del PIB) en escenarios alternativos, UE-15, 2001-50 689
IT2.9.	Evolución del costo de transición (como % del PIB), UE-15, 2000-50 (escenarios con y sin migración) 691
IT4.1.	Sinopsis de clasificaciones de mercados financieros 708
T7.1.	Combinación de la cartera de inversiones sugerida para el régimen de pensiones de Demolandia 768

Lista de Figuras de Recuadro

2.1.1.	Curvas típicas de MGS a diferentes niveles del coeficiente p 124
2.2.1.	Ratios de dependencia del sistema, países seleccionados, 1985-1996 (los ratios de dependencia de la prestación mayores de 65 años) 139
2.2.2.	Cambios en los ratios de dependencia de la prestación y ratios de dependencia de la vejez, países seleccionados, 1985-1996 (tasas de crecimiento medio anual en porcentajes) 140
2.3.1.	Evolución a largo plazo de los ratios de dependencia demográfica, Eurolandia, 1995-2115 149
2.3.2.	Evolución a largo plazo de los ratios del sistema de vejez, Eurolandia, 1995-2115 150
2.4.1.	Relación entre el gasto social como % del PIB y el PIB per cápita, países seleccionados, 1992 154
3.2.1.	Receptores de prestaciones (%), Países Bajos y Suecia, 1989-1995 187
3.4.1.	Deducción Fiscal del Ingreso del Trabajo (DFIT) 202
4.3.1.	Metas de ratios fiscales nacionales frente a ingresos fiscales de facto (una curva de Laffer modificada) 287
4.3.2.	Curvas simultáneas simplificadas de Laffer de cotizaciones e impuestos en un modelo de sociedad 288
5.7.1.	Tasas teóricas de cotización en régimen de microseguros (por número de personas cubiertas y distribución del ingreso del proveedor/financiador) 350
5.8.1.	Composición del gasto social público en países seleccionados, a mediados de la década de 1990 (en % del PIB) 354

	<u>Págs.</u>
5.8.2.	Un indicador de eficiencia bruta de los regímenes nacionales de asistencia sanitaria en países seleccionados, a mediados de la década de 1990 355
5.9.1.	Relaciones estructurales en una propuesta de reaseguro de regímenes privados de seguro de enfermedad en las Bahamas. 358
7.3.1.	Ratio del ingreso social, Panamá, 1990-2050 565
7.3.2.	Ratio del gasto social, Panamá, 1990-2050 566
7.3.3.	Saldo del presupuesto social, Panamá, 1990-2050 567
7.3.4.	Evolución de las reservas de IVM, Panamá, 1990-2050 (en balboas) 568
7.4.1.	Población de edad avanzada con riesgo de pobreza, UE, finales de la década de 1990 587
7.4.2.	Tasas de empleo en los trabajadores de más edad, UE, a mediados de 2001 588

Lista de Recuadros

I.1.	Contingencias, riesgos y gestión del riesgo: una introducción a la terminología 42
1.1.	Prestaciones de seguros como transferencias de ingreso 54
1.2.	De las cuentas sociales a un sistema de contabilidad social y de presupuesto social 73
1.3.	Cálculo y proyección de los ratios totales de las transferencias sociales 89
1.4.	Cuantificación de un nivel mínimo de gasto en protección social en un país en transición 96
2.1.	Modelos típicos de maduración en el gasto de protección social 123
2.2.	Dependencia demográfica frente a dependencia del sistema en los regímenes de pensiones de la OCDE 139
2.3.	¿Hay una crisis de envejecimiento en Europa? 148
2.4.	PIB y gasto social: ¿Hay que ser rico para compartir? 154
3.1.	La economía política de las reformas del estado de bienestar 170
3.2.	El estado de bienestar en Alemania, Países Bajos y Suecia: trayectorias diferentes 184
3.3.	Dándole la vuelta a la opinión ortodoxa: otra perspectiva de los mecanismos interactivos del estado de bienestar 195
3.4.	Efecto de la DFIT en la tasa de actividad de la mano de obra en los Estados Unidos 202
4.1.	Vínculos entre el presupuesto del gobierno y el Fondo del Seguro Social de Chipre 262
4.2.	Compromiso financiero a largo plazo del gobierno con un sistema de pensiones privatizado: el caso de Chile 267
4.3.	El problema de la maximización de impuestos y cotizaciones 286
4.4.	Plan del seguro de salud de Ghana: intento de movilizar recursos para una cobertura universal 294
5.1.	¿Influye el tamaño del fondo común de riesgos en la estabilidad de la experiencia de las prestaciones? 310

	<u>Págs.</u>
5.2.	Regímenes de prestación definida y de cotización definida: una disgresión terminológica 316
5.3.	Una forma híbrida de financiación de la protección social: el caso de la Contribution Sociale Généralisée (CSG) en Francia 322
5.4.	Financiación con impuestos frente a financiación con cotizaciones de los regímenes de pensiones obligatorios 326
5.5.	Características básicas del mercado de la asistencia sanitaria 335
5.6.	Determinación de los costos de la asistencia sanitaria: un resumen de las técnicas de cálculo 343
5.7.	Desequilibrio financiero sistémico de un típico régimen pequeño de seguro de enfermedad basado en la comunidad 349
5.8.	El nuevo sistema híbrido de financiación de asistencia sanitaria en China 354
5.9.	Un ordenamiento social de reaseguro del sistema de seguro privado en las Bahamas 357
5.10.	Dos indicadores básicos y una regla práctica para el gasto en pensiones 359
5.11.	Ampliación de la base de cotización: ¿es el «impuesto a la máquina» la respuesta? 372
5.12.	Resumen de fórmulas actuariales de los principales sistemas de cotización 378
5.13.	El debate sobre «capitalización frente a reparto» en la financiación de las pensiones 382
5.14.	Pobreza y crisis financiera en la Federación de Rusia 409
5.15.	Discusión sobre las ventajas y las desventajas de un ingreso básico universal 416
5.16.	Cálculos aproximados del impacto financiero de la introducción de un ingreso básico en un país de Europa central y oriental 418
5.17.	La Tasa Tobin 426
6.1.	Mercado financiero: una definición 442
6.2.	Cómo afecta la inversión en el mercado financiero a las asignaciones de pensiones 472
6.3.	Puntos de referencia actuariales básicos de la tasa de rendimiento 476
6.4.	Fondo de pensiones para empleados municipales: el ejemplo de Dinamarca 492
6.5.	Establecimiento de un segundo pilar de pensión de capitalización total en un país con mercados financieros subdesarrollados: el caso de Bulgaria 512
7.1.	Un marco contable y de información financiera de un régimen nacional de seguro social 552
7.2.	Definición de un sistema nacional de contabilidad social 556
7.3.	Resultados de un ejercicio de valuación actuarial y presupuesto social para Panamá 564
7.4.	Indicadores en el «Método Abierto de Coordinación» en la Unión Europea 585

	<u>Págs.</u>
7.5.	Muestra de cálculos de indicadores agregados nacionales de eficacia y eficiencia de los sistemas de protección social 601
7-A1.1.	Indicadores de funcionamiento basados en regímenes: ejemplos 617
IT4.1.	Instrumentos de deuda y derechos de participaciones 709
IT4.2.	Masas monetarias 718

PRÓLOGO

Los sistemas de protección social son elementos fundamentales en la gobernanza nacional. Encarnan los valores sociales de una sociedad y tienen tres objetivos principales: garantizar el acceso a bienes y servicios esenciales a todos los miembros de la sociedad, promover una seguridad socioeconómica activa y fomentar el potencial individual y social para la disminución de la pobreza y el desarrollo social¹. La protección social es una inversión en el desarrollo social y económico de las sociedades y de los individuos. De este modo, no sólo ayuda a las personas a afrontar los riesgos y atenúa las desigualdades, sino que les permite desarrollar plenamente su potencial para el crecimiento individual y para hacer contribuciones significativas a sus sociedades a lo largo de su vida.

Al mismo tiempo, los sistemas de protección social son enormes mecanismos redistributivos en la mayor parte de las economías, situándose a menudo por encima del 30 por ciento del producto interior bruto (PIB). Las transferencias de esta magnitud requieren un sistema de gobernanza y administración competentes y, en particular, una adecuada dirección financiera y gestión económica. En realidad, la contribución potencial de la protección social al desarrollo de los individuos y de la sociedad no puede tener lugar si los recursos que la sociedad confía a su sistema de protección social no se administran con el mayor esmero y responsabilidad. Son muchos los regímenes de protección social que, aunque bien diseñados, han fracasado por su deficiente gobernanza y administración.

¹ Bonilla García y Gruat (2003).

Reconociendo esta realidad, hace cinco años el Sector de Protección Social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS) emprendieron conjuntamente un esfuerzo pionero: se propusieron reunir y publicar por vez primera, en una serie completa de textos técnicos —la Serie de Métodos Cuantitativos en la Protección Social—, las calificaciones y las técnicas que son determinantes para la sólida gestión financiera y gobernanza de los sistemas de protección social y de los regímenes individuales (que abarcan desde los regímenes de prestaciones de corta duración a la asistencia sanitaria y a las pensiones, así como a la asistencia social, las prestaciones contra la pobreza, las prestaciones universales y los regímenes basados en la comunidad).

Este volumen es el quinto de la serie. Los cuatro ya publicados en inglés, son:

- *Actuarial mathematics of social security pensions* (1999).
- *Modelling in health care financing: A compendium of quantitative techniques for health care financing* (1999).
- *Social budgeting* (2000).
- *Actuarial practice in social security* (2002).

Está en preparación un sexto volumen que trata de las estadísticas en la seguridad social.

El presente volumen ocupa un lugar central en la serie. Se trata de un compendio de amplio alcance que incorpora elementos destacados de los demás volúmenes y trata de aspectos económicos, fiscales y financieros, el mercado financiero y la gobernanza financiera de las opciones alternativas en materia de políticas para la financiación de la protección social. Cada sociedad desarrolla su propio concepto global de protección social, determinado por su sistema de valores y su capacidad económica y fiscal. Este libro muestra cómo pueden obtenerse y administrarse recursos para financiar las transferencias que pueden ayudar a mitigar la inseguridad del ingreso y la pobreza, en el marco de una concepción nacional de protección social. Ayuda al lector a analizar las consecuencias económicas, fiscales y financieras de sistemas alternativos de financiación de la protección social. A diferencia de los demás volúmenes, que fueron escritos sobre todo para especialistas cuantitativos (actuarios, analistas financieros y economistas cuantitativos), este libro está concebido también para una audiencia más amplia de analistas y de planificadores de las políticas de protección social. La OIT y la AISS comparten la convicción de que la comprensión básica de una sólida gobernanza y planificación financiera ha de formar parte de los estudios profesionales de todos los planificadores de la protección social.

Financiación de la protección social es, por consiguiente, un compromiso entre un libro de texto para analistas y un compendio de conceptos para planificadores de políticas y para los responsables de las decisiones. Se abstiene de asesorar en materia de políticas y de someter a crítica a otras opciones alternativas de financiación; más bien expone las características técnicas de otros sistemas alternativos de financiación y sus potenciales efectos fiscales y económicos. Explica también las condiciones esenciales de la gestión financiera para un otorgamiento eficiente y efectivo de las prestaciones sociales. Como libro de texto, ofrece al lector una participación activa bajo la forma de tareas prácticas, para repasar y consolidar los conceptos esenciales analizados y discutidos.

La OIT y AISS consideran que libros como el presente son siempre obras en continua evolución. Alentamos, por tanto, al lector a que contribuya al desarrollo de los conocimientos en el terreno de la financiación de la protección social, aportándonos sus comentarios y sugerencias para profundizar en el trabajo. De este modo, podremos desarrollar juntos nuestros conocimientos básicos de financiación de la protección social.

ASSANE DIOP
Director Ejecutivo
Sector de la Protección Social
Oficina Internacional
del Trabajo
Ginebra, Suiza

DALMER D. HOSKINS
Secretario General
Asociación Internacional
de la Seguridad Social
Ginebra, Suiza

AGRADECIMIENTOS

Como suele suceder, un libro de tan vasto alcance como el presente es el resultado de un trabajo en equipo. Además de los autores que han contribuido al menos con un capítulo a este volumen, muchas otras personas han hecho aportaciones valiosas y han prestado su apoyo al esfuerzo realizado. Por lo general, todos los que han sido miembros del personal o expertos en el Servicio Financiero y Actuarial Internacional de la OIT (OIT FACTS) durante los diez últimos años, han contribuido a la gestación de los conocimientos básicos y de las experiencias que, de una u otra forma, se reflejan en este libro. Nuestro agradecimiento a Margaret Antosik, Christina Behrendt, Gylles Binet (Quebec), Anne Drouin, Mélanie Glénat (París), Kenichi Hirose (Manila), Rüdiger Knop (Königswinter), Pascale Lapiere (Cologne), Denis Latulippe y Martin Bernard (Quebec), Florian Léger, Ana María Méndez, Mariko Ouchi, Karuna Pal, José Tossa, Diane Vergnaud, Axel Weber (Manila) e Hiroshi Yamabana (Bangkok).

Warren McGillivray, ex jefe de OIT FACTS, ha puesto buena parte de los cimientos en los que se basa el presente volumen. Karuna Pal y Denis Latulippe contribuyeron con algunos cálculos del modelo en el Capítulo 2, y Anne Richter aportó su colaboración en dicho capítulo y también en el Capítulo 6. El Tema Breve 2 sobre migraciones y envejecimiento tuvo como coautores a Michael Cichon, Rüdiger Knop, Florian Léger, Krzysztof Hagemeyer y Wolfgang Scholz. Chris de Neubourg hizo aportaciones importantes para el Capítulo 4. José Tossa y Diane Vergnaud proporcionaron algunas bases de datos.

Todos los miembros de la promoción 2002-2003 del programa conjunto OIT/Universidad de Maastricht, Master en Financiación de la Protección Social (Bina Patel, Oleysis Zan, Neil Tagoe, Hao Yu, Mirta Muiz, Santi Singagerda, Shuyan Geng, Anthony Dewees, Walaiporn Patchara-

nanamuroi, Hongyang Tang, James Maiza, Yollard Kachinda, Qian Ma, Agnieszka Sowa, Rao Pocjampally, Richard Ramoutar, Charles Che Fumunjere, Hendrawati Marbun, Lina Salanauskaite, Benjamin Reed II, Mira Koshkimbayeva) fueron designados como coautores, colaborando especialmente en los modelos de soluciones en el Ejercicio Anexo. Christina Behrendt editó el Anexo, revisó meticulosamente los modelos de soluciones y contribuyó asimismo con un recuadro en el Capítulo 7. Karuna Pal, Rüdiger Knop y Anna y Krzysztof Hagemeyer colaboraron en la reunión de los datos y archivos del caso de Demolandia. Florian Léger contribuyó con dos recuadros en el Capítulo 5, mientras que Jorge Mastrangelo aportó material para el Capítulo 7. La recopilación de la bibliografía estuvo a cargo de Diane Vergnaud y Karuna Pal.

Alejandro Bonilla García (OIT), Markus Haacker (Fondo Monetario Internacional), Warren McGillivray (AISS), Chris de Neubourg (Universidad de Maastricht) y Axel Weber (Banco Asiático de Desarrollo) cedieron generosamente su tiempo para revisar el borrador de este libro; sus valiosos comentarios y sugerencias dieron lugar a una revisión y a una mejora sustanciales del texto.

Michael Cichon y Chris de Neuborg, así como Ksenija Radojevic Bovet y Karuna Pal, editaron y reeditaron el texto en diferentes etapas de su desarrollo para que constituyera un todo coherente. Dalmer Hoskins (Secretario General de la AISS) y Assane Diop (Director Ejecutivo del Sector de la Protección Social de la OIT) no escatimaron esfuerzos en su apoyo al proyecto, desde el principio al fin.

No es necesario añadir que los autores asumen la responsabilidad exclusiva de los errores y de las equivocaciones que pudieran encontrarse en el libro.

LOS AUTORES
Ginebra, La Haya, Ciudad de Québec, Santiago de Chile
Otoño de 2003

SOBRE LOS AUTORES

Michael Cichon posee los títulos de Master en Matemáticas Puras y Aplicadas (Universidad Técnica, Aachen, Alemania), Master en Administración Pública (Universidad de Harvard) y Doctor en Economía, con especialización en economía de la salud (Universidad de Göttingen, Alemania). Es miembro de la Asociación Actuarial Alemana (DAV) y trabajó como actuario durante ocho años en el Departamento de Planificación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de Alemania, en Bonn, antes de incorporarse al Departamento de Seguridad Social de la OIT en 1986 en calidad de actuario principal y economista de la salud. Entre 1992 y 1995 fue especialista en seguridad social en el equipo asesor de la OIT para Europa central y oriental con sede en Budapest, asesorando en políticas de protección social a gobiernos e interlocutores sociales de Europa central y oriental. Entre 1995 y 2005 se desempeñó como Jefe del Servicio de Actividades Financieras, Actuariales y Estadísticas del Sector de la Protección Social de la OIT, estando a cargo del Proyecto Cuantitativo del Libro de Texto. En 2005 fue nombrado Director del Departamento de Seguridad Social de la OIT, cargo que ejerce en la actualidad. Escribe sobre temas financieros y económicos relacionados con la seguridad social, con incursiones esporádicas en el área de la gobernanza, y cada vez más, en el terreno de la financiación global de la protección social. Ha realizado y supervisado misiones de cooperación técnica en protección social en más de 30 países miembros de la OIT en todo el mundo.

Wolfgang Scholz tiene el título de Master en Economía (Universidad de Bonn, Alemania). De 1978 a 1994 ha ocupado diferentes puestos en el Departamento de Planificación del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de Alemania, en Bonn; finalmente, fue jefe de la División de Presupuesto Social de ese ministerio. En 1984 inició el desarrollo de un modelo de proyección y simulación macroeconómica, trazando el

mapa del sistema alemán de protección social, y asumió más tarde la responsabilidad de la aplicación sistemática del modelo de asesoría en materia de políticas. En 1985 trabajó para la Representación Permanente alemana en la Comisión Europea, Bruselas, y en 1986 colaboró durante seis meses con el Departamento de Salud y Seguridad Social en Londres. Tras dicho período, supervisó el estudio de viabilidad del Ministerio sobre un sistema por satélite para la contabilidad nacional del sector alemán de la salud. Durante el proceso de reunificación alemana, de 1989 a 1992, estuvo especialmente implicado en dar forma a las políticas nacionales de salarios y empleo dirigidas al logro de una fusión económica y legalmente coherente de los dos diferentes sistemas alemanes de protección social. Desde 1994 ha sido asignado temporalmente a la sede de la OIT, en Ginebra, para desempeñarse en su Departamento de Seguridad Social. En esta condición ha contribuido a las evaluaciones financieras a corto y largo plazo de los sistemas de protección social de varios países miembros de la OIT, en especial Bulgaria (1996-98), Chipre (1999), Letonia (1995), Panamá (1997-98), Tailandia (1998) y Turquía (1995-96). En 1991 fue nombrado profesor de política social en la Academia Social de la Ciudad de Dortmund (Alemania), puesto que ejerció hasta 1995. Ha publicado artículos sobre la interdependencia de los sistemas de protección social, las finanzas públicas, los mercados de trabajo y el desarrollo macroeconómico.

Arthur van de Meerendonk posee los títulos de Master en Economía y en Filosofía, ambos por la Universidad de Tilburg (Países Bajos). Desde 1990 a 1995 trabajó en el Departamento de Planificación del Ministerio de Salud de los Países Bajos, participando en la primera serie de las reformas principales del seguro nacional de salud. En 1995 pasó al Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo, trabajando, al principio, en la Dirección de Política Económica, y en la actualidad en la Dirección de Política General del Mercado de Trabajo. Coordinó un proyecto de revisión comparativa del estado de bienestar y representó al ministro en uno de los dos comités de alto nivel que formularon propuestas para disminuir la afluencia de solicitantes en el régimen holandés del seguro de invalidez. En la actualidad, coordina el establecimiento de un mercado privado de servicios de reintegración en los Países Bajos. Para la OIT ha participado en proyectos de modelación del presupuesto social en China y en Egipto y ha dirigido un proyecto de regímenes de vivienda en Sri Lanka. Ha publicado artículos sobre el estado de bienestar y el desempeño económico, los sistemas impositivos y de prestaciones, los regímenes de pensiones y los temas relativos a la gobernanza y al mecanismo de mercado en la seguridad social.

Krzysztof Hagemeyer es Master en Econometría y Doctor en Economía, ambos por la Universidad de Varsovia, Polonia. Antes de incorporarse en 1993 al Departamento de Seguridad Social de la OIT como

analista de políticas, fue profesor asistente en el Departamento de Economía de la Universidad de Varsovia y asesor del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales de Polonia. Durante el período 1993-1995 participó en ejercicios de modelación económica y financiera de la protección social en Bulgaria, Eslovaquia, Tailandia y Turquía. Entre 1995 y 1998 trabajó en Budapest como especialista en seguridad social en el Equipo Técnico Multidisciplinario de la OIT para Europa Central y Oriental, con sede en Budapest, responsabilizándose de los proyectos de seguridad social en la región, incluidos los proyectos de elaboración de modelos de presupuesto social en Lituania, Polonia, Eslovaquia y Ucrania. Desde finales de 1998 ha trabajado como Estadístico principal en seguridad social en el Servicio de Actividades Financieras, Actuariales y Estadísticas del Departamento de Seguridad Social de la OIT, asumiendo, entre otras funciones, la Investigación Internacional sobre el Costo de la Seguridad Social, de la OIT, así como la contabilidad y la presupuestación de la protección social. Actualmente ejerce el cargo de Coordinador en materia de Políticas en el Departamento de Seguridad Social de la OIT. Escribe sobre diversos temas económicos en la seguridad social y en particular sobre los problemas relativos a los países en transición de Europa central y oriental.

Fabio Bertranou tiene el título de Master en Economía por la Universidad de Georgetown y el doctorado en Economía por la Universidad de Pittsburgh. Sus áreas de especialización son la seguridad social, las pensiones, la economía de la salud y las finanzas públicas. Desde 2001 ocupa el cargo de Especialista principal en seguridad social en la Oficina Subregional de la OIT en Santiago (Chile), dirigiendo proyectos de cooperación técnica en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Antes de incorporarse a la OIT, fue profesor agregado en el Departamento de Economía de la Universidad Nacional de Cuyo (Argentina) y profesor de política social comparada en el Programa de Master en Políticas Públicas, impartido por la Universidad Nacional de San Martín (Buenos Aires) y la Universidad de Georgetown. Ha sido también consultor del Banco Mundial, de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL) y de otras instituciones públicas y no gubernamentales. Ha publicado artículos y libros sobre reformas en la seguridad social, en las pensiones y en la asistencia sanitaria en Latinoamérica.

Pierre Plamondon es miembro del Instituto Canadiense de Actuarios (FCIA) y de la Sociedad de Actuarios (FSA). Tras adquirir experiencia en una compañía de seguros y en un grupo de consultoría actuarial en Québec, se incorporó, en 1985, a la Comisión de Pensiones de Québec, en la que fue Jefe del Departamento de Valuación entre 1990 y 1998. Como tal tuvo a su cargo la valuación actuarial del Plan de Pensiones de Québec, la publicación de las estadísticas oficiales para

el régimen y el apoyo técnico para el desarrollo de planes de pensiones complementarias (profesionales) en Québec. En 1998 se incorporó al Servicio de Actividades Financieras, Actuariales y Estadísticas del Departamento de Seguridad Social de la OIT como coordinador actuarial. Ha llevado a cabo diversas misiones actuariales para la OIT en Barbados, Bulgaria, Burkina Faso, Costa de Marfil, Chipre, Guyana y Trinidad y Tabago. Ha coordinado también un estudio sobre la inversión de las reservas de la seguridad social y ha iniciado el desarrollo de un modelo para la proyección de las poblaciones nacionales en el contexto del VIH/SIDA.

LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

AAII	Asociación para la Administración e Investigación de la Inversión
AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones, Chile (compañía privada de administración de fondos de pensiones)
AOJ	Ahorro Obligatorio para la Jubilación
BERD	Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo
BIRD	Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo
CD	Régimen de Cotización Definida
CFI	Corporación Financiera Internacional
CIIU	Clasificación Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas
CIS	Mancomunidad de Estados Independientes
CNS	Contabilidad Nacional de la Salud
CSG	Contribución Social General (Francia)
CSS	Caja de Seguro Social (Panamá)
CVA	Contribución sobre el Valor Añadido
DAG	Departamento Actuarial del Gobierno (Reino Unido)
DERLP	Documentos de Estrategias de Reducción de la Pobreza
DFIT	Deducción Fiscal por Ingresos del Trabajo (Estados Unidos)
DSS	Departamento de Seguridad Social (Reino Unido)
DTP	Departamento de Trabajo y Pensiones (Reino Unido)
ESTEEM	Modelo OIT de Gastos de Empleo y de Transición Social
EUROSTAT	Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas
EVAI	Esperanza de Vida Ajustada a la Invalidez
FMI	Fondo Monetario Internacional
IB	Ingreso Básico

IC	Ingreso del Ciudadano
IGRPS	Informe de Gastos y Resultados de la Protección Social
IMA	Cuenta Media Individual (China)
INR	Ingreso Neto Retenido
IPC	Índice de Precios al Consumo
IRBR	Indicadores del rendimiento basados en el régimen
ISR	Inversión Social Responsable
ISSA	Asociación Internacional de la Seguridad Social (ISSA)
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
IVM	Invalidez, Vejez, Muerte (Programa de Pensiones, Panamá)
LIAS	Línea de Intervención en la Asistencia Social
LIS	Estudio del Ingreso en Luxemburgo
MDD	Modelo de Descuento de Dividendos
MGS	Maduración del Gasto Social
MTIE	Mediana del Tipo Impositivo Efectivo
NEI	Instituto Económico de los Países Bajos
NHIS	Sistema Nacional de Seguros de Salud
NHS	Servicio Nacional de Salud (Reino Unido)
NIB	Oficina del Seguro Nacional (Bahamas)
NYSE	Bolsa de Nueva York
OASDI	Seguro de Vejez, Supervivencia e Invalidez (Estados Unidos)
OCDE	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
OIT FACTS	Servicio Financiero y Actuarial Internacional de la OIT
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMSA	Organización Mutualista de Salud
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONA	Oficina Nacional de Auditoría (Reino Unido)
OPI	Oferta Pública Inicial
OTC	Venta Directa
PAYG	Sistema de Reparto
PD	Régimen de Prestación Definida
PIB	Producto Interior Bruto
PMG	Prima Media General
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPC	Paridad del Poder Adquisitivo
REIB	Red Europea de Ingreso Básico
RGS	Ratio del Gasto Social
RNC	Régimen Nacional de Cotización Definida
ROE	Rendimiento del Capital
SCN	Sistema de Contabilidad Nacional
SCP	Oficina de Planificación Social y Cultural (Países Bajos)

SCS	Sistema de Contabilidad Social
SD	Seguro de desempleo
SEEPROS	Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social
SHI	Seguro Social de Salud (Ghana)
SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
SME	Sistema Monetario Europeo
SNPS	Sistema Nacional de Protección Social
SSA	Administración de la Seguridad Social (Estados Unidos)
SSAC	Comité Asesor de la Seguridad Social (Reino Unido)
SSNIT	Fundación para la Seguridad Social y Seguros Nacionales
SZW	Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo (Países Bajos)
TIME	Tipos impositivos medios efectivos
UE	Unión Europea
UM	Unidad Monetaria
UME	Unidad Monetaria Europea
UME	Unión Monetaria Europea
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana

INTRODUCCIÓN

Antes de introducirnos en la discusión sustantiva sobre la financiación de la protección social, es preciso hacer un breve comentario sobre el propósito de la última adición a la serie de Métodos Cuantitativos. En pocas palabras, este libro pretende ayudar a los planificadores, gestores y analistas de la protección social a diseñar y poner en marcha sistemas de financiación de la protección social que sean eficaces y equitativos, así como eficientes desde el punto de vista fiscal, financiero y económico. Los sistemas de financiación eficaces garantizan que las prestaciones prometidas sean razonables y se puedan cumplir. Aspirar a la equidad implica que la carga de la financiación de la protección social se comparta justamente entre los diferentes grupos y generaciones de la población. Apuntar a la eficiencia financiera, fiscal y económica supone asegurar que no se desperdicien los recursos de la sociedad (y que de este modo no se incurra en pérdidas de bienestar) cuando se diseñen y se pongan en marcha los sistemas de financiación. Pero antes de explorar más detalladamente esas metas, hemos de hallar nuestro camino entre el laberinto de definiciones relacionadas con los conceptos de protección social y de seguridad social.

CONTEXTO Y LIMITACIONES DE LA DEFINICIÓN

Para los fines propios de este libro, se adoptó una posición pragmática en lo que respecta a la definición de la protección social. Al tratar de la financiación de la protección social, basta con definirla como el conjunto de transferencias de ingreso (o prestaciones) en especie y en metálico que una sociedad aporta a sus miembros individuales con el fin de:

- evitar o aliviar la pobreza; o

- ayudar a hacer frente a una serie de eventualidades o riesgos de la vida que, si se producen, podrían dar lugar a pérdidas de ingreso. La pérdida de ingreso puede ser consecuencia de la pérdida del puesto de trabajo o de la capacidad de ganar dinero por causas como la invalidez o la vejez, o incluso por tener que conseguir asistencia médica costosa en caso de enfermedad o de empeoramiento de la salud; o
- disminuir o corregir las desigualdades creadas a partir de la distribución primaria (previa a transferencias) del ingreso.

Uno de nuestros revisores observó acertadamente que esta definición es algo restringida, e incluso minimalista. Hay que reconocer que marca límites bastante estrechos, pero éste es un libro técnico sobre técnicas de financiación para ciertas transferencias y sobre el modo de evitar consecuencias económicas y fiscales negativas, no un libro de políticas que defienda y defina el alcance, el papel y la razón de ser de la protección social en sociedades decentes dignas. Este último propósito quedaría muy lejos del campo de análisis de este volumen, que no es sino uno más de una serie de textos técnicos sobre protección social. Este texto contiene una notable riqueza de trabajo conceptual referente al papel propio de la protección social en las sociedades. Bonilla García y Gruat (2003) de la OIT, ponen de relieve el papel de las prestaciones de protección social como inversión en el desarrollo de las sociedades. Según ellos, la protección social tiene tres objetivos clave: garantizar el acceso a bienes y servicios esenciales, promover una seguridad socioeconómica activa y fomentar los potenciales individuales y sociales para la disminución de la pobreza y para el desarrollo sostenible. Nuestro libro se limita a hacer frente a algunos de los retos de planificación o de gestión que plantea aquella definición u otra similar: la distribución eficiente y efectiva de transferencias que una sociedad ha decidido aportar a sus miembros.

En la definición restringida que aquí se utiliza, la protección social tampoco tiene nada que ver con evitar o disminuir los riesgos, sino que más bien se centra en ayudar a las sociedades a organizar la financiación de los mecanismos que ayudan a la población a atenuar o a hacer frente a los riesgos. En la secuencia clásica de la gestión del riesgo, es decir, identificar el riesgo, prevenirlo o reducirlo, atenuarlo y enfrentarse al mismo, nos ocupamos solamente de los dos últimos aspectos. En un reciente desarrollo conceptual, el Banco Mundial (2001a) situó todas las medidas de protección social en el contexto más amplio de «gestión del riesgo social», que incluye mecanismos en el plano individual, comunitario o nacional que evitan, reducen y mitigan el riesgo de caer en la pobreza o de sufrir una pérdida sustancial de ingreso. En el Recuadro 1.1 se intenta disipar la incertidumbre de la definición que envuelve a estos términos.

Es evidente que el enfoque del Banco Mundial en la gestión del riesgo tiene por objetivo minimizar el efecto de equiparación del ingreso de las transferencias sociales, mientras que la OIT hace hincapié en las transferencias como inversión en el desarrollo (mediante el fomento de la paz social, entre otras cosas) y va, por tanto, más allá del enfoque relativamente estrecho de minimizar el riesgo de caer en la pobreza o de perder partes sustanciales del ingreso propio.

Enfocamos la protección social en la forma de transferencias monetarias o en especie asumiendo que el individuo, la comunidad o el país del que se trate hicieron todo lo posible, fuera de los mecanismos de protección social, para eludir y disminuir los riesgos, como cualquier individuo, familia, comunidad o sociedad prudente debería hacer. Damos también por supuesto que las transferencias de las que estamos tratando están en consonancia con los papeles que el modelo de ciclo de vida o cualquier otro modelo de protección social les haya asignado en una determinada sociedad. Las técnicas aquí desarrolladas para una gestión eficaz y eficiente de las transferencias sociales son herramientas esenciales para la buena gobernanza, cualquiera que sea el modelo de protección social que una sociedad haya adaptado.

En una sociedad, las transferencias sociales representan una parte sustancial del ingreso nacional. Dependiendo de su etapa de desarrollo económico, las sociedades redistribuyen entre un 5 por ciento (en países en desarrollo) y un 35 por ciento (en los países de la OCDE) de su producto interior bruto (PIB) a través del sistema formal de protección social. Según las estimaciones de la OIT, estos porcentajes equivalen a unos 5 millardos de dólares anuales. Sin embargo, las sociedades también transfieren ingreso mediante arreglos informales dentro de y entre unidades familiares (transferencias entre personas, dentro de las familias, en comunidades, etc.). En su conjunto, las transferencias formales e informales pueden representar hasta un 40 por ciento del PIB mundial; es decir, unos 12 millardos de dólares del PIB total mundial, que asciende a cerca de 30 millardos de dólares. Ello significa que de cada dólar que se gana en una economía, los que lograron el ingreso en primer lugar tienen que transferir consumo por valor de 40 céntimos a miembros inactivos o de bajos ingresos de la sociedad. El nivel global de las transferencias sociales en una sociedad no dice mucho sobre el nivel real de la protección social. Los montos totales de transferencias o gasto social consisten en transferencias que alcanzan a los beneficiarios de una manera eficiente y logran su propósito de manera eficaz, pero también implican determinada cantidad de desperdicios.

Recuadro 1.1. Contingencias, riesgos y gestión del riesgo: una introducción a la terminología

Las *contingencias* son sucesos que pueden ocurrir o no (sufrir un accidente o ganar el premio mayor en la lotería, por ejemplo). Los *riesgos* son contingencias que se perciben como de efectos negativos para individuos, grupos, sociedades o incluso entidades más complejas, como el medio ambiente. Si se conoce, o si puede calcularse la probabilidad de que ocurra un determinado riesgo, se cumple entonces una importante condición necesaria para que dicho riesgo se considere como un *riesgo asegurable*. En ciertos casos, sin embargo, incluso si se conoce la probabilidad de que ocurra, el daño potencial puede ser tan grande que el riesgo ya no pueda ser asegurable (por ejemplo, un desastre ambiental provocado por un reactor nuclear defectuoso). Si se trata de un riesgo asegurable, es posible calcular la prima que un asegurado ha de pagar a la compañía aseguradora, permitiendo así que esta última pudiera pagar una cierta cantidad de dinero, sin ir a la quiebra, si el riesgo se acumulara para la persona asegurada.

Uno está *expuesto* a un riesgo si un suceso determinado puede ocurrir y afectarle con un cierto grado de probabilidad, por ejemplo, viviendo en un ambiente en el que puede contraerse determinada enfermedad. Si esa persona se traslada a otro país en el que dicha enfermedad no existe, ya no está expuesta a ella. Uno es *vulnerable* a un determinado riesgo si no cuenta con los medios para hacer frente a las consecuencias de ese riesgo una vez que haya ocurrido (por ejemplo, al no poder pagar la asistencia médica que podría ayudarle a recobrar la salud). La protección social, en el sentido técnico limitado que aquí se utiliza, no le ayudará a evitar los riesgos (exceptuando lo que pueda hacerse mediante la prevención de accidentes o enfermedades) pero le hace menos vulnerable a las consecuencias financieras si esos riesgos se hicieran realidad. Proporciona, por tanto, alguna seguridad social.

No todos los riesgos son imprevisibles ni están fuera de nuestro control. Por ejemplo, la probabilidad de contraer una cierta enfermedad puede reducirse mediante una conducta consciente de la salud, el riesgo de desempleo trasladándose a otra región donde las capacidades propias tengan mayor demanda y la exposición de la familia, enviándola fuera de un país acosado por disturbios políticos o por deficientes condiciones sanitarias. Esto es *reducción del riesgo, evitación o prevención*. Si uno está pagando cotizaciones al seguro que le dan derecho a una prestación monetaria si ocurriera una determinada contingencia, esto ayudaría a *mitigar* el riesgo. Si la sociedad proporciona a un individuo prestaciones de asistencia social (dirigida y sujeta a verificación de recursos), si cayera realmente en la pobreza, estas prestaciones le ayudarían a hacer frente al riesgo. La cartera completa de estrategias y arreglos, que abarcan desde la reducción, evitación o prevención del riesgo hasta las maneras de atenuarlo o sobrellevarlo y que consisten en arreglos informales del individuo o de la familia, convenios basados en el mercado y disposiciones públicas, se conoce como *gestión social del riesgo* (véase Banco Mundial, 2001a).

El presente trabajo no entra en detalle sobre la manera en que las sociedades determinan, o deberían determinar, el nivel de protección social. El alcance y el nivel de protección social que una sociedad quiere aportar a sus miembros están en gran medida determinados por sus valores, tradiciones y, según Bonilla García y Gruat (2003), su estrategia de desarrollo, y en mucho menor grado por su capacidad económica (este punto será objeto de análisis en el Capítulo 1). No estamos asumiendo aquí posiciones morales o éticas, si bien todos nosotros tenemos nuestras propias opiniones y las expresamos en los debates sobre políticas. En el contexto de este libro, los niveles de prestaciones son objeto de nuestra preocupación sólo si crean ineficiencias o si caen por debajo de las cotas que la sociedad haya marcado. Ello significa que no discutiríamos sobre si el monto de una pensión debería llegar al 50 o al 60 por ciento del salario de referencia, siempre que la pensión como tal no proporcione a demasiada gente en edad demasiado temprana una salida indeseable de la fuerza de trabajo, y que el gasto que lleva asociado no desplace la financiación de otras prestaciones, como el acceso a la asistencia sanitaria esencial.

Nuestra preocupación principal es contribuir a garantizar que los niveles de prestaciones (una vez determinados por los valores de la sociedad) puedan financiarse compartiendo, o redistribuyendo, el ingreso. Si ello no puede conseguirse en un largo plazo, el sistema particular estará condenado al fracaso. En términos relativos, la buena disposición para compartir el ingreso no depende necesariamente del nivel de ingreso, sino en buena medida de la percepción que se tenga de que el sistema es o no es eficiente. Cualquiera que sea su nivel de riqueza, una sociedad puede aportar básicamente niveles relativos muy elevados de gasto social siempre que sus miembros estén dispuestos a financiar dichos niveles de transferencias a través de impuestos o cotizaciones. Por otra parte, son muy pocas las personas que están dispuestas a tolerar despilfarros en los sistemas públicos de redistribución.

OBJETIVO

El objetivo de este volumen es proporcionar a los lectores un texto metodológico que:

- les sea de ayuda en el proceso de elaboración de políticas que determina los niveles deseables y el campo de aplicación de la protección social en un determinado país; y
- les permita diseñar y mantener una estructura de financiación de los sistemas nacionales de protección social que garantice una utilización eficaz y eficiente de los recursos disponibles en el plano comunitario, nacional e internacional al mismo tiempo que impulsa el desarrollo económico a largo plazo.

En términos prácticos, el libro pretende ayudar a los analistas financieros a dar respuesta a la variedad de preguntas que suelen plantearles los responsables de la elaboración de políticas. Se presenta a continuación una lista de preguntas típicas, indicando al mismo tiempo los capítulos en los que pueden encontrarse respuestas provisionales para las mismas:

¿Qué nivel de gasto cabe esperar como sociedad en el corto, medio y largo plazo si se introduce una determinada prestación (o un conjunto de prestaciones) de un cierto nivel? (véase el Capítulo 2).

¿Cuál sería el efecto probable del sistema (o de un nuevo régimen o prestación) sobre los resultados económicos y sobre el presupuesto del gobierno? (véanse los Capítulos 3 y 4).

¿Cómo se financia un determinado nivel global de protección social, es decir, cómo se asegura que hay recursos disponibles cuando las prestaciones han de hacerse efectivas o se introduce una nueva prestación? ¿Las transferencias se financian con impuestos, mediante cotizaciones, mediante pagos privados? ¿Quién debería pagar por qué cosas en el sistema de protección social? (véase el Capítulo 5).

¿Cómo podremos salvaguardar el valor del dinero que hemos de mantener en reservas para financiar futuras obligaciones? (véase el Capítulo 6).

¿Cómo se organizan la administración y la dirección financiera para hacer un uso óptimo y responsable de recursos escasos? (véase el Capítulo 7).

Nuestra intención es, por consiguiente, lograr que los lectores puedan hacer contribuciones decisivas para la buena gobernanza² de los sistemas nacionales de protección social.

MÉTODO

Este volumen ofrece una amplia variedad de opciones para financiar una determinada transferencia social, así como algunos criterios para elegir la opción adecuada en circunstancias nacionales específicas. No propugna respuestas de tipo 'talla única' y trata de analizar las opciones de financiación de la manera más imparcial. Que nosotros sepamos, éste es el primer trabajo sobre la materia que pretende ofrecer una perspectiva de conjunto de las numerosas opciones en la financiación y en la

² Para la definición del término «gobernanza», tal como se utiliza en este libro, remítase al Glosario de términos.

gobernanza financiera mediante un análisis detallado de sus ventajas y desventajas.

El análisis, predominantemente teórico, se complementa con un Ejercicio Anexo que contiene un cierto número de tareas de casos y el correspondiente modelo de soluciones, con referencia todas ellas a un país ficticio, Demolandia. El compendio permite al lector repetir los conceptos importantes analizados en el libro aplicándolos a un país en concreto utilizando elementos prácticos, analíticos y cuantitativos.

AUDIENCIA Y NIVEL DE DETALLE TÉCNICO

El libro está dirigido fundamentalmente a analistas y planificadores que trabajan (o aspiran a trabajar) en el fascinante y desafiante campo de la protección social. Los analistas financieros hallarán en él una perspectiva global de las capacidades que requieren. Si necesitan avanzar desde un tipo de análisis financiero relativamente general a un área más técnica de elaboración de modelos y necesitan para ello más pormenores técnicos, deberían recurrir a los otros textos de la serie de Métodos Cuantitativos. En cuanto a los analistas de políticas o planificadores que no son necesariamente especialistas en financiación, les sería de utilidad captar la complejidad del diseño e implementación de sólidos sistemas de financiación y de regímenes competentes de gobernanza financiera.

Dado que es menos técnico que los restantes volúmenes de la serie, este libro sería también interesante para los responsables de las políticas sociales que necesitan ser plenamente conscientes de la variedad de instrumentos financieros disponibles y de sus posibles efectos en la economía y en el presupuesto. No contiene todos los detalles matemáticos necesarios para calcular una tasa impositiva específica o una tasa de cotización (tema propio de otros volúmenes de la serie). Sin embargo, explica las implicaciones financieras de diversos sistemas de financiación y plantea reglas generales que permitirán a planificadores y analistas comprobar, al menos, si los cálculos realizados por los actuarios y por otros especialistas técnicos se presentan en el orden adecuado de magnitud. Los lectores de este libro —economistas, contables, actuarios, estadísticos o especialistas en políticas públicas por formación— estarían trabajando por lo general en ministerios de economía, planificación, finanzas, trabajo, asuntos sociales y salud o en instituciones de la seguridad social, o bien formando al futuro personal de la protección social.

Escrito por profesionales para profesionales, este volumen refleja más de un centenar de años de nuestra experiencia práctica combinada en todas partes del mundo. En algunos casos, puede hacerse patente la

actitud escéptica de profesionales acerca de la teoría económica y las finanzas públicas, o de las recetas clásicas de la política. Ello no obstante, la conformidad con la teoría académica se vio asegurada por la revisión técnica realizada por el profesor Chris de Neubourg, que certificó que no nos dejamos llevar por atajos demasiado pragmáticos.

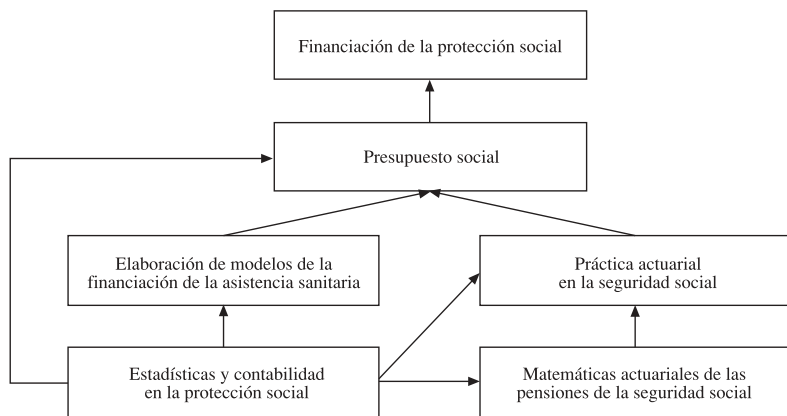
LUGAR QUE OCUPA ESTE VOLUMEN EN LA SERIE MÉTODOS CUANTITATIVOS EN LA PROTECCIÓN SOCIAL

Los títulos que hasta aquí completan la serie son:

- *Actuarial mathematics of social security pensions* (1999)
- *Modelling in health care and financing: A compendium of quantitative techniques for health care financing* (1999)
- *Socialbudgeting* (2000)
- *Actuarial practice in social security* (2002)

El sexto (y muy probablemente el último) volumen de la serie, *Statistics and accounting in social protection*, se encuentra en preparación.

Figura I.1
JERARQUÍA DE LOS VOLÚMENES EN LA SERIE
MÉTODOS CUANTITATIVOS EN LA PROTECCIÓN SOCIAL



Este libro es el volumen «paraguas» o de perspectiva general. Todos los libros de la serie son independientes entre sí, ya que tratan de temas distintos, y son comprensibles sin que el lector tenga que leerlos en con-

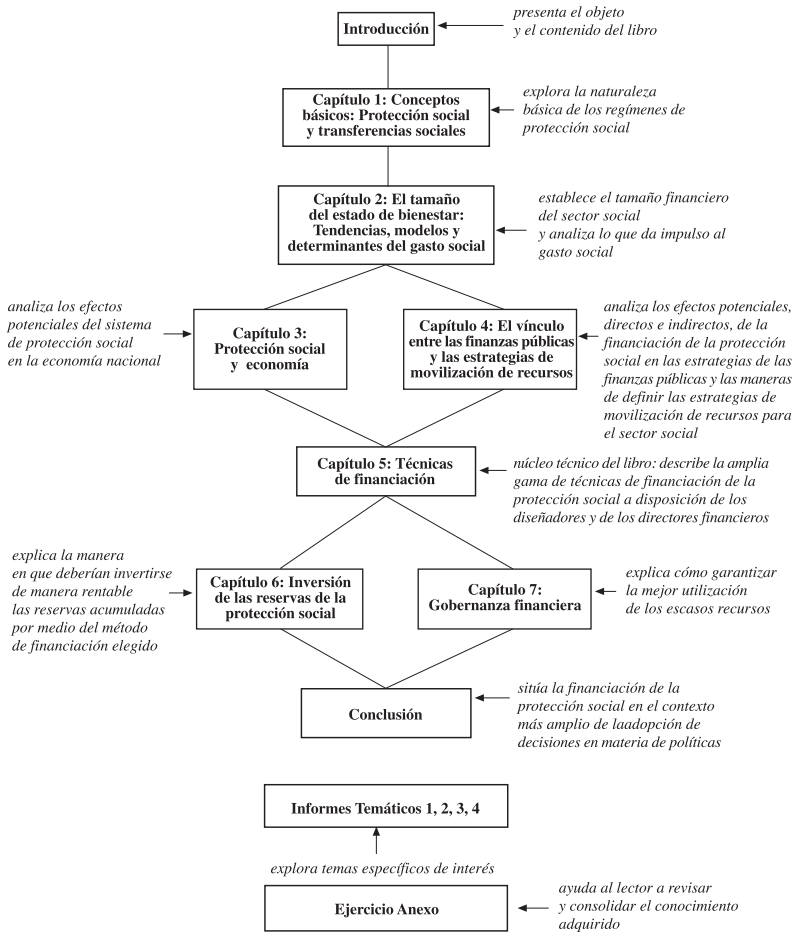
junto para encontrar soluciones a problemas particulares en el campo del análisis cuantitativo de la protección social. La Figura I.1 describe la «jerarquía» de los diversos títulos y muestra los vínculos existentes entre el actual y los demás volúmenes de la serie. Este último volumen establece conexiones con los otros títulos de la colección y con otras obras estándar sobre temas específicos. Al final de cada capítulo, se ofrecen a los lectores que necesiten más información técnica sobre cuestiones específicas, referencias a otros libros de la serie o la bibliografía pertinente.

ESQUEMA

El Capítulo 1 enfoca la definición de la protección social desde el punto de vista específico de los analistas financieros, la naturaleza y los objetivos de las transferencias sociales y sus efectos en la distribución del ingreso y en la pobreza. El Capítulo 2 examina el tamaño de los sistemas de protección social en términos del gasto nacional total e identifica los factores determinantes del gasto social. Cada analista de la política financiera o social debería ser consciente de la dimensión potencial final del sistema de protección social introducido en un país. En el Capítulo 3 se analizan los efectos potenciales del sistema como un todo y sus incentivos implícitos o explícitos para la economía. De nuevo, éste es un aspecto importante en el proceso de toma de decisiones en lo que atañe al tamaño y a la letra pequeña institucional de un sistema nuevo o que ha de ser reformado. El efecto de un conjunto de transferencias actuales o nuevas en el presupuesto del gobierno y en las estrategias de movilización de recursos dentro del marco de las políticas se analiza en el Capítulo 4.

La comprensión del tamaño potencial del sector de la protección social (es decir, el volumen de su gasto y sus posibles efectos económicos y fiscales) es necesaria para que el lector pueda apreciar plenamente la variedad de técnicas de financiación disponibles que se analizan en el Capítulo 5, que es el centro metodológico del libro. Este Capítulo presenta los diversos instrumentos que deberían utilizarse para asegurar que se dispone de dinero al vencimiento de las obligaciones. El Capítulo 6, dedicado a la inversión de los fondos de protección social, reconoce que el nivel de capitalización de fondos está ascendiendo en numerosos regímenes nacionales de protección social y que realizando inversiones racionales y óptimas de sus reservas es un asunto de creciente importancia en la gestión financiera cotidiana de los sistemas nacionales o de sus regímenes que los componen. El Capítulo 7 deja los temas de diseño y de elección para pasar a los de una gestión y gobernanza sana describiendo los medios estadísticos y jurídicos disponibles para garantizar la utilización eficaz y eficiente de los recursos de la sociedad para protección social. Una breve conclusión sitúa estas técnicas recién dominadas en el contexto de la adopción de decisiones políticas.

Figura I.2
GUÍA DEL LECTOR A LO LARGO DEL LIBRO



El Informe Temático 1, elaborado en un contexto africano, trata de uno de los problemas específicos más importantes al que han de enfrentarse muchos especialistas en financiación de la protección social, es decir, la cuantificación y la gestión financiera de los efectos potenciales de la pandemia del SIDA. El Informe Temático 2, preparado en un contexto europeo, estudia la relación entre migración y capitalización previa de las transferencias sociales como respuesta a los problemas de financiación de la protección social en una sociedad en proceso de en-

vejecimiento. El Informe Temático 3 aporta un «botiquín de supervivencia» de fórmulas básicas que podrían ayudar a aquellos que han de hacer cálculos difíciles y casi improvisados en la presupuestación de la protección social. El Informe Temático 4 hace un resumen de las definiciones básicas y la terminología de los mercados financieros para los analistas de la protección social que no abordan de manera habitual la temática de los mercados financieros.

El libro concluye con el Ejercicio Anexo: un conjunto de ocho tareas de casos que se refieren a conceptos y temas discutidos desde el Capítulo 2 al 7, acompañados de modelos de soluciones. Su objetivo principal es permitir al lector aplicar sus conocimientos teóricos al terreno práctico de las políticas.

UNA ADVERTENCIA

Las limitaciones de este libro son consecuencia obvia e inevitable de los límites del conocimiento de sus autores. Hemos tratado de poner sobre el papel lo que conocemos y de describir las herramientas que utilizamos en nuestro trabajo. Con todo, la financiación de la protección social es un área académica nueva y, como cualquier otro dominio académico verdadero, abre un amplio campo para ulteriores estudios y mejoras. Si bien es cierto que creemos saber bastante sobre los efectos financieros de instrumentos específicos de financiación, nuestro conocimiento sigue siendo insuficiente, por ejemplo, en la interacción entre economía y protección social, o sobre el establecimiento de puntos de referencia para evaluar los resultados de regímenes y sistemas mediante indicadores. A lo largo del libro hemos señalado estas cuestiones abiertas. Es mucho el trabajo que queda por hacer, y así es como debería ser. De no ser así la vida resultaría muy aburrida. Abiertos a comentarios y sugerencias, estamos dispuestos a participar en discusiones. Pueden ponerse en contacto con nosotros por correo electrónico (actnet@ilo.org) o a través de la OIT.

LOS AUTORES
Ginebra, Otoño de 2003

1. CONCEPTOS BÁSICOS: PROTECCIÓN SOCIAL Y TRANSFERENCIAS SOCIALES

Antes de abordar la temática propia de este libro será necesario definir algunos conceptos que se utilizarán como antecedentes para el análisis de la financiación de la protección social, las transferencias sociales, el presupuesto social, las desigualdades en el ingreso y la eficiencia en las transferencias.

En este capítulo, el concepto de «protección social» se define, de forma algo restrictiva, en términos económicos y financieros. La protección social es el conjunto de medidas que una sociedad establece y aplica para proporcionar a sus miembros alguna forma de seguridad en su ingreso; estas medidas necesariamente han de causar un profundo impacto en la distribución del ingreso en el país. Como se señaló en la Introducción, el ámbito del análisis que se emprende en este libro se limita, por lo general, a medidas que pueden caracterizarse como transferencias formales de ingreso en efectivo (como las transferencias monetarias en forma de pensiones o de prestaciones para los hijos) o en especie (como el suministro de asistencia médica). Las transferencias formales excluyen, por consiguiente, cualquier medida de protección social que no esté relacionada con transferencias de ingreso en dinero o en especie como, por ejemplo, las garantías de empleo otorgadas en los antiguos países de economía planificada, o las estrategias individuales o intrafamiliares de gestión de riesgos, tales como las de ahorro, propiedad de la vivienda, pluriempleo o las transferencias informales entre personas en el ámbito familiar.

Aunque el resto de este libro se centrará en las transferencias formales de protección social, el presente capítulo considera las transferencias de ingreso en un contexto más amplio que incluye todas las transferencias (formales e informales) que se efectúan en una sociedad. Se intentará también determinar si existe un nivel «normal» de transferen-

cias en una determinada sociedad. Todo ello proporcionará un marco de referencia nuevo y diferente para el debate sobre lo accesible de una protección social integral «desde la cuna hasta la sepultura». En líneas generales, el razonamiento es el siguiente: si una sociedad redistribuye mediante transferencias informales un volumen mucho mayor de ingresos que el que se registra en las estadísticas oficiales, formalizando dichas transferencias, o mediante la introducción de nuevas prestaciones o de la expansión de los sistemas vigentes de prestaciones, es posible que en esa sociedad no se produzca aumento alguno del nivel global de transferencias. Lo más que podría suceder es que las transferencias intrafamiliares, que antes eran informales, se transformen en transferencias formales en las que la carga de la financiación y de la entrega de las prestaciones recaería sobre más hombros.

1.1. PROTECCIÓN SOCIAL MEDIANTE TRANSFERENCIAS SOCIALES

Se señaló antes que en una determinada sociedad la protección social, tal como se entiende en este texto, consiste esencialmente en un sistema de transferencias que redistribuyen el ingreso dentro de las unidades familiares o entre diferentes unidades familiares. Exploremos ahora con más detalle aquella definición «financiera», algo restrictiva, de la protección social.

Las transferencias de ingreso, también llamadas «prestaciones» en el argot propio de la protección social, pueden consistir en transferencias en dinero o en especie. Ambos tipos pueden considerarse respuestas a la necesidad de ayudar a las personas a afrontar determinados riesgos (por ejemplo, la disminución de sus ingresos por razón de enfermedad o de insolvencia del negocio familiar en el sector económico informal) o simplemente con el objetivo de equiparar los niveles de consumo dentro de un grupo social o de una sociedad. El concepto de transferencia monetaria es muy sencillo: unas personas transfieren a otras ciertas cantidades de dinero. Las transferencias en especie son también transferencias de ingreso. Si alguien se beneficia de la asistencia sanitaria gratuita (es decir, de los servicios de cuidado de la salud disponibles para todos, financiados con impuestos y que se prestan gratuitamente en el punto de entrega a todas las personas que viven en el país, sin tener en cuenta su capacidad de pago de los servicios o los pagos de impuestos o cotizaciones que esas personas hayan efectuado anteriormente), la utilización que se hace de ese servicio es en realidad una transferencia de ingreso equivalente al costo monetario del servicio utilizado. Un elemento esencial en la definición de la transferencia social en el marco de la protección social es el flujo real de ingreso entre grupos o entre individuos. La existencia de este flujo puede resultar del hecho de que

la persona que lo recibe estuviera cubierta por un seguro, o de que el Estado o la comunidad decidiera que era necesario lograr una cierta igualdad en la distribución del ingreso. En el Recuadro 1.1 se especifican las razones por las que las prestaciones de seguros se consideran también transferencias de ingreso.

Sin embargo, las transferencias de ingreso son en sí mismas un medio más que un fin. Su finalidad (otro elemento esencial en la definición de la protección social como un conjunto de transferencias sociales) es:

- garantizar un nivel mínimo de utilización por personas que viven en la pobreza o en los umbrales de la misma,
- sustituir en su totalidad o en parte las pérdidas de ingreso resultantes de ciertas contingencias, o
- lograr un nivel más alto de igualdad en los ingresos.

Una protección social eficaz de las personas no es el resultado de las transferencias monetarias que se realicen, sino más bien de la transferencia de derechos a un cierto nivel de consumo. En realidad, a un jubilado no le importa demasiado cuánto dinero en términos nominales le depositan todos los meses en su cuenta bancaria. Lo que sí le importa es lo que él o ella (o sus nietos) puedan comprar con ese dinero. Es importante tener en cuenta que el consumo, en este contexto, incluye el «consumo», es decir, la utilización de cosas tan esenciales como servicios de asistencia sanitaria, niveles elementales o superiores de educación y alojamiento (vivienda).

La consideración de las prestaciones de protección social como derechos a un cierto nivel de consumo será de ayuda para dar respuesta a una cuestión importante que con frecuencia se suscita en el marco del debate actual en torno a la capitalización o la no capitalización de los regímenes de pensiones. El problema estriba en que si las personas se ven obligadas a ahorrar para sus futuras pensiones, ¿podríamos pensar que estamos en presencia de una transferencia entre individuos, o tal vez que este régimen de protección social no es sino una transferencia de ingreso entre las diferentes etapas de la vida de una persona? El dinero que alguien ingrese en su cuenta bancaria seguirá en la misma cuando se jubile, o al menos una parte del mismo, dependiendo de lo bien que su ejecutivo bancario haya gestionado la cuenta a lo largo de su vida activa. Sin embargo, uno no puede en realidad ejercer influencia en el nivel de consumo de bienes y servicios que su dinero podrá comprar. Si los productores activos del PIB no quieren proporcionarle una cuota tan grande de consumo como la esperada, es probable que ellos aumenten los precios de los bienes y servicios que más necesita (por ejemplo, la asistencia a personas de edad avanzada, o la entrega a domicilio de productos de la tienda de comestibles), o hallarán la manera de gravar

su ingreso con el fin de impedir que su pensión de jubilación alimente la tasa de inflación. En último término, tendrán que convenir en compartir de algún modo el consumo financiado por el PIB actual.

Recuadro 1.1. Prestaciones de seguros como transferencias de ingreso

Supóngase que un régimen de seguro de invalidez cubre a toda la población activa. Cada año, cualquier persona k con cobertura de seguro afronta un riesgo de discapacidad que puede describirse por la probabilidad pi de «entrada en la invalidez», en el lenguaje de los actuarios de seguros. El riesgo financiero que asume el régimen de seguro para dicha persona en un año determinado t es el producto de la probabilidad pi por el monto de las prestaciones bi a las que dicha persona tiene derecho durante el año (es decir, entre el momento de incidencia de la invalidez y el final del período). El riesgo total que el régimen de seguro deberá afrontar por nuevas entradas NE durante el año t es:

$$NE_t = \sum_{ki} pi_{k,t} * bi_{k,t} \quad (1.1.1)$$

Junto con el gasto para los casos de discapacidad que ocurrieron en años anteriores, para los que todavía tienen que pagarse las prestaciones EO , el gasto total (prestaciones) GT esperado para dicho año asciende a:

$$GT_t = EO_t + NE_t \quad (1.1.2)$$

GT es el gasto total esperado para el año t (haciendo de momento caso omiso de los costos de gestión). En un régimen clásico de seguridad social con sistema de reparto según la cotización, este gasto total ha de cubrirse con las cotizaciones (sin tener en cuenta, para seguir con el razonamiento, otros ingresos propios de un régimen de seguridad social) y se calcula de la siguiente manera:

$$GT_t = p_t * pm_t = ITC_t = T_t * STA_t = con_t * cm_t \quad (1.1.3)$$

donde:

ITC = ingreso total por cotizaciones

p = cifra promedio de beneficiarios en t

pm = prestación media en t

T = tasa de cotización en el año t

STA = salario total asegurable de todos los cotizantes al régimen

con = cifra promedio de cotizantes en t

cm = cotización media.

TE es, pues, igual a la t -ésima parte del ingreso total ITC de los cotizantes activos. Es el monto del ingreso transferido por un promedio con de cotizantes para una media de p beneficiarios en el año t . De ahí que las prestaciones del seguro se consideren transferencias de ingreso. La diferencia entre las prestaciones del seguro y las transferencias universales incondicionales (prestaciones) o transferencias sujetas a la veri-

ficación de los recursos de las personas para determinar su derecho a percibir la prestación se reduce sencillamente a la naturaleza jurídica de los derechos (es decir, tener derecho a las prestaciones como cotizante, o como residente, o como residente que satisface una determinada condición para su selección, por ejemplo, su pobreza). Nuestro interés en este texto se centra en las técnicas y en los métodos empleados para asegurar que al gasto total *GT* le correspondan cantidades equivalentes de recursos.

Debería tenerse presente que cualesquiera que sean las prestaciones que un régimen de protección social pueda prometer no podrán causar en el corto plazo impacto alguno en el tamaño de la tarta del consumo que hay que distribuir entre las personas activas y no activas; a lo sumo se podrá intentar regular el tamaño relativo de las porciones de la tarta. A largo plazo, sin embargo, podrán ayudar de manera indirecta a aumentar el tamaño de la tarta (por ejemplo, manteniendo en buen estado de salud a la fuerza laboral que ya esté en proceso de envejecimiento). El tamaño total de las tartas del futuro recibirá también la influencia de muchos otros factores, como la evolución demográfica, la calidad de la población activa, los cambios en los mercados mundiales, el volumen de las inversiones nacionales, la calidad del sistema educativo, etc.

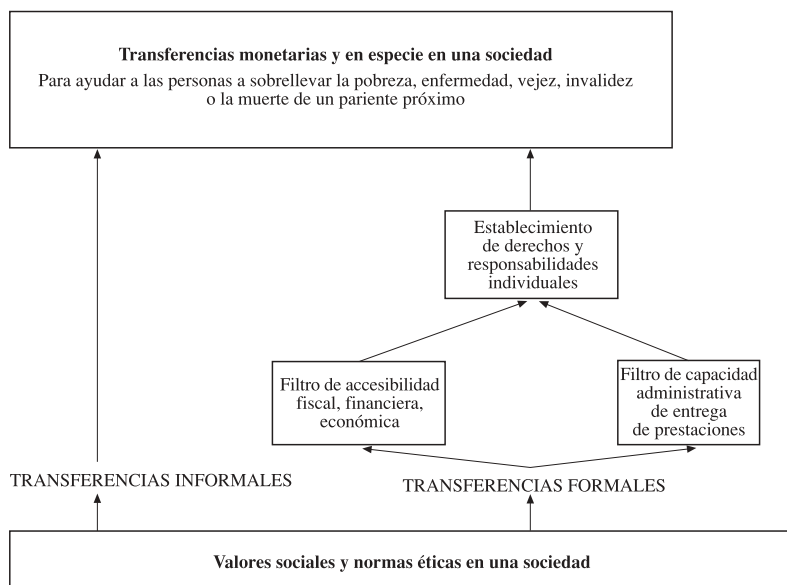
Una conclusión importante que puede extraerse de este análisis es que ningún régimen de protección social, sea lo que sea lo que promete o la manera en que se financie, podrá garantizar un determinado nivel absoluto de consumo o utilización en un futuro próximo o lejano. Lo más que puede hacer es intentar emitir derechos a una cuota relativa de utilización total actual o futura en una determinada sociedad. Cuanto más largo sea el horizonte temporal de las promesas formuladas, tanto mayor será la incertidumbre respecto de los niveles absolutos de utilización.

En cualquier caso, los regímenes de protección social producen profundos efectos en la distribución del ingreso en un país. El tamaño y la naturaleza de los ajustes en la distribución nacional del ingreso previa a las transferencias son básicamente cuestión de ética. Cada sociedad determina el nivel de prestaciones sociales que una persona debería disfrutar en caso de producirse una determinada contingencia.

Así, pues, las transferencias sociales transforman las normas éticas en ingresos monetarios o en especie que se traspasarán a su vez a los niveles de consumo. En principio, una sociedad puede decidir si redistribuye de manera formal o informal el ingreso a fin de satisfacer aquellas normas éticas. La Figura 1.1 muestra el mecanismo básico de ese proceso redistributivo. Los valores y las normas de la sociedad establecen que las personas necesitadas deberían recibir un cierto nivel de asistencia. La escala de preferencias de la sociedad, la experiencia y las

capacidades administrativas determinarán entonces si estas transferencias deberían organizarse formalmente mediante leyes establecidas o dejarse en manos de la iniciativa privada.

Figura 1.1
LA PROTECCIÓN SOCIAL TRANSFORMA LAS NORMAS ÉTICAS EN TRANSFERENCIAS



Fuente: OIT.

Si se ha decidido formalizar un cierto tipo de transferencias, el régimen deberá pasar entonces por un filtro de accesibilidad económica, fiscal y financiera, así como por un segundo filtro de capacidad administrativa para el suministro de prestaciones. Un sistema básico de protección social que ofrezca prestaciones muy modestas puede ser fiscalmente accesible en un país de bajos niveles de ingreso, si bien cabe la posibilidad de que ese país no cuente con la maquinaria administrativa necesaria para un procedimiento complejo de verificación de los recursos personales o per cápita. Por otra parte, es posible que un país tenga a su disposición una sofisticada maquinaria administrativa, pero sea incapaz de sobrellevar la carga financiera adicional de un nuevo sistema de prestaciones. Éste puede ser el caso en algunos países en transición.

Las transferencias sociales producen diversos efectos en la población. Para citar sólo algunos, ayudan a restablecer o conservar un buen estado

de salud o hacen más llevadera una enfermedad; apoyan financieramente a las familias, alivian las preocupaciones de los padres respecto al futuro de sus hijos, aligeran la carga que trae consigo el cuidado de las personas de edad avanzada, y ayudan también a mantener un determinado nivel de productividad de la mano de obra con lo que prestan un apoyo de crucial importancia para la paz y la cohesión social. Todo ello se logra, en último término, mediante transferencias monetarias y en especie que equivalen a un cierto nivel de utilización que la población activa cede en beneficio de las personas inactivas y de los pobres.

Las medidas estadísticas, como las que se aplican en el Capítulo 2, sólo registran por lo general transferencias sociales formales. Sin embargo, la presencia de un escaso número de tales transferencias no implica necesariamente que una sociedad no sienta preocupación por los menos afortunados, puesto que es posible que les esté transfiriendo recursos por vías informales. Dado que prácticamente ninguna sociedad permitirá que su población inactiva o dependiente muera de hambre (excepto en situaciones de la más extrema pobreza), ha habido y habrá siempre transferencias de ingreso en una forma o en otra entre los grupos activos y los inactivos o dependientes en una sociedad. En el sector informal, muchas de esas transferencias se harán en especie, como el suministro de alimentos y de vivienda para niños y ancianos, para los miembros inválidos o desempleados de una familia, de un clan social o de una aldea. En el sector formal, la sociedad en gran medida, aunque no plenamente, ha dispuesto el establecimiento de sistemas formales de protección social para realizar esas transferencias. Este es el caso en la mayoría de los países de la OCDE y de Europa central y oriental. A pesar de ello, en todas las sociedades nacionales las transferencias formales de protección social siguen complementándose con transferencias informales dentro de las familias, de los clanes sociales y de las comunidades, si bien es cierto que en muchos países de la OCDE estas transferencias informales no son sino residuos de antiguas tradiciones.

Todos los sistemas de transferencias, tanto formales como informales, tienen cuatro componentes:

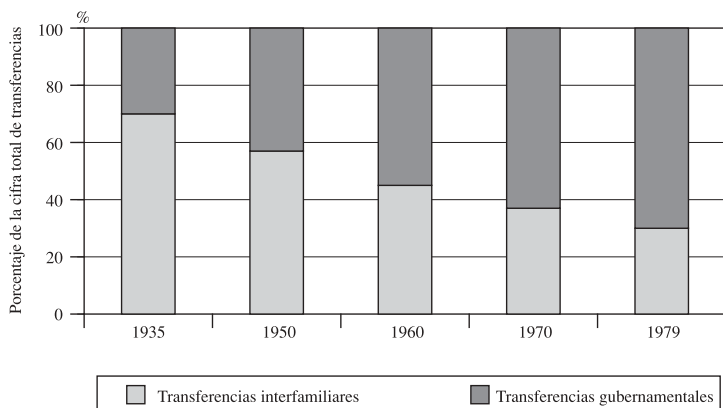
- financieros;
- normas que regulan los derechos;
- una organización que opera los flujos redistributivos y/o los proveedores de bienes y servicios, y
- destinatarios.

La diferencia fundamental entre las transferencias formales y las informales es que en los regímenes formales los cuatro componentes citados se definen o deben estar definidos por ley o por convenios con-

tractuales, mientras que en las transferencias informales uno o dos, al menos, de esos componentes (si no todos ellos) se definen sobre una base *ad hoc*, de acuerdo con obligaciones legales tradicionales o generales dentro de las unidades familiares.

En cualquier caso, en términos económicos los sistemas formales e informales de transferencias se sustituyen unos por otros. Si uno existe o no funciona, se desarrollará el otro. No está suficientemente claro si la introducción de transferencias públicas (que constituyen el grueso de las transferencias formales) reemplaza a las transferencias informales privadas de una en una. Lampman y Smeeding (1983, p. 45-66) establecieron que la *ratio* de transferencias privadas respecto de las públicas en la cifra total de transferencias recibidas por las unidades familiares se invirtió prácticamente en los Estados Unidos entre mediados de la década de 1930 (cuando se introdujo el sistema de seguridad social) y 1980 (véase la Figura 1.2). Sin embargo, dichos autores señalan también que el nivel absoluto de transferencias privadas interfamiliares ha permanecido casi inalterado. Esto significa que mientras el sistema público ha asumido una creciente cuota de responsabilidad en la protección social nacional, también puede haber aumentado el nivel global de protección (o de transferencias) en términos absolutos en vez de haber simplemente reemplazado a las transferencias informales.

Figura 1.2
DESPLAZAMIENTO DE LAS TRANSFERENCIAS
INTERFAMILIARES HASTA LAS GUBERNAMENTALES.
ESTADOS UNIDOS, 1935-80



Fuente: Lampman y Smeeding (1983).

1.2. SISTEMAS INFORMALES DE TRANSFERENCIAS

Las transferencias informales intrafamiliares e intracomunitarias pueden desglosarse en toda una gama de diferentes tipos que esencialmente pueden agruparse en tres encabezamientos principales: transferencias para la infancia, para la edad activa y para la vejez. Si se trata de familias nucleares y extendidas, suelen consistir simplemente en compartir el ingreso y el consumo o utilización entre los que mantienen a la familia y los miembros dependientes de la misma, así como la prestación de servicios de enfermería en casos de enfermedad o de discapacidad física duradera. La solidaridad en las crisis vitales suele extenderse también a comunidades y clanes muy unidos. Nótese, sin embargo, que las prestaciones al amparo de esos arreglos informales son *ad hoc* y sumamente inseguras. La carga del apoyo recae sobre las familias y su confiabilidad dependerá de la relativa afluencia económica de la familia o de la comunidad, así como de la estabilidad de su situación económica. Estas familias o comunidades están sujetas a riesgos comunes tales como malas cosechas como consecuencia de condiciones meteorológicas adversas o disturbios políticos. A menudo, las prestaciones están también condicionadas a la conformidad con normas de comportamiento de la sociedad, que pueden ser la antítesis de los intereses e incluso de la dignidad de las personas.

Los niveles de prestaciones son asimismo extremadamente desiguales. Las familias generosas pueden dar más que otras, las comunidades ricas pueden aportar más que las demás, o a la inversa. Cuanto mayor sea el grado de dependencia en una familia o en una comunidad, tanto menor será probablemente la prestación potencial. Existe un largo historial de publicaciones sobre modelos de transferencia del ingreso y de distribución del consumo dentro de las unidades familiares. Una de las variables clave de resultados utilizada para medir la equidad en la distribución intrafamiliar del consumo es el nivel y la calidad del consumo de alimentos.

En algunos países en desarrollo, según se informa, la distribución del consumo de alimentos sigue siendo muy desigual. Un estudio realizado en Pakistán concluye: «Es posible que en una familia bien provista de alimentos alguien esté desnutrido como consecuencia de una enfermedad, de cuidados inadecuados o de la distribución injusta o no equitativa de los alimentos» (Nazli y Hamid, 1999, p. 21). Entre los desnutridos, «las niñas sufren más que los niños» (*ibid.*, p. 11). Al parecer, el grado de control femenino del ingreso en los hogares está altamente correlacionado con la equidad en la distribución del consumo entre los miembros de la familia. El grado de control, a su vez, parece estar correlacionado con el nivel de educación de las mujeres¹. El pa-

¹ Aportan pruebas de ello, por ejemplo, Simister y Piesse (2002) para la República Sudafricana, y Koolwal y Ray (2002) para Nepal.

norama no está tan claro cuando se trata de la financiación del acceso a servicios básicos de salud. Otras fuentes no señalan prejuicios de género en lo que respecta a los servicios esenciales para la salud. Si bien Nazli y Hamid (1999) encuentran ciertos prejuicios contra las niñas en Pakistán, Sauerborn *et al.* (1996) no perciben tales sesgos en Burkina Faso, aunque mencionan un marcado sesgo en la utilización del cuidado de la salud respecto de personas en edad activa.

Los modelos existentes en el reparto del ingreso (y del consumo) en el seno de las unidades familiares juegan, evidentemente, un papel decisivo en la eficacia de las transferencias sociales formales. Su importancia puede ser aún mayor en la zona gris que existe entre las transferencias formales e informales. Las pensiones básicas universales (por ejemplo, en Brasil, Namibia y la República Sudafricana) tienen efectos importantes para el bienestar de unidades familiares enteras, incluso si las prestaciones de jubilación que reciben no llegan a un dólar estadounidense por día. Los pensionistas más ancianos parecen estar actuando como agentes informales de asistencia social en sus hogares. El pago de una pensión básica a los ancianos en una unidad familiar está correlacionado con mejoras en el tamaño y peso de los niños, así como en la matrícula y asistencia a las escuelas (véase Barrientos y Lloyd-Sherlock, 2002). Incluso cuando el llamado efecto de «deslizamiento» no llega a ser perfectamente equitativo, esas combinaciones de medidas de protección social formal e informal pueden constituir una manera válida y realista de ampliar eficazmente la cobertura de la protección social en los países en desarrollo. Con todo, aún hay que investigar más sobre los efectos distributivos de esas combinaciones, como también sobre la sostenibilidad financiera a largo plazo de esos sistemas de transferencias.

Existe también información acerca de la naturaleza y el tamaño de las transferencias informales entre unidades familiares. Hay abundante bibliografía sobre los motivos, alcances y determinantes de las transferencias privadas entre unidades familiares en diferentes países y existen pruebas de que las transferencias privadas en los llamados países desarrollados y en desarrollo no son de carácter puramente altruista sino que en gran medida están motivadas por un intercambio de transferencias por servicios explícitos o implícitos u otros bienes (véase por ejemplo, Cox y Jakobson, 1995, y Cox *et al.*, 1996). Es evidente que la condicionalidad económica en las transferencias informales reduce su eficacia contra la pobreza.

En numerosos países en desarrollo, las transferencias sociales formales no llegan ni al 20 por ciento de la población total. Las transferencias informales basadas en la solidaridad y en los valores de la familia y de la comunidad tendrán necesariamente que desempeñar un importante papel en muchas sociedades en el futuro. Es de lamentar, sin embargo, que como consecuencia de la migración rural-urbana y de la

existencia de nuevos riesgos externos, como la pandemia del SIDA, muchas familias o pequeñas comunidades no estén ya en disposición de ofrecer protección social básica a todos sus miembros. Nuevas fuentes de solidaridad de mayor tamaño deberán tomar gradualmente el relevo. Como se mencionó antes, una combinación de mecanismos formales e informales de protección social puede ser la solución más prometedora, pero una sólida gestión financiera de los regímenes de transferencias formales sigue teniendo una importancia decisiva para alcanzar resultados satisfactorios.

1.3. SISTEMAS FORMALES DE TRANSFERENCIAS

El sistema clásico de transferencia formal proporciona tres tipos básicos de transferencias a partir de la estructura de las prestaciones que se presenta en la Tabla 1.1.

Tabla 1.1
TRANSFERENCIAS EN LA PROTECCIÓN SOCIAL FORMAL

<i>Grupo receptor de transferencias de personas activas empleadas</i>		
<i>Infancia</i>	<i>Edad activa</i>	<i>Vejez</i>
Prestaciones familiares (asignaciones para la infancia)	Asistencia social	Pensiones de vejez
Prestaciones de asistencia sanitaria	Prestaciones monetarias a corto plazo	Pensiones de sobrevivientes
Asistencia social	Prestaciones de cuidado de la salud	Asistencia social
Subsidios para la vivienda	Subsidios para la vivienda	Subsidios para la vivienda
Prestaciones de educación	Prestaciones por desempleo	Prestaciones de cuidado de la salud
Asistencia de larga duración	Subsidio de invalidez	Asistencia de larga duración
	Prestaciones de rehabilitación	
	Prestaciones de sobrevivientes	
	Asistencia de larga duración	

Todas estas transferencias formales confluyen hacia el mismo objetivo que las transferencias informales en el sector informal o que el resto de las transferencias informales en el sector formal. Todas ellas van dirigidas a lograr que el grupo inactivo utilice bienes y servicios, ya sea de acuerdo con sus necesidades o según el nivel previamente financiado por el ingreso derivado del empleo o del trabajo autónomo. Dado que los sistemas formales de transferencias sociales operados mediante los sistemas nacionales de protección social constituyen el núcleo de este libro, es necesario definirlos aquí con todo detalle, por engorroso que ello pueda resultar para el lector.

1.3.1. Definición de la protección social formal, sus funciones, instituciones y fuentes de financiación²

Para los fines propios de este texto, es preciso definir el ámbito material del término «protección social». En la bibliografía y en el debate público sobre temas sociales, este término ha ido sustituyendo progresivamente al de «seguridad social» el cual, aunque fuera de uso común en décadas pasadas, suele entenderse como el conjunto de transferencias que tienen su origen en el empleo del sector formal. Si bien la expresión «protección social» es un concepto más amplio, no goza todavía de aceptación universal, de modo que es aquí conveniente y oportuno definirlo.

Un sistema nacional de protección social (SNPS) puede describirse esencialmente como un sistema de regímenes de transferencia social que interviene mediante funciones legalmente establecidas y determinadas en aquellos casos en los que se pone de manifiesto un conjunto definido de necesidades. Este libro incorpora definiciones y clasificaciones desarrolladas dentro del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS) como punto de partida, dando un carácter más universal a la definición del SEEPROS al añadirle varias categorías de necesidades y de funciones que parecen apropiadas para países en desarrollo. Un análisis más pormenorizado de la definición y del campo de aplicación del término «protección social» se encuentra en el Anexo 1-A1 al final del presente capítulo.

En numerosos países, los sistemas de protección social se componen de cuatro elementos³:

- regímenes de seguridad social: regímenes de prestaciones en función del empleo, como las pensiones relacionadas con el empleo: prestaciones en metálico de corta duración; prestaciones

² Esta sección está sólidamente basada en los conceptos y definiciones utilizados por Hageméjer (2000).

³ Véase Cichon y Samuel (1995), pp. 1 y 2.

- por accidentes del trabajo y por desempleo; y tal vez alguna modalidad de prestación para el cuidado de la salud;
- regímenes universales de prestaciones sociales: regímenes de prestaciones para todos los ciudadanos, incluyendo las asignaciones familiares financiadas con impuestos así como las prestaciones para el cuidado de la salud;
 - regímenes de asistencia social: sistemas para atenuar la pobreza destinados a ciudadanos y residentes con necesidades especiales;
 - regímenes de prestaciones complementarias: tal como se establecen en convenios colectivos o basados en la comunidad, o en contratos individuales legalmente autorizados y manejados de ordinario por cooperativas o entidades del sector privado.

Un régimen de protección social es un conjunto definido de normas, sustentado por una o más unidades institucionales, que rigen el suministro y la financiación de transferencias de protección social. Las instituciones que suelen estar involucradas son:

- regímenes de seguros sociales;
- gobiernos nacionales, regionales o locales;
- fondos de pensiones autónomos y autoadministrados;
- compañías aseguradoras;
- empleadores públicos y privados;
- mutualidades (seguros);
- entidades privadas de bienestar y asistencia.

Cada una de estas instituciones puede administrar uno o más regímenes. Todo el conjunto de los regímenes de protección social que operan en un determinado país recibe aquí el nombre de *Sistema Nacional de Protección Social* (SNPS). Esta definición es prácticamente idéntica a la de «estado de bienestar» que se utiliza en los textos económicos anglosajones. La definición de «estado de bienestar» sigue siendo algo imprecisa. Nick Barr (1993, pp. 6-7) escribió: «El concepto de estado de bienestar... desafía una definición precisa y no se ha hecho ningún intento para ofrecer una... incluso Richard Titmuss (1958) eludió hacerlo». Por pragmatismo, utilizaremos los términos «sistema nacional de protección social» y «estado de bienestar» de manera intercambiable, aunque preferimos el primero de los dos.

Conviene advertir en este contexto que en la definición de la protección social formal se incluyen también algunas transferencias que están a cargo del sector privado, pero sólo aquellas que estén legalmente autorizadas. Los convenios privados entre personas físicas y agentes

institucionales privados que no estén establecidos por las autoridades públicas, así como los acuerdos estrictamente privados entre personas físicas, no tienen carácter formal y no son, por tanto, objeto de consideración en este libro⁴.

Las funciones esenciales de un SNPS (además de la función general de equiparación de los ingresos) y las necesidades a las que ha de hacer frente, se especifican en la Tabla 1.2. En el lenguaje propio de la gestión del riesgo, muchas de esas necesidades pueden definirse como «riesgos» (aunque no todas, como sucede con la necesidad de prestar asistencia a la infancia).

Tabla 1.2
NECESIDADES CUBIERTAS POR UN SNPS Y SUS FUNCIONES

<i>Tipo de necesidad: la persona frente a...</i>	<i>Funciones del SNPS para hacer frente al tipo de necesidad</i>
Enfermedad	Transferencias monetarias en sustitución del ingreso en relación con enfermedades físicas o mentales, excluyendo la invalidez en caso de incapacidad para el trabajo
Mal estado de salud o necesidad de aliviar sus efectos	Suministro de bienes y servicios de asistencia sanitaria necesarios para conservar, restablecer o mejorar la salud de las personas protegidas, sin tener en cuenta el origen de la afección (= transferencia indirecta de ingreso)
Invalidez	Transferencias monetarias y en especie (excepto cuidado de la salud) en sustitución del ingreso y en relación con la incapacidad de las personas físicas o mentalmente discapacitadas para emprender actividades económicas o sociales
Vejez	Transferencias monetarias y en especie en sustitución del ingreso (excepto cuidado de la salud) en relación con la edad avanzada de las personas
Sobrevivencia/pérdida del sostén de la familia	Transferencias monetarias y en especie en sustitución del ingreso (excepto cuidado de la salud) en relación con el fallecimiento de un miembro de la familia
Asistencia a la familia/ educación de los hijos	Transferencias monetarias y en especie (excepto cuidado de la salud) según los costos del embarazo, parto y adopción, crianza de los hijos y cuidado de otros miembros de la familia

⁴ Bajo determinadas condiciones pueden considerarse como sustitutos para convenios inducidos por el gobierno.

Tabla 1.2 (cont.)

<i>Tipo de necesidad: la persona frente a...</i>	<i>Funciones del SNPS para hacer frente al tipo de necesidad</i>
Desempleo	Transferencias monetarias y en especie (excepto cuidado de la salud) en sustitución del ingreso y en relación con el desempleo
Vivienda inadecuada	Transferencias financieras o transferencias en especie para sufragar/aligerar el costo de la vivienda
Pobreza y exclusión social, estado nutricional inadecuado	Transferencias de ingresos en metálico o en especie con el fin de garantizar un nivel mínimo de utilización (excepto cuidado de la salud), dirigidas de manera específica a mitigar la pobreza y la exclusión social, siempre que no estén cubiertas por alguna de las restantes funciones. Transferencias directas/indirectas, monetarias y en especie para mantener un nivel apropiado de nutrición
Acceso inadecuado a la educación (básica)	Libre acceso a la educación pública y transferencias monetarias y en especie para facilitar la asistencia a la escuela (estipendios, libros de texto gratuitos, etc.); el nivel de educación para el que se garantiza el acceso dependerá a su vez del nivel de desarrollo económico del país

1.3.2. Estructura financiera de los sistemas nacionales de protección social

El presente texto se centra en la descripción de herramientas para el diseño y la gestión apropiada de la estructura financiera de los sistemas nacionales de protección social. Utilizando el lenguaje de la teoría de redes, la estructura financiera va siguiendo paso a paso la senda del dinero que entra en un SNPS desde sus orígenes (fuentes) hasta sus destinos (sumideros). Una de las herramientas más poderosas que se utilizan para describir esta estructura es un gráfico de *flujo de fondos*. Este gráfico sirve, entre otras cosas, para aclarar las dudas sobre quién está financiando un régimen determinado y sobre las fuentes de financiación del sistema de protección social en su conjunto.

En la definición clásica de contabilidad nacional pueden identificarse las siguientes fuentes de dinero:

Recursos de financiación de la protección social, según su origen:

I. Todas las unidades internas

Sector público

Gobierno general

Gobierno central

Gobiernos regionales y locales

Fondos de la seguridad social

Organismos financieros y no financieros

Instituciones sin fines de lucro que sirven a las unidades familiares

Sector privado

Sociedades anónimas (financieras y no financieras)

Instituciones sin fines de lucro que sirven a las unidades familiares

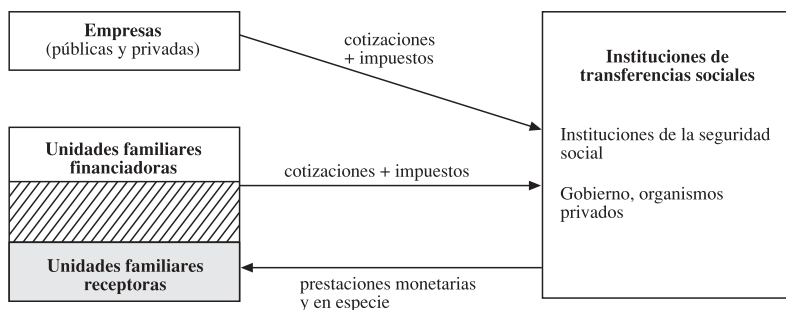
Unidades familiares

II. Resto del mundo (ayuda extranjera, etc.)

Hasta aquí un análisis de primer nivel. Sin embargo, un análisis de segundo nivel revela de inmediato el hecho de que el gobierno en sí mismo no genera ingresos (o si lo hace es en una medida muy limitada) para los sistemas de transferencias sociales, sino que su función es la de redistribuirlos. El gobierno recibe pagos de impuestos de las sociedades anónimas y de otras empresas, de los individuos y de las unidades familiares, así como del resto del mundo (a través de derechos de importación), y destina una parte de sus ingresos totales a la financiación de un sistema de transferencias sociales. Un gráfico de flujo de fondos puede tener en cuenta este segundo nivel de análisis.

La Figura 1.3 presenta el principal flujo global de dinero en un SNPS formal que conste de varios regímenes distintos de transferencias. Las prestaciones se financian con los impuestos y cotizaciones aportadas a las instituciones de transferencia social por un subconjunto de todas las unidades familiares (unidades financiadoras), así como por las empresas o empleadores públicos y privados. Estas instituciones de transferencias organizan la recaudación de recursos (impuestos y cotizaciones) y los distribuyen de acuerdo con la legislación vigente a otro subconjunto de unidades familiares privadas (unidades receptoras).

Figura 1.3
FLUJO BÁSICO DE FONDOS EN UN SNPS



Fuente: OIT.

Es importante subrayar que los subconjuntos de unidades familiares de financiación y de recepción no están inconexos; es decir, la mayoría de las unidades familiares financian y reciben transferencias. En un sentido intertemporal, y en su mayoría son a la vez financiadoras y receptoras (ya que en algunos períodos financian transferencias y en otros las reciben). No obstante, algunas de esas unidades pueden financiar y recibir transferencias de manera simultánea, como puede ser el caso de un régimen de seguro de salud al que un asalariado enfermo sigue aportando cotizaciones al mismo tiempo que recibe tratamiento de su médico y medicamentos gratuitos de su farmacia local. Lo mismo sucede en otros sistemas financiados con impuestos en los que las unidades familiares pagan impuestos y reciben prestaciones de forma simultánea, como es el caso en los sistemas universales de pensiones financiados con impuestos.

La Figura 1.4 ofrece una perspectiva desagregada del flujo de fondos en el SNPS de Alemania en 1998⁵. Las cifras adjuntas a las flechas o a las casillas señalan las cifras monetarias que salen de o entran en los organismos, empresas y unidades familiares. Puede observarse que la cantidad de dinero que sale de las unidades familiares y empresas no es igual a la cantidad que reciben las unidades familiares. En este punto se incurre en una violación de la ley fundamental de la teoría de redes: la suma total de dinero que entra en la red no es igual a la suma total del que emerge de la misma. Ello se debe a que los organismos que recaudan cotizaciones y otorgan prestaciones utilizan una parte de los recursos recibidos para administrar las transferencias. Por otra parte,

⁵ El sistema y la cifra incluyen los acuerdos privados facultativos que se utilizan en algunas definiciones alemanas pero, como se señaló anteriormente, caen fuera del ámbito de este libro.

esos organismos generan también ingresos no procedentes de impuestos y cotizaciones mediante inversiones, venta de servicios a terceros, etc. La diferencia entre la suma de los flujos que salen de una casilla y la de los flujos que entran en la misma es el gasto administrativo neto de la institución en cuestión (es decir, el gasto administrativo bruto menos el ingreso no procedente de cotizaciones e impuestos generado por la misma institución; véase en particular el flujo de salida x2-a2 de los valores desconocidos que corresponden a regímenes de seguro privado).

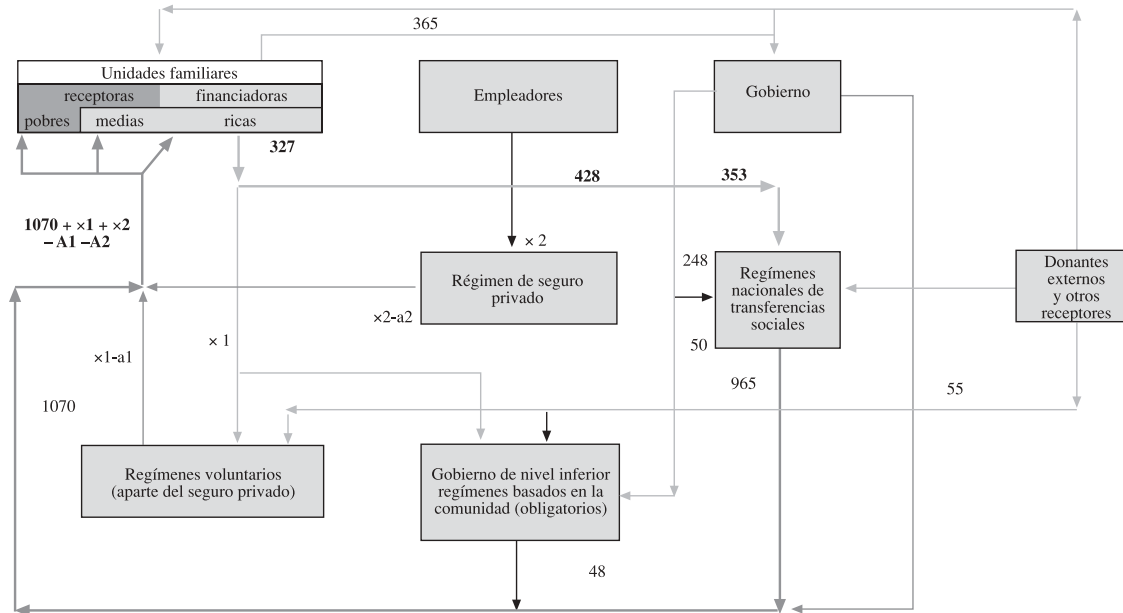
Un tercer nivel de análisis mostraría que algunos flujos de gasto y los costos administrativos generan también ingreso para las empresas y otros proveedores de servicios (hospitales, médicos en práctica privada, farmacias, residencias para personas mayores, compañías farmacéuticas, etc.) que venden bienes y servicios a la institución, así como el personal de la misma, que «vende» su trabajo a la institución.

No nos detendremos demasiado en los efectos de este tercer nivel, aunque deberían tenerse en cuenta al analizar los efectos políticos y económicos de un SNPS.

Se presenta una perspectiva más pormenorizada de la estructura financiera de un SNPS en forma de dos matrices que muestran las pautas de ingresos y gastos del sistema. La primera es una matriz de gasto funcional/institucional que señala qué institución contribuye y con qué monto o porcentaje del gasto social total en las diferentes funciones de protección del sistema. Es obvio que más de una institución puede asumir una determinada función y que, a la inversa, una institución puede hacerse cargo de más de una función. De forma paralela a la matriz gasto/institución, otra matriz de financiación aporta información sobre las fuentes de fondos para las diferentes funciones. Desde un punto de vista técnico, la construcción de estas matrices no siempre es fácil, ya que no todas las partidas de ingresos y gastos institucionales pueden asignarse claramente a funciones específicas; por otra parte, ingresos del mismo tipo y con origen en la misma fuente pueden financiar un cierto número de regímenes de protección social relacionados con diferentes funciones.

Para poder construir las dos matrices es preciso proceder al análisis detallado de la contabilidad de diferentes instituciones. Estos análisis pueden interpretarse también como resúmenes de un sistema de contabilidad social (SCS) que son compatibles con el Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas (SCN). Tanto la matriz de gastos como la de financiación son un compendio de los resultados de varias décadas de decisiones políticas sobre la financiación y la distribución por gobiernos y otros órganos decisorios en el sistema de protección social. El análisis que se presentará en los capítulos siguientes está esencialmente diseñado para ayudar al lector a establecer y a «manejar» esas dos matrices de forma conjunta, así como sus filas, columnas y casillas

Figura 1.4
ESTRUCTURA FINANCIERA DE UN SNPS (Alemania, 1998)¹



¹ Las prestaciones y el gasto administrativo de las instituciones del sector privado no pudieron determinarse con exactitud, de modo que se anotan aquí como variables X y A.

Fuente: OIT, sobre datos de EUROSTAT.

individuales. Un elemento de gestión consiste en proyectar los ingresos y gastos para algún período de tiempo futuro y/o simular los efectos de medidas alternativas de política. Todo esto se realiza mediante el presupuesto social, que es la técnica básica de financiación-gestión para el sector en su conjunto. En otro volumen de esta serie se explica la metodología en todos sus pormenores (véase Scholz *et al.*, 2000). En el Recuadro 1.2 (p. 28) se ofrece un resumen de la estructura de la contabilidad institucional en los sistemas de protección social y su relación con la contabilidad nacional y el presupuesto social.

Las Tablas 1.3 y 1.4 (pp. 26-27) presentan una perspectiva de la estructura del gasto total y financiación en un SNPS (o sistema formal de transferencias sociales) en un país en transición (en este caso, Lituania en 1998). Para simplificar las cosas, las matrices tratan exclusivamente de los ingresos y gastos administrados por instituciones públicas.

Tabla 1.3
MATRIZ FUNCIONAL/INSTITUCIONAL DEL GASTO DEL SNPS
EN LITUANIA, 1998
(como % del gasto total de protección social)

	<i>Institución del seguro social</i>	<i>Institución del seguro de salud</i>	<i>Gobierno central</i>	<i>Gobierno local</i>	<i>Empleadores</i>	<i>Total</i>
Funciones						
Asistencia sanitaria	—	26,9	0,5	—	—	27,4
Enfermedad	3,2	—	—	—	3,2	6,5
Invalidez	7,6	—	2,0	0,1	—	9,7
Sobrevivientes	2,2	—	0,0	0,4	—	2,6
Vejez	34,3	—	4,3	1,1	—	39,6
Asignaciones familiares	2,4	—	1,6	3,4	—	7,4
Desempleo	3,0	—	—	—	—	3,0
Vivienda	—	—	—	1,2	—	1,2
Asistencia social y otros	0,5	—	0,4	1,7	—	2,6
Total	53,2	26,9	8,9	7,8	3,2	100,0

Fuente: Estimaciones de la OIT basadas en *Protección social en Lituania, 1998, Compendio estadístico* (Statistics Lithuania, Vilna 2000).

Tabla 1.4
MATRIZ DE FINANCIACIÓN PARA EL SNPS DE LITUANIA, 1998
(como % del gasto total de protección social)

	<i>Cotizaciones a la seguridad social de los empleadores</i>	<i>Cotizaciones de los empleados, autónomos y otros</i>	<i>Otros ingresos de la seguridad social (p. ej., ingreso por inversiones)</i>	<i>Gobierno central</i>	<i>Gobierno local</i>	<i>Compañías e instituciones sin fines de lucro</i>	<i>Total</i>
Funciones							
Asistencia sanitaria	14,8	5,3	0,2	7,1	—	—	27,4
Enfermedad	0,1	3,1	—	—	—	3,2	6,5
Incapacidad	7,1	0,2	0,3	2,0	0,1	—	9,7
Sobrevivientes	2,1	0,1	—	—	0,4	—	2,6
Vejez	32,0	1,1	1,2	4,3	1,1	—	39,6
Asignaciones familiares	2,2	0,1	0,1	1,6	3,4	—	7,4
Desempleo	2,8	0,1	0,1	—	—	—	3,0
Vivienda	—	—	—	—	1,2	—	1,2
Asistencia social y otros	0,5	—	—	0,4	1,7	—	2,6
Total	61,6	10,0	1,9	15,4	7,9	3,2	100,0

Fuente: Estimaciones de la OIT basadas en *Protección social en Lituania, 1998. Resumen Estadístico* (Estadísticas de Lituania, Vilna, 2000).

1.4. EFECTOS EN EL INGRESO DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE TRANSFERENCIAS SOCIALES

Gran parte del impacto que los sistemas nacionales de transferencias sociales producen en los individuos y en las sociedades, por ejemplo, la influencia benéfica para la paz y cohesión social, y para el desarrollo personal y social no es directamente mensurable. Sin embargo, dado que todas las transferencias redistribuyen ingreso, el efecto real de las transferencias en la distribución del ingreso debería ser mensurable. En la Sección 1.4.1 se describen los instrumentos clásicos que se utilizan para medir la pobreza y las desigualdades, y se sugieren dos indicadores básicos para la medición de la eficiencia de los sistemas de transferencias sociales. Los analistas financieros podrían servirse de estos indicadores para evaluar la eficiencia redistributiva, ya sea de las transferencias individuales o del propio SNPS en su integridad. Las herramientas teóricas para medir de manera sistemática la eficiencia del sistema sobre una base macro todavía no han sido desarrolladas de forma adecuada. Por lo general, la eficiencia social, financiera y fiscal de las transferencias individuales ha sido puesta a prueba en estudios específicos, programas piloto controlados o los análisis de microsimulación⁶. A pesar de ello, en la Sección 1.4.2 se ofrece un resumen de las pruebas fácticas más importantes que están disponibles sobre los efectos redistributivos de las transferencias sociales.

1.4.1. Medidas de desigualdad, pobreza y eficiencia en las transferencias

1.4.1.1. Medida de la desigualdad en el ingreso

La representación gráfica de la desigualdad en el ingreso más utilizada es la curva de Lorenz. Esta curva traza el ingreso acumulado de todas las personas en un país o sociedad (o en un subgrupo de la misma) desde los más pobres hacia arriba. Las curvas de Lorenz pueden utilizarse para determinar diferentes tipos de ingreso o incluso de pagos de transferencias. Suponemos aquí que la curva traza el ingreso disponible, después de impuestos (es decir, de impuestos directos) de los individuos. Si el número total de miembros de la población y el ingreso total

⁶ Los modelos de microsimulación son modelos que operan sobre una base desagregada de unidades familiares. Se usan, por lo general, para evaluar los efectos de determinados regímenes de transferencias en el ingreso de diferentes tipos de unidades familiares. Si se diseñan adecuadamente, puede ser sustitutos casi perfectos para estudios piloto de alto costo. La «filosofía de modelación» básica de modelos de microsimulación se explica sucintamente en Scholz *et al.* (2000), p. 79 ss.

de la misma se normalizan ambos en 1, entonces la curva es una curva cóncava que en un gráfico bidimensional crece desde el punto (0/0) al (1/1). En un país con perfecta igualdad del ingreso la curva adoptaría la forma lineal especial de $f(x) = x$. La Figura 1.5 muestra dos distribuciones desiguales del ingreso y las compara con el caso de una perfecta igualdad del ingreso.

Recuadro 1.2. De las cuentas sociales a un sistema de contabilidad social y de presupuesto social

Las Tablas 1.3 y 1.4 se elaboraron basándose en la contabilidad de las instituciones de protección social. Se trata de un ejercicio relativamente sencillo para todas las funciones en las que las clásicas instituciones autónomas de seguridad social proporcionan las prestaciones. Este tipo de instituciones suele tener su ingreso propio y justifica todos sus gastos frente a ese ingreso. Como institución mantiene también sus propias cuentas de activo y pasivo. En otras instituciones estas cuentas son recopilaciones ficticias de gastos e ingresos, lo cual se hace necesario cuando una institución que proporciona un cierto tipo de prestación no lleva su propia contabilidad por estar inserta en una estructura más grande. Tal suele ser el caso en los regímenes de asistencia social en los que el suministro de la asistencia social es precisamente una función de un organismo del gobierno que puede desempeñar también algunas otras funciones, como el apoyo a acontecimientos culturales o a entidades deportivas nacionales, o la prestación de servicios de empleo.

El gasto de una institución que lleva sus propios libros contables, organizados por categorías principales, se estructuraría de ordinario de la siguiente manera:

Gasto de un régimen de protección social, por tipo:

Gasto por prestaciones

- Prestaciones monetarias
- Prestaciones en especie

Transferencias a otros regímenes

Otros gastos

- Reembolso de cotizaciones
- Amortización de préstamos
- Otros

Gastos administrativos

- Salarios y cotizaciones a la seguridad social para el personal
- Compra y mantenimiento de propiedades y equipos
- Otros

Los sistemas nacionales de protección social tienen diferentes fuentes de ingresos. Las principales son los impuestos y las cotizaciones, si bien se incluyen, entre otras fuentes, los intereses que devengan los ingresos o ciertos tipos de cargas (por ejemplo, multas por pagos atrasados de cotizaciones). Es típico que la parte de los ingresos de la cuenta corriente de una institución de protección social contenga las siguientes partidas:

Ingresos de un régimen de protección social, por tipos:

Cotizaciones a la seguridad social

- Cotizaciones de los empleadores a la seguridad social

Cotizaciones reales

*Cotizaciones imputadas*¹

- Cotizaciones sociales de personas protegidas

Empleados

Autónomos

Jubilados y otros

Financiación general por el Gobierno

- Impuestos asignados para fines específicos
- Ingresos generales

Transferencias de otros regímenes

Otros ingresos

- Ingresos de propiedades
- Otros.

Estas cuentas institucionales pueden servir de base para establecer la contabilidad social nacional en forma de tablas funcionales de gastos e ingresos, tal como se ha mostrado arriba, o sistemas de contabilidad social (SCS) que pueden considerarse como satélites del sistema de contabilidad nacional.

Debería advertirse que, si la contabilidad de todas las instituciones nacionales de protección social en un país se agrega en matrices de ingreso y gasto social nacional, desaparece la categoría «transferencias de o a otros regímenes». Más aún, sólo podrá obtenerse una perspectiva

¹ Las cotizaciones imputadas son cotizaciones ficticias que «se considera» financian una determinada prestación. Si el suministro de prestaciones monetarias de enfermedad durante los primeros días o semanas de enfermedad representa un pasivo para el empleador, deberían compensarse estos gastos en la contabilidad nacional o en las cuentas institucionales ficticias mediante cotizaciones ficticias de igual magnitud. En caso contrario, se incurriría en saldos no justificados en la contabilidad nacional global de la protección social.

completa del tamaño y de las operaciones financieras de un SNPS si se establece un SCS nacional. La contabilidad social recopila todos los ingresos y gastos de protección social, sienta las bases para la presupuestación integral o la planificación del gasto y de la financiación en el SNPS y es, por tanto, un elemento determinante en la administración de los recursos nacionales de la protección social.

Los presupuestos sociales son los instrumentos clave para la administración de los recursos de la protección social. Los presupuestos sociales son instrumentos de proyección y simulación que se elaboran a partir de la contabilidad social nacional estableciendo esencialmente la relación entre las partidas de gastos e ingresos y la evolución demográfica y económica. De este modo, el presupuesto social permite una planificación macrofinanciera en el sector social. Todo el proceso del establecimiento de cuentas sociales y de la elaboración de presupuestos sociales es de capital importancia para la gobernanza social nacional.

Las técnicas y la razón de ser del presupuesto social se explican detalladamente en Scholz *et al.* (2000).

Es obvio que la curva cóncava más baja representa un mayor grado de desigualdad. El grado de desigualdad se mide por lo general mediante el *coeficiente de Gini*, que representa el área comprendida entre las curvas cóncavas y la línea recta y se expresa como un porcentaje del triángulo por debajo de la línea recta. Es evidente que el coeficiente de Gini adopta valores entre 0 y 1, y que cuanto más pequeño sea el coeficiente de Gini más uniforme es la distribución del ingreso⁷.

Suponiendo que la función ingreso acumulativo $w(x)$ es una función continua, el coeficiente puede representarse matemáticamente de la siguiente manera:

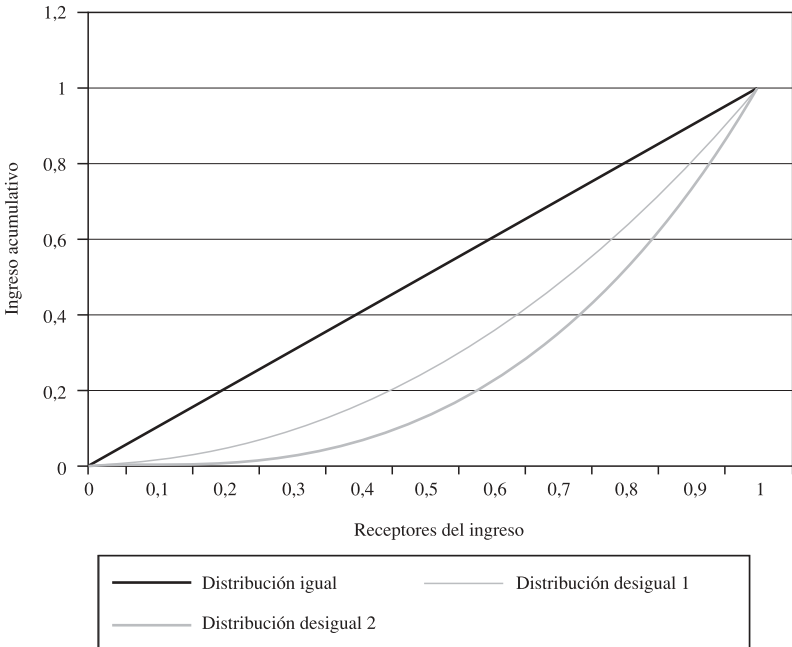
$$Gini = \left(1/2 - \int_0^1 w(x) dx \right) / (1/2) \quad (1.1)$$

En la realidad, sin embargo, las funciones del ingreso son funciones discretas que asignan un valor acumulativo del ingreso $w(k)$ a cada individuo k . El caso de función continua descrito arriba puede convertirse de este modo en una fórmula en la que el signo de integral se sustituye por el signo de sumatoria. Suponiendo que se pudiera empadronar a todos los habitantes de un país, el coeficiente podría calcularse de esta manera:

⁷ Existen otros índices de desigualdad (por ejemplo, el de Atkinson). Véase Barr (1993), p. 158.

$$Gini = \left(\sum_{k=1}^n e(k) - w(k) \right) \bigg/ \sum_{k=1}^n e(k) = \sum_{k=1}^n (k * \bar{w} - w(k)) \bigg/ \left(\sum_{k=1}^n k * \bar{w} \right) \quad (1.2)$$

Figura 1.5
TRES TÍPICAS CURVAS DE LORENZ



Fuente: OIT.

en la que w es el ingreso medio de todos los individuos $k = 1, \dots, n$ con ingreso $w(k)$, y $e(k)$ representa el ingreso acumulativo de los k receptores de ingreso más pobres en el caso de la distribución igual. El coeficiente es igual a:

$$Gini = 1 - 2 \sum_{k=1}^n w(k) / \bar{w} * n * (n + 1) \quad (1.3)$$

En realidad, sería difícil poder empadronar a todos los individuos, de modo que el coeficiente de Gini se calcula de ordinario basándose en una muestra de datos. Otra simplificación común es dividir a todos los individuos en 10 grupos de igual tamaño con ingreso medio creciente y calcular entonces el coeficiente de Gini sobre la base del ingreso medio de estos grupos. De nuevo, si los ingresos y la población total se normalizan a 1, esta fórmula es:

$$Gini = \frac{\sum_{k=1}^{10} 0.1 * (\bar{e}_k - w_k)}{\sum_{k=1}^{10} 0.1 * \bar{e}_k} \quad (1.4)$$

en la que e_k es el valor promedio de la función de distribución acumulativa igual para la clase k , y w_k es el valor promedio de la función de ingreso acumulativo $w(k)$ para la clase k .

Es obvio que a medida que aumenta el número de clases desde 10 hacia n , los resultados de la fórmula 1.4 se aproximarían a los resultados obtenidos utilizando la fórmula 1.2. De igual modo, a medida que n se mueve hacia el infinito, los resultados de la fórmula 1.2 se aproximarían a los de la fórmula 1.1. Para fines prácticos, suele ser suficiente utilizar la fórmula 1.4. En el ejemplo anterior, las distribuciones de ingreso 1 y 2 resultaron de las funciones de distribución $f(x)=x^2$ y $g(x) = x$,³ respectivamente. Los coeficientes de Gini para las dos funciones de distribución serían, respectivamente, 1/3 y 1/2. Utilizando la fórmula 1.4 se obtienen valores de 0,3300 y 0,4950, respectivamente.

Otras medidas de la desigualdad del ingreso utilizadas con frecuencia se basan en el concepto de la varianza estadística de los ingresos en torno a la media. Los valores resultantes suelen tener escaso valor explicativo para el lector general. Por consiguiente, muchas veces se utiliza un indicador que trata de incorporar la noción de la varianza, es decir, la relación P10/P1, que se define como:

$$P10/P1ratio = w_{10} / w_1 \quad (1.5)$$

es decir, la relación entre el ingreso medio en la clase de ingreso más alto y el ingreso medio en la clase de ingreso más bajo. Otra medida similar que se utiliza con frecuencia es la relación P9/P1, utilizando los ingresos más altos en las respectivas clases.

1.4.1.2. Medida de la pobreza

Durante largo tiempo, la pobreza se consideró en economía un fenómeno de ingreso monodimensional. En la actualidad, se está viendo cada vez más como un fenómeno multidimensional, que incluye dimensiones tales como el ingreso monetario, la salud, la educación y la protección de activos, entre otras. Una familia con un ingreso per cápita apenas por encima del nivel oficial de pobreza y sin acceso a la asistencia sanitaria gratuita está en situación de riesgo permanente de caer en la pobreza. Si una persona cae enferma, las necesidades financieras resultantes sobrecargarán el ingreso familiar, si bien en circunstancias normales y en términos de ingreso, ni la familia ni la persona enferma

podrían en realidad clasificarse como pobres. Sin embargo, las medidas de pobreza que se utilizan con mayor frecuencia siguen siendo las medidas del ingreso. Dos de ellas revisten particular importancia: el *índice de recuento de la pobreza* y de *lala brecha de la pobreza*.

Los indicadores de pobreza en términos de ingreso requieren un punto de referencia comparativo, es decir, una línea de pobreza. La línea de pobreza es el nivel de ingreso per capita (de un adulto, por lo general) que constituye la frontera entre los pobres y los que no son considerados como tales. Al tratar de definir esa línea, aparecen dos escuelas de pensamiento: la de los que creen que la pobreza es absoluta y la de los que piensan que la pobreza es un fenómeno relativo⁸. Los que propugnan el enfoque de la pobreza absoluta consideran la línea de pobreza como una cesta de artículos alimenticios esenciales con indicación de precios, aumentada a menudo por otros factores para tener en cuenta las necesidades esenciales no alimentarias, tales como vestido y vivienda. La otra escuela de pensamiento define la línea de pobreza como una proporción fija de un indicador general de ingreso como, por ejemplo, el ingreso per capita o el promedio salarial.

El índice de recuento de la pobreza es, sencillamente, la proporción de personas de la población total cuyo ingreso cae por debajo de la línea de pobreza. Al calcular este índice, se asigna a los niños, adolescentes y ancianos una ponderación menos que total (es decir, si se toma a los adultos como estándar, se contará a un niño o a un anciano como un 0,75 de un adulto). Es evidente que el concepto relativo tiene sus ventajas en tiempos de aumentos generalizados del ingreso. Dado que la línea de pobreza se desplaza conjuntamente con un índice de referencia (como salarios per cápita), si el país en cuestión proporciona algunas prestaciones contra la pobreza, los niveles de prestaciones aumentarán de forma automática cuando lo haga el índice de referencia. Con todo, en tiempos de depresión económica (como han experimentado numerosos países de Europa central y oriental después de los cambios políticos de comienzos de la década de 1990), el concepto relativo puede dar lugar a una subestimación de la pobreza. Si los precios aumentan o permanecen constantes mientras que el índice de referencia del ingreso nominal decae o se estanca al mismo tiempo, cada vez más personas se situarán por debajo de la línea de la pobreza absoluta, siempre que la distribución del ingreso en su conjunto se mueva hacia abajo. En este caso, es posible que una medida relativa de pobreza no cambie en absoluto.

El índice de recuento de la pobreza no ofrece ninguna indicación de lo «profunda» que pudiera ser la pobreza en una determinada sociedad.

⁸ Véase, entre otras, la discusión en Barr (1993), p. 139 ss. La medida oficial de pobreza en los Estados Unidos se comenta en Ciro y Michael (1995), p. 24 y subsiguientes.

Este aspecto puede medirse por la distancia media entre el ingreso individual y la línea de pobreza, distancia que se conoce por lo general como «brecha de la pobreza». Sin embargo, este índice no mide el número de pobres. La brecha agregada de la pobreza combina el concepto de número de personas pobres con el concepto de profundidad de la pobreza. Es la suma total de todas las diferencias entre la línea de pobreza (tanto si se define en términos absolutos como en relativos) y el ingreso per cápita de las personas cuyo ingreso cae por debajo de la línea de pobreza. La Figura 1.6 muestra la brecha de la pobreza en el caso de la segunda distribución desigual del ingreso utilizada más arriba. La brecha de la pobreza es el área comprendida entre la línea recta hacia la izquierda del gráfico y la función original del ingreso medio (para las diez categorías de ingreso). Se supone aquí que la línea de pobreza es igual al 37 por ciento del ingreso medio. La brecha agregada de la pobreza puede expresarse como una cantidad absoluta en unidades monetarias nacionales o, alternativamente, como una fracción del PIB global. La segunda opción es, por lo general, preferible, puesto que permite una valoración del alcance de la pobreza en un país en relación con el tamaño global de la economía. Este indicador relativo permite realizar también comparaciones internacionales. La brecha de la pobreza se define, así, como:

$$pg = \sum_{\substack{k=1 \\ iw(k) \leq pl}}^m (pl - iw(k)) / GDP \quad (1.6)$$

en la que pl es la línea de pobreza, pg representa la brecha de la pobreza y $iw(k)$ el salario individual, que es congruente con la función de distribución acumulativa $w(k)$.

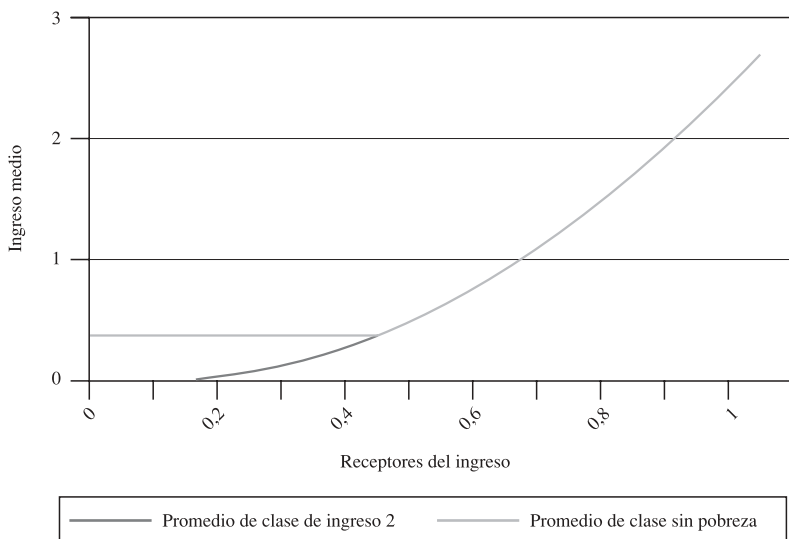
Cabe repetir aquí que existen índices de pobreza más sofisticados, como el de Sen⁹, que combina las brechas individuales de pobreza, el índice de recuento de la pobreza y la desigualdad del ingreso medida por el coeficiente de Gini.

1.4.1.3. Medida de la eficiencia de las transferencias

El ejemplo anterior es también interesante desde la perspectiva de la financiación de la protección social. Si hubiera que aumentar los ingresos de todas las personas empobrecidas hasta la línea de pobreza mediante prestaciones de asistencia social, se requeriría un número adicional de transferencias del gobierno de aproximadamente un 12 por ciento del ingreso total. Estamos suponiendo aquí que la distribución del ingreso no se vería afectada de otro modo (es decir, que las transferen-

⁹ Como se describe, por ejemplo, en Förster y Pellizzari (2000), p. 66 y subsiguientes.

Figura 1.6
LA BRECHA DE LA POBREZA ¹



¹ Suponiendo una línea de pobreza del 37% del ingreso medio.

Fuente: OIT.

cias serían ingreso neto adicional añadido al ingreso total del país). Es posible que esto no sea realista si el grupo de los que aumentan el ingreso fuera igual a todos los que obtienen ingresos en la sociedad. La redistribución del ingreso a los pobres tendría que ser normalmente financiada mediante impuestos adicionales a los que no son pobres. Ello, a su vez, cambiaría el ingreso disponible de estos últimos y, por consiguiente, la distribución del ingreso en el país. Para simplificar las cosas, supondremos que los recursos adicionales que serían necesarios para las transferencias de asistencia social se financiarían mediante una disminución del gasto del gobierno que no fuera de transferencias (es decir, de fuentes «fuera» de la cantidad total de ingreso disponible de la población). Con arreglo a estos supuestos, el impacto en el coeficiente de Gini sería sustancial: la cifra caería de cerca de 0,5 a 0,4.

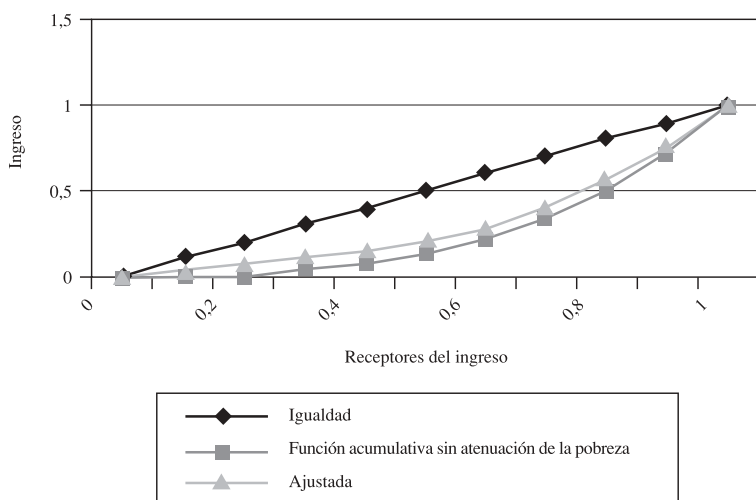
Si, alternativamente, el gobierno introdujera un ingreso complementario general del 12 por ciento para todos, entonces el gasto global necesario sería aproximadamente el mismo que en el modelo de asistencia social, pero el coeficiente de Gini no cambiaría (es decir, la desigualdad se mantendría en un nivel de ingreso algo más alto) y la brecha de la pobreza se situaría todavía en el 8,4 por ciento del ingreso total. Las dos medidas, aún teniendo el mismo costo, no parecen tener igual eficacia en

el cierre de la brecha de la pobreza. Este pequeño ejemplo muestra que el coeficiente de Gini y la brecha de la pobreza pueden utilizarse para juzgar la eficiencia redistributiva de una prestación contra la pobreza.

La Figura 1.7 muestra el impacto en la desigualdad del ingreso de la prestación de asistencia social que eleva a todos hasta la línea de pobreza (como se ilustra en la Figura 1.6), utilizando curvas de Lorenz para reflejar la distribución del ingreso antes y después de la transferencia de asistencia social. El ingreso total después de la transferencia de asistencia social se ha normalizado nuevamente en 1. La curva normalizada de Lorenz de un complemento generalizado de ingreso sería igual a la curva original, más desigual, de Lorenz. Esto no significa necesariamente que el ingreso disponible total en el país permanece constante una vez introducida la nueva transferencia. La curva normalizada de Lorenz mide simplemente la desigualdad relativa, que puede producirse en un nivel de ingreso promedio.

Tomando estos supuestos como base, pueden desarrollarse dos índices de la eficiencia de las dos medidas redistributivas alternativas: el régimen de asistencia social y el régimen del complemento general del ingreso. El primero es la «tasa de eficiencia frente a la pobreza», que señala la proporción del ingreso total transferido que ayuda de manera eficaz a cerrar la brecha de la pobreza. El segundo es la «tasa de eficiencia frente a la desigualdad», que expresa la medida en que una medida

Figura 1.7
REDUCCIÓN DE LA BRECHA DE LA DESIGUALDAD
CERRANDO LA BRECHA DE LA POBREZA



Fuente: OIT.

redistributiva reduce la brecha de la desigualdad. (el vacío entre la línea recta de la igualdad en la figura 1.7 y las «líneas de desigualdad»). La disminución de la desigualdad por medio del régimen de asistencia social simulado más arriba se muestra gráficamente en la Figura 1.7.

El área entre la curva superior de desigualdad (que describe la distribución del ingreso después de las transferencias de asistencia social y la normalización en 1) y la curva inferior de desigualdad (que describe la desigual distribución original del ingreso) representa la disminución absoluta de la desigualdad. La relación entre el monto del ingreso representado por dicha área y el ingreso total transferido mediante la medida redistributiva se conoce aquí como la «tasa de eficiencia frente a la desigualdad».

Debería señalarse en este contexto que los regímenes de asistencia social deberían tener normalmente un alto nivel de eficiencia frente a la pobreza y causar un fuerte impacto en la desigualdad en el ingreso. Después de todo, han sido diseñados para combatir la pobreza y la desigualdad en el ingreso. Es de esperar que otros regímenes de transferencia social, como los regímenes de pensiones, muestren ratios mucho más bajos de disminución de la pobreza y de eficiencia redistributiva. Por naturaleza, redistribuyen una parte sustancial de sus transferencias entre los grupos de ingresos más altos, puesto que han sido diseñados para sustituir el ingreso de todos los grupos más que al objeto de llenar brechas de pobreza o disminuir las desigualdades en el ingreso. Su eficacia y eficiencia pueden medirse mediante una variedad de otros indicadores, que se describen en el Capítulo 7.

La *eficiencia frente a la pobreza* se define como:

$$EFP = PIB(pg_1 - pg_2) / GTT \quad (1.7)$$

en la que pg_1 representa la brecha agregada de la pobreza antes o, a falta de un régimen de transferencia social que hay que analizar, y pg_2 y GTT representan el volumen total de transferencias (gasto) del régimen. Ambas brechas de pobreza han de calcularse tomando como base una línea de pobreza que sigue siendo la misma antes y después de las nuevas transferencias (por tanto, sobre la base de un concepto absoluto de pobreza).

La *eficiencia frente a la desigualdad* se define como:

$$EFD = (Gini_2 - Gini_1) * IT_1 / GTT \quad (1.8)$$

en la que IT es el ingreso total del grupo o sociedad antes de realizarse cualquier transferencia.

Los valores del indicador para las dos medidas alternativas de redistribución se muestran en la Tabla 1.5.

Tabla 1.5
MEDIDA DE LA EFICIENCIA DE DOS TRANSFERENCIAS
ALTERNATIVAS

<i>Medida</i>	<i>EFP (eficiencia frente a la pobreza)</i>	<i>EFD (eficiencia frente a la desigualdad)</i>
Régimen de asistencia social que paga complementos de ingreso a todas las personas cuyo ingreso está por debajo de la línea de pobreza	1,00	0,80
Complemento general de ingreso del 12 por ciento del ingreso para todos	0,7	0,0

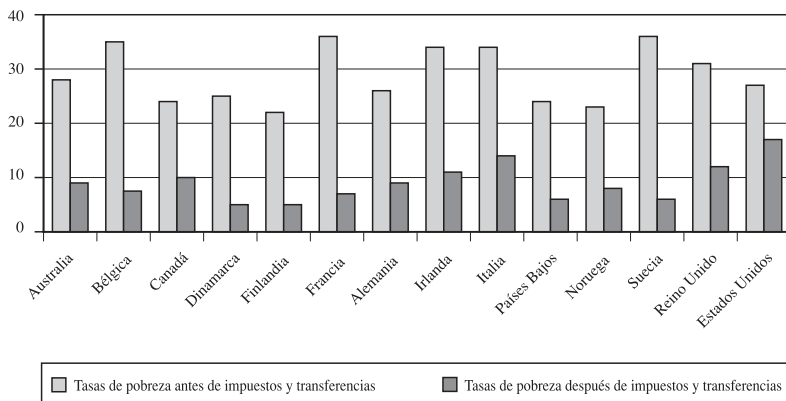
Fuente: Cálculos de la OIT.

1.4.2. Pruebas objetivas de los efectos redistributivos de las transferencias sociales

La Figura 1.8 muestra el efecto neto de las transferencias públicas y de los impuestos sobre las tasas de pobreza (es decir, el índice de recuento de pobreza, que tal vez sea el indicador más significativo de la desigualdad en el ingreso) en los países de la OCDE (esto es, en los países con sistemas de transferencias sociales bastante amplios y con sistemas fiscales bien desarrollados). Los efectos son verdaderamente espectaculares. La disminución de las tasas de pobreza antes de impuestos y de transferencias varía entre unos 30 puntos porcentuales en Suecia y unos 10 puntos porcentuales en los Estados Unidos. Vale la pena mencionar en este contexto que puede utilizarse el propio sistema fiscal para efectuar determinadas transferencias. Los descuentos impositivos para familias de bajos ingresos o extendidas, o las subvenciones fiscales para las cotizaciones a regímenes de seguros sociales o privados, por ejemplo, pueden considerarse transferencias formales, aunque implícitas. Muchas de estas prestaciones basadas en impuestos son instrumentos para la equiparación del ingreso y explican en parte la redistribución descrita en la Figura 1.8.

Téngase en cuenta, sin embargo, que los efectos antes mencionados deben interpretarse con cierta cautela. Por lo general, la distribución del ingreso antes de transferencias y las tasas de pobreza se calculan sencillamente deduciendo la suma total de las transferencias de los ingresos registrados de las unidades familiares. Este procedimiento sólo ofrece una medida aproximada de los efectos de las transferencias sobre la distribución del ingreso. Lo que desconocemos es hasta qué punto po-

Figura 1.8
TASAS DE POBREZA ANTES DE IMPUESTOS
Y DE TRANSFERENCIAS FRENTE A TASAS DESPUÉS
DE IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS, EN PAÍSES
SELECCIONADOS DE LA OCDE, A MEDIADOS DE LA DÉCADA
DE 1990 (poblaciones totales)



Fuente: OIT.

dría esperarse que las transferencias informales reemplazaran a las formales si estas últimas fueran suprimidas. En pocas palabras, al analizar las tasas de pobreza después de las transferencias y la distribución del ingreso, la distribución del ingreso, contraria a los hechos, antes de las transferencias no es más que un argumento teórico. Es difícil creer, por ejemplo, que en ausencia de una prestación formal básica contra la pobreza, la sociedad, las familias, las vecindades o las comunidades dejarían simplemente que el pobre muriera. Debería quedar claro, sin embargo, que estas transferencias informales no podrían lograr la misma igualdad de trato y de seguridad en la prestación que los sistemas formales. Sin ánimo de entrar en debates ideológicos, parece evidente que todas las transferencias implican alguna pérdida de eficiencia como consecuencia de algún riesgo moral y de los efectos de sustitución que causan las personas que reciben las transferencias aun cuando puedan tener acceso a fuentes alternativas de ingreso, como el trabajo, o a transferencias informales. No existe ningún sistema de transferencias que sea perfectamente eficiente. Hay siempre costos ocultos de transacción, incluso cuando nuestras medidas teóricas de eficiencia señalan altos niveles de eficiencia. Este es el precio que debe pagarse por vivir en una sociedad que goza de un alto grado de seguridad en el ingreso.

En general, el efecto de las transferencias sociales sobre la desigualdad global es mucho menos pronunciado. Como puede apreciarse en el

ejemplo de la Sección 1.4.1.1, los sistemas de transferencia social pueden ser cantidades importantes de recursos que no producen impactos apreciables en el nivel de desigualdad (medido, por ejemplo, por el coeficiente de Gini). Pueden incluso suprimir por completo la pobreza absoluta desplazando simplemente hacia arriba todos los ingresos en una cantidad absoluta, sin afectar por ello al nivel de desigualdad. En teoría, esto podría lograrse, por ejemplo, mediante la simple concesión a todos los miembros de la sociedad de un ingreso mínimo universal equivalente al nivel de la línea de pobreza absoluta. El ingreso de cada uno aumentaría en la misma medida, pero las diferencias de ingreso entre las personas permanecerían constantes) siempre y cuando este pago universal pudiera financiarse sin que los ingresos disponibles experimentar un retroceso (por ejemplo, recurriendo a fuentes externas de financiación). No es, pues, sorprendente que el impacto de las transferencias sobre la desigualdad sea menos espectacular que su impacto sobre la pobreza.

La Tabla 1.6 muestra el efecto de las transferencias y los impuestos en países seleccionados de la OCDE. Los datos de otros países son escasos o simplemente no existen. Debería también notarse que casi todos los países industrializados experimentaron algún aumento en la desigualdad de los salarios durante la década de 1980. La desigualdad creció más en el Reino Unido y en los Estados Unidos, y menos en los

Tabla 1.6

EFFECTO DE LAS GANANCIAS, INGRESOS DEL CAPITAL, TRANSFERENCIAS E IMPUESTOS EN LOS COEFICIENTES DE GINI, PAÍSES SELECCIONADOS DE LA OCDE, MEDIADA LA DÉCADA DE 1990

<i>País</i>	<i>Coefficiente original de ganancias de Gini antes de impuestos y transferencias</i>	<i>Efecto del ingreso del capital y del autoempleo</i>	<i>Transferencias</i>	<i>Impuestos</i>	<i>Coefficientes finales de capital de Gini después de impuestos y transferencias</i>
Australia, 1995	36,5	11,0	-3,0	-15,5	28,9
Canadá, 1995	29,7	15,4	-1,3	-15,1	28,7
Dinamarca, 1994	26,6	9,9	-3,0	-13,0	20,5
Francia, 1994	25,3	9,2	-0,9	-5,9	27,7
Alemania, 1994	33,3	8,6	0,0	-13,8	28,1
Italia, 1993	12,6	34,4	1,2	-14,0	34,2
Suecia, 1995	35,0	5,8	0,4	-16,4	24,7
Reino Unido, 1995	28,4	15,6	-2,5	-11,2	30,4
Estados Unidos, 1995	38,5	10,6	-0,5	-15,2	33,3

Fuente: Förster y Pellizzari, 2000, p. 87 ss.

países nórdicos (Gottschalk y Smeeding 1997, p. 661). Ello parece indicar que las actitudes de numerosas sociedades respecto a la igualdad de los ingresos están cambiando.

Sin embargo, un efecto relativamente menor en la desigualdad no significa necesariamente que las transferencias formales e informales no estén logrando sus objetivos. En numerosos países, los impuestos están claramente diseñados para disminuir la desigualdad. No todas las transferencias tienen el mismo objetivo. El impulso a las transferencias sociales no responde exclusivamente a la necesidad, a la necesidad percibida o a la desigualdad.

Las transferencias de protección social redistribuyen también el ingreso en efectivo y en especie (como servicios sanitarios) a la población que no es pobre y que podría permitirse vivir sin una pensión pública, o que podría permitirse (hasta un cierto límite) pagar por su cuenta sus servicios de asistencia sanitaria. El hecho de que el efecto de igualación mensurable del ingreso de las transferencias sociales sea menor de lo que podría esperarse en vista de los niveles globales de gasto puede explicarse en parte por un uso más amplio de algunas prestaciones de protección social (como la asistencia médica «gratuita» o la educación) por parte de grupos de ingreso más alto. Ello no significa necesariamente que esas transferencias sean ineficientes o ineficaces.

Sólo son ineficaces si no llegan a lograr su objetivo. Y son ineficientes únicamente si están logrando ese objetivo con un uso excesivo de recursos. Se han diseñado muchas transferencias para transferir o sustituir ingreso sin tener en cuenta su necesidad ya que están basadas en un conjunto de derechos explícitos (en sistemas formales) o implícitos (en sistemas informales). Una persona rica puede recibir una pensión básica universal por el simple hecho de que ésta haya pagado cotizaciones o impuestos durante un período específico establecido. La pensión es lo que le es debido a cambio del pago de cotizaciones o impuestos sobre la base de un convenio contractual explícitamente escrito entre el pagador y su institución de protección social. En un contexto informal, es posible que la dote de la hija, por ejemplo, no sea estrictamente necesaria, puesto que el novio puede ser suficientemente rico para garantizar un nivel de vida decoroso para la nueva pareja; y, sin embargo, existen normas o contratos implícitos en la sociedad que establecen ese tipo de transferencias.

Podría resultar razonable suprimir prestaciones para personas que en realidad no las necesitan. No cabe duda de que en términos económicos sería más eficiente concentrar todo el sistema de transferencias en aquellas transferencias pagadas de la tributación general y destinadas a las personas que las necesitan. ¿Por qué no limitarse a adoptar una actitud sin atribución de culpabilidad respecto de la pobreza y dar a la gente lo

que en realidad necesita sin poner en marcha enormes mecanismos de seguridad redistributiva que no parecen afectar demasiado a la distribución del ingreso?

Se ha realizado un determinado número de transferencias tal y como están por una buena razón (a saber, la aceptación pública de transferencias que van más allá de los estrictos criterios de eficacia o eficiencia en la gestión del riesgo). Como se mencionó anteriormente, una función de los sistemas de transferencias sociales es evitar la pobreza. La percepción pública es que esto puede y, hasta cierto punto, debería hacerse obligando a los individuos a obtener derechos a ciertas transferencias en casos de contingencias definidas. Sin tener en cuenta si el individuo se encuentra o no en situación de estricta necesidad, se pagarán esas prestaciones siempre que surja la contingencia. No interviene aquí ningún aspecto de caridad, ningún estigma, sino únicamente los derechos y la condición de titularidad individuales. Poseer un derecho, la calidad de titular, es un valor en sí mismo. Lo más probable es que las personas coticen para un contrato de seguros que les proporcione seguridad para el ingreso que han obtenido por sí mismas. También es más probable que acepten disminuciones implícitas en las prestaciones como consecuencia de transferencias redistributivas de los ricos a los pobres, a menudo incorporadas en dichos sistemas de transferencias (por ejemplo, mediante el pago de cotizaciones dependientes del ingreso en regímenes de cuidado de la salud, siempre que las prestaciones estén esencialmente basadas en necesidades) que financiar mediante la tributación general el pago de una prestación exclusivamente destinada a los pobres. La suma total de impuestos más cotizaciones recaudadas en una sociedad que establece títulos inalienables de prestaciones basadas en derechos, puede ser mayor que en una sociedad que confíe de forma exclusiva en prestaciones basadas en necesidades y sujetas a la verificación de recursos (véase el análisis en el Capítulo 4).

Sin embargo, también pueden ser ineficientes las transferencias a cargo de sistemas de seguros estatales o paraestatales basados en derechos. Es posible otorgar prestaciones innecesarias que no tienen más justificación que la disponibilidad de recursos (por ejemplo, alojamiento lujoso de alto costo en hospitales). Si no han sido diseñadas y administradas estrictamente, las transferencias pueden también fomentar una dependencia excesiva alentando a individuos a vivir de las prestaciones cuando podrían ser económicamente productivas (como en el caso de becas de estudio demasiado generosas o del derecho a la jubilación anticipada).

En resumen, todo lo dicho significa que el gasto social real tal como se refleja en las estadísticas nacionales o en las encuestas, no indica si las transferencias son eficaces y eficientes. Cabe la posibilidad de que un alto nivel global de transferencias sociales pueda estar combinado

con una extrema desigualdad dentro de una sociedad. La cuestión aquí es estimar si un determinado nivel normal de eficiencia en las transferencias de una sociedad puede servir de punto de referencia para controles generales de la eficiencia de los sistemas nacionales de transferencias sociales. Esa estimación debería incluir transferencias formales (privadas y públicas) e informales, de manera que permita una comparación veraz entre países con sistemas de transferencia predominantemente formales y países con sistemas con predominio de las transferencias informales. Un nivel normal de eficiencia debería definirse como aquél en el que todos los miembros de la sociedad tendrían garantizado un cierto nivel de consumo que se considere adecuado de acuerdo con los valores sociales nacionales. La Sección 1.5 establece una primera estimación de los niveles totales de transferencias que son normales en las sociedades. Se trata de un nuevo territorio metodológico.

1.5. ESTIMACIÓN DE LOS NIVELES GLOBALES DE LAS TRANSFERENCIAS NORMALES

Si se acepta que el propósito principal de las transferencias sociales es lograr un nivel adecuado de utilización que incluya a todos los grupos de una sociedad, entonces sería posible determinar un nivel normal de transferencias adoptando niveles normales de utilización para los diferentes grupos activos e inactivos. Sobre la base de tales niveles de utilización cabe establecer un nivel total normal de transferencias sociales (formales e informales) que una sociedad debe aceptar si quiere proporcionar al sector inactivo de la población un cierto nivel convenido de utilización de las transferencias.

Así, pues, el volumen global de transferencias de ingreso requeridas se determina por:

- la situación demográfica y el empleo en un país (que determinan conjuntamente el nivel de dependencia global en la sociedad); y
- las normas éticas de la sociedad en lo relativo al nivel «adecuado» de utilización por parte de los miembros inactivos de esa sociedad.

Una vez que un país ha aceptado una norma ética, lo que hace falta es la selección de una cartera de mecanismos redistributivos formales e informales a través de los cuales han de realizarse las transferencias necesarias.

El ejercicio propuesto en el recuadro 1.3 muestra los resultados de la estimación del nivel normal de transferencias en diferentes regiones¹⁰.

¹⁰ Guillón (1996) desarrolló el primer ejercicio de este tipo. Los cálculos que se utilizan aquí fueron realizados por Denis Latulippe de OIT FACTS en 1997.

Las estimaciones se remiten al período de 1990 a 2050. Como fundamento para este ejercicio (reconociendo su alto nivel de abstracción) se desarrolló un sencillo modelo estático que supone que las personas activas empleadas ganan todo el ingreso en una sociedad (salarios más utilidades). Los productos centrales del modelo son los ratios de los tres tipos básicos de transferencias (transferencias para los niños, para la vejez y para personas inactivas en edad activa) respecto al ingreso total anual devengado en el país y la suma de dichas transferencias, que representan el total de las transferencias sociales. Este total se conoce como *ratio total normal de transferencias*. El ejercicio halla que, dada la validez de los cálculos del modelo, los ratios totales de transferencias que la mayoría de las regiones (con excepción de África y Asia) pueden esperar dentro de los próximos 50 años se sitúan en el orden del 40-50% del PIB, no difiriendo excesivamente en muchos casos de los niveles actuales. Este nivel de transferencias puede rebajarse de forma considerable aplicando medidas que contribuirían a disminuir la dependencia, como una mayor participación de las mujeres en la fuerza laboral o fijando edades de jubilación más altas.

Recuadro 1.3. Cálculo y proyección de los ratios totales de las transferencias sociales

Para todas las regiones, el ingreso per capita obtenido por la población empleada se fija en 100 unidades monetarias en el año inicial del ejercicio (1990). Se supone entonces que la población activa empleada compartiría este ingreso con niños, personas inactivas en el grupo de edad activa y con personas más allá de la edad activa. El supuesto inicial es que el ratio del nivel de consumo de un niño respecto al de una persona activa empleada se sitúa entre 0,25 y 1, el del nivel de una persona inactiva respecto del de una persona activa entre 0,75 y 1, y la de una persona más allá de la edad activa respecto a otra en edad activa oscila una vez más entre 0,75 y 1. Se trata, claro está, de un supuesto discrecional. Podrían ponerse a prueba también otras suposiciones, entre las que sobresalen las siguientes:

(1) Las tasas futuras de actividad se mantienen constantes para cada grupo de edad en el escenario base, si bien se sometieron también a prueba otros escenarios que involucraban un aumento gradual de la edad de jubilación y de la participación de mano de obra femenina en el mercado laboral:

- aumento de cinco años en la edad de jubilación entre 2000 y 2050 (a una tasa de un año cada diez años;
- tasas de participación femenina iguales, como mínimo, al 80% de las tasas de participación masculina en 2050, para cada grupo de edad.

(2) En los países industrializados (OCDE y Europa central y oriental), se suponen tasas reducidas de crecimiento del empleo total en años futuros en comparación con las registradas entre 1950 y 1995. Para las demás regiones, en las que las prestaciones pagadas a los desempleados son limitadas, se supone que todas las personas activas buscan alguna forma de empleo remunerado (en el sector formal o en el informal). Las tasas efectivas de crecimiento del empleo total figuran en la tabla 1.3.1 del recuadro.

(3) La participación del ingreso de las unidades familiares en el PIB permanece constante a lo largo del período de proyección y los ingresos aumentan a la par con el crecimiento real del PIB.

Tabla del Recuadro 1.3.1
Tasas supuestas de crecimiento del empleo
para cálculos del modelo

<i>Base regional de clasificación</i>	<i>Tasas anuales de crecimiento del empleo (%)</i>	
	<i>1950-95</i>	<i>1995-2050</i>
OCDE-Europa	0,4	-0,4
OCDE-Otros	1,5	0,3
Europa central y oriental	0,4	-0,3
Asia central	2,3	1,0
Asia	2,0	0,9
Estados árabes	3,0	2,6
África	2,4	2,4
Latinoamérica y el Caribe	2,7	1,0
Promedio para todas las regiones	1,8	1,0

Fuente: OIT.

Dado que los diferenciales de utilización entre pagadores y receptores de transferencias se mantienen constantes a lo largo del período de proyección, las estimaciones de las tasas normales de transferencia, reflejan en gran medida los cambios que se han producido en el entorno demográfico. En tanto no varíe el diferencial entre el crecimiento del PIB y la productividad y se mantenga el supuesto de una participación constante de las utilidades y salarios en el PIB, las variaciones de la tasa actual de crecimiento no afectan a los ratios relativos de las transferencias. Las proyecciones son, por consiguiente, relativamente sólidas con respecto a los supuestos económicos. La tabla de recuadro 1.3.2 muestra los resultados del ejercicio.

Tabla del Recuadro 1.3.2

**Porcentaje estimado del ingreso total transferido a inactivos
(cálculos del modelo)**

	<i>Sólo transferencias a jubilados</i>			<i>Transferencias a todos los inactivos</i>		
i) Tasas constantes de sustitución, tasas de edad de jubilación y de actividad de la fuerza de trabajo						
Regiones	1950	1995	2050	1950	1995	2050
OCDE-Europa	20,7	26,7	40,6	45,2	42,3	49,3
OCDE-Otros	15,4	19,8	32,3	41,3	36,3	42,9
Europa central y oriental	13,3	22,7	34,7	35,1	39,6	43,4
Asia central	15,5	12,9	25,0	39,5	34,1	36,9
Asia	9,0	10,1	24,6	34,5	31,8	37,8
Estados árabes	13,3	9,5	20,0	51,3	47,2	44,3
África	7,6	8,1	13,0	37,8	39,5	31,1
Latinoamérica y el Caribe	11,8	12,1	28,4	47,9	39,9	44,1
Todas las regiones	11,7	13,0	23,9	37,4	34,4	38,0
ii) Tasas crecientes de participación de mujeres en la fuerza laboral						
Regiones	1950	1995	2050	1950	1995	2050
OCDE-Europa	20,7	26,7	37,6	45,2	42,3	45,0
OCDE-Otros	15,4	19,8	30,1	41,3	36,3	39,3
Europa central y oriental	13,3	22,7	33,5	35,1	39,6	41,8
Asia central	15,5	12,9	23,1	39,5	34,1	33,5
Asia	9,0	10,1	20,9	34,5	31,8	30,7
Estados árabes	13,3	9,5	13,2	51,3	47,2	26,7
África	7,6	8,1	11,0	37,8	39,5	24,8
Latinoamérica y el Caribe	11,8	12,1	22,3	47,9	39,9	32,8
Todas las regiones	11,7	13,0	20,4	37,4	34,4	31,0
iii) Aumento gradual de la edad de jubilación						
Regiones	1950	1995	2050	1950	1995	2050
OCDE-Europa	20,7	26,7	32,6	45,2	42,3	43,0
OCDE-Otros	15,4	19,8	29,9	41,3	36,3	40,5
Europa central y oriental	13,3	22,7	31,3	35,1	39,6	40,4
Asia central	15,5	12,9	22,1	39,5	34,1	34,0
Asia	9,0	10,1	22,3	34,5	31,8	35,7
Estados árabes	13,3	9,5	18,4	51,3	47,2	43,2
África	7,6	8,1	12,0	37,8	39,5	30,0
Latinoamérica y el Caribe	11,8	12,1	26,2	47,9	39,9	42,3
Todas las regiones	11,7	13,0	21,9	37,4	34,4	36,1
iv) Disminución de las prestaciones (desde el 75 por ciento en 2000 al 60 por ciento en 2050)						
Regiones	1950	1995	2050	1950	1995	2050
OCDE-Europa	20,7	26,7	35,3	45,2	42,3	45,5
OCDE-Otros	15,4	19,8	27,7	41,3	36,3	39,6
Europa central y oriental	13,3	22,7	29,8	35,1	39,6	39,8
Asia central	15,5	12,9	21,0	39,5	34,1	34,2
Asia	9,0	10,1	20,7	34,5	31,8	35,2

Tabla del Recuadro 1.3.2 (cont.)

	<i>Sólo transferencias a jubilados</i>			<i>Transferencias a todos los inactivos</i>		
Estados árabes	13,3	9,5	16,7	51,3	47,2	42,7
África	7,6	8,1	10,7	37,8	39,5	29,6
Latinoamérica y el Caribe	11,8	12,1	24,1	47,9	39,9	41,5
Todas las regiones	11,7	13,0	20,1	37,4	34,4	35,5

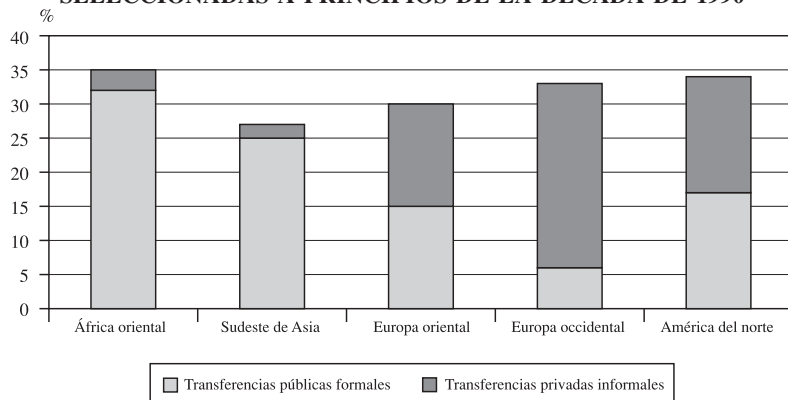
v) Todos los de arriba (ii, iii, iv)

Regiones	1950	1995	2050	1950	1995	2050
OCDE-Europa	20,7	26,7	26,2	45,2	42,3	36,8
OCDE-Otros	15,4	19,8	25,2	41,3	36,3	37,6
Europa central y oriental	13,3	22,7	25,8	35,1	39,6	35,3
Asia central	15,5	12,9	17,2	39,5	34,1	28,3
Asia	9,0	10,1	15,9	34,5	31,8	26,2
Estados árabes	13,3	9,5	10,0	51,3	47,2	23,8
África	7,6	8,1	8,4	37,8	39,5	22,5
Latinoamérica y el Caribe	11,8	12,1	17,2	47,9	39,9	28,4
Todas las regiones	11,7	13,0	15,7	37,4	34,4	27,0

Fuente: OIT.

Es probable que, a lo largo de las cinco o seis próximas décadas, el nivel global «normal» de transferencias definido como un porcentaje del PIB aumente ligeramente en todas las regiones. Los aumentos de transferencias en las economías de la OCDE y de Europa central y oriental (debido al rápido envejecimiento de las poblaciones) contrastan con la disminución del número total de transferencias en los países en desarrollo (debido al descenso en las tasas de fertilidad). En las regiones con niveles «normales» crecientes de transferencias, la magnitud del aumento puede corregirse mediante medidas apropiadas de gobernanza. Este aumento puede ser especialmente significativo en Asia y Latinoamérica, que están experimentando una rápida transformación demográfica. Hacia mediados de este siglo, si las condiciones siguen siendo las mismas, el ratio de las transferencias respecto a los jubilados en estas regiones será comparable con el ratio europeo actual. En ninguna región, excepto tal vez en África, el ratio del total normal de transferencias cambiará de forma espectacular durante las cinco décadas y media siguientes. Esto resulta bastante sorprendente, dada la opinión predominante de que el gasto en protección social está creciendo sin medida en todas partes. En línea con el proceso de envejecimiento que se está produciendo en todas las sociedades, el ratio total de transferencias cubrirá un notable desplazamiento estructural desde las transferencias para la infancia y las transferencias para la edad activa hacia las transferencias para la vejez.

Figura 1.9
TOTAL ESTIMADO DE TRANSFERENCIAS
Y SU COMPOSICIÓN (como % del PIB), REGIONES
SELECCIONADAS A PRINCIPIOS DE LA DÉCADA DE 1990



Fuente: OIT (2001a).

En un ejercicio similar, el informe de la OIT para la Conferencia Internacional del Trabajo¹¹ comparó el nivel global estimado de transferencias en regiones de todo el mundo con los ratios de transferencias sociales formales observadas (véase la Figura 1.9). Si bien la metodología no es totalmente compatible con el ejercicio descrito arriba, este enfoque alternativo confirma nuestra conclusión principal respecto al tamaño actual de los niveles globales normales de transferencias nacionales.

¹¹ Véase OIT (2001 a), Capítulo 5: «La financiación de la seguridad social». Esta estimación del ratio total normal de las transferencias sociales se basa en el supuesto de que la población económicamente activa (incluyendo a los desempleados) genera todo el ingreso en un país (es decir, utilidades y salarios) y está dispuesta a compartir este ingreso con la infancia, las personas inactivas en el grupo de edad activa y las personas que ya no están en edad activa. Se supone aquí que la relación de la utilización de una persona económicamente inactiva respecto de una persona activa se sitúa entre 0,666 y 1. Se trata, naturalmente, de un supuesto discrecional. Supone de modo implícito que un desplazamiento de dependientes entre grupos de ancianos y jóvenes no cambiará necesariamente el nivel global de participación. Se añaden a las transferencias monetarias estimaciones rudimentarias de costos regionales del cuidado de la salud, que son en gran medida transferencias en especie entre grupos, así como dentro de grupos. No se han incluido los costos de transferencias de prestaciones de desempleo, ya que la situación de los datos podría llevar a cifras compatibles entre los mundos desarrollado y en desarrollo. Transferencias formales, por un monto de cerca del 2 por ciento del PIB, podrían añadirse a los ratios de transferencias en Europa, Norteamérica y Oceanía. En este caso, tendríamos que añadir transferencias informales a los países del mundo en desarrollo en los que el concepto de desempleo está definido con menor claridad.

Bajo el paraguas de la redistribución «normal» del ingreso que se logra mediante la totalidad de las medidas redistributivas formales e informales, el porcentaje de transferencias formales (implementadas por medio de los sistemas formales de protección social) aumenta con el nivel de desarrollo económico. Esta creciente participación refleja los cambios en las estructuras familiares y sociales que suelen acompañar al desarrollo económico que dan lugar a una confianza cada vez mayor en las transferencias formales normales. Refleja asimismo la cobertura cada vez mayor de la población y la creciente sofisticación de los regímenes que otorgan derecho a las prestaciones. Y, sin embargo, incluso en los países de la OCDE, el gasto en la protección social formal proyectado basándose en los mismos supuestos es menor que el ratio estimado del total de las transferencias normales.

El incremento de las transferencias sociales formales en los países en desarrollo es, en gran medida, una consecuencia de un proceso de maduración. Nuestro modelo de simulaciones muestra que el nivel global de gasto social formal aumentará también en prácticamente todas las regiones con sistemas maduros, aunque más lentamente que en los países en desarrollo. Sin embargo, estos aumentos, observados durante un período de cinco décadas y media, no llegan a ser espectaculares y pueden corregirse mediante medidas políticas. Incluso sin ninguna corrección, lo más probable es, y será, que el nivel global de transferencias formales permanezca dentro de los niveles totales necesarios tal como se han calculado sobre la base global normal¹².

Si se asume la hipótesis de una trayectoria constante de desarrollo económico, se podría inferir que (con un desfase de varias décadas) los países en desarrollo llegarán a una relación similar entre las transferen-

¹² No obstante, se aconseja precaución al interpretar un alto porcentaje de formalidad en un nivel global «normal» de transferencias como señal deseable de desarrollo. Se necesita un análisis mucho más detallado antes de poder extraer esta conclusión. En un ejercicio de presupuesto social realizado hace poco, la OIT estimó un nivel actual global de transferencias sociales formales del 10 por ciento para Turquía. La diferencia entre este ejercicio y las características de los regímenes maduros en los países de la OCDE y de Europa central y oriental pueden explicarse en gran medida por la diferente estructura demográfica y por el hecho de que el sistema de Turquía está lejos de la madurez. El régimen de pensiones, por ejemplo, ha logrado una cobertura de población de sólo un 40 por ciento de la mano de obra empleada. Un cálculo del nivel «normal» de gasto que podría estimarse sobre la base de los supuestos antes señalados muestra que Turquía, como cualquier país en desarrollo, tiene un largo camino por delante en la formalización de sus transferencias sociales. Esto podría interpretarse como un indicador de un bajo nivel de desarrollo social, que en este caso podría ser engañoso. Un análisis más profundo de la situación indica también lo difícil que es realizar una evaluación global de la adecuación del gasto social actual. Turquía todavía otorga pensiones a la gente demasiado prematuramente, y el ratio demográfico actual (es decir, el ratio entre beneficiarios de pensiones y los cotizantes) está muy por encima del ratio que sería demográficamente justificable. El nivel global actual de transferencias sociales formales (incluso en el nivel comparativamente bajo observado) es, pues, excesivamente alto, y no demasiado bajo.

cias formales de protección social y el nivel global de transferencias. En la actualidad, la inmensa mayoría de las transferencias sociales en esas sociedades se realizan aún mediante acuerdos informales.

Si bien es cierto que la metodología arriba aplicada puede dar lugar a una aproximación razonable de los niveles normales de transferencias, no puede servir de base para evaluar la eficacia y la eficiencia de los sistemas nacionales de transferencias sociales formales. Estas evaluaciones requieren un análisis de resultados mucho más detallado (véase el Capítulo 7). Puede afirmarse, no obstante, que los regímenes maduros del sector formal en países de la OCDE y de Europa central y oriental no parecen generar, por término medio, niveles excesivos de gasto global. Ello no excluye automáticamente la posibilidad de que algunos SNPS puedan ser excesivamente generosos en el suministro de prestaciones o que resulten poco económicos debido, por ejemplo, a sus excesivos gastos administrativos. En tales casos, la aceptación pública de los niveles de gasto podría deteriorarse en el futuro.

1.6. ESTIMACIÓN DE LOS NIVELES MÍNIMOS DE PROTECCIÓN SOCIAL FORMAL

El ejercicio desarrollado en el recuadro 1.4 representa un paso adelante en la evaluación normativa de los niveles mínimos de transferencias para protección social. Cichon y Hagemeyer (1996) trataron de estimar el nivel mínimo requerido de transferencias sociales para un típico país en transición. Se supuso en aquellos momentos (mediada la década de 1990, es decir, en los comienzos del proceso de transición) que, en las circunstancias entonces presentes, el país proporcionaría un nivel realista de prestaciones (es decir, tasas de sustitución del 50 por ciento del salario medio por prestaciones monetarias) y que el nivel de pobreza (en el escenario base) sería del 30 por ciento. Este nivel de pobreza no era una suposición poco realista en aquellos tiempos para la mayoría de los países de Europa oriental. El mínimo estimado de transferencias requeridas para mantener a la población por encima de las líneas de pobreza definidas por la UNICEF se situaría en torno al 24 por ciento del PIB. En un reciente ejercicio de presupuesto social realizado en Ucrania, se demostró que esa estimación «no estaba lejos de la verdad». El grupo de trabajo conjunto nacional e internacional determinó un nivel actual de gasto social de un 20 por ciento del PIB, pero el sistema actual de protección social no es capaz de cerrar por completo la brecha de pobreza que existe.

Recuadro 1.4. Cuantificación de un nivel mínimo de gasto en protección social en un país en transición¹

Para calcular los niveles mínimos de protección social, se requieren algunos supuestos básicos estructurales y normativos. Todos ellos son específicos para un país. Por razones de argumentación y para fines demostrativos, se incluyen a continuación las cifras utilizadas que pueden considerarse típicas para países de Europa central y oriental:

Supuestos estructurales (escenario base)

- | | |
|--|---|
| (1) Composición demográfica ² | |
| población menor de 20 | 29 por ciento |
| población entre 20 y 64 | 58 por ciento |
| población de 65 o más | 13 por ciento |
| (2) La tasa de dependencia del sistema puede mantenerse en el nivel de 50 por ciento (lo que implica que deben aumentarse las actuales edades reales de jubilación). | |
| (3) Tasa de empleo: | 80 por ciento de la población en edad de trabajar |
| (4) Desempleo registrado: | 15 por ciento |
| (5) Tasa de pobreza ³ en la población total: | 30 por ciento |
| brecha de la pobreza: | 30% de la línea de pobreza |
| (6) Participación salarial en el PIB: | 40 por ciento ⁴ |
| (7) Empleo en servicios de salud: | 5 por ciento del empleo total |
| (8) Cuota de los costes de personal en los servicios de salud: | 50 por ciento ⁵ |
| (9) Enfermedades y maternidad dan lugar a una tasa media de absentismo del 7 por ciento (6 por ciento por enfermedad y 1 por ciento por maternidad). | |
| (10) El costo administrativo total de todas las prestaciones, incluyendo el mantenimiento de la contabilidad de las instituciones de asistencia social, se incluye en los cálculos de la prestación media. | |

¹ El caso en este recuadro se tomó de Cichon y Hagemeyer (1996).

² Estructura aproximada de Bulgaria para 1991.

³ Las tasas de pobreza y las brechas de la pobreza son supuestos intermedios basados en datos de UNICEF; véase UNICEF (1994), p. 2.

⁴ Los datos sobre la participación salarial en el PIB son escasos. Las estadísticas de las Naciones Unidas dan cifras para 1991 del 58 por ciento para Hungría y del 43 por ciento para Bulgaria, incluyendo la participación de los empleadores en las cotizaciones de la seguridad social. En Polonia, la cifra para 1991-1992 de salarios y de otros costos laborales fue del 48 al 50 por ciento. Descontando las cotizaciones a la seguridad social nos daría una participación salarial bruta de entre un 30 y un 40 por ciento del PIB. El 40 por ciento supuesto podría ser ya normativo. Para fines de comparación, los valores respectivos para Bélgica y Alemania en 1991 fueron del 54 y del 58 por ciento, respectivamente.

⁵ Datos de Bulgaria (OIT/Comisión UE, 1994).

Supuestos normativos (escenario base):

- (11) La tasa de beneficiarios en el sistema de prestaciones por desempleo es del 70 por ciento.
- (12) Una tasa media de sustitución de la prestación del 50 por ciento del salario medio, con un mínimo igual a la línea de pobreza (45 por ciento del salario medio de 1993)⁶ para todas las prestaciones monetarias, es aceptable para la población.
- (13) Es aceptable que se limiten las prestaciones familiares a una prestación media recurrente de un tercio de la línea de la pobreza.

Bajo estos supuestos teóricos la «regla general del nivel de gasto» para un país con la estructura demográfica, económica y protección social antes descrita (es decir, el costo mínimo de la protección social) ascendería al 24 por ciento del PIB. Debería subrayarse que estos supuestos requerirían que todos los receptores de prestaciones monetarias se conformaran con un ingreso igual o sólo ligeramente superior a la línea de pobreza. La aceptabilidad política de estos supuestos en el largo plazo es muy discutible.

El nivel global de gasto es, por supuesto, muy sensible a diversos parámetros. Esta sensibilidad fue puesta a prueba utilizando un simple modelo determinista⁷. El escenario base que se estableció para los supuestos antes descritos se modificó de la siguiente manera:

Variante I. Población de más edad: 22 por ciento de la población de menos de 20 años, 58 por ciento entre 20 y 64 años, 20 por ciento de 65 años o más⁸, los restantes supuestos como en el escenario base.

⁶ UNICEF utiliza el 36 por ciento del salario real de 1989 como su línea de pobreza nacional más baja, lo que implica que la línea equivalente para 1993 es mucho más alta, puesto que los salarios reales se han deteriorado de forma notable a partir de 1989 (por ejemplo, en un 54 por ciento en Ucrania, cerca del 40 por ciento en Albania y alrededor del 20 por ciento en la República Checa). Para actualizar la línea de la pobreza se utilizó aquí la disminución de los salarios reales checos (los más bajos de la región). La línea de la pobreza y las tasas de pobreza que se utilizan aquí son, por tanto, sumamente conservadoras.

⁷ En lo que respecta a las estimaciones básicas de los costos actuariales, este modelo es una versión simplificada del modelo de presupuesto social ESTEEM (Modelo de Gasto para el Empleo y Transición Social) de la OIT suprimiendo los módulos macroeconómicos de ESTEEM, así como la mayor parte de las realimentaciones macroeconómicas y de protección social interna (véase OIT/Comisión UE, 1994). Este modelo se utiliza aquí como un simple medio de demostración; no puede en modo alguno considerarse sustituto de un análisis cuantitativo completo de los sistemas nacionales de protección social, utilizando el modelo de mayor envergadura.

⁸ El envejecimiento de la población da lugar a un aumento per cápita del costo de la atención sanitaria. Basándose en un perfil rudimentario del costo para edades específicas observado en Europa occidental en los primeros años de la década de 1980 (véase OIT, 1989, pp. 129-130) se estima aquí que el cambio supuesto en la estructura de edades da lugar a un aumento medio per capita del 12,5 por ciento en el gasto de asistencia sanitaria en comparación con el escenario base.

Variante II. Alto nivel de desempleo: tasa de empleo del 65 por ciento y tasa de desempleo del 20 por ciento, los demás supuestos como en el escenario base.

Variante III. Baja proporción de salarios en el PIB: participación salarial en el PIB reducida al 35 por ciento, los restantes supuestos como en el escenario base.

Variante IV. Tasas de sustitución en la línea de pobreza: las tasas medias de sustitución reducidas a la línea de pobreza, todos los otros supuestos como en el escenario base.

Variante V. Elevado nivel de pobreza: tasa de pobreza aumentada al 50 por ciento de la población, todos los otros supuestos como en el escenario base.

El escenario de base y las anteriores modificaciones dan lugar a las estimaciones del hipotético gasto total de protección social que se muestran en la Tabla del Recuadro 1.4.1.

Tabla del Recuadro 1.4.1
Costo de la protección social nacional
(como % del PIB): cálculos del modelo

<i>Escenario base</i>	<i>Variante I Población de más edad</i>	<i>Variante II Alto nivel de desempleo</i>	<i>Variante III Bajo porcentaje de salarios en el PIB</i>	<i>Variante IV Tasa de sustitución en la línea de pobreza</i>	<i>Variante V Elevado nivel de pobreza</i>	
Régimen de pensiones	10,0	15,7	10,0	8,8	9,0	10,0
Prestaciones de corta duración	1,4	1,4	1,4	1,2	1,3	1,4
Subsidios de desempleo	2,8	2,8	5,8	2,4	2,5	2,8
Asignaciones familiares	3,8	2,9	4,6	3,3	3,8	3,8
Asistencia sanitaria	4,0	4,5	5,4	3,5	4,0	4,0
Asistencia social	3,5	3,6	5,0	3,1	3,5	5,8
Total	25,4	30,8	32,2	22,2	24,0	27,7

Fuente: OIT-CEET.

Como puede apreciarse en la tabla, los niveles de gasto en protección social son muy sensibles al envejecimiento, a los niveles de pobreza y a los porcentajes de salarios en el PIB. Los supuestos de envejecimiento adoptados en la variante I son extremos, planteando que el sector de la población en edad de jubilación aumenta en más del 50 por ciento en comparación con el escenario base. Una variación tan notable en una población necesitaría normalmente varias décadas. Además, el modelo supone que no existe una retroalimentación de larga duración entre el envejecimiento y los niveles de empleo de la población, lo que implica un punto de vista muy conservador. Puede suponerse que parte de la carga demográfica se aligera en el futuro con una mayor participación de la mano de obra.

1.7. NIVELES NORMALES DE TRANSFERENCIA Y DEBATE SOBRE SU ACCESIBILIDAD FINANCIERA

Numerosos SNPS formales en todo el mundo (y en especial en países de la OCDE) están siendo actualmente puestos en duda aduciendo que son demasiado exhaustivos y/o demasiado costosos para ser económicamente accesibles. Las razones que se aducen suelen ser de corte simplista; se utilizan comparaciones internacionales para afirmar que los elevados niveles de gasto social nacional pueden bastar para un debate político.

Sin entrar en este punto en los aspectos económicos de la accesibilidad, nuestras observaciones anteriores en lo relativo a los ratios normales de transferencias indican que esos desafíos tan simplistas pueden ser más políticos que fácticos. La situación demográfica y las tasas de actividad económica en la OCDE y en Europa central y oriental necesitan un nivel más elevado del total de transferencias que aquellas que se realizan y que es probable que sigan siendo canalizadas a través de los sistemas formales de protección social con arreglo a condiciones de *status quo*. Toda sociedad digna debe distribuir a sus miembros inactivos una determinada proporción «normativa» del ingreso total generado por sus miembros activos y empleados, para librarlos de la pobreza o de la indigencia, o para procurarles un nivel de vida explícita o implícitamente convenido. En prácticamente todas las sociedades el nivel de transferencias reflejará primariamente los valores sociales.

Mientras los niveles normales de transferencias sean más altos que los niveles formales observados, las transferencias podrán ser ineficientes, pero no existen razones a priori para creer que, globalmente, los niveles formales de transferencias no sean accesibles. De nuevo, esto no significa automáticamente que se acepte el nivel general de transferencias *formales*, o que se acepte el nivel de transferencias formales en alguna de las categorías principales del gasto social. La sociedad puede preferir canalizar la mayor parte de estas transferencias sociales a través de acuerdos o convenios informales. Ceder ante la presión política para reducir los sistemas formales, probablemente no hará sino aumentar en cierta medida las transferencias informales. El efecto neto sobre el total de transferencias podría incluso ser neutral. Sin embargo, el efecto del desplazamiento de las transferencias formales a informales es muy probable que acreciente la disparidad de los niveles de prestaciones entre diferentes grupos de la sociedad. Aceptar una mayor desigualdad en las prestaciones es también cuestión de valores sociales.

La clave para dar respuesta a la pregunta de si los sistemas formales de transferencias sociales son o no accesibles financieramente no se encuentra en un análisis abstracto del gasto total (por tentador que ello resulte), sino más bien en un análisis de la eficiencia de las transferen-

cias, es decir, si logran los objetivos establecidos por la sociedad con la menor cantidad posible de recursos. Si se produce un desperdicio de recursos, hay costos sociales o económicos de oportunidad. Si se desperdician los recursos, se dan costos de oportunidad sociales o económicos. La falta de disponibilidad de esos recursos para otros fines puede tener un impacto negativo en el PIB y, por tanto, en el bienestar público.

La eficacia de los sistemas de transferencia es relativamente fácil de determinar. O logran cerrar la brecha de la pobreza o no lo logran; o aportan pensiones para personas de edad avanzada o no las aportan. La eficiencia, sin embargo, es más difícil de definir, exceptuando el caso de las prestaciones contra la pobreza. A veces, los altos costos de la transacción, que suelen interpretarse como un indicador de despilfarro, podrían todavía considerarse como eficientes si «compran» la aceptación social de las transferencias necesarias. Mientras no sepamos con exactitud cómo definir el despilfarro, no estaremos en condiciones de dar respuesta a las cuestiones relativas a la accesibilidad financiera con la claridad con la que nos gustaría.

1.8. RESUMEN

El hecho más importante a tener en cuenta es que la protección social tiene lugar en todas las sociedades. En términos económicos, los sistemas de protección social son esencialmente sistemas de transferencias, transfiriendo ingresos o un consumo mejorado. Los sistemas formales de transferencias sociales o los sistemas nacionales de protección social («estados de bienestar», en una definición algo más libre) son sólo una parte del sistema global de transferencias sociales de una sociedad que incluye transferencias formales e informales. Existen pruebas claras de que los sistemas formales de protección social son un medio eficaz para modificar la distribución del ingreso previo a las transferencias. En algunos países los sistemas formales de transferencias causan un impacto realmente espectacular en las tasas nacionales de pobreza, incluso si se desconoce la distribución contraria a los hechos (es decir, lo que hubiera sido la distribución del ingreso sin las transferencias formales). El impacto en la desigualdad del ingreso es menos pronunciada.

En conjunto, en casi todas las sociedades las transferencias sociales parecen extenderse más allá del sistema formal de transferencias. Hay espacio (de hecho, hay necesidad) para transferencias sociales en cualquier sociedad, y este espacio, al parecer, no lo han llenado suficientemente los regímenes formales.

Con estos antecedentes, el debate sobre el nivel económicamente accesible de gasto social parece un tanto académico. El verdadero problema que subyace al debate sobre la accesibilidad económica no tiene

mucho que ver con el nivel de gasto, puesto que se incurrirá en un cierto nivel normal de «gasto» (o, mejor, de transferencias) en cualquier caso (determinado solamente por los estándares éticos de la sociedad). Mientras ese nivel sea aceptado, la asignación global de recursos a las transferencias sociales no será puesta en duda. Sin embargo, esto no significa necesariamente que el modelo actual de transferencias (es decir, la cartera de mecanismos de transferencia elegidos por el país del que se trate) no provocará reacciones negativas que puedan perjudicar a los resultados económicos. Tampoco significa que los niveles actuales de gasto social sean eficientes. El núcleo del debate sobre la accesibilidad financiera es, pues, la aceptabilidad política y la eficiencia financiera, económica y fiscal del modelo corriente de financiación de las transferencias en general.

Sostener la accesibilidad económica y la aceptabilidad política de los sistemas nacionales de protección social se traduce en la práctica en:

- a) el problema de las políticas de lograr el consenso en una combinación específica de mecanismos formales e informales para la financiación de un nivel de prestaciones implícita o explícitamente acordado;
- b) el problema de la gobernanza de asegurar la eficacia social y la eficiencia financiera y fiscal.

Las sociedades pueden permitirse compartir en la medida en que ellas convengan en ello y mientras crean que la manera de compartir que han elegido es eficaz y eficiente. Asegurar la eficacia y la eficiencia es el reto al que haremos frente en los próximos capítulos.

Lecturas complementarias

Para conocer más sobre los convenios normativos de la contabilidad social, véase:

— Scholz *et al.* (2000). Parte II.

Para más información sobre pobreza y desigualdad, búsquese:

— Barr (1993), Capítulo 5.

— Atkinson (1995d), Capítulos 3 y 10.

Anexo 1-A1

DEFINICIÓN DEL TÉRMINO «PROTECCIÓN SOCIAL»

Este anexo explica y analiza la definición de protección social formal que se utiliza en este libro. El punto de partida es la definición adoptada por la Oficina de Estadística de la Unión Europea (SEEPROS), que tiene sus raíces en la definición utilizada en el Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) de la OIT, pero la amplía incluyendo el riesgo de «exclusión social». Tal como se define en el SEEPROS, la protección social «abarca todas las intervenciones de organismos públicos o privados dirigidas a aliviar a unidades familiares y a individuos de la carga de un conjunto definido de riesgos y necesidades... con tal de que no haya ningún acuerdo recíproco simultáneo ni tampoco uno individual» (EUROSTAT 1996, p. 12).

El término «intervención» cubre la financiación de las prestaciones y de los gastos administrativos relacionados, así como la concesión real de prestaciones. Las principales modalidades de prestaciones son los pagos en metálico para proteger a las personas, los reembolsos de gastos realizados por personas protegidas y el otorgamiento directo de bienes y servicios a esas personas. Esta categoría debería incluir también las devoluciones de impuestos o subvenciones ofrecidas a individuos (reducciones de impuestos o de cotizaciones sociales pagadas por individuos o unidades familiares). En casos específicos, como en el de las medidas de políticas relativas al mercado de trabajo, podríamos incluir también las prestaciones indirectas en forma de tipos impositivos preferenciales, reembolsos de impuestos o subsidios que, si bien se dirigen principalmente al sector de la producción en la economía, protegen indirectamente a las unidades familiares (por ejemplo, las subvenciones salariales pagadas a empleadores para estimular la contratación de desempleados de larga duración). Sin embargo, estas medidas deberían separarse claramente de las prestaciones esenciales de protección social otorgadas de forma directa a individuos y a unidades familiares¹.

¹ La condición que excluye los convenios recíprocos simultáneos no descarta la posibilidad de que las prestaciones de la seguridad social puedan estar condicionadas a alguna acción que el beneficiario debe emprender (como participar en un programa de

La siguiente es una lista de mínimos, utilizada en el SEEPROS y en este libro, de las necesidades y funciones cubiertas por los sistemas de protección social:

- (1) enfermedad (conservación del ingreso y apoyo monetario en conexión con enfermedades físicas o mentales, excluyendo la invalidez);
- (2) salud (servicios de salud necesarios para mantener, restablecer o mejorar la salud, sin tener en cuenta el origen de la afección);
- (3) invalidez (conservación del ingreso y apoyo monetario o en especie, excepto asistencia sanitaria, en relación con la incapacidad de personas física o mentalmente discapacitadas para emprender actividades económicas y sociales);
- (4) vejez (conservación del ingreso y apoyo monetario o en especie (exceptuando la asistencia sanitaria) en relación con la vejez;
- (5) sobrevivencia (conservación del ingreso y apoyo monetario o en especie, exceptuando la asistencia sanitaria) en relación con el fallecimiento de un miembro de la familia;
- (6) familia/hijos (apoyo monetario o en especie, excepto la asistencia sanitaria) en relación con los costos del embarazo, parto y adopción, crianza de los hijos o cuidados de otros miembros de la familia;

formación profesional), siempre que esa acción no tenga el carácter de trabajo asalariado o de venta de servicios. Dentro de esta categoría, la protección social que los empleadores confieren de forma directa a sus empleados se limita:

- al pago continuado de salarios normales o reducidos durante períodos de ausencia laboral como consecuencia de enfermedad, accidente, maternidad, etc.;
- al pago de asignaciones especiales obligatorias para hijos dependientes y otros miembros de la familia;
- a la asistencia sanitaria no relacionada con la naturaleza del trabajo.

La exclusión de los acuerdos individuales no descarta del todo que se tengan en cuenta las pólizas de seguro individual. Cuando un empleador otorga protección social a sus empleados en forma de seguros, a veces se suscriben las pólizas en nombre de cada uno de los afiliados. Por otra parte, no todos los convenios colectivos han de tenerse necesariamente en cuenta. Una póliza de seguros debería estar incluida en el ámbito de la protección social si está basada en la solidaridad, tanto si se ha suscrito por iniciativa de la persona asegurada como si no. La póliza de seguros se fundamenta en el principio de la solidaridad social si, como medida de política, las cotizaciones que se cobran no son proporcionales a la exposición individual al riesgo de las personas protegidas. Los ejemplos incluyen regímenes establecidos de manera específica para personas pertenecientes a la misma profesión o empresa, seguros ofrecidos por las mutualidades, regímenes de microseguro y regímenes voluntarios del gobierno abiertos a determinadas categorías de unidades familiares (propietarios de pequeñas empresas, granjeros, etc.).

- (7) desempleo (conservación del ingreso y apoyo monetario o en especie (excepto la asistencia sanitaria) en relación con el desempleo;
- (8) vivienda (ayuda dirigida a sufragar el costo de la vivienda);
- (9) exclusión social no clasificada en otro lugar (prestaciones monetarias o en especie (exceptuando la asistencia sanitaria) dirigida en especial a aliviar la pobreza y la exclusión social cuando no esté cubierta por alguna de las otras funciones.

Esta lista de funciones se estableció tomando como base la experiencia europea. La lista debería ampliarse para una aplicación más extensa, especialmente en los países en desarrollo. Deberían incluirse las prestaciones relacionadas con la educación básica y con programas básicos de alimentación y nutrición. Las prestaciones para la educación cubrirían el libre acceso a la educación pública, exención de matrículas, libros de texto gratuitos, etc. Las prestaciones para alimentos y para la nutrición deberían incluir ayuda alimentaria, vales para alimentos y subsidios para alimentos.

Con respecto a las diversas intervenciones y acuerdos institucionales en relación con la población económicamente activa en agricultura y con la población rural, se hace difícil a veces separar sus funciones de protección social de sus funciones de políticas económicas para subvencionar/proteger la producción agrícola. Éste es el caso en numerosos regímenes de seguridad social para agricultores, por una parte, y en convenios de subvenciones para insumos y seguros de cosechas, por otra. Si bien las subvenciones para insumos y seguros de cosechas pueden desempeñar un papel de apoyo a los ingresos de las unidades familiares rurales, no deberían clasificarse como regímenes de protección social.

Otra ampliación sugerida del núcleo de la metodología del SEEPROS se refiere a la función de desempleo y al tratamiento de las políticas del mercado de trabajo. El SEESPROS, en este aspecto, se limita a las prestaciones otorgadas directamente a los beneficiarios (individuos y unidades familiares) y excluye «prestaciones indirectas» tales como los subsidios salariales pagados a los empleadores, o reducciones en las cotizaciones a la seguridad social/impuestos de los empleadores como incentivo para la contratación de desempleados. Al mismo tiempo, EUROSTAT (1999) está desarrollando un módulo independiente de base de datos estadísticos sobre políticas de mercados de trabajo. Cubre una gama de políticas mucho más amplia que el módulo nuclear del SEEPROS, incluyendo no sólo las transferencias directas a beneficiarios, sino también las transferencias a empleadores (en forma de subsidios salariales y reducciones de impuestos o cotizaciones a la seguridad social). Sugerimos incorporar este tratamiento más amplio de la función del desempleo, haciendo al mismo tiempo una distinción entre intervenciones directas e indirectas.

La Tabla 1-A1.1 presenta una clasificación propuesta de las funciones de protección social que pretendemos seguir a lo largo del libro. Se trata de la misma clasificación que la empleada en las SPER (Revisión de Gastos y Resultados de la Protección Social) de la OIT (véase el Capítulo 7). Las clasificaciones de niveles más bajos deberían centrarse, especialmente tratándose de servicios, en categorizar los servicios básicos siguiendo las líneas del estudio de UNICEF/UNDP 1998 sobre el gasto público en servicios sociales básicos. Dentro de la función de asistencia sanitaria, en particular debería ser posible distinguir los servicios básicos de salud (que incluirían la prevención, el cuidado de la salud reproductiva y la asistencia curativa básica).

Los niveles inferiores de la clasificación de prestaciones deberían ajustarse de acuerdo con la situación particular del país. Es importante distinguir entre prestaciones monetarias y prestaciones en especie. Dentro de la categoría de las prestaciones monetarias puede distinguirse entre pagos periódicos o a plazos, pagos únicos y reducciones de impuestos o de cotizaciones a la seguridad social (desgravaciones fiscales). Las prestaciones en especie incluyen los reembolsos y el suministro directo de bienes y servicios. Otra distinción importante a efectuar es entre prestaciones condicionales y no condicionales, que pueden clasificarse ulteriormente como sujetas a verificación de recursos o no sujetas a la misma.

En la definición que utilizamos aquí, los proveedores de protección social han de ser instituciones públicas o privadas («organismos públicos o privados»). Aquí se consideran instituciones de protección social todas las instituciones que administran un cierto tipo de prestación o una variedad de prestaciones. Es obvio que los regímenes de seguro social son instituciones de ese tipo. También los gobiernos pueden actuar como instituciones de protección social. El Ministerio de Hacienda recauda los ingresos generales. Si una parte de estos ingresos (que no tienen que ser asignados para fines específicos) se utiliza para financiar las prestaciones de protección social como un régimen nacional de asistencia social o un régimen nacional de subsidio a la vivienda, los ministerios de asistencia social y de vivienda, que pueden ser los administradores de esos regímenes, serían entonces considerados como instituciones de protección social. El elemento decisivo y definitorio es si la institución otorga o suministra prestaciones.

Tabla 1-A1.1

CLASIFICACIÓN DE LAS FUNCIONES DE PROTECCIÓN SOCIAL

<i>Funciones principales</i>	<i>Posibles clasificaciones de bajo nivel</i>
I. Asistencia sanitaria	Cuidados preventivos Atención primaria de salud Otros cuidados de salud
II. Enfermedad	Licencia pagada por enfermedad Otras prestaciones monetarias
III. Invalidez Prestaciones monetarias de invalidez	Pensiones de invalidez Otras prestaciones monetarias (incluyendo subvenciones fiscales)
Prestaciones de invalidez en especie	Cuidados en residencias, cuidado diario y rehabilitación, servicios de ayuda a domicilio y otros
IV. Sobrevivientes Prestaciones monetarias a sobrevivientes	Pensión de sobrevivientes (viudos, viudas, huérfanos) Otras prestaciones monetarias (asignación por muerte, otros)
Prestaciones en especie a sobrevivientes	Gastos de sepelio, etc.
V. Accidentes del trabajo Indemnizaciones monetarias por accidentes del trabajo	Prestación monetaria temporal para el asegurado Pensiones de incapacidad para el asegurado Otras prestaciones monetarias para el asegurado Pensiones de sobrevivientes Otras prestaciones monetarias de sobrevivientes
Prestaciones en especie por accidentes del trabajo	Asistencia sanitaria Otras prestaciones en especie
VI. Vejez Prestaciones monetarias de vejez	Pensiones de vejez Otras prestaciones monetarias
Prestaciones en especie de vejez	Alojamiento, cuidado, etc.
VII. Asignaciones familiares Prestaciones monetarias para la familia y la infancia	Prestaciones de maternidad Asignación para el parto Prestación de licencia parental Asignación familiar o por hijos

Tabla 1-A1.1 (cont.)

<i>Funciones principales</i>	<i>Posibles clasificaciones de bajo nivel</i>
Prestaciones en especie para la familia	Otras prestaciones monetarias (incluyendo subvenciones fiscales) Cuidados diurnos, alojamiento, asistencia domiciliaria, otros.
VIII. Desempleo y políticas del mercado de trabajo Prestaciones monetarias de desempleo	Prestación por desempleo (seguro de desempleo, asistencia de desempleo) Indemnización por cese (compensación por despido) Prejubilación por motivos relacionados con el mercado de trabajo
Programas del mercado de trabajo	Formación en el mercado de trabajo Servicios de colocación/asistencia en la búsqueda de trabajo Rotación laboral y trabajo compartido Subvenciones por costos laborales y reducción de impuestos/cotizaciones sociales Trabajo protegido (regímenes de rehabilitación) Creación de puestos de trabajo en el sector público o sin fines de lucro Incentivos para el inicio de actividad
IX. Vivienda	Prestaciones monetarias Subvenciones para alquiler/energía
X. Asistencia social y otros	Bajos ingresos (dinero, servicio) Indígenas (dinero, servicios) Inmigrantes/refugiados (dinero, servicios) Varios (dinero, servicios)
XI. Educación básica (primaria)	Prestaciones monetarias (incluyendo subvenciones fiscales) y prestaciones en especie
XII. Alimentos y nutrición	Ayuda alimentaria, vales para alimentos, asignaciones para alimentos.

2. EL TAMAÑO DEL ESTADO DE BIENESTAR: TENDENCIAS, MODELOS Y DETERMINANTES DEL GASTO SOCIAL

Antes de analizar en los próximos capítulos el conjunto de mecanismos que los países pueden utilizar para financiar un determinado nivel de gasto social a través de transferencias sociales o para evaluar el impacto del sistema de protección social en la economía o en el presupuesto público, es preciso considerar el tamaño y la medición del gasto social, así como su estructura, sus modelos de evolución y sus determinantes.

Es obvio que el gasto social cambia juntamente con el estado del desarrollo económico y, por lo general, aumenta. Tres conjuntos de factores dan impulso a estos aumentos:

- (i) la situación demográfica y el desarrollo de la sociedad;
- (ii) el sistema de gobernanza, es decir, el conjunto de derechos a las prestaciones sociales que refleja los valores de la sociedad y está recogido en la legislación nacional o en convenios colectivos, y los modelos elegidos de supervisión, gestión y administración; y
- (iii) el entorno económico.

En las secciones siguientes se describirán las tendencias del pasado y se ofrecerán algunas proyecciones del gasto nacional de protección social, se analizarán determinados modelos de evolución del crecimiento del gasto social derivados de observaciones y proyecciones, y se discutirá el impacto de los determinantes antes señalados en el volumen total de las transferencias sociales.

La gobernanza sensata de un sistema de protección social requiere proyecciones cuidadosas del gasto social a fin de establecer los futuros

volúmenes financieros que han de satisfacerse mediante diferentes instrumentos de financiación. La metodología para estas proyecciones del gasto se explica detalladamente en los otros tres volúmenes de la serie de Métodos Cuantitativos¹ y, por tanto, no se analizarán aquí extensamente. El presente capítulo tiene como objetivo proporcionar a los lectores un amplio entendimiento de la tendencia general de la evolución del gasto y sus determinantes. Sin embargo, en beneficio de aquellos lectores que no tendrán la oportunidad de explorar los métodos para las proyecciones del gasto en diversos regímenes de prestaciones de protección social, se explicará una metodología para una técnica simple de proyección de puntos de referencia en forma de proyecciones a modo de ejemplo.

2.1. RATIO DEL GASTO SOCIAL: UNA MEDIDA BÁSICA Y SUS LIMITACIONES

Antes de comenzar a analizar las tendencias y expectativas mundiales, es preciso definir el indicador clave que se utiliza de ordinario para medir el gasto social, es decir, el ratio del gasto social (RGS). Este ratio es el monto total de todo el gasto en transferencias sociales [GT(*t*)] en un año *t* relacionado con el producto interior bruto (PIB) del país en el mismo año *t*.

$$\text{RGS}(t) = \text{GT}(t) / \text{PIB}(t) \quad (2.1)$$

El RGS es un concepto relativo. Los montos absolutos del gasto tienen escaso poder explicativo, ya que dependen directamente de variables tales como el tamaño de la población del país o el nivel de ingreso. Tampoco tienen en cuenta el aspecto de las paridades del poder adquisitivo que deben tomarse en consideración al hacer comparaciones internacionales. Unos pocos millones de dólares podrían representar un elevado gasto social global en países como los del Caribe, pero significarían muy poco para los Estados Unidos o incluso para cada uno de sus Estados. En última instancia, no debería esperarse que un pequeño país como Estonia, por ejemplo, gaste en causas sociales tanto como su vecino más poblado, Polonia. La mayoría de las transferencias sociales están directa o indirectamente relacionadas con los niveles de ingreso o del PIB. Las pensiones, por ejemplo, están relacionadas normalmente con el ingreso anterior de sus beneficiarios o con el salario medio nacional. Es difícil que su monto se fije por ley sin tener en cuenta el nivel del ingreso nacional. Son pocos los países que no cuentan con disposiciones que vinculen de alguna manera las pensiones con el nivel actual de ingreso de la población trabajadora. Incluso la cantidad que gasta un

¹ Véase Cichon *et al.* (1999); Scholz *et al.* (2000); Plamondon *et al.* (2002).

país en asistencia médica, que es de ordinario la segunda partida de gasto más importante en los presupuestos sociales nacionales, estará relacionada de algún modo con el nivel general de ingreso, ya que los ingresos del proveedor tendrán alguna conexión con el ingreso medio global per capita. De hecho, en muchos países el mayor porcentaje del gasto en salud corresponde a costos de personal (salarios, cotizaciones a la seguridad social y otras prestaciones no salariales). De este modo, la relación del gasto social con el PIB del país proporciona una medida de comparabilidad internacional. Este concepto relativo permite realizar comparaciones internacionales, tiene un atractivo intuitivo y es, además, fácil de calcular. De hecho el RGS es actualmente no sólo el más ampliamente utilizado, sino también el indicador de resultados más abarcador que puede encontrarse en comparaciones internacionales².

Sin embargo, hay ciertos aspectos críticos que este indicador no pone de manifiesto. La sola medición y proyección del gasto social no es un fin en sí misma. Solamente tiene sentido si el análisis del gasto se utiliza también para asegurarse de que el dinero invertido en el sector social está bien (es decir, eficaz y eficientemente) gastado. Esto significa que el RGS debería acompañarse de un análisis completo del gasto utilizando un conjunto de otros indicadores de eficacia y eficiencia. Un nivel elevado de gasto no indica automáticamente un gasto eficaz y eficiente. Considérese, por ejemplo, el caso de equipos médicos o de productos farmacéuticos que están cubiertos por leyes de patentes y han de adquirirse a precios elevados en divisas internacionales. Implican grandes gastos, pero es posible que produzcan escasos beneficios de salud en comparación con algunas estrategias de prevención de riesgos como la higiene básica o una campaña de concienciación del VIH/SIDA. Es posible que el gasto para esas campañas ni siquiera aparezca en las cuentas nacionales de la protección social, ya que pueden ser financiadas por entidades educativas o por empleadores. Más aún, el RGS no contiene información alguna sobre la amplitud y la profundidad del sistema nacional de protección social (SNPS), ni aporta indicaciones en lo que respecta a la distribución de las prestaciones. Por otra parte, no da indicación alguna sobre si el dinero confiado al sistema de transferencia social se gasta eficazmente en lo que atañe al alivio de la pobreza y de la inseguridad social.

² Otro importante indicador global, que debería tenerse en cuenta para medir el gasto público, es la relación entre el gasto público en protección social y el gasto público total. Los países pueden diferenciarse ampliamente en lo que respecta al tamaño del sector público (medido como el ingreso total o gasto como porcentaje del PIB). Países con un RGS relativamente bajo pueden tener aún un ratio alto de gasto en protección social respecto al gasto público total. Además, al comparar internacionalmente el tamaño de las transferencias públicas, deberían tenerse en cuenta las diferencias existentes en los niveles impositivos, en particular, las diferencias en las tasas impositivas aplicadas a las prestaciones sociales. Véase el análisis del gasto social neto en Adema (2001).

La determinación y el uso de un conjunto desagregado de indicadores de resultados para los sistemas nacionales de transferencias sociales son, pues, una de las principales tareas de gobernanza social (véase también el capítulo 7), dado que permiten identificar cualquier fallo en la eficiencia y eficacia del gasto social. En realidad, la ineficiencia puede tener un costo muy alto: puede originar reacciones adversas tales como la evasión fiscal por el lado de los contribuyentes y, al mismo tiempo, un abuso de las prestaciones. Además de la pérdida de recursos gastados ineficientemente, el sistema de protección social en cuestión se está jugando su credibilidad. Detectar y suprimir las ineficiencias inherentes a los sistemas actuales de transferencia social puede dar lugar a una movilización de recursos de la misma manera que la implantación de un nuevo impuesto o cotización social.

El Capítulo 7 proporciona un conjunto completo de indicadores de resultados. Sin embargo, cuando se trata de evaluar la adecuación y los resultados de los sistemas nacionales de protección social, el RGS sigue siendo (a falta de un mejor indicador) el primer puerto de escala.

2.2. TENDENCIAS Y MODELOS DEL GASTO

Tomando como base la evolución anterior del gasto en las diferentes regiones, esta sección describe modelos típicos de evolución y estructurales del gasto social en los SNPS formales. Si bien los niveles de gasto varían claramente entre países, la semejanza de su evolución a lo largo del tiempo en términos de aumentos relativos del gasto y la composición del mismo se debe en gran medida a los procesos de maduración de los sistemas.

2.2.1. Tendencias observadas en el gasto regional

El gasto social ha crecido considerablemente en todo el mundo durante las últimas décadas. La Tabla 2.1 presenta el nivel medio del gasto social público en las seis regiones del mundo a principios y a mediados de la década de 1990. Los datos se tomaron de la Encuesta Internacional de la OIT sobre el Costo de la Seguridad Social, que contiene la información aportada por las autoridades nacionales e incluye en gran medida las nueve contingencias clásicas enumeradas por el Convenio de seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) de la OIT³. Los promedios regionales no están referidos a todos los

³ Véase OIT: *El costo de la Seguridad Social: Tablas básicas y comparativas*, varias ediciones. Los últimos datos están disponibles en el sitio web de la OIT (www.ilo.org).

países, sino sólo a aquellos de los que había información disponible. Debería advertirse también que las definiciones de los tipos de gasto que se subsumen bajo el encabezamiento de «social» pueden no ser idénticas en todas partes y haber cambiado en cualquier momento en los diferentes países⁴. En consecuencia, es posible que los datos recopilados no sean perfectamente comparables a escala internacional e incluso que no sean necesariamente consistentes en el plano nacional. Casi todas las bases de datos internacionales encuentran las mismas deficiencias.

Tabla 2.1
GASTO EN SEGURIDAD SOCIAL POR REGIÓN Y FUNCIÓN
PRINCIPAL (como % del PIB) MEDIADA
LA DÉCADA DE 1990

<i>Región</i>	<i>Gasto total en seguridad social</i>	<i>del cual: Pensiones</i>	<i>del cual: Asistencia sanitaria</i>
Todos los países	14,5	6,6	4,9
África	4,3	1,4	1,7
Asia	6,4	3,0	2,7
Europa	24,8	12,1	6,3
Latinoamérica y el Caribe	8,8	2,1	2,8
Norteamérica	16,6	7,1	7,5
Oceanía	16,1	4,9	5,6

Fuente: OIT, *El Costo de la Seguridad Social*.

En las secciones siguientes se resumen las tendencias históricas que llevaron a las situaciones descritas en la Tabla 2.1. Para más detalles sobre la evolución en cada uno de los países durante el período 1975-1996, véase el Anexo Estadístico al final de este capítulo.

2.2.1.1. Países industrializados

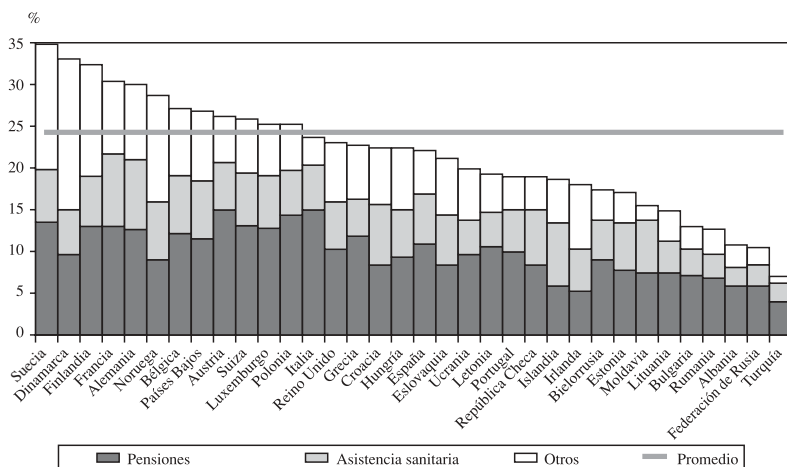
En los países de la OCDE, el porcentaje del PIB utilizada para financiar el gasto social casi se duplicó entre 1960 y 1990, llegando al 18,3 por ciento. En muchos países europeos, la cifra se situó entre el 20 y el 30 por ciento (OCDE, 1996a). Norteamérica y Oceanía siguieron

⁴ Los datos sobre el gasto en seguridad social pueden recabarse del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), que pueden subsumir algunas partidas de gasto bajo diferentes epígrafes. Los SCN y la OCDE, EUROSTAT y las guías de la OIT para la recopilación de la información relativa al gasto en seguridad social difieren, por ejemplo, con respecto a la inclusión del gasto social de beneficencia, fondos de previsión de pensiones, la asignación de gastos por accidentes del trabajo y el cuidado de los discapacitados.

una tendencia similar, aunque en menor grado. Una parte considerable del aumento se produjo durante los primeros quince años del período en cuestión. El nivel de prestaciones y servicios mejoró notablemente y se amplió la cobertura de los programas para satisfacer las necesidades de un mayor porcentaje de la creciente población. Esta rápida expansión del estado del bienestar se hizo posible gracias a un crecimiento económico sostenido y a altos niveles de empleo.

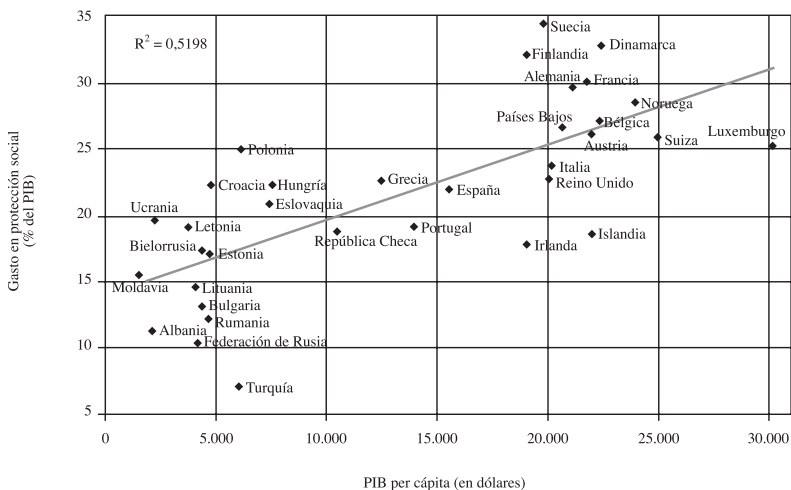
Europa, en conjunto, tiene un RGS notablemente más alto que Norteamérica y Oceanía. El promedio global se sitúa en el orden del 25 por ciento del PIB, con los países más ricos y en proceso de envejecimiento de Europa septentrional y occidental por encima, por lo general, de la línea del 25 por ciento y los de Europa meridional y oriental por debajo de ella. La Figura 2.1 presenta la composición del gasto social en Europa a mediados de la década de 1990. Las Figuras 2.2 y 2.3 relacionan respectivamente el ratio del gasto en protección social con los niveles del PIB per cápita y con el gasto del gobierno per cápita. La correlación entre el PIB per cápita y el RGS no es tan alta como podría esperarse; este aspecto se considerará más adelante. La correlación entre el RGS y el gasto del gobierno es más alta, lo que es muy probable que refleje simplemente la elevada proporción del gasto público en el gasto social total.

Figura 2.1
GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN EUROPA
(como % del PIB), A MEDIADOS DE LA DÉCADA
DE 1990



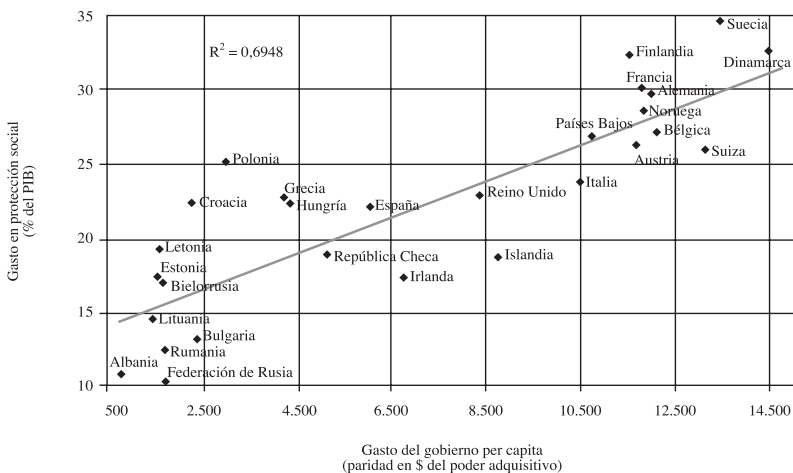
Fuente: EUROSTAT/OCDE.

Figura 2.2
RATIO DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL RESPECTO DEL PIB Y DEL PIB PER CÁPITA EN EUROPA



Fuente: EUROSTAT/OCDE.

Figura 2.3
RATIO DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL RESPECTO DEL GASTO DEL GOBIERNO PER CÁPITA



Fuente: OCDE, Estadísticas Nacionales.

La comparación de los países de Europa central y oriental con los Estados miembros de la Unión Europea (UE) en los años anteriores a 1990, muestra que el gasto de los primeros en sistemas explícitos de seguridad social representaron un porcentaje menor del PIB que para la OCDE, a tasas entre el 10 y el 20 por ciento del PIB. Con todo, estas cifras no son plenamente comparables, ya que no tuvieron en cuenta el alto nivel de gasto social implícito en los países socialistas. El gasto en empleo social y en subsidios a empresas estatales fue instrumental para el objetivo del pleno empleo. Más aún, las subvenciones al consumidor desempeñaron un importante papel como instrumento de política redistributiva. Puede estimarse que este gasto social implícito asciende a aproximadamente el 10 por ciento del PIB (Cichon y Hagemeyer, 1996). Dentro del gasto social estimado las pensiones supusieron la partida más importante, con una representación del 50 por ciento. El seguro de desempleo era inexistente y sólo se destinaron recursos limitados a los regímenes formales de asistencia social. Desde 1989 el gasto social explícito ha aumentado como porcentaje del PIB pero ha descendido en términos reales en los países de Europa central y oriental, ya que muchos de ellos experimentaron una notable disminución de su PIB. La estructura del gasto ha variado debido al registro y al aumento del desempleo, pero sólo se están destinando cuotas marginales del gasto a las prestaciones de asistencia social y de desempleo. Las pensiones siguen siendo la partida más importante del gasto.

2.2.1.2. Países en desarrollo

La situación en los países en desarrollo se caracteriza por la existencia de diversos tipos de sistemas de protección social, así como por niveles ampliamente variables de cobertura de la población y por los riesgos y contingencias cubiertos. Dentro del grupo de países en desarrollo, el gasto público en protección social y la etapa de desarrollo económico en que se encuentran difieren considerablemente de una región a otra.

África

Con el acceso a la independencia de muchos de los países de África se introdujo alguna modalidad de sistema limitado de seguridad social para grupos privilegiados de trabajadores del sector formal, más concretamente, para funcionarios públicos y personal militar. Los países que estuvieron antiguamente bajo el régimen francés o belga establecieron sistemas de seguros sociales que proporcionaban cobertura para contingencias de larga duración de vejez, invalidez y sobrevivencia para tra-

bajadores del sector formal, mientras que las antiguas colonias británicas adoptaron el sistema del Fondo de Previsión (es decir, regímenes de ahorro obligatorio que proporcionan prestaciones a tanto alzado por una sola vez). Inicialmente, sin embargo, la partida principal del gasto social para los estados africanos recién independizados fueron las asignaciones familiares (suplementos por hijos dependientes pagados a trabajadores en activo). En Níger, por ejemplo, estas asignaciones familiares representaron, en 1975, el 51 por ciento del gasto en prestaciones, comparado con el 25 por ciento para pensiones. En las décadas de 1970 y 1980, la cuota para asignaciones familiares descendió, mientras aumentaba la destinada a pagos de pensiones. En Benin, por ejemplo, el porcentaje del gasto en prestaciones dedicado a prestaciones familiares descendió desde el 72 por ciento en 1975 al 19 por ciento en 1992. En contraste, la parte dedicada a pensiones subió desde el 20 por ciento en 1975 al 77 por ciento en 1992. La protección contra el riesgo de desempleo es prácticamente inexistente en África⁵, como lo es también la asistencia social.

En numerosos países de África el porcentaje del PIB destinado a financiar el gasto social estaba por debajo del 1 por ciento en 1975. Dado que el RGS es una medida que incorpora el valor del PIB, un creciente gasto social puede estar acompañado de un índice del RGS estable o descendente, como lo manifiestan dos ejemplos. Entre 1975 y 1990, el ingreso nacional de Togo a precios constantes de 1990 disminuyó en un 5,6 por ciento como consecuencia del empeoramiento de la situación económica, si bien el gasto social subió en un 49 por ciento de suerte que aumentara la proporción del gasto social en el PIB. En el caso de Benin, entre 1975 y 1990 el ingreso nacional aumentó en un 84,87 por ciento y el gasto social per cápita, en un 72,43 por ciento a precios constantes de 1990. Descendió, por tanto, el porcentaje del PIB para la financiación del gasto social.

Sin embargo, estas cifras tan bajas del gasto social (el 1 por ciento del PIB como promedio) no reflejan la verdadera perspectiva, ya que hay que tener también en cuenta que determinadas partidas del gasto en asistencia sanitaria (como gastos pagados del propio bolsillo) no se incluyen en las cifras del gasto social global que se ha medido. La mayor parte de los países africanos cuentan con un sistema universal de asistencia sanitaria financiado por el Estado; en 1985, representó un promedio de un 1,4 por ciento del PIB en países del norte de África y de un 1,2 por ciento en África subsahariana (OIT, 1993).

⁵ Las excepciones son: Argelia (1994), Egipto (1959), Libia (1973), República de Sudáfrica (1937), Túnez (1982); también Nigeria y Tanzania, que prevén un pago de indemnización por despido.

Estados árabes

Las disposiciones de la seguridad social en muchos de los Estados árabes cubren las contingencias de larga duración y los accidentes del trabajo. Los programas de seguridad social para enfermedad y maternidad existen solamente en Irak y el Líbano. La principal partida del gasto social ha sido la de pensiones, que representa más del 80 por ciento del gasto en prestaciones de los regímenes nacionales de seguridad social. La mayoría de los sistemas de seguridad social que cubren contingencias de larga duración de vejez, invalidez y sobrevivientes en la región se establecieron a mediados de la década de 1970⁶. La cobertura de los regímenes está limitada a los trabajadores empleados en el sector formal (excepto en Bahrein y el Líbano), y en muchos casos sólo a los nacionales. Así se explica que en Kuwait, por ejemplo, un país cuya población está constituida en gran medida por trabajadores extranjeros, la institución nacional de seguridad social cubra solamente al 20 por ciento de la población económicamente activa.

Dado que muchos regímenes se encuentran en sus primeras etapas de desarrollo, el gasto en protección social ha ido aumentando. La parte del PIB utilizada para la financiación del gasto social en Bahrein, por ejemplo, ha crecido desde menos del 0,5 por ciento en 1975 al 1,6 por ciento en 1990. En Kuwait, la cuota ha crecido desde el 0,6 por ciento en 1980 al 3,7 por ciento en 1990, de manera que el gasto per capita (a precios constantes de 1990) se ha triplicado ampliamente durante este período. En Arabia Saudita, sin embargo, la proporción ha permanecido relativamente constante (por debajo del 0,2 por ciento del PIB), aun cuando el gasto social per cápita (a precios constantes de 1990) creció en un 70 por ciento entre 1990 y 1992. El mismo fenómeno puede observarse en Bahrein, donde el PIB real ha crecido algo por encima del 5 por ciento, mientras que el gasto social lo ha hecho en más del 400 por ciento entre 1980 y 1990. Estas subidas, sin embargo, tienen escaso impacto en el RGS, ya que estos países de niveles medianos de ingreso tienen una baja cobertura de la población y esto explica que el nivel del gasto social con respecto al PIB se haya mantenido muy bajo.

Asia

El continente asiático se caracteriza por una amplia variedad de sistemas que proporcionan prestaciones de seguridad social, por los tipos de contingencias cubiertas y por las tasas de cobertura. Algunos de los países de la región, a saber, las antiguas colonias británicas, tienen esta-

⁶ Con la excepción del Líbano (1963), Arabia Saudita (1962) y Siria (1959).

blecidos Fondos de Previsión, mientras que los nuevos estados independientes de la antigua URSS han mantenido los programas de seguridad social de su pasado y cubren numerosas contingencias de seguridad social. En el resto de Asia y el Pacífico, las principales contingencias cubiertas son las de a duración correspondientes a las ramas de vejez, invalidez y sobrevivientes, así como la rama de accidentes del trabajo. Los programas de prestaciones de desempleo son casi inexistentes; los únicos países que los han establecido son Hong Kong (China) y la República Islámica del Irán. Alguna forma de prestaciones de corta duración de enfermedad y maternidad existe en la mayoría de los países asiáticos. En algunos, como Bangladesh, la cobertura por disposiciones de la seguridad social se limita a los empleados públicos. Muchos de los países de la región se caracterizan por las bajas tasas de cobertura: 8 por ciento de la mano de obra en la India, 10 por ciento en Tailandia y 18 por ciento en China (cifras de 1992) (véase Bailey, 1997a). La cobertura universal por parte del régimen de pensiones de la seguridad social nacional para la vejez, invalidez y sobrevivientes se ofrece únicamente en Hong Kong (China).

En 1989, el gasto social representó, como promedio aproximadamente un 0,9 por ciento del PIB en diez países asiáticos⁷, pero en 1992 el promedio para el mismo grupo de países había aumentado al 1,6 por ciento (eligiendo un período de tiempo con crecimiento particularmente alto). El gasto social como porcentaje del PIB ha permanecido por término medio muy bajo en toda la región. En la India, la proporción del PIB destinada a financiar el gasto social ha descendido desde un nivel del 1,5 por ciento en 1975 al 0,9 por ciento en 1992. En este caso, las cifras ocultan el hecho de que el gasto social real creció en un 2,6 por ciento anual, porcentaje que fue superado por el crecimiento real del PIB en un 7,1 por ciento anual. Sin embargo, un ejemplo de creciente gasto social en relación al PIB fue Singapur, donde en 1975 el gasto social representaba el 1,9 por ciento del PIB, subiendo hasta el 8,9 por ciento del PIB en 1990, con un aumento de casi un 25 por ciento anual.

La experiencia de Singapur puede extenderse al grupo de países de niveles de ingresos medianos y altos, como Hong Kong (China), Malasia, Singapur, la República de Corea y Tailandia (Japón se incluye en la sección de países de la OCDE), que vieron que el porcentaje del PIB dedicado a la financiación de la seguridad social creció en términos reales al mismo tiempo que registraban un crecimiento económico sostenido. Además, en algunos de estos países se amplió la cobertura, como en la República de Corea, en la que el régimen de protección social se amplió para incluir también a agricultores y pescadores.

⁷ Bangladesh, Fiji, Filipinas, India, República Islámica de Irán, Malasia, Pakistán, Singapur, Sri Lanka, Tailandia.

En los países de bajos ingresos de la región el gasto social como porcentaje del PIB no parece haber aumentado del mismo modo (por ejemplo, en la India). Sin embargo, se aprecia en conjunto una clara tendencia ascendente del gasto social en toda la región, a pesar de que esta tendencia se ha detenido un poco debido a la crisis financiera de 1997.

Puede suponerse que esta tendencia de crecimiento se ha reanudado en el presente. En China, en particular, el proceso en marcha de reforma de la seguridad social llevará a un aumento en el gasto social formal. Es posible, sin embargo, que esto no signifique un aumento real del gasto, puesto que parte del mismo es, sencillamente, una transferencia a instituciones públicas de disposiciones del ámbito de la empresa que pueden no haber sido contabilizadas adecuadamente.

Latinoamérica

Los tipos de regímenes de seguridad social implantados en países de Latinoamérica varían con amplitud. Básicamente, todos los países cuentan con alguna modalidad de programa de prestaciones de larga duración como las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes y de un programa de prestaciones de accidentes del trabajo, y muchos de ellos tienen también un programa de prestaciones de asistencia médica y de pagos en metálico en caso de enfermedad y maternidad y se encuentran con menor frecuencia programas de prestaciones de desempleo y de asignaciones familiares.

Numerosos países de la región han desarrollado sistemas de seguridad social basados en el modelo europeo de seguridad social y los establecieron durante la primera mitad del siglo XX. Los regímenes eran sistemas de prestación definida gestionados por una administración central. En 1981, Chile puso en marcha un sistema reorganizado de pensiones de cotización definida con una administración descentralizada de la recaudación de cotizaciones y de inversiones de los fondos, actividades a cargo hasta entonces de instituciones públicas. Otros países, como Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador, México, Perú y Uruguay, han seguido el ejemplo de Chile o están en proceso de diseñar modelos similares, ya sea como pilar principal, ya sea como pilar secundario en sus sistemas nacionales de pensiones.

Las tasas de cobertura de la protección social en la región son también ampliamente divergentes: menos del 15 por ciento de la población económicamente activa está cubierto por regímenes de seguridad social en El Salvador, Honduras y Paraguay, menos del 30 por ciento en Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú, y más del 60 por ciento en Chile y Uruguay.

En 1990, la proporción media del PIB utilizada para financiar el gasto social en Latinoamérica mostró una amplia variedad, con Cuba gastando el 15,2 por ciento y Venezuela, en el otro extremo, con un gasto medido de menos del 1 por ciento del PIB. Esto muestra claramente la variación de modelos del gasto en la región. Las pensiones han sido, por término medio, la partida principal del gasto social total, y se han hecho aún más prominentes a lo largo del tiempo. En Colombia, por ejemplo, la proporción era del 6,07 por ciento en 1975 y del 55,2 por ciento en 1992, mientras que Uruguay pasó del 43,31 por ciento en 1975 al 79,04 por ciento en 1992. En Cuba, durante el mismo período, el 46 por ciento del gasto social se destinó a pensiones y un 37 por ciento a asistencia sanitaria.

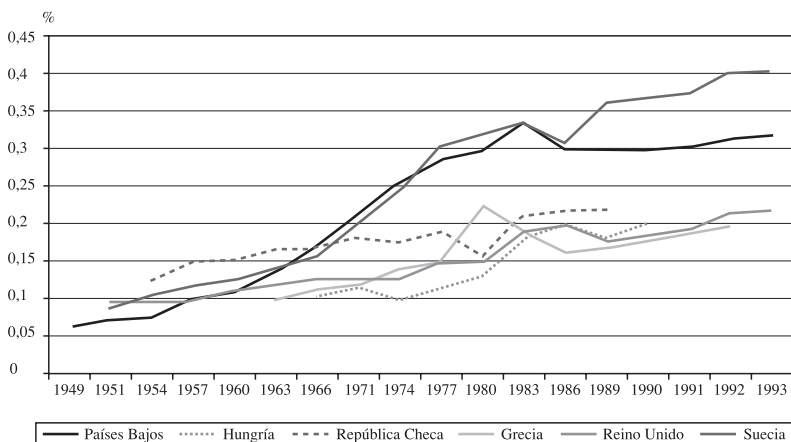
La proporción de personas de edad avanzada en el continente es creciente: en 1990, el 4,6 por ciento de la población de Latinoamérica y el Caribe estaba por encima de los 65 años de edad, pero en algunos países la tasa de ancianos en relación con la población potencial económicamente activa se acerca a la que ha encontrado la OCDE para los países de Europa central y oriental. Y, sin embargo, el nivel de gasto en pensiones y de gasto social en general es considerablemente más bajo.

2.2.2. Modelos de desarrollo

De la evolución regional hasta aquí considerada pueden inferirse conclusiones provisionales en lo referente a los modelos de gasto. Si no experimenta perturbaciones por sucesos de naturaleza económica, demográfica, social o política, el gasto de los SNPS crece en la mayoría de países a lo largo de las décadas a medida que lo hace el nivel del PIB nacional per capita. La evolución típica del gasto durante cinco décadas en el entorno social, político y económico relativamente estable de algunos países europeos se representa en la Figura 2.4. Con alguna abstracción, el gasto social nacional parece seguir una curva logística de maduración (véase la fórmula logística desarrollada en el Recuadro 2.1) más que una línea recta con una relación lineal entre los niveles del gasto social y los del PIB. En realidad, en un estado maduro o casi maduro, el gasto social medido por el RGS parece estabilizarse aun cuando se produzca un mayor crecimiento económico, señalando, posiblemente, los niveles máximos aceptables de transferencias formales que son específicos para una sociedad.

Los regímenes de protección social maduran cuando surgen relaciones estables o casi estables con respecto al porcentaje de personas cubiertas del total de la población activa y el porcentaje de personas que reciben las prestaciones respecto de la población inactiva total. Ese

Figura 2.4
EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL TOTAL
(como % del PIB), PAÍSES EUROPEOS SELECCIONADOS



Fuente: OIT, *El costo de la Seguridad Social*.

estado se llama *madurez demográfica*. Un régimen de pensiones, por ejemplo, puede considerarse demográficamente maduro cuando ya no se advierten más tendencias de crecimiento:

- en la proporción de personas inscritas en el régimen (incluyendo jubilados por invalidez en edad activa) con respecto a la población total en los grupos de edad activa; o
- en la proporción de receptores de pensiones de vejez respecto del grupo de edad superior a la edad normal de jubilación (o de la edad más tardía de jubilación).

El segundo estado (es decir, el ratio de estabilidad del pensionista con respecto a la población) sigue al primero (esto es, el ratio de estabilidad de los afiliados inscritos con respecto a la población) con un desfase de tiempo de varias décadas. Sólo cuando ambos ratios han logrado cierta estabilidad puede considerarse que el régimen se encuentra en un estado demográficamente maduro o, todavía mejor, en un estado «cuasi maduro». El término «cuasi maduro» indica que no es probable que el régimen adquiriera más afiliados jubilados con motivo de la expansión de la cobertura, pero puede todavía afrontar aumentos estructurales del gasto por el envejecimiento global de la población. Los otros elementos del proceso de maduración son una relativa estabilidad de la relación entre el monto medio de las prestaciones y el ingreso medio sujeto a cotizaciones. Este estado se alcanza cuando todos los jubilados han completado ya su carrera profesional en el régimen y el

promedio de los períodos de cotización (que determina los niveles de prestación) no puede aumentar más. Llamado *madurez de la prestación*, este estado puede alcanzarse antes que la madurez demográfica. Este concepto se considera de nuevo en el Capítulo 5.

La maduración logística es en cierta medida una consecuencia de la maduración demográfica, la cual está a su vez determinada principalmente por la ampliación de la cobertura: cada vez más personas están cubiertas y un número creciente de las mismas están siendo elegibles para prestaciones. Estas prestaciones aumentan sistémicamente en la medida en que aumentan de ordinario los derechos con el promedio de años de servicio o de residencia de los beneficiarios. En algún punto, cuando todos o casi todos los que tienen necesidades reciben prestaciones, las sociedades parecen decidirse a detener un nuevo aumento de derechos, y es aquí donde la curva del RGS por lo general se aplana (para un análisis más detallado de los determinantes del gasto, véase la Sección 2.4). En el caso de Europa, con sus sistemas maduros, estos niveles parecen oscilar en torno al 25 por ciento del PIB.

El Recuadro 2.1 propone una norma práctica para la proyección del modelo de evolución del gasto social basada en una función logística de maduración. Esta función puede ser de utilidad para proyecciones inmediatas del gasto social nacional. Esta curva debería mostrarse a todos los órganos de decisión que tengan a su cargo la introducción de un sistema formal de transferencias.

2.2.3. Modelos estructurales

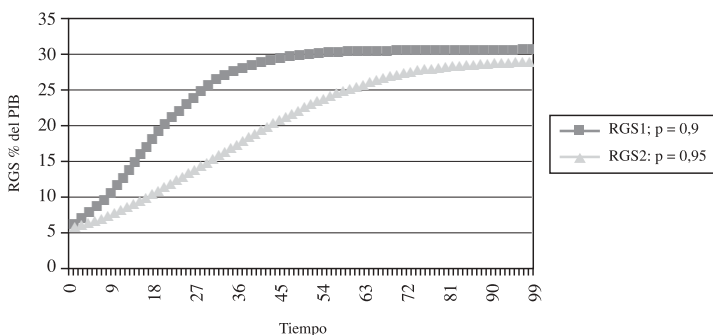
Al término de un período de maduración generalmente largo, un SNPS suele adoptar una cierta composición estructural que permanece bastante constante. Esta composición puede ser modificada por decisiones políticas, pero por lo general sólo en cierta medida, ya que refleja implícitamente las decisiones y prioridades redistributivas de la sociedad que, por lo común, no cambian rápidamente.

Recuadro 2.1. Modelos típicos de maduración en el gasto de protección social

La Figura del Recuadro 2.1.1 describe dos curvas logísticas típicas de *maduración del gasto social* (MGS). Podrían aplicarse a un país en el que el gasto global en protección social formal comienza con un nivel de gasto social del 5 por ciento del PIB, para la asistencia sanitaria por ejemplo, y en el que otros regímenes tales como las prestaciones monetarias, y en especial las pensiones, entran en funcionamiento durante un

proceso de maduración de entre 75 y 85 años aproximadamente y el nivel global final de gasto está en el orden del 30 por ciento en el estado maduro supuesto. Los dos regímenes difieren sólo en la velocidad del proceso de maduración. Ambos elementos están determinados en gran parte por factores de gobernanza que definen la rapidez con que se logra la cobertura total o casi total de la población y la rapidez con que los derechos a las prestaciones alcanzan su nivel final. Los sistemas de pensiones maduran en general muy lentamente a lo largo de unas siete décadas, siempre que no se hayan concedido derechos iniciales a generaciones tempranas de asegurados. En este caso la etapa de maduración termina cuando las personas que forman la primera generación que entró en el sistema a la edad más temprana posible (por ejemplo, a los 47 años) y se mantuvo en el régimen durante toda su carrera profesional han fallecido a los ochenta años. Contrariamente a este lento proceso de maduración, un régimen de pensión podría «madurar» muy rápidamente si proporciona pensiones a todas las personas que superan una cierta edad desde el primer día, sin tener en cuenta si han cotizado o no.

Figura del Recuadro 2.1.1
Curvas típicas de MGS a diferentes niveles
del coeficiente p



Fuente: OIT.

Una advertencia sobre el «estado maduro» o «estado estacionario» de un sistema de protección social: los regímenes pueden madurar plenamente cuando ningún determinante estructural del sistema cambia en términos relativos, es decir, la composición relativa de las edades de la población permanece constante, los derechos a las prestaciones no cambian y la economía se encuentra en una senda firme de crecimiento sin alterar los porcentajes relativos de ingresos y salarios en el PIB. Brevemente, este estado es ficticio y simplemente nunca se hace realidad. Los sistemas nacionales de transferencias están, a lo sumo, en un estado «casi» maduro. No obstante, el concepto de maduración, o de casi maduración, sirve para señalar que los sistemas de transferencias sociales se

hacen más costosos con el tiempo, pero que no aumentan fuera de los límites.

La fórmula para esa curva adopta la siguiente forma general:

$$MGS_t = MGS_f (1 + b * p^t) \quad (2.1.1.)$$

en la que:

MGS_f es la RGS final en el estado maduro,

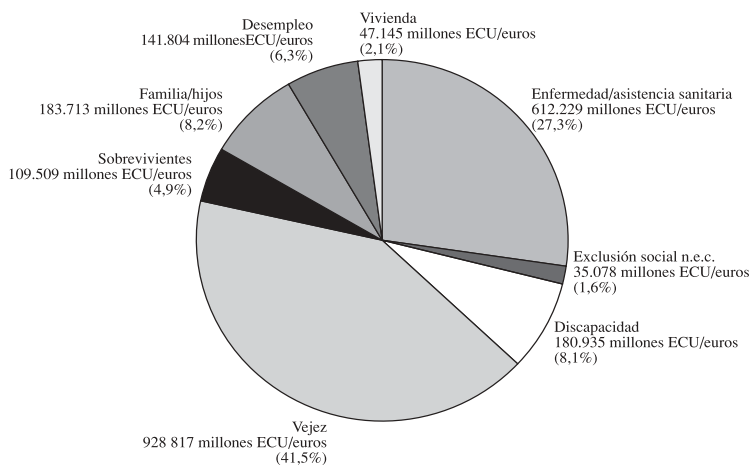
b es el coeficiente que ajusta la fórmula al nivel de gasto inicialmente planeado RGS o a través de la relación $RGS_o = MGS_f (1+b)$,

P es un coeficiente de velocidad que dirige la velocidad de maduración.

Esta fórmula podría utilizarse como curvas de regresión en regresiones *curvilíneas* trazando la evolución del gasto en los SNPS y obtendría muy probablemente una correspondencia mucho mejor que la regresión lineal clásica. (El concepto de regresiones *curvilíneas* frente a las lineales se explica, por ejemplo, en Lapin [1975] pp. 3235-340.)

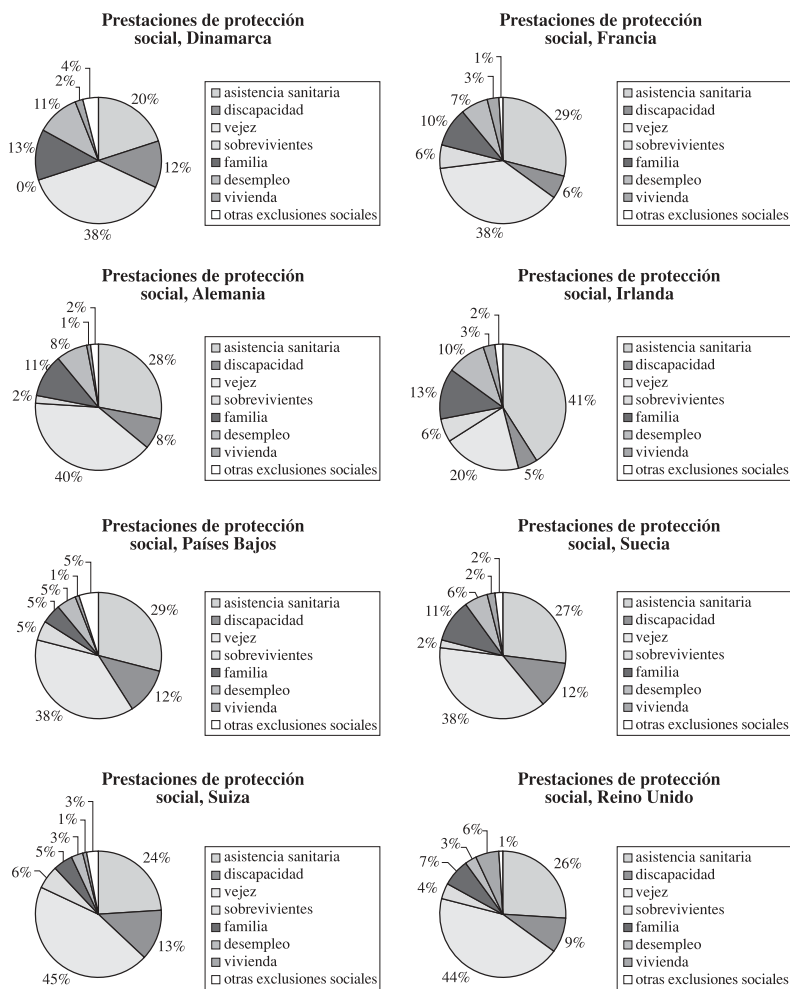
Los modelos típicos pueden ser mejor descritos mediante los regímenes de la UE que han existido durante largo tiempo y que puede suponerse a grandes rasgos que están al menos en un «cuasi» estado de madurez. La Figura 2.5 detalla la composición del gasto social por ca-

Figura 2.5
PRESTACIONES SOCIALES POR FUNCIÓN,
ESTADOS MIEMBROS DE LA UE, 2000



Fuente: EUROSTAT (2003).

Figura 2.6
ESTRUCTURA DEL GASTO SOCIAL EN PAÍSES EUROPEOS
SELECCIONADOS, 2000



Fuente: EUROSTAT (2003).

tegorías principales de transferencias en los 15 países de la UE en el año 2000. La Figura 2.6 presenta un desglose similar de seis países específicos. Muestra la variedad de estructuras nacionales subyacentes a los agregados de la UE. En todos los casos, las pensiones y la asistencia

sanitaria conjuntamente representan normalmente más de las dos terceras partes del gasto social total. Las pensiones (vejez, invalidez, sobrevivientes) representan por lo general más del 50 por ciento de los gastos. Esta es una razón por la que los instrumentos y estrategias de asistencia sanitaria y de pensiones se tratan más extensamente en los capítulos siguientes.

2.3. PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO

Las tendencias futuras esperadas del gasto social pueden describirse al menos mediante proyecciones de modelo. Esta sección presentará los resultados de las proyecciones del gasto siguiendo una breve discusión sobre metodología y supuestos. Idealmente, las proyecciones de gastos de protección social se llevan a cabo aplicando un modelo maduro de presupuesto social como el descrito, por ejemplo, por Scholz *et al.* (2000) o valuaciones actuariales de regímenes individuales como las descritas con detalle por Plamondon *et al.* (2002). Los modelos de presupuesto social incluyen normalmente módulos explícitos de población, mercado económico y de trabajo, así como módulos explícitos de todos los principales sistemas de transferencia social como pensiones, asistencia sanitaria, prestaciones monetarias de corta duración (pagaderas en caso de maternidad, enfermedad, fallecimiento, desempleo o fines de asistencia social, etc.). De forma alternativa, el gasto de regímenes individuales puede proyectarse mediante modelos actuariales basados en los mismos escenarios demográficos y económicos para todos los regímenes de los SNPS. Los resultados de las proyecciones en los componentes individuales de los regímenes de protección social nacional se agregan entonces en una cuenta global nacional de gasto social y financiación, creándose conexiones con el presupuesto del gobierno. El establecimiento de un único presupuesto social nacional suele requerir muchos meses de investigación y modelación intensivas a cargo de un equipo completo de expertos.

Las páginas siguientes describen los resultados de un método abreviado de proyección desarrollado a mediados de la década de 1990 por Denis Latulippe en OIT FACTS. Lamentablemente, las proyecciones globales del gasto en protección social sobre una base regional sólo pueden ser realizadas para países de la OCDE y para países de Europa central y oriental. La base estadística disponible para otros grupos de países no permite realizar proyecciones similares. Sin embargo, los hallazgos para un número limitado de países industrializados señalan que los SNGS globales podrán alcanzar el nivel general de gasto una vez que las economías nacionales estén plenamente desarrolladas y sus poblaciones estén envejeciendo.

2.3.1. Metodología y supuestos

Tratándose de regímenes maduros de protección social que operan en economías maduras, las proyecciones *statu quo* pueden extender simplemente hacia el futuro las tasas actuales de beneficiarios y las tasas actuales de sustitución de prestaciones, posiblemente con algunos supuestos justificados sobre el impacto de futuras políticas. Esto significa que las proyecciones reflejan básicamente un conjunto constante de disposiciones legales y de comportamientos administrativos y de gobernanza constantes en un entorno demográfico y económico cambiante pero predecible. Se trata de un ejercicio relativamente sencillo y confiable que, por lo menos, puede demostrar a los organismos normativos en forma de proyecciones *statu quo* lo que sucedería si no se produjeran cambios estructurales en el sistema. Esta línea de proyecciones no se aplica a regímenes jóvenes inmaduros que operan normalmente en un contexto de economía en desarrollo. La modelación del probable desarrollo futuro del gasto social global en este tipo de sistema no puede realizarse, por tanto, con carácter de *ceteris paribus*; de hecho se requiere mucha mayor atención en la elaboración de módulos simples y en la etapa y velocidad de los procesos respectivos de maduración de lo que es viable en este contexto.

Para el estudio de los países de la OCDE y de países de Europa central y oriental, se diseñó un modelo abreviado de proyección basado en el concepto de presupuesto social, con el fin de proyectar el gasto social nacional hasta 2050⁸. Su filosofía básica es la de un modelo socioeconómico determinista impulsado por consideraciones de crecimiento externo y de demografía. La técnica básica de simples proyecciones «impulsor-impulsado» del gasto como punto de referencia se explica en el Informe Temático 3. Esta técnica suele ser la única opción disponible para un analista cuantitativo que haya de responder con rapidez a demandas de los organismos normativos sobre estimaciones presupuestarias de la evolución futura del gasto. En el modelo simple que aquí se utiliza, el empleo total se vincula con los supuestos de crecimiento a través de los niveles supuestos de productividad. De este modo, el empleo está «impulsado» por las tasas que se han supuesto de crecimiento económico y de productividad. La oferta de mano de obra se deriva de las tasas observadas de participación de la mano de obra y del cambio demográfico. Los niveles de prestaciones son un reflejo de la legislación vigente.

Se consideran tres escenarios de crecimiento económico (base, bajo y alto) fundamentados en tres suposiciones del empleo futuro total (au-

⁸ El modelo es una simplificación del modelo de presupuesto social que aplicó la OIT en varios países desde principios de la década de 1990.

mento del 1 por ciento anual y empleo total constante) y dos suposiciones sobre el aumento de la productividad del trabajo (1 y 2 por ciento anual). Los supuestos demográficos y económicos utilizados se resumen en la Tabla 2.2.

Los supuestos económicos a largo plazo no se han discriminado más para diferentes países. Se supone que los países de Europa central y oriental crecerán finalmente a la misma tasa que los países de la

Tabla 2.2
RESUMEN DE LOS SUPUESTOS DEMOGRÁFICOS
Y ECONÓMICOS PARA PROYECCIONES DEL MODELO

Supuestos demográficos			
Fertilidad	Desde los niveles actuales (por debajo de las tasas de sustitución en todas las regiones a excepción de Norteamérica) aumentando a 2,10 (1,95 en Europa meridional, 2,02 en Europa occidental y 2,06 en Japón) hacia 2050.		
Mortalidad	Subiendo desde los niveles actuales a valores de esperanza de vida al nacimiento de alrededor de 79 años para hombres (74 en Europa oriental y 81 en Japón) y de 85 años para las mujeres (81 en Europa oriental y 87 en Japón).		
Supuestos económicos			
<i>Países de la OCDE y de Europa central y oriental después de 2020</i>			
<i>Tasas anuales</i>	<i>Escenario base (%)</i>	<i>Escenario de bajo crecimiento (%)</i>	<i>Escenario de elevado crecimiento (%)</i>
Crecimiento económico (1)	2	1	3
Empleo total (2)	1	0	1
Productividad laboral (2)	1	1	2
Oferta de mano de obra	Basada en tasas de actividad en 1990 ajustadas por: <ul style="list-style-type: none"> — tasas de participación de la mujer desde los niveles actuales hasta el 90% de los hombres en 2050; — edad de inserción en el mercado de trabajo entre 1990 y 2050; 50% del aumento entre 1950 y 1990, sujeto a un máximo de 22 años como promedio; — alto desempleo; disminución de la oferta de mano de obra cuando el desempleo exceda del 15%; tasa máxima de desempleo del 20%; — dos escenarios para la edad de jubilación: edad de jubilación constante y ratio de inactividad constante al nivel de 1990. 		

(1) Sujeto a una tasa mínima de desempleo del 2%; (2) Entre 1990 y 2010 basado en la experiencia nacional.

Tabla 2.2 (cont.)

Países de Europa central y oriental: 1995-2020

<i>Tasas anuales</i>	<i>Escenario base</i>	<i>Escenario de bajo crecimiento</i>	<i>Escenario de alto crecimiento</i>
Crecimiento económico %	-2 (1995-2000)	-2 (1995-2000)	-2 (1995-2000)
	0 (2000-2010)	0 (2000-2010)	2 (2000-2010)
	4 (2010-2020)	1 (2010-2020)	4 (2010-2020)
Empleo total (%)	-1 (1995-2000)	-1 (1995-2000)	-1 (1995-2000)
	0 (2000-2010)	0 (2000-2010)	1 (2000-2010)
	2 (2010-2020)	0 (2010-2020)	2 (2010-2020)
Productividad del trabajo %	-1 (1995-2000)	-1 (1995-2000)	-1 (1995-2000)
	0 (2000-2010)	0 (2000-2010)	1 (2000-2010)
	2 (2010-2020)	1 (2010-2020)	2 (2010-2020)

Fuente: Latulippe (1997).

OCDE. Pero el período de transición de los primeros estará marcado por un primer período de declive económico y estancamiento (hasta 2010) seguido de otro período de fuerte crecimiento económico (2010-20). Se presumen altas tasas de crecimiento para asegurar un proceso de recuperación que debería compensar, por lo menos en parte, las pérdidas anteriores en el PIB.

Han de especificarse también diversos supuestos sobre la evolución futura de la protección social, anticipando las perspectivas demográficas, de precios y de empleo, y en especial para pensiones, asistencia sanitaria y desempleo. Para las pensiones todos los supuestos son endógenos, incluyendo la elegibilidad para prestaciones y el ratio promedio de sustitución, basados ambos en el registro del desempleo. En el caso de la asistencia sanitaria, han de especificarse los supuestos respecto de los costos unitarios y el modelo de gasto por edades. Finalmente, se especificará una hipótesis sobre la proporción de personas desempleadas que reciben prestaciones sobre la base de las expectativas del mercado de trabajo y las proyecciones demográficas.

Incluso al ajustarlo por el envejecimiento de la población, el gasto en salud en países de la OCDE creció entre 1960 y 1980 más rápidamente que el PIB por persona empleada (es decir, la productividad del trabajo), mientras que entre 1980 y 1990 tanto el gasto en salud como el PIB por persona empleada crecieron a la misma tasa. La evolución del gasto en salud depende tanto de la progresión de los costos unitarios como de la utilización de los servicios. Siendo la asistencia sanitaria un sector intensivo en trabajo, los salarios representan una proporción importante de su gasto total. Para proyectar al futuro los costos unita-

rios, se supone que los costos de la mano de obra aumentarán a la misma tasa que en otros sectores. En los países de la OCDE, las inversiones en salud (infraestructura, tecnología e investigación) se supone que equivalen al 25 por ciento del gasto total y que están creciendo en un punto porcentual más rápidamente que la tasa de aumento de la productividad del trabajo. Dado que el incremento del PIB real en el modelo es igual al producto del crecimiento del empleo por el crecimiento de la productividad, y que el porcentaje salarial del PIB se considera constante, el costo unitario del suministro de asistencia sanitaria aumentará a la tasa de crecimiento del PIB por persona empleada más un 0,25 por ciento⁹. La tasa respectiva de aumento calculada por el modelo para los países de la muestra es ligeramente más alta que la tasa calculada en la década de 1980, pero ésta fue una década de notables descensos tras un período de rápida expansión. Dado que la década de 1980 tuvo un gasto medio en salud más bajo a largo plazo, será más difícil lograr el mismo nivel de ahorro en el futuro. Se supone que los costos unitarios en salud aumentan más rápidamente en Europa central y oriental debido a las necesidades de mayores inversiones y con el fin de mejorar el nivel de los servicios ofrecidos. Por estas razones se permitió un aumento adicional del 0,5 por ciento del PIB. Para los países de Europa central y oriental, el costo unitario del suministro de asistencia sanitaria ha sido modelado como si creciera a la tasa de crecimiento del PIB por persona empleada más un 0,75 por ciento. En conjunto, estos supuestos sobre la evolución de los costos unitarios pueden considerarse como prudentes.

Para proyectar la utilización de la asistencia sanitaria, se supone que no se producirá ninguna ampliación de la cobertura, pero que el gasto en asistencia sanitaria crecerá debido al número mayor de ancianos. Se ha establecido claramente que una considerable proporción del gasto en salud se concentra en los últimos meses de vida de las personas. Sin embargo, los patrones de edad no pueden suponerse constantes. En 2050, personas de una cierta edad estarán más sanas de lo que están las personas de la misma edad en la actualidad. Esto es cierto sobre todo para las personas mayores. En el futuro, las generaciones más sanas adquirirán mayor ponderación estadística. Se deduce que el aumento del número de años de vejez debería resultar en una subida menos que proporcional de los costos de la asistencia sanitaria per capita que en el presente.

⁹ Vinculando la tasa de crecimiento del gasto en salud al PIB hace posible tener en cuenta el hecho de que el gasto en salud esté impulsado en parte por la oferta, es decir, basado en nuestra capacidad de pagar. De hecho, los costos unitarios de la asistencia sanitaria aumentarán en aproximadamente a la misma tasa que el PIB total, considerando el aumento de tamaño de la población empleada con arreglo al escenario base.

Para la proyección del gasto por desempleo, el porcentaje de personas desempleadas con derecho a prestaciones se supone constante en los países de la OCDE. En los de Europa central y oriental se presume que está creciendo y que alcanzará un nivel similar al de los países de la OCDE hacia el año 2010.

Los demás tipos de prestaciones sociales se supusieron indexados con arreglo al promedio de ganancias y ajustados para tener en cuenta los cambios esperados en los patrones de derechos. En la proyección, el total de prestaciones de asistencia social está relacionado con el nivel de desempleo, con una elasticidad del 50 por ciento, es decir, haciendo ascender el índice de gasto en medio punto porcentual si el índice pertinente de desempleo se eleva en un punto porcentual.

2.3.2. Resultados de la proyección

En las Tablas 2.3 y 2.4 se especifican los resultados de la proyección para los tres escenarios.

En los países de la OCDE, el gasto social expresado como porcentaje del PIB aumenta bajo los tres escenarios entre 1990 y 2050. Desde un nivel del 18,3 por ciento en 1990, alcanza el 25,5 por ciento en 2050 con arreglo al escenario base, el 23,7 por ciento según el escenario de alto crecimiento y el 30,4 por ciento en función del escenario de bajo crecimiento. En términos reales, entre 1990 y 2050, el gasto social aumenta en una media del 1,9 por ciento anual, estando compuesto este monto por un 1,3 por ciento de crecimiento del PIB y un 0,6 por ciento adicional por la media del exceso de crecimiento del gasto social relacionado con el PIB del año respectivo. Las principales partidas, pensiones y asistencia sanitaria representan el 89 por ciento del gasto social total para 2050, en comparación con el 77 por ciento de 1990.

Sobre una base regional, el crecimiento más notable dentro de los países de la OCDE se registrará en Japón: desde 12,4 por ciento en 1990 al 27,0 por ciento en 2050. Japón experimentará un importante y rápido envejecimiento de su población durante las próximas décadas. En 2050, la edad media de los japoneses será de 47,4 años en contraste con los 45,9 en Europa occidental, 41,1 en Australia y Nueva Zelanda y 40,4 en Norteamérica (NU, 1995). En 2050, el gasto social en Japón será todavía más bajo que en Europa occidental (34,4 por ciento del PIB), pero notablemente más alto que en Norteamérica (17,9 por ciento) y Oceanía (18,4 por ciento). La lenta evolución del gasto social en Norteamérica, Australia y Nueva Zelanda depende estrechamente de la evolución supuesta del mercado de trabajo. En el escenario de bajo crecimiento, caracterizado por una demanda de mano de obra constante, el gasto

Tabla 2.3
TENDENCIAS ESTIMADAS DEL GASTO SOCIAL EN PAÍSES DE
LA OCDE (como % del PIB), 1980-2050

	1980	1990	2010	2030	2050
Escenario base: crecimiento anual del 2%					
Total	16,3	18,3	19,3	23,2	25,5
Pensiones	7,8	8,5	10,0	13,7	15,2
Salud	4,8	5,6	5,6	6,5	7,4
Desempleo	1,0	1,3	1,1	0,5	0,4
Otros	2,8	2,8	2,5	2,5	2,5
Japón	11,1	12,4	17,7	22,0	27,0
Norteamérica	12,5	14,4	13,9	17,5	17,9
Oceanía	12,6	15,6	17,4	17,7	18,4
Europa septentrional	20,3	22,4	23,0	25,1	25,1
Europa meridional	16,8	21,1	22,2	25,1	31,4
Europa occidental	24,2	24,7	25,9	30,8	33,4
Escenario de elevado crecimiento: crecimiento anual del 3%					
Total	16,3	18,3	18,3	21,7	23,7
Pensiones	7,8	8,5	9,3	12,3	13,4
Salud	4,8	5,6	5,6	6,5	7,3
Desempleo	1,0	1,3	1,0	0,5	0,4
Otros	2,8	2,8	2,5	2,5	2,5
Japón	11,1	12,4	16,9	20,6	25,2
Norteamérica	12,5	14,4	13,3	16,4	16,7
Oceanía	12,6	15,6	14,4	15,7	16,2
Europa septentrional	20,3	22,4	21,3	23,1	22,5
Europa meridional	16,8	21,1	20,2	21,9	26,8
Europa occidental	24,2	24,7	25,0	29,9	32,3
Escenario de bajo crecimiento: crecimiento anual del 1%					
Total	16,3	18,3	23,1	27,8	30,4
Pensiones	7,8	8,5	11,1	15,1	16,6
Salud	4,8	5,6	6,1	7,3	8,2
Desempleo	1,0	1,3	2,7	2,2	2,1
Otros	2,8	2,8	3,2	3,3	3,4
Japón	11,1	12,4	20,7	22,0	26,9
Norteamérica	12,5	14,4	17,5	24,2	25,8
Oceanía	12,6	15,6	22,1	29,0	31,1
Europa septentrional	20,3	22,4	26,6	30,2	30,7
Europa meridional	16,8	21,1	24,9	28,0	31,9
Europa occidental	24,2	24,7	30,2	33,6	35,3

Fuente: Latulippe (1997).

Tabla 2.4
TENDENCIAS ESTIMADAS DEL GASTO SOCIAL EN EUROPA
CENTRAL Y ORIENTAL (como % del PIB), 1993-2050

	1993-1995	2010	2030	2050
Escenario base				
Total	20,0	20,9	21,0	25,6
Pensiones	9,9	10,8	10,9	13,6
Salud	4,4	4,9	5,9	7,5
Desempleo	0,8	1,2	0,3	0,3
Otros	5,0	4,1	3,9	4,1
Bulgaria (1993)	17,7	18,8	16,4	21,4
Letonia (1994)	22,9	22,5	24,3	28,4
Polonia (1995)	26,7	32,3	25,4	30,1
Eslovaquia (1995)	21,3	24,3	27,8	33,8
Ucrania (1993)	18,9	21,4	18,6	22,2
Federación de Rusia (1994)	12,5	14,9	14,0	17,6
Escenario de elevado crecimiento				
Total	20,0	26,1	21,5	24,1
Pensiones	9,9	12,0	10,5	12,0
Salud	4,4	5,5	6,0	7,5
Desempleo	0,8	2,5	0,9	0,4
Otros	5,0	4,1	3,9	4,1
Bulgaria (1993)	17,7	21,6	15,6	19,9
Letonia (1994)	22,9	26,7	23,2	26,7
Polonia (1995)	26,7	35,1	32,2	28,5
Eslovaquia (1995)	21,3	25,7	26,7	31,8
Ucrania (1993)	18,9	30,1	17,9	21,0
Federación de Rusia (1994)	12,5	17,5	13,4	16,5
Escenario de bajo crecimiento				
Total	20,0	24,4	24,5	28,2
Pensiones	9,9	11,7	12,5	14,7
Salud	4,4	5,3	6,3	8,0
Desempleo	0,8	2,1	1,2	0,9
Otros	5,0	4,1	3,9	4,1
Bulgaria (1993)	17,7	20,5	18,1	21,3
Letonia (1994)	22,9	24,3	24,7	28,4
Polonia (1995)	26,7	34,1	39,6	45,7
Eslovaquia (1995)	21,3	25,1	28,3	33,8
Ucrania (1993)	18,9	25,7	20,7	22,2
Federación de Rusia (1994)	12,5	16,5	15,7	17,6

Fuente: Latulippe (1997).

social alcanza un nivel considerablemente más alto: 25,8 por ciento en Norteamérica y 31,1 por ciento en Australia y Nueva Zelanda.

Basados en el supuesto de la evolución de la productividad del trabajo (escenario base), se supone que las ganancias medias en los países de la OCDE subirán aproximadamente un 1 por ciento anual entre 1990 y 2050 (1,2 por ciento entre 1990 y 2010). En comparación, el promedio de las ganancias creció un 2,3 por ciento en la década de 1970 y un 1,7 por ciento en la de 1980. No obstante esta baja tasa de crecimiento de la productividad del trabajo y la notable subida del gasto social, el nivel más alto de transferencias sociales representa sólo un 20 por ciento del aumento futuro de las ganancias. La cifra sube hasta el 30 por ciento en el escenario de bajo crecimiento y desciende al 10 por ciento en el escenario de alto crecimiento.

La proyección del gasto para Europa central y oriental, basada en la situación dominante en seis países (Bulgaria, Letonia, Polonia, Eslovaquia, Ucrania y la Federación de Rusia) entre 1993 y 1995 (Cichon y Hagemeyer, 1996), indica que bajo condiciones de *statu quo* la evolución del gasto social en un futuro próximo dependerá primariamente de los cambios en la legislación social y de los resultados económicos. El grado de incertidumbre es muy alto en lo que respecta al nivel de disparidad de la futura evolución económica en los respectivos países. Los factores demográficos causarán un impacto más limitado hasta el año 2010.

Sobre la base de los supuestos antes especificados, entre 1995 y 2010 el gasto empezará a subir desde el nivel original del 20 por ciento al 20,9 por ciento. Durante el período inicial, la carencia de crecimiento económico y el aumento supuesto en la proporción de personas desempleadas que reciben prestaciones de desempleo o de asistencia social da lugar a una presión hacia arriba en el gasto social. De 2010 en adelante, las prestaciones de desempleo y de asistencia social disminuyen debido al crecimiento económico que se ha supuesto y a la subida del empleo. No obstante esto, el gasto social aumenta entre 2030 y 2050 gracias al crecimiento del gasto en pensiones y en salud.

En 2050, el 25,6 por ciento del PIB podría destinarse al gasto social en el escenario base, el 24,1 por ciento en el escenario de alto crecimiento y el 28,2 por ciento en el escenario de bajo crecimiento. Este es el mismo nivel que en los países de la OCDE. En Europa central y oriental, la edad de jubilación es más baja, pero el proceso de envejecimiento será por término medio menos pronunciado que en los países de la OCDE. Más aún, cuanto más altas las tasas de crecimiento económico dirigido a la recuperación de las pérdidas pasadas y recientes en el PIB, tanto más baja aparecerá como porcentaje del PIB la tasa futura de crecimiento del gasto social.

Los resultados del ejercicio parecen sugerir que, con la condición de que no se reduzcan de manera notable, es probable que los sistemas actuales de transferencias sociales formales en los países industrializados alcancen un porcentaje entre el 25 y el 35 por ciento del PIB; es decir, estas economías y sociedades se están encaminando hacia una situación en la que entre el 25 y el 35 por ciento del valor de todos los bienes y servicios que produzcan se redistribuirá a través del sistema de transferencia social. Esto equivale a cerca de la mitad del consumo privado total. Aun cuando los sistemas lleguen a ver reducido su tamaño en los próximos años, seguirán siendo enormes máquinas redistributivas.

Las conclusiones generadas para países industrializados seleccionados no puede por lo general servir de guía para países en desarrollo que están muy rezagados en términos de PIB. Su esperada etapa de recuperación es demasiado larga para permitir predicciones que tengan sentido. Por ejemplo, si un país africano típico con un nivel de PIB per cápita de 500 dólares en 1994 pudiera crecer a una tasa real del 5 por ciento anual, pasarían unos 56 años antes de que alcanzara el nivel de PIB per cápita de Grecia (7.700 dólares), que es uno de los más bajos de la OCDE. Incluso con una tasa de crecimiento del 10 por ciento, aquel país necesitaría todavía 29 años para ponerse al día¹⁰. Es difícil suponer que al final de un largo período el sistema de protección social de un país fuese similar al de un país típico de la OCDE. Hay demasiadas incertidumbres: es posible que los valores de la sociedad no estén en consonancia las pautas de la OCDE, las economías pueden seguir siendo mucho más informales, y la pandemia de VIH/SIDA podría cambiar tajantemente la estructura demográfica, por no mencionar sino algunas. Es posible que no podamos predecir con certeza el gasto futuro en protección social, pero sabemos cuáles son los factores que impulsarán la evolución del gasto. Éste es el tema de la sección siguiente.

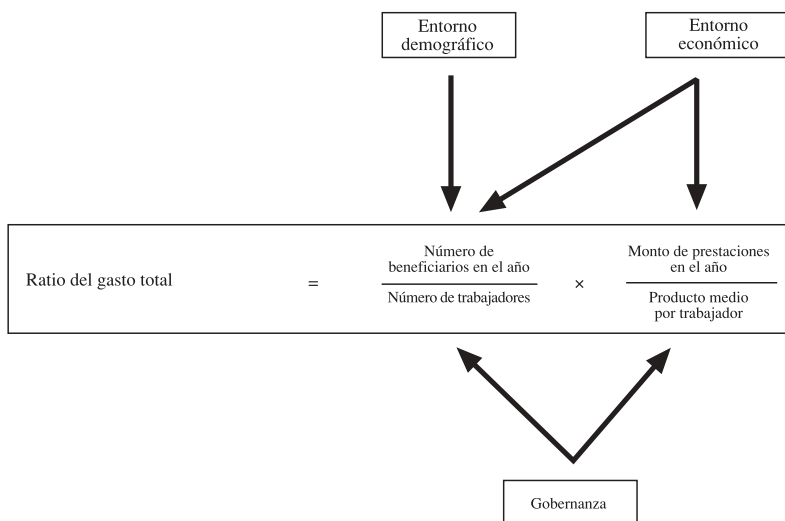
2.4. ANÁLISIS FACTORIAL DE LOS DETERMINANTES DEL GASTO SOCIAL NACIONAL

Como se explicó en la introducción al presente capítulo, el gasto social nacional obedece al impulso de tres determinantes principales: evolución demográfica, factores de gobernanza y evolución de la economía. El breve análisis factorial que sigue a continuación se limita a explorar el principal impacto de estas tres categorías de determinantes,

¹⁰ Las cifras del PIB se obtuvieron del Banco Mundial (1996). En el escenario de crecimiento del 5 por ciento la etapa de recuperación se extendería a unos 15 años si Grecia siguiera creciendo a una tasa real del 1 por ciento.

pero aportando al mismo tiempo alguna explicación de la evolución pasada del gasto, así como ciertas indicaciones de las tendencias futuras. La dirección del impacto de los diferentes determinantes se muestra en la Figura 2.7. En cualquier régimen, el gasto total es, por lo general, el producto del número de beneficiarios por el monto de las prestaciones. El gasto social total es una cifra absoluta de gasto. Su capacidad explicativa es relativamente limitada salvo que se relacione con el tamaño total de la economía (es decir, del PIB del país), mediante el cálculo del RGS. El producto interior bruto puede calcularse como el producto del número de trabajadores en la economía por el producto medio bruto por trabajador. El entorno económico, el ambiente demográfico y la gobernanza influyen a su vez en el número de trabajadores. El impacto de la protección social en el producto por trabajador se analiza en el Capítulo 3.

Figura 2.7
DETERMINANTES DEL GASTO SOCIAL TOTAL



Fuente: OIT.

El entorno demográfico en el que opera un sistema de protección social afecta especialmente al número de beneficiarios (jubilados por vejez, discapacitados, personas enfermas) y al número potencial de trabajadores. El entorno económico, por su parte, ejerce una influencia directa en el número de beneficiarios, tales como los desempleados, el monto de las prestaciones (dependiendo de si las prestaciones pagadas se determinan por aumentos salariales o por la inflación) y el tamaño del

producto por trabajador. La gobernanza ejerce también una influencia en todos los factores al establecer las condiciones de elegibilidad (por ejemplo, la edad de jubilación) y las disposiciones para la prestación. Los diversos aspectos técnicos involucrados se exploran más detalladamente en el Capítulo 5. Las secciones siguientes de este capítulo se limitarán a considerar la naturaleza general de estos diversos efectos y sus interrelaciones.

Como mostrará la sección siguiente, los tres determinantes principales del gasto social interaccionan y están estrechamente interrelacionados.

2.4.1. Impacto del entorno demográfico

El entorno demográfico de un sistema de protección social, que incluye la estructura de morbilidad de la población con la que ha de enfrentarse el sistema de salud, es uno de los determinantes (pero no el único, como se verá más adelante) del *ratio de dependencia del sistema*, es decir, que tiene una notable influencia en la relación entre el número de beneficiarios (esto es, de receptores de transferencias) en el sistema y el de personas que financian estas transferencias generando el ingreso nacional con cargo al cual han de financiarse las transferencias. Los factores biológicos (el envejecimiento manifestado en el descenso de las tasas de fertilidad y de mortalidad, en la morbilidad y en la mortalidad) determinan en gran medida el número potencial de beneficiarios y financiadores de los SNPS; es decir, explican el *ratio de dependencia demográfica pura*. Los factores demográficos no explican el tamaño completo del sistema de dependencia; la economía codetermina el número de los desempleados, mientras que la legislación nacional, que es un factor de gobernanza, codetermina, entre otras cosas, el número de personas jubiladas y el de los que reciben educación. Este último número está influido, por ejemplo, por las disposiciones legales que rigen el número mínimo de años de escolarización obligatoria o el de los estudios requeridos para el primer título universitario. Algunos factores pueden considerarse de comportamiento, como la edad real de inclusión en la jubilación si se permite a las personas elegir el momento de retirada del mercado de trabajo. Sin embargo, creemos que permitir esta elección es un elemento de la gobernanza.

El Recuadro 2.2 describe el cambio en la dependencia del sistema frente al cambio en la dependencia demográfica de los regímenes de pensiones de algunos de los países más importantes de la OCDE entre mediados de la década de 1980 y mediados de la de 1990.

Con los otros determinantes (factores de evolución económica y de gobernanza) sin cambiar, el envejecimiento es el factor puramente de-

mográfico más importante de influencia en los regímenes de pensiones, que son a su vez las partidas principales en los SNPS. Ese impacto es especialmente intenso en sistemas maduros de sociedades con un alto porcentaje de ancianos.

Recuadro 2.2. Dependencia demográfica frente a dependencia del sistema en los regímenes de pensiones de la OCDE

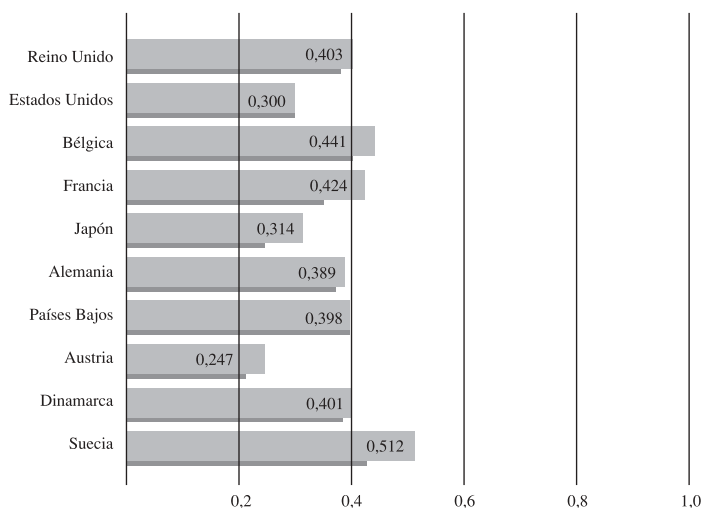
El ratio de dependencia del sistema 65+ mide el número de jubilados (que perciben una prestación de un régimen público) en el numerador, y el número de empleados en el denominador; ambos se calculan en equivalentes a tiempo completo. La Figura del Recuadro 2.2.1 muestra la evolución del ratio de dependencia del sistema entre 1985 y 1996 en diez regímenes de pensiones de vejez en la OCDE.

Cuando aumenta el número de jubilados pero todos los demás factores permanecen sin cambios, subirá el gasto en pensiones. Sin embargo, la tasa de cotización aumentará sólo cuando el número de los que reciben pensión suba más rápidamente que el número de los empleados. El ratio de dependencia del sistema tiene en cuenta el aumento en el ratio empleo-población y, por tanto, pone de manifiesto el cambio en la base impositiva.

Figura del Recuadro 2.2.1

Ratios de dependencia del sistema, países seleccionados, 1985-1996

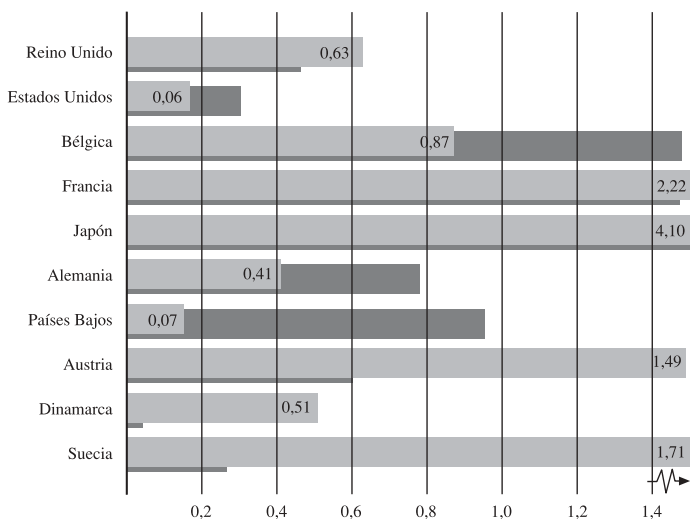
(los ratios de dependencia de la prestación mayores de 65 años)
barra clara 1996; barra oscura 1985



Fuente: Arents *et al.* (2000).

Figura del Recuadro 2.2.2

**Cambios en los ratios de dependencia de la prestación (barra clara),
y ratios de dependencia de la vejez (barra oscura),
países seleccionados, 1985-1996**
(tasas de crecimiento medio anual en porcentajes)



Fuente: Ratios de dependencia de la prestación: Arents *et al.* (2000); ratios de dependencia de la vejez: EUROSTAT.

Muchos de los países que figuran en la Figura del Recuadro 2.2.1 tienen ratios de dependencia del sistema en el mismo rango, en torno a 0,4. Austria (0,25), y los Estados Unidos (0,30) presentan ratios más bajos, mientras que Suecia tiene un ratio de dependencia del sistema por encima de 0,5. A principios de la década de 1990, Suecia experimentó un aumento notable (7 puntos porcentuales), debido principalmente a un descenso del empleo durante los años en consideración. Hubo también subidas importantes en Francia (9 puntos porcentuales) y Japón (7 puntos porcentuales en 1990), mientras que en la mayoría de los demás países el aumento del ratio de dependencia del sistema se mantuvo por debajo de 3 puntos porcentuales. En los Estados Unidos y en los Países Bajos no se produjeron subidas importantes en el ratio de dependencia del sistema, ambos en el período 1985-1996.

Puede verse que en algunos países los ratios de dependencia del sistema aumentaron con mayor rapidez que los ratios de dependencia demográfica, pero no en los demás países. En Alemania, por ejemplo, el ratio de dependencia del sistema subió un 0,4 por ciento como promedio y el ratio demográfico (vejez), un 0,8 por ciento. En los Países Bajos, el ratio de dependencia del sistema se incrementó en menos del 0,1 por ciento como promedio y su ratio demográfico, en cerca del 1 por ciento.

En los Estados Unidos, el ratio demográfico subió en un promedio del 0,3 por ciento, mientras que el de prestación lo hizo en no más del 0,1 por ciento, al igual que en los Países Bajos. El crecimiento del empleo fue acentuado en ambos países durante este período. También sucedió así con la tasa de empleo del grupo de edad comprendido entre los 55 y los 64 años.

Las Tablas 2.5 y 2.6, así como la Figura 2.8, que reproducen las proyecciones de las Naciones Unidas citadas en una reciente publicación de la OIT sobre el envejecimiento (OIT, 2002a), demuestran el orden relativo de magnitud y de velocidad del envejecimiento en las diferentes regiones del mundo entre 1950 y 2050. La Tabla 2.5 muestra que la proporción del PIB que ha de transferirse a las personas mayores entre 1950 (cuando los primeros regímenes en Europa adquirieron su forma actual) y 2050 por medio de regímenes de pensiones bajo condiciones de *ceteris paribus*, pudo casi triplicarse durante ese período y al menos duplicarse entre 2000 y 2050. Es evidente que el envejecimiento biológico plantea un reto a los regímenes de pensiones y, por tanto, para la financiación de la protección social en general. La Tabla 2.6 pone de manifiesto otro hecho que puede ser sorprendente: mientras las regiones desarrolladas son considerablemente «más viejas» que las menos desarrolladas, el ritmo de envejecimiento es en realidad mucho más rápido en el mundo en desarrollo. Así, si los países menos desarrollados tuvie-

Tabla 2.5
TASA DE ENVEJECIMIENTO DEMOGRÁFICO,
POBLACIÓN DE MÁS DE 60 Y DE MÁS DE 80 AÑOS
(como % de la población total), 1950-2050¹

		1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Mundo	60+	8,2	8,2	8,4	8,6	9,2	10,0	11,1	13,5	16,5	18,8	21,1
Hombres	60+	7,3	7,3	7,4	7,5	8,1	8,9	10,0	12,3	15,1	17,2	19,4
Mujeres	60+	9,0	9,0	9,5	9,7	10,4	11,1	12,3	14,8	17,9	20,4	22,7
	80+	0,5	0,6	0,7	0,8	1,0	1,1	1,5	1,8	2,3	3,1	4,1
Regiones más desarrolladas	60+	11,7	2,6	14,5	15,5	17,7	19,4	21,9	26,1	29,8	32,0	33,5
	80+	1,0	1,3	1,6	2,0	2,7	3,1	4,2	5,0	6,4	8,3	9,6
Regiones menos desarrolladas	60+	6,4	6,2	6,1	6,4	6,9	7,7	8,8	11,1	14,2	16,7	19,3
	80+	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,7	0,9	1,2	1,5	2,3	3,3
Regiones menos desarrolladas excepto China	60+	5,9	5,7	5,8	5,9	6,2	6,8	7,7	9,5	11,8	14,2	16,9
	80+	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,6	0,8	1,0	1,3	1,8	2,5

¹ Proyecciones de las Naciones Unidas: variante media.

Fuente: Naciones Unidas (2001b).

ran sistemas de pensiones con cobertura universal (de la que en realidad carecen, con escasas excepciones como Botswana, Brasil, Namibia y República de Sudafrica), en términos relativos se enfrentarían a un problema de envejecimiento incluso más grave entre 2000 y 2050 que los regímenes de las zonas más desarrolladas del mundo.

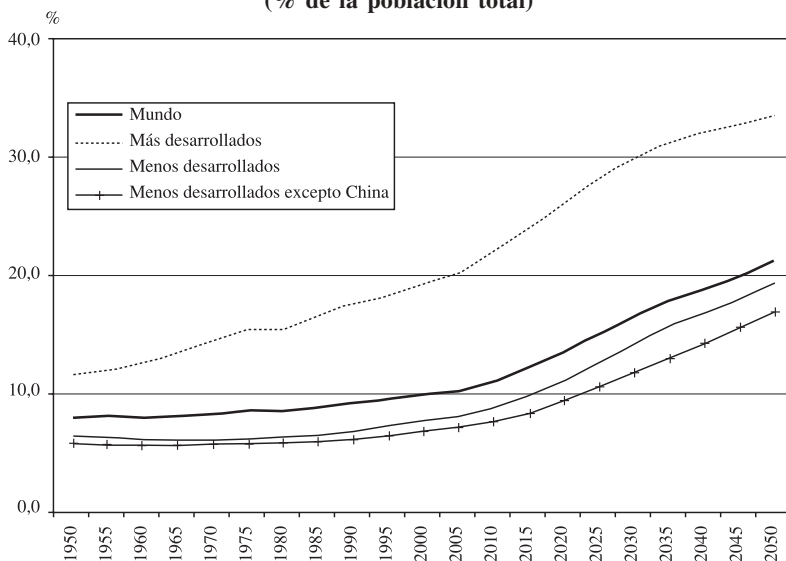
Tabla 2.6
VELOCIDAD DE ENVEJECIMIENTO¹

		1950-2000 (%)	2000-2050 (%)
Mundo	60+	23	111
	80+	109	256
Más desarrollados	60+	66	72
	80+	196	208
Menos desarrollados	60+	19	150
	80+	115	393

¹ Aumento del porcentaje de la población de edades 60+ y 80+.

Fuente: Naciones Unidas (2001b) y cálculos de la OIT.

Figura 2.8
VELOCIDAD DEL ENVEJECIMIENTO DEMOGRÁFICO,
POBLACIÓN MAYOR DE 60 AÑOS DE EDAD
(% de la población total)¹



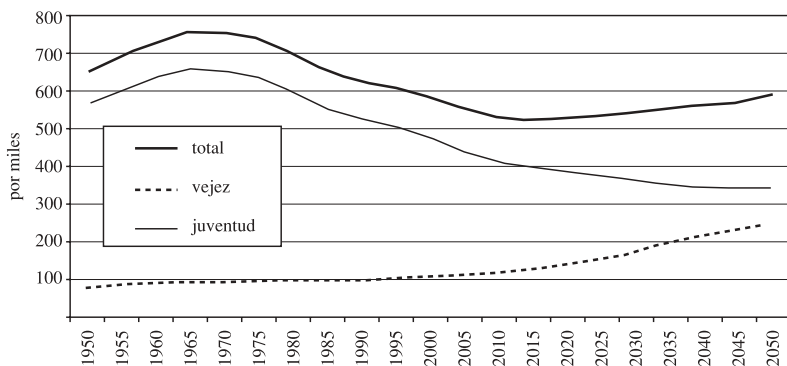
¹ Proyecciones de las Naciones Unidas - variantes media.

Fuente: Naciones Unidas (2001b).

La Figura 2.9, por otra parte, muestra que, mientras que los regímenes de pensiones pueden hacer frente a una creciente dependencia, para todos los sistemas globales de protección social el reto parece ser mucho más reducido. La figura añade los ratios de dependencia de vejez (población de más de 65 años dividida por la población entre los 15 y los 64 años de edad) y de juventud (población entre 0 y 14 años dividida por la población entre 15 y 64 años de edad). A escala mundial, el ratio combinado de dependencia demográfica permanece bastante constante durante las cinco próximas décadas, pero la curva puede resultar hasta cierto punto engañosa, ya que las transferencias per capita a los jóvenes pueden tener un importe menor que las transferencias per cápita a las personas mayores. Sin embargo, este hecho pudo crear algún campo al menos para la reasignación de recursos desde la gente joven a la más anciana y ayudar así a aliviar la presión demográfica sobre los SNPS. Esto ya supone en sí mismo un reto formidable para la gobernanza. Lo que puede significar en términos prácticos que se tenga que encontrar la manera de canalizar el dinero ahorrado cerrando jardines de infancia, colegios y posiblemente universidades para el sistema de transferencias a la vejez.

Otro factor que modifica rápidamente el entorno demográfico en el que operan los SNPS, especialmente en los países en desarrollo, es la pan-

Figura 2.9
RATIOS DE JUVENTUD, DE VEJEZ Y
DE DEPENDENCIA TOTAL, 1950-2050



Fuente: Naciones Unidas (2001b).

demia del VIH/SIDA. En algunas regiones de África, la tasa de infección se estima que ha alcanzado a casi el 40 por ciento. Es muy probable que esto signifique que en un plazo de cinco a diez años a más tardar, de cada 100 personas que hoy están vivas habrán fallecido 40, salvo que se produzca un progreso médico espectacular y, tal vez aún más importante para

África, si el costo de los tratamientos con fármacos no desciende. Una crisis de esta magnitud ha de tener un efecto impresionante en el costo de cualquier régimen nacional de protección social. El Informe Temático 1 explora este asunto mediante un ejercicio de modelación. Los resultados sólo pueden ser de carácter preliminar, ya que aún es poco lo que se conoce sobre el probable progreso de la pandemia en el futuro. Sin embargo, nuestros resultados suscitan preocupación. El gasto social podría casi duplicarse en el contexto de un país de África tipo y requerirá recursos adicionales muy cuantiosos de los gobiernos. Es probable que sea acertado afirmar que el VIH/SIDA acabará con todas las esperanzas fiscales y financieras de mejora de la protección social que el crecimiento hubiera producido en África en condiciones normales. Detendrá simplemente el reloj o incluso lo retrasará. Además de la investigación médica y de la sanidad pública, tiene que hacerse mucho más para desarrollar estrategias en los países azotados por el SIDA.

2.4.2. Impacto de la gobernanza

La gobernanza comprende diversos elementos, que van desde el diseño original de diferentes regímenes de seguridad social hasta la puesta en marcha y las modificaciones subsiguientes de ese diseño mediante sistemas de otorgamiento de las prestaciones y sistemas de recaudación de cotizaciones e impuestos, así como elementos de política social y económica que quedan fuera del campo de la gobernanza directa de la protección social. El diseño de los regímenes determina la cantidad de prestaciones que recibe un grupo definido de beneficiarios con arreglo a un conjunto establecido de condiciones. La calidad de la gestión y administración del sistema determina si los beneficiarios reciben realmente todas o sólo parte de las prestaciones a las que tienen derecho de conformidad con la legislación nacional y si el otorgamiento real causa cuantiosos gastos administrativos o no. La gobernanza directa de la protección social determina, entre otras cosas, si las personas pueden jubilarse y recibir pensiones u otras transferencias que les permitan retirarse del mercado de trabajo; de este modo, causa impacto en las tasas de dependencia del sistema. Sin embargo, elementos de gobernanza fuera de la gobernanza directa de la protección social determinan el tiempo en que las personas se insertan en el mercado de trabajo y, por tanto, ocasionan también un impacto en las tasas de dependencia del sistema. Las políticas que afectan a los niveles de prestaciones se utilizan entonces con frecuencia para corregir evoluciones adversas de las tasas de dependencia.

La gobernanza incide en prácticamente todos los aspectos de un sistema de protección social. En lo que respecta a la determinación de los niveles de gasto, el impacto en la dependencia del sistema es probablemente decisivo. La importancia relativa de la gobernanza se de-

muestra aquí por la repercusión de los factores de gobernanza sobre el ratio de dependencia del sistema en los regímenes de pensiones de la OCDE. Si bien el envejecimiento demográfico determina el número potencial de beneficiarios y cotizantes, la gobernanza determina su número actual. Los números efectivos dependen asimismo de normas jurídicas y de comportamiento tales como la edad de jubilación y la edad de inserción en el mercado de trabajo. En los países de la OCDE, un promedio del 70 por ciento del aumento del ratio de dependencia de la vejez del sistema de pensiones entre 1950 y 1990 se debe a cambios en las edades de inserción y jubilación, y sólo el 30 por ciento es atribuible al cambio (biológico) de la estructura de la población.

Entre 1950 y 1990, la edad efectiva de jubilación descendió notablemente en la OCDE y en los países de Europa central y oriental, con una disminución de cinco años como promedio: desde 66,0 en 1950 a 61,0 en 1990. La edad efectiva de jubilación se obtiene aquí de las reducciones graduales observadas de los ratios de actividad con la edad. El jubilado se define entonces como la persona que se ha retirado del mercado de trabajo y ya no es económicamente activa. La jubilación no está necesariamente vinculada al derecho de una pensión de vejez, sino que define el acto de abandonar el mercado de trabajo, si bien el cese de la actividad económica da lugar de ordinario al pago de una pensión de vejez o de otras prestaciones transitorias de larga duración¹¹ (Latuippe, 1996).

La Tabla 2.7 muestra la tendencia descendente de la edad efectiva de jubilación durante el período en todas las regiones, con excepción de Japón, donde subió ligeramente entre 1950 y 1970 y descendió a lo largo de los 20 años siguientes. Existen importantes variaciones en la edad promedio de jubilación entre regiones y entre géneros. En 1990, sin embargo, los valores promedio de los dos grupos de países seleccionados se mantuvieron en el mismo nivel, si bien la edad de jubilación fue de 59,2 años en los países de Europa central y oriental y de 59,3 en los siete países seleccionados de Europa occidental.

En comparación, en Japón fue de 65,5 años y en Norteamérica de 62,6 años. La edad media de jubilación para todos los países fue tres años más alta en los varones que en las mujeres. En 1950, la edad efectiva de jubilación fue más alta que la edad normal de jubilación institucionalmente establecida en la mayoría de países. Esta última permaneció relativamente estable entre 1950 y 1990, mientras que la edad efectiva de jubilación, como se observó antes, experimentó notables

¹¹ Se ha supuesto una edad mínima de jubilación de 45 años para no tener en cuenta a las personas que se retiraron anticipadamente del mercado de trabajo y que tienen derecho a prestaciones limitadas. Solía ser un fenómeno importante en el caso de las mujeres.

Tabla 2.7
EDAD EFECTIVA DE JUBILACIÓN EN TODO EL MUNDO,
1950-1990

	1950	1970	1990
Japón	66,2	66,7	65,5
Norteamérica	65,9	64,8	62,6
Oceanía	65,3	63,2	60,0
Europa septentrional	67,2	64,5	61,9
Europa meridional	69,0	63,6	60,1
Europa occidental	65,7	63,3	59,3
Europa central y oriental	65,0	62,2	59,2
Promedio			
Sin Europa central y oriental	66,5	64,5	61,8
Todos los países	66,0	63,8	61,0

Fuente: Latulippe (1996).

cambios descendentes y se encontró en niveles más bajos que la edad normal de jubilación. La transición del trabajo a la jubilación se gestiona no sólo mediante la obtención conservadora de pensiones, sino también a través de medidas complementarias «encubiertas», tales como la jubilación anticipada, las prestaciones de desempleo o por discapacidad, o simplemente por confiar más en el ingreso privado.

Las generaciones actuales de jubilados gozan de jubilaciones más prolongadas que sus predecesores, debido tanto a una edad más baja de jubilación como a una esperanza de vida más alta¹². La duración de la jubilación aumentó desde un promedio de 12,5 años en 1950 a 18,9 años en 1990. La desagregación por géneros muestra que las mujeres gozan de jubilaciones más largas que los varones, ya que se jubilan antes y tienen una esperanza de vida más alta. En 1990 la diferencia de género en la duración de la jubilación fue de un promedio de 5,8 años: 22,6 años para las mujeres frente a 16,8 años para los varones¹³.

En el otro extremo de la vida laboral, la edad media de inserción en el mercado de trabajo aumentó desde los 16,3 años en 1950 a los 19,7 en 1990. Estaba por entonces por encima de los 20 años en Japón y en Europa occidental. No se advirtió ninguna diferencia importante en los

¹² La duración de la jubilación se calcula sobre la base de la edad media de jubilación y la esperanza de vida en el momento de la jubilación.

¹³ La edad esperada de fallecimiento de los jubilados fue de 77,9 años en los países de Europa central y oriental en 1990. Fue de 80 años de edad en todas las demás regiones excepto en Japón, donde alcanzó los 83,3 años, en razón de una edad de jubilación avanzada y de una elevada esperanza de vida.

valores añadidos medios entre Europa central y oriental y las demás regiones. Combinado con una disminución de seis años en la edad de jubilación, este aumento de 3-4 años en la edad de inserción implica que entre 1950 y 1990 el período medio de actividad económica disminuyó en casi diez años. En consecuencia, durante el mismo período el ratio de inactividad (duración de la jubilación/número de años de actividad) casi se duplicó, pasando del 25 por ciento en 1950 al 46 por ciento en 1990. En Japón fue considerablemente más bajo (39 por ciento en 1990), pero en Europa occidental llegó al 53 por ciento. Los pormenores se muestran en la Tabla 2.8¹⁴.

Tabla 2.8
RATIO DE INACTIVIDAD EN TODO EL MUNDO, 1950-1990

	1950 (%)	1970 (%)	1990 (%)
Japón	24	28	39
Norteamérica	27	31	42
Oceanía	27	33	49
Europa septentrional	24	32	43
Europa meridional	19	32	49
Europa occidental	26	34	53
Europa central y oriental	27	37	48
Promedio			
sin Europa central y oriental	25	31	45
Todos los países	25	33	46

Fuente: Latulippe (1996).

El ratio de inactividad continuará subiendo durante las próximas décadas, salvo que la tendencia de la jubilación gire hacia un inicio más tardío de las pensiones mediante actos decisivos de gobernanza. El ajuste de la edad de jubilación para asegurar un ratio constante de inactividad al nivel de 1990 hasta 2050 implica hacer retroceder la edad de jubilación en aproximadamente 3,5 años durante el período de proyección de 60 años. La mejora de la esperanza de vida se repartiría entonces (mediante una buena gobernanza) entre los años de trabajo y los de la jubilación.

¹⁴ El ratio de inactividad es muy sensible a los cambios en la edad de jubilación, ya que tanto el numerador (duración de la jubilación) como el denominador (número de años de actividad) dependen de la edad de jubilación. Un cambio en la esperanza de vida o en la edad de inicio ejercerá también un impacto, pero el ratio de inactividad, al contrario que el de dependencia, no depende del número de personas en los diferentes grupos de edad.

El cambio en el ratio de inactividad influye directamente en el ratio global de dependencia del sistema respecto del sistema de prestaciones de vejez, que es, a su vez, uno de los principales determinantes de la situación financiera de dicho sistema. El ratio de dependencia del sistema aumentó del 12 por ciento en 1950 al 30 por ciento en 1990 como promedio, para todas las regiones. Como se mencionó anteriormente, la mayor parte del aumento se debe a la evolución del ratio de inactividad, mientras que hay que atribuir una menor ponderación a la estructura de la población. Suponiendo una edad constante de jubilación al nivel de 1990, el ratio de dependencia se duplicará entre 1990 y 2050, período en el que llegará a situarse en el 64 por ciento. Si por otra parte la edad de jubilación aumenta hasta mantener un ratio constante de inactividad, el valor final del ratio de dependencia en 2050 será de 50 por ciento.

Cichon (1996) ha analizado la futura evolución potencial de los ratios demográfico y de dependencia del sistema en el gasto social de un país europeo tipo. Un resumen de los resultados hallados se encuentra en el Recuadro 2.3. El estudio se centra en la cuestión de si hubo una crisis de envejecimiento en la protección social de un país tipo representativo de Europa, la región más afectada por el envejecimiento. La respuesta es que el envejecimiento plantea claramente un problema, pero que no ha de existir una crisis de envejecimiento si el empleo y las políticas sociales (es decir, medidas de buena gobernanza) logran elevar las tasas de actividad y de empleo de la población en los grupos de edad activa.

Recuadro 2.3. ¿Hay una crisis de envejecimiento en Europa?

A fin de evitar que se distorsione el análisis y el debate a través del uso de disposiciones específicas y atípicas de protección social nacional, se ha creado un país hipotético, llamado aquí Eurolandia, como «laboratorio» para este ejercicio. En 1995, punto de partida de este análisis, Eurolandia tiene la estructura demográfica de los Países Bajos. Se proyecta entonces su población en 120 años (desde 1995 hasta 2115), tomando como base la evolución de la mortalidad y de la fertilidad que las Naciones Unidas han supuesto para los Países Bajos¹, así como el modelo general de las tablas de vida estandarizadas de las Naciones Unidas. Para simplificar las proyecciones, se ha supuesto que la población activa de Eurolandia se jubila a los 60 años, que es una buena aproximación a la baja edad de jubilación media real de Europa occidental².

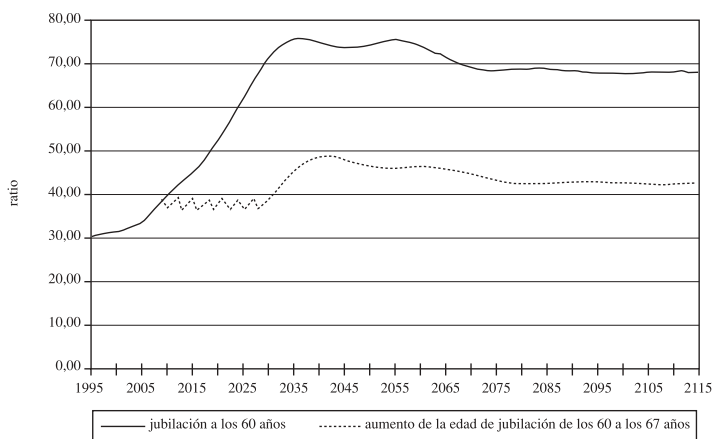
¹ Véase Naciones Unidas (1993).

² Esta edad efectiva de jubilación, relativamente baja, es una consecuencia de las disposiciones sobre jubilación anticipada así como de los convenios de pre-jubilación o la utilización del recurso de invalidez para retirarse del mercado de trabajo. En su conjunto estos efectos conducen a una edad de jubilación *de facto* considerablemente más baja que la edad legal de jubilación.

Dependencia demográfica

La Figura del Recuadro 2.3.1 presenta la evolución del ratio clásico de dependencia demográfica de la vejez, es decir, la relación entre el número de personas de 60 años de edad o más y el número de personas de edades comprendidas entre los 20 y los 59 años. La curva es familiar y sorprendente: indica más que una duplicación del ratio en los próximos 35 a 40 años. Las curvas de esta categoría suelen servir para justificar la predicción de una duplicación de las tasas de cotización del sistema de reparto en los sistemas nacionales de pensiones en las cuatro próximas décadas. Aquí, la segunda línea del gráfico señala ya una solución para el problema demográfico: retrasar de forma paulatina la edad efectiva de jubilación desde los 60 a alrededor de los 67 años, tras el debido período de notificación, a lo largo de 21 años a partir de 2010. El efecto es notable. Se ha elegido la edad de 67 años para definir un probable límite superior para edades medias nacionales de jubilación en el futuro.

Figura del Recuadro 2.3.1
Evolución a largo plazo de los ratios
de dependencia demográfica, Eurolandia, 1995-2115

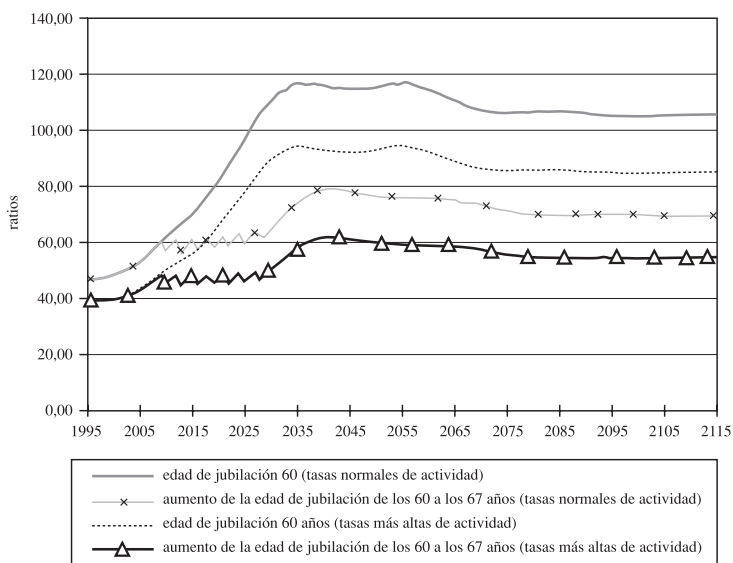


Fuente: OIT.

Dependencia del sistema

La situación financiera de un sistema de pensiones de vejez no está determinada, sin embargo, por el ratio de dependencia demográfica pura, sino por la relación entre el número de pensionistas y el de personas que cotizan realmente. En una primera aproximación, el ratio de dependencia del sistema en este ejemplo se estimó dividiendo la población total de más de 60 años por el número de personas económicamente activas del

Figura del Recuadro 2.3.2
Evolución a largo plazo de los ratios del sistema de vejez,
Eurolandia, 1995-2115



Fuente: OIT.

grupo de edad de 20-59 años. La curva número 1 en la Figura del Recuadro 2.3.2 traza este ratio, mostrando el modelo familiar tan sorprendente como en el del escenario puramente demográfico presentado en la Figura del Recuadro 2.3.1. La curva número 2 muestra de nuevo la caída de los ratios de dependencia del sistema debido al aumento de la edad de jubilación.

Sin embargo, el efecto más interesante es el que muestra la curva número 3, que supone que las tasas de participación de la mujer en la mano de obra pueden elevarse hasta las de los varones, excepto en los grupos en edad de educación de los hijos, entre los 25 y los 39 años. Con ello se disminuyen de nuevo los ratios de dependencia del sistema³. De hecho, si las tasas de participación de la mujer pudieran aumentar y la edad de jubilación se retrasara gradualmente hasta los 67 años o incluso hasta los 65 durante las tres próximas décadas, los ratios de dependencia del sistema a lo largo de las próximas décadas podrían permanecer casi

³ Para los fines de este análisis se ha supuesto que todas las personas por encima de los 60 años reciben una pensión del sistema de pensiones. El aumento de la actividad de la mano de obra, es decir, el incremento implícito del número futuro de cotizantes, no afecta así al número de beneficiarios futuros.

constantes. El problema del envejecimiento en Eurolandia, por espectacular que parezca al comienzo, desaparecería así como consecuencia de una edad más avanzada de jubilación y de una mayor participación en la mano de obra.

El aumento de la edad de jubilación en siete años a lo largo de las tres próximas décadas podría parecer demasiado drástico, pero no parece poco razonable esperar generaciones que hayan decidido tener tan pocos hijos que no quede asegurada la sustitución para compensar la caída de la oferta de la mano de obra trabajando durante más tiempo. Se requiere en realidad que estas generaciones permanezcan «jóvenes» y estén dispuestas a tener una vida de trabajo más larga.

La conexión del empleo

Los resultados enunciados arriba incluso podrían mejorarse si se eliminara el nivel actual de desempleo (en el momento de realizarse las simulaciones se situó en torno al 10 por ciento de la mano de obra) y los desempleados se añadieran al grupo de los cotizantes. Esto pone de manifiesto la incertidumbre fundamental de los ejercicios realizados.

La pregunta clave es: ¿puede el mercado de trabajo absorber la oferta adicional de mano de obra que resulte del desplazamiento hacia arriba de la edad de jubilación y el crecimiento potencial de las tasas de participación de la mano de obra? El supuesto problema del envejecimiento se transforma así en un problema de empleo, que debe tenerse en cuenta al abordar este tema.

Las Figuras del Recuadro 2.3 muestran que a menudo se subestima la importancia de la gobernanza. Pueden encontrarse más pruebas de ello en otras fuentes. Un estudio de la OCDE realizado a mediados de la década de 1980 estimó que cerca del 60 por ciento de la subida del gasto social global en los siete países principales de la OCDE entre 1960 y 1981 podía atribuirse al aumento de los niveles reales de prestaciones, que son un elemento de gobernanza (OCDE, 1985). Los equipos de asistencia técnica de la OIT estimaron que en Europa central y oriental la falta de recaudación de cotizaciones ascendió a entre el 20 y el 30 por ciento del ingreso total por cotizaciones (OIT, 1995; OIT/Comisión UE, 1994). Esto significa que las tasas de cotización del sistema de reparto podrían reducirse en la misma proporción si el sistema de gobernanza pudiera asegurar la recaudación completa de las cotizaciones. Con ello podría resolverse una parte importante de los problemas financieros de los sistemas de pensiones de países de Europa central y oriental.

En los países de la OCDE y de Europa central y oriental, difícilmente puede esperarse en las circunstancias actuales que se produzcan au-

mentos netos de los niveles reales de prestaciones mediante la introducción de nuevas prestaciones o de nuevos derechos. No obstante, los cambios en las disposiciones sobre prestaciones podrían tener un impacto en la evolución del gasto social o en su asignación a diferentes beneficiarios. Por ejemplo, el método de ajuste de las prestaciones podría marcar una enorme diferencia en las tasas medias de sustitución de prestaciones en el largo plazo. Los ajustes discrecionales o parciales de las prestaciones se utilizaron como una manera de limitar el aumento del gasto social en Europa central y oriental durante la década de 1990. En los países en desarrollo, el ajuste (o mejor, la falta de ajuste) de las pensiones en curso de pago se ha utilizado con frecuencia para compensar el costo de la enorme subida del número de beneficiarios, evitando así aumentos de las tasas de cotización que serían una consecuencia sistémica necesaria del proceso de maduración ante presiones políticas¹⁵. Resulta muy interesante que con ello se hayan eludido presiones políticas de corta duración, pero los niveles resultantes de prestaciones bajas y en deterioro han erosionado la confianza pública en los regímenes.

2.4.3. Impacto del entorno económico

Como ya se ha mencionado, el entorno económico en el que operan los SNPS tiene también una influencia importante en el gasto social. Puede agravar los efectos demográficos negativos cuando, por ejemplo, los ratios de dependencia demográfica en deterioro se componen de un alto nivel de desempleo que conduce a ratios todavía más altos de dependencia del sistema. Elevados ratios de dependencia se traducirán de inmediato en elevados gastos sociales a no ser que se disminuyan las prestaciones. Las tasas de inflación, por otra parte, podrían aumentar el gasto social nominal, pero es posible que no tengan influencia en el RGS si se producen una evolución paralela en el Índice de Precios al Consumo (IPC), que a menudo determina los aumentos anuales de los niveles de prestación, y el índice de deflación del PIB, que describe la inflación agregada de todos los bienes y servicios producidos en el país.

Por otra parte, la evolución positiva en el entorno económico (por ejemplo, conduciendo a más empleo) puede anular una parte importante de los costosos efectos negativos del envejecimiento. En un contexto de trabajadores de más edad cada vez más saludables, una demanda superior de mano de obra haría posible aumentar la edad de jubilación, e incluso en una Europa que envejece rápidamente, los ratios de depen-

¹⁵ Trinidad y Tabago es un caso ilustrativo.

dencia de los sistemas de pensiones, los principales componentes del costo en los regímenes nacionales de protección social, podrían mantenerse en niveles que serían sólo marginalmente más altos que las tasas actuales (Cichon, 1996).

Las proyecciones de la OIT (Latulippe, 1996) para los países de la OCDE realizadas a mediados de la década de 1990, demostraron que, si bien existen diferencias sustanciales entre los países, en prácticamente todos es probable que el desempleo alcance un nivel mínimo supuesto del 2 por ciento en torno a 2030, si se supone un crecimiento medio en la demanda de mano de obra del 1 por ciento. Si el empleo fuera a crecer en el futuro a la misma tasa que durante la década de 1980, se produciría una escasez de mano de obra hacia el año 2030. Sería entonces necesario un aumento de la edad de jubilación de más de 3,5 años para ocupar todos los puestos de trabajo.

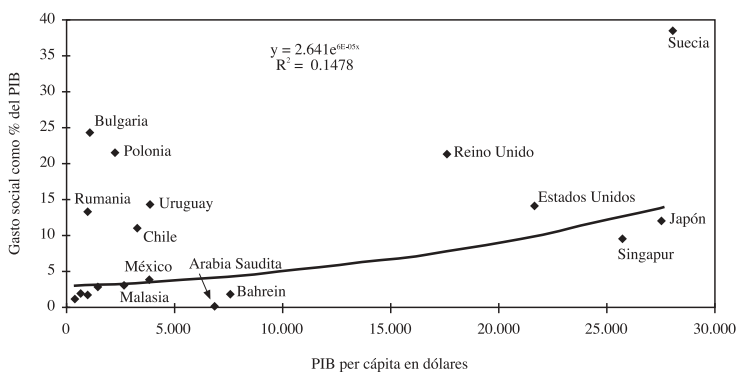
Existe una impresión muy extendida, sin embargo, de que la evolución económica también influye en el nivel de gasto social formal de una manera más sutil. En referencia a una correlación muchas veces observada entre los niveles per capita del PIB y el gasto social, se suele inferir que se da una alta elasticidad del gasto social respecto de los niveles per cápita del PIB. Esto significa que, a medida que los países se enriquecen tienden a gastar más en protección social, simplemente porque pueden permitirse niveles superiores de redistribución. El Recuadro 2.4 analiza esta relación más detalladamente. El análisis parece rechazar la teoría simple de la elasticidad PIB del gasto social. Es posible que el gasto social formal esté más bien causalmente vinculado con la capacidad nacional de gobernanza que con los niveles del PIB. Sin embargo, es posible que el nivel per capita del PIB sea, en muchos casos¹⁶, un representante de la capacidad nacional de gobernanza. Diferentes países con un nivel similar de PIB per capita muestra una amplia variedad de niveles de gasto social (medido por el RGS), lo que significa que han decidido establecer sistemas de transferencia formales más o menos extensivos. Esto, a su vez, significa que el nivel de transferencias sociales es, al menos en cierta medida, un asunto de toma de decisiones políticas y la capacidad de poner en práctica con éxito tales decisiones y no una consecuencia cuasi-automática del nivel de desarrollo económico. Esto se encuadra asimismo en la línea de la observación formulada en el Capítulo 1 de que la medida en que las transferencias sociales se formalizan y aparecen, por tanto, en las estadísticas del gasto público, refleja el nivel de capacidad de gobernanza.

¹⁶ Aunque no siempre, como ha puesto de manifiesto el ejemplo de algunos países de Europa central y oriental en la década de 1990.

Recuadro 2.4.**PIB y gasto social: ¿Hay que ser rico para compartir?**

Se considera ahora la cuestión de si se da una correlación estricta entre el nivel del PIB y el gasto social. Aun siendo metodológicamente sencillo, el ejercicio muestra resultados interesantes.

La Figura del Recuadro 2.4.1 describe la relación entre los niveles de ingreso per cápita en países seleccionados dentro de las diferentes regiones y su gasto en protección social como porcentaje del PIB. Ello indica que la correlación matemática entre el PIB per cápita y la proporción del PIB en gasto social es realmente débil (aun en el caso de una no lineal, es decir, de una línea de regresión exponencial). Sin embargo, pone también de manifiesto un cuadro más complejo: los países de la OCDE tienen claramente un nivel de redistribución a través del sistema de protección social superior al de los países de ingresos más bajos, y se sitúan por encima de la línea de regresión. Los países de ingresos más altos y más bajos forman en realidad dos grupos en torno a la línea de regresión, si bien ninguno de ellos es muy denso. Esto significa que la varianza del nivel de gasto social entre países con un PIB per cápita similar es sustancial. Estas consideraciones llevan a una conclusión: el nivel de gasto social (medido como porcentaje del PIB) no depende (o, al menos, no exclusivamente) del nivel del PIB. De este modo, hay sociedades más pobres que deciden dedicar la misma proporción de su PIB al gasto social que otras sociedades en mejor situación. Es decir, no hay que ser rico para compartir el ingreso a través de la protección social.

Figura del Recuadro 2.4.1**Relación entre el gasto social como % del PIB y el PIB per cápita, países seleccionados, 1992**

Fuente: OIT y Naciones Unidas.

Tomando ejemplos extremos, Bulgaria (un país con bajos ingresos per cápita) tuvo en 1992 un porcentaje del PIB en gasto social que fue (en

términos relativos) el doble del nivel de Japón. Por el contrario, algunos países con niveles de ingreso per cápita medios, como Arabia Saudita y Bahrein, asignan un porcentaje muy bajo del PIB a la financiación del gasto social. Ello puede explicarse en parte por los bajos niveles de cobertura de los regímenes obligatorios de seguridad social en dichos países.

2.4.4. Ponderación de los factores

La exacta importancia relativa de las tres categorías de determinantes del nivel de gasto social depende, por supuesto, de la situación específica nacional y del estado de madurez del sistema de protección social del país. Tomando como base el caso de los países de la OCDE (que se recogen aquí como ejemplos de regímenes maduros de protección social), puede establecerse claramente que durante las últimas décadas se hicieron modificaciones con motivaciones políticas en los factores de la gobernanza, en especial aquéllas que permitieron con generosidad la pronta retirada y el ingreso tardío en el mercado de trabajo. En aquel tiempo tuvieron una influencia aún mayor en el gasto social nacional que el envejecimiento de la población. Mientras la evolución económica positiva puede ayudar a compensar algunos de los efectos del envejecimiento, la negativa tiende a agravar la evolución adversa en el equilibrio financiero de los SNPS. Los efectos de cambiar las condiciones macrodemográficas y macroeconómicas pueden ser menores en países en desarrollo, es decir, en regímenes aún en maduración que todavía no han logrado una cobertura completa de la población. Los factores demográficos de su sistema y la evolución económica de los sectores que cubren pueden quedar aislados en cierta medida frente a los cambios en el macroentorno. Por otra parte, y muchos regímenes de pensiones dan testimonio de ello, pueden ser más vulnerables a una mala gobernanza, ya que su marco regulador quizá no sea lo suficientemente sólido para resistir ingerencias políticas indebidas, como los excesivos préstamos del gobierno o la desviación de reservas.

En conjunto, la gobernanza parece ser el determinante más importante del gasto social. En cierta manera, ello es una buena noticia. Significa que los sistemas no están desamparados ante acontecimientos económicos y demográficos negativos. Si la gobernanza puede aumentar el gasto, también conseguirá (al menos, en teoría) consolidar y enfocar los regímenes de manera socialmente responsable en tiempos de crisis. El análisis financiero ha de entender el impacto de los factores demográficos y económicos para realizar una contribución útil al diseño de las medidas de gobernanza orientadas a contrarrestar cualquier evolución adversa en estos dos conjuntos de determinantes.

2.5. RESUMEN

El gasto social nacional sigue por regla general un cuasi (significando «no siempre perfecto») modelo de maduración logística. Es posible que un nuevo sistema de protección social necesite unas siete décadas para alcanzar el estado estacionario o maduro. Ello es en gran parte consecuencia del proceso generalmente lento de maduración de los regímenes nacionales de pensiones. Los aumentos del gasto social son, por tanto, en una medida considerable, fenómenos normales y naturales.

Nuestras proyecciones muestran que, impulsados por la evolución demográfica, los niveles de gasto de SNPS formales se elevarán a lo largo de las cinco o seis próximas décadas en todo el mundo. El tamaño, el ritmo y la naturaleza de este aumento son sensibles al modelo supuesto de la futura evolución económica, como es también la etapa inicial de la evolución económica. Las proyecciones muestran también que el crecimiento del gasto social o es normal, debido a los procesos de maduración esperados e intentados (en regímenes en maduración), o es modesto (en el caso de los sistemas maduros). En los países en desarrollo, podrán transcurrir entre tres y seis décadas antes de que los regímenes nacionales de protección social alcancen niveles de gasto comparables a los niveles de alcance más limitado que se encuentran actualmente dentro de la OCDE. En los países de la OCDE y de Europa central y oriental, el aumento futuro del gasto social no absorberá totalmente la tasa real de crecimiento esperada del ingreso disponible de la población activa. Aun teniendo en perspectiva el rápido envejecimiento en algunas regiones y la obligación de la población activa de financiar consecuentemente gastos sociales más elevados, todavía se producirán mejoras en el nivel de vida de la población activa.

Nuestros análisis de los factores muestran que los parámetros de gobernanza ejercen una gran influencia en el gasto social. Esto es alentador, ya que pone de manifiesto que la futura evolución negativa del gasto pueden corregirse mediante una gobernanza sensible. Las simulaciones muestran que la aplicación de estrategias de reforma relativamente simples como las modificaciones de indexaciones de pensiones y el aumento de la edad de jubilación (que puede ser políticamente difícil de hacer aprobar) mantendrían probablemente los niveles globales de gasto social en sistemas maduros de protección social a aproximadamente el promedio actual, es decir, al 25 por ciento del PIB o por debajo de esta cifra. Esto requiere la puesta en práctica de políticas dirigidas a garantizar medidas de contención de gastos y a introducir reasignaciones de recursos entre diferentes categorías de gasto social lo antes posible, e implicará, en particular, desplazamientos de recursos de

otras categorías de prestaciones a la categoría de pensiones. No se trata en modo alguno de un tema menor, puesto que a escala nacional involucrará procesos tan difíciles como el cierre de escuelas infantiles, colegios y universidades para canalizar los recursos liberados al mantenimiento de los ancianos. Muchas de las reformas necesitarán también décadas para hacerse plenamente eficaces.

Por consiguiente, si se supone que el nivel empírico actual del gasto social global es más o menos aceptable, no existe razón alguna para creer que la evolución futura del gasto que se espera se hará automáticamente inmanejable, si bien se requerirá una considerable capacidad política para mantener la aceptación política de los cambios bajo el paraguas global del gasto social formal.

Una lista de control de preguntas para analistas financieros y de política social

Si el nivel global del gasto social de un país se analiza y se compara con el de otros países, el analista financiero debería dar respuesta a las siguientes preguntas:

1. Tomando como base la definición nacional de protección social, ¿puede establecerse una serie cronológica del RGS del país? ¿Hay interrupciones en la serie al introducir nuevas prestaciones o poner fin a otras? ¿Se producen cambios repentinos en el denominador del PIB que expliquen las variaciones en la curva del RGS?
2. ¿Hay cambios en la composición del gasto social total? ¿Cómo pueden explicarse? (por ejemplo, por envejecimiento). ¿Son maduros todos los subsistemas del gasto social nacional de un país? ¿Cubren los subsistemas y el sistema en su conjunto a toda la población?
3. ¿Es el sistema de protección social suficientemente maduro para justificar la proyección del gasto futuro mediante un modelo de proyección basado en un simple «impulsor»?
4. Al comparar el RGS con países que tienen un nivel similar de PIB, ¿cómo pueden explicarse las diferencias y las semejanzas? ¿Son las definiciones de protección social en los países que se comparan similares/compatibles con el país que es objeto de análisis?
5. ¿Se puede identificar el impacto relativo de los factores demográficos, económicos y de gobernanza en la evolución del RGS en las últimas décadas?
6. ¿Qué medidas de gobernanza podrían aplicarse para estabilizar o disminuir el gasto social durante en las próximas décadas?

Lecturas complementarias

Para saber más sobre el tamaño y la estructura de los sistemas nacionales de protección social y sobre las metodologías básicas de proyección, puede remitirse al Informe Temático 3, así como a los siguientes títulos:

- EUROSTAT (2000).
- Scholz *et al.* (2000, Capítulo 1).

ANEXO ESTADÍSTICO 2-A1

Tabla 2-A1.1

GASTO SOCIAL TOTAL POR FUNCIÓN PRINCIPAL (como % del PIB), DE MEDIADOS DE LA DÉCADA DE 1970 A MEDIADOS DE LA DÉCADA DE 1990

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Gasto social total¹</i>	<i>Pensiones</i>	<i>Asistencia sanitaria</i>	<i>Otras funciones de la seguridad social</i>	<i>Regímenes especiales para empleados públicos y víctimas de guerra</i>
África						
Benin	1975	1,18	0,19	0,00	0,78	0,00
	1980	1,58	0,23	0,00	0,45	0,77
	1985	0,75	0,33	0,00	0,22	0,00
	1990	0,84	0,43	0,00	0,13	0,00
	1992	1,00	0,17	0,00	0,76	0,00
Níger	1975	0,41	0,02	0,00	0,33	0,00
	1980	0,30	0,01	0,00	0,24	0,00
	1985	1,63	0,06	0,01	0,21	0,38
	1992	0,66	0,10	0,07	0,22	0,00
	1990	0,20	0,13	0,00	0,00	0,00
Tanzania	1985	0,24	0,16	0,00	0,00	0,00
	1989	1,74	0,09	0,00	0,01	0,06
	1992	0,81	0,11	0,00	0,41	0,00
Togo	1980	0,98	0,18	0,00	0,59	0,00
	1985	1,21	0,37	0,00	0,54	0,00
	1990	1,28	0,53	0,00	0,57	0,00
	1992	1,40	0,49	0,00	0,59	0,00
Estados árabes						
Bahrein	1975	0,39	0,08	0,00	0,02	0,21
	1980	0,31	0,05	0,00	0,02	0,15
	1985	0,43	0,27	0,00	0,05	0,00
	1990	1,60	0,43	0,01	0,11	0,00
	1992	1,60	0,43	0,01	0,11	0,00
Kuwait	1980	0,55	0,37	0,00	0,14	0,00
	1985	2,55	1,32	0,00	0,00	0,00
	1990	3,66	3,55	0,00	0,00	0,00
Arabia Saudita	1987	0,15	0,13	0,00	0,03	0,00
	1990	0,15	0,12	0,00	0,02	0,00
	1992	0,20	0,18	0,00	0,02	0,00

Tabla 2-A1.1 (cont.)

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Gasto social total</i> ¹	<i>Pensiones</i>	<i>Asistencia sanitaria</i>	<i>Otras funciones de la seguridad social</i>	<i>Regímenes especiales para empleados públicos y víctimas de guerra</i>
Asia						
India	1975	1,46	0,36	0,04	0,05	0,96
	1980	1,59	0,35	0,06	0,11	1,03
	1985	1,54	0,33	0,04	0,07	1,04
	1992	0,85	0,29	0,03	0,03	0,48
Malasia	1975	1,63	0,55	0,00	0,05	0,79
	1980	0,96	0,45	0,00	0,04	0,33
	1985	1,96	0,79	0,00	0,07	1,00
	1990	2,67	1,52	0,00	0,06	1,00
Filipinas	1992	2,40	1,27	0,00	0,00	1,03
	1978	0,81	0,17	0,00	0,12	0,39
	1980	0,71	0,18	0,00	0,10	0,30
	1985	0,65	0,18	0,05	0,04	0,29
Singapur	1990	0,97	0,41	0,00	0,14	0,32
	1992	1,44	0,59	0,09	0,08	0,47
	1975	1,67	1,61	0,00	0,05	0,21
	1980	3,67	2,51	0,00	0,07	0,21
	1985	13,01	8,53	0,00	0,20	0,38
	1990	8,01	5,49	0,31	0,04	0,00
	1991	9,26	6,46	0,30	0,07	0,00
Latinoamérica						
Colombia	1975	2,21	0,13	0,51	0,29	1,03
	1980	2,80	0,29	0,52	0,48	0,88
	1985	2,00	0,47	0,00	0,10	0,47
	1990	2,57	0,68	0,80	0,10	0,70
	1992	2,49	1,38	0,98	0,13	0,00
Chile	1975	11,22	2,01	1,08	2,83	4,37
	1980	11,43	2,52	1,00	2,22	4,68
	1985	13,46	8,42	1,51	1,97	0,00
	1990	10,73	6,01	1,58	1,55	0,00
	1992	10,64	5,57	1,69	1,45	0,00
México	1974	2,72	0,31	1,08	0,25	0,61
	1980	2,61	0,27	0,88	0,25	0,50
	1985	2,51	0,38	0,71	0,23	0,63
	1990	2,61	0,55	0,84	0,39	0,44
	1992	3,27	0,74	1,05	0,49	0,48
Uruguay	1975	10,01	4,34	0,13	1,43	1,92
	1980	8,64	6,32	0,38	1,21	0,00
	1985	9,83	7,34	0,71	0,96	0,00
	1990	6,13	4,61	0,52	0,60	0,00
	1992	14,11	11,15	1,21	1,05	0,00

Tabla 2-A1.1 (cont.)

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Gasto social total¹</i>	<i>Pensiones</i>	<i>Asistencia sanitaria</i>	<i>Otras funciones de la seguridad social</i>	<i>Regímenes especiales para empleados públicos y víctimas de guerra</i>
Europa central y oriental						
Bulgaria	1975	12,87	5,79	0,00	2,95	0,08
	1980	9,72	6,19	2,28	3,36	0,07
	1985	9,88	6,80	0,00	3,09	0,00
	1990	16,07	8,66	3,69	3,66	0,00
	1992	24,36	10,09	7,45	6,75	0,00
Polonia	1985	14,42	6,78	3,83	3,23	0,47
	1991	21,53	11,89	4,55	3,65	1,02
	1992	21,35	13,11	3,20	5,45	1,29
Rumania	1975	6,27	0,00	0,00	6,26	0,00
	1980	8,39	0,00	2,30	6,09	0,00
	1987	9,63	3,76	2,07	3,54	0,07
	1990	9,73	5,75	0,48	2,63	0,71
	1992	13,18	5,52	0,53	5,20	1,64
Ucrania	1975	13,97	7,51	0,00	2,16	0,00
	1980	15,52	8,81	4,28	2,18	0,00
	1985	16,66	10,16	4,16	2,33	0,00
	1989	18,69	11,12	4,99	2,60	0,00
OCDE						
Japón	1975	8,67	1,33	2,77	1,94	1,58
	1980	11,21	2,55	3,35	2,08	2,06
	1985	11,60	3,34	3,66	1,77	2,16
	1990	11,42	3,72	3,66	1,43	1,97
	1992	11,65	3,81	3,70	1,43	1,94
Suecia	1975	24,88	6,92	1,31	8,85	1,24
	1980	31,67	9,58	7,34	11,41	1,90
	1985	30,57	12,25	7,66	9,41	0,00
	1991	37,06	14,46	7,48	12,98	0,00
	1992	39,86	18,67	7,33	11,86	0,01
Reino Unido	1975	17,13	5,48	0,00	4,33	1,48
	1980	18,03	5,52	4,81	5,24	1,19
	1985	20,05	5,73	4,51	7,04	1,22
	1990	17,42	5,07	4,71	4,96	1,66
	1992	21,19	5,80	5,52	6,61	2,16
Estados Unidos	1975	11,65	4,15	0,89	4,13	1,99
	1980	12,27	3,75	1,98	3,99	2,07
	1985	12,58	4,31	1,75	3,77	2,19
	1992	13,89	4,81	2,03	4,35	2,19

¹ Incluye gastos administrativos.Fuente: OIT, *El Costo de la Seguridad Social*.

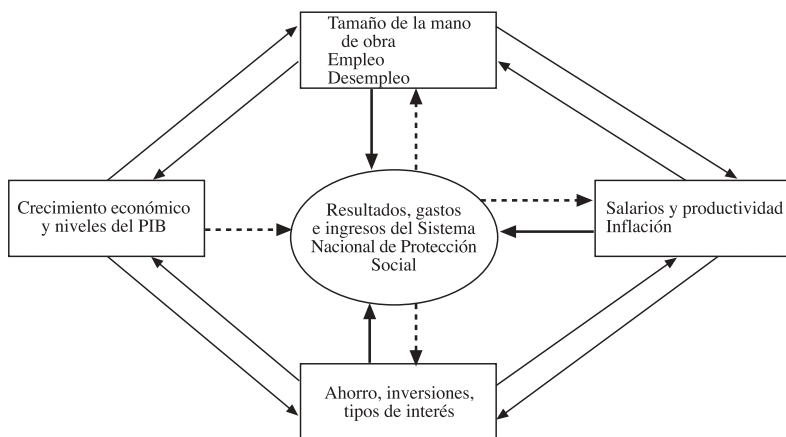
3. PROTECCIÓN SOCIAL Y ECONOMÍA

Como ya se vio en el Capítulo 2, los sistemas de protección social son importantes redistribuidores del PIB. Como tales, son también importantes actores económicos en todos los países. Ningún planificador o gestor de la protección social debería diseñar o administrar un sistema nacional de protección social (SNPS) o alguna parte del mismo sin ser consciente de las interrelaciones potenciales entre la protección social y la economía. Este capítulo analiza la naturaleza y las dimensiones de su interacción. Sin embargo, las indicaciones dadas aquí son tan precisas numéricamente como los analistas financieros pudieran desear, puesto que la magnitud y el impacto de esas interrelaciones dependen del carácter de la economía, del comportamiento específico del país y de las características del propio estado de bienestar. Aun así, el análisis debería aportar conocimientos suficientes para que los planificadores de la protección social, los analistas y los responsables de la elaboración de modelos pudieran diseñar escenarios financieros que reflejaran hipótesis alternativas específicas para un país respecto de la naturaleza cuantitativa de la interacción entre la economía y el estado de bienestar. Esos escenarios económicos constituyen, juntamente con los escenarios demográficos, los fundamentos para cualquier prueba de los acuerdos de financiación de la protección social mediante la elaboración de modelos económicos y actuariales.

La Figura 3.1 traza un esquema de la naturaleza de las interrelaciones entre la protección social por una parte y la economía y sus principales variables (mercado de trabajo, inflación, salarios, productividad, ahorro e inversión y crecimiento global) por otra parte. Es obvio que casi todas las principales variables tienen una influencia directa en los resultados de la protección social —en términos de eficacia y eficiencia— como también en la estructura y los niveles del gasto social. (Estos determinantes directos del gasto social fueron examinados en el

Capítulo 2). El desempleo, por ejemplo, influye en los niveles del gasto, el empleo en los niveles de ingreso, y los salarios en las utilidades y niveles de ingreso. Las únicas excepciones pueden ser el crecimiento global y los niveles del PIB. Por lo general, influyen directamente en la libertad de acción fiscal para las transferencias sociales y, por tanto, en la generosidad potencial del sistema, aunque no necesariamente en su generosidad *de facto*. Como pudo apreciarse en el Recuadro 2.4, la relación entre el PIB y los niveles de gasto no es simple. El impacto de los niveles del PIB en los resultados y en el gasto del sistema de protección social también depende en gran parte de las preferencias de la política nacional.

Figura 3.1
INTERRELACIONES PRINCIPALES ENTRE LA ECONOMÍA Y LOS SNPS



Fuente: OIT.

Las relaciones entre la protección social y la economía y sus principales variables son, por lo general, más indirectas. No son mensurables directamente, puesto que están determinadas en gran parte por factores de comportamiento que reciben a su vez la influencia de las disposiciones por las que se rigen las transferencias nacionales. Por ejemplo, es posible que el desempleo y la jubilación anticipada estén influenciados por los sistemas de transferencias, que ejercen de este modo un impacto sobre los resultados económicos globales. Por otra parte, los servicios eficaces de salud pueden tener una influencia directa en la productividad. Aun cuando estas influencias puedan medirse con menor exactitud, su impacto puede ser considerable, y ningún diseño de un sistema nacional de financiación estaría completo sin tratar de eva-

luarlo. Estas relaciones menos directas desde el punto de vista del responsable del modelo (es decir, la retroalimentación del sistema de protección social a la economía nacional) son el centro de atención principal de este capítulo.

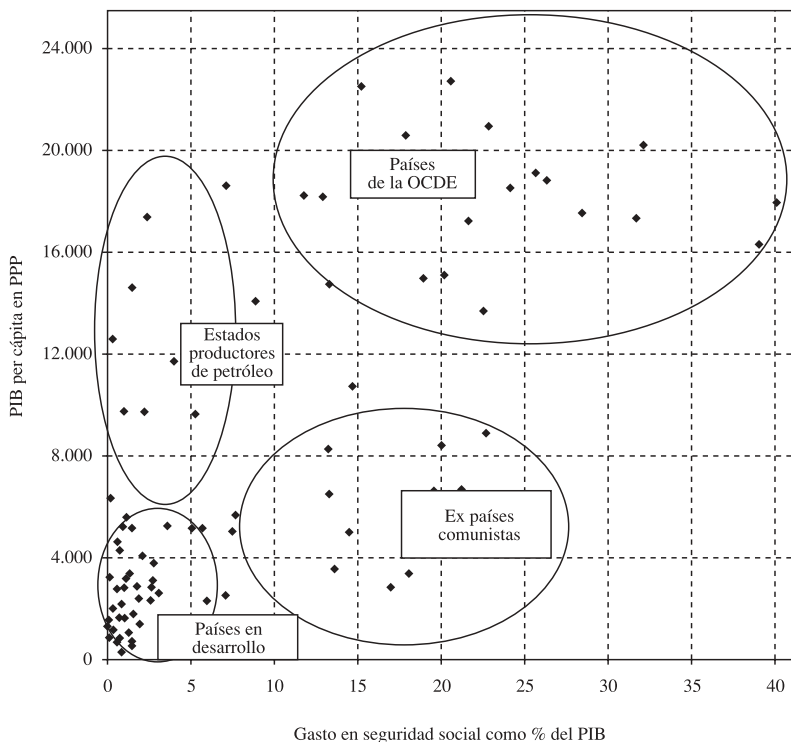
La protección social puede considerarse como un instrumento que lima las asperezas de la máquina económica. Desde esta perspectiva, la protección social pública llena simplemente el vacío cuando la sociedad no ha tomado iniciativas informales espontáneas, es decir, cuando el «propio interés bien orientado» no alcanza a proporcionar a algunos individuos o unidades familiares medios básicos de subsistencia. Este punto de vista, sin embargo, subestimaría las ambiciones más integrales del Gobierno en la conducción de la economía¹. Los gobiernos pueden utilizar deliberadamente algunas retroalimentaciones del sistema de protección social para influir en el comportamiento macroeconómico.

Hacia mediados del siglo XX, los gobiernos empezaron a darse cuenta de que la protección social podría y en realidad *debería* ser una de las herramientas utilizadas en la política económica para aumentar la producción y el ingreso nacional. J. M. Keynes aportó este argumento: el aumento del gasto público merece la pena. El gasto también es ingreso, y el gobierno puede utilizar los ingresos fiscales para proporcionar bienes y servicios que las fuerzas del mercado no podrían generar por sí solas. Eichengreen (1994) ha descrito la manera en que, en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, las disposiciones institucionales (incluyendo la expansión del estado de bienestar) resolvieron una serie de incongruencias en la acción combinada tanto entre países como entre el capital y el trabajo dentro de los países, e implantaron el compromiso y la confianza, contribuyendo de este modo a la rápida recuperación después de la guerra en muchos países de Europa.

Como se ha mencionado antes, las economías avanzadas tienden a contar con sistemas más integrales de protección social (Figura 3.2). Cuanto mayor sea el estado de bienestar, tanto mayor será la influencia de las retroalimentaciones voluntarias o involuntarias del sistema de protección social en la economía.

¹ Que los gobiernos tienen estas ambiciones aparece claramente tanto en la bibliografía económica histórica como en las obras de los principales autores económicos de los dos últimos siglos, desde Adam Smith a John Maynard Keynes y más allá. La economía política en la tradición de Smith y de Ricardo trataba de cómo operaba la economía y las herramientas que el Estado podía aplicar para reconducir su curso. Las últimas décadas del siglo XX demostraron cómo podían los gobiernos fomentar y proteger las industrias hasta que fueran lo suficientemente maduras para afrontar la competencia internacional, y cómo los gobiernos podían contribuir a mantener las condiciones nacionales adecuadas (denominadas «desventajas comparativas selectivas», por Porter en 1990) para hacer que estas industrias superaran a sus competidoras.

Figura 3.2
PROSPERIDAD Y PROTECCIÓN SOCIAL



Fuente: SZW.

Este capítulo no proporciona un amplio sondeo de la bibliografía pertinente. Nuestra intención es ofrecer una perspectiva general de los argumentos económicos relacionados con la influencia del estado de bienestar y de sus diversas disposiciones y mecanismos en los resultados económicos. La Sección 3.1 ofrece una breve introducción a algunas de las clasificaciones extraídas de la bibliografía económica sobre el estado de bienestar. En las secciones subsiguientes se examinan tres dimensiones del debate en torno al estado de bienestar: la Sección 3.2 analiza el debate teórico sobre los efectos económicos del estado de bienestar, la 3.3 examina las pruebas relativas a estos efectos y la 3.4 considera si la eficiencia en la realización de las transferencias y los posibles efectos económicos negativos del estado de bienestar pueden alterarse mediante procedimientos alternativos de gobernanza (en especial, modificando la combinación pública-privada en la distribución de

transferencias). La Sección 3.5 trata de la importante cuestión de si el estado de bienestar seguirá siendo accesible. La Sección 3.6 extrae las conclusiones de que, si bien no son tan claras como podría esperarse, brindarán alguna orientación sobre la manera en que los planificadores y analistas de la protección social deberían tener en cuenta los efectos económicos potenciales al diseñar nuevos sistemas o regímenes de transferencias sociales o al modificar los ya existentes.

Si bien las conclusiones principales que se extraigan aquí son pertinentes para el mundo en su conjunto, la mayoría de los ejemplos concretos procede de países desarrollados por la sencilla razón de que ofrecen mejores datos e información, así como una mejor base teórica. Como consecuencia de ello, es posible que el capítulo parezca muy centrado en Europa o en la OCDE. Sin embargo, los principales argumentos económicos que se presentan deberían ser aplicables a la mayoría de las economías de mercado.

3.1. TAXONOMÍAS ECONÓMICAS DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE PROTECCIÓN SOCIAL

Un SNPS o estado de bienestar es más que un conjunto de regímenes de protección social, es la suma de sus partes constitutivas. De hecho, el estado de bienestar es un concepto de *coordinación*: un medio para que el gobierno participe en la economía y dirija sus resultados. En el transcurso del siglo XX, diferentes países han desarrollado distintas clases de estado de bienestar.

R. M. Titmuss (1958) estableció la distinción clásica entre los estados de bienestar residuales, de logros industriales, y los estados de bienestar institucionales. En la misma línea, Esping-Andersen (1990) ha clasificado los regímenes del estado de bienestar en tres categorías:

- el régimen *liberal*;
- el régimen *conservador o corporativista*; y
- el régimen *social democrático*.

Esping-Andersen sostiene que el indicador significativo de la integridad del estado de bienestar no es el nivel del gasto social público, sino su estructura y sus instituciones (es decir, el diseño de los programas, su interacción con el mercado y los ordenamientos privados alternativos). Los estados de bienestar liberales tienden a ofrecer prestaciones de tasa uniforme y de duración limitada, y es común que se centren en objetivos específicos (verificación de recursos, verificación de activos). Los otros dos regímenes de estados de bienestar conceden, por lo

general, prestaciones relacionadas con el ingreso (aunque con un límite). Los estados de bienestar liberal y social democrático (nórdicos) ofrecen cobertura universal, mientras que en los países corporativistas la cobertura se extiende principalmente a las personas que están o han estado empleadas. Los modelos liberal y nórdico suelen estar financiados con impuestos, mientras que en el modelo corporativista lo habitual está dado por las cotizaciones a la seguridad social. Mientras el modelo corporativista se apoya en la solidaridad de la mano de obra empleada como grupo, los estados de bienestar liberal y nórdico «compran» el compromiso de los grupos de ingresos medios por otros caminos (por ejemplo, exenciones fiscales en medidas adicionales de protección social para los ciudadanos más ricos que pueden permitirse pagar por dicha protección). Los estados de bienestar corporativistas suelen ofrecer prestaciones menos generosas a los que carecen de registros de empleo.

Van Waarden (1997) ha desarrollado otra clasificación, utilizando el mecanismo de coordinación (o de gobernanza) como criterio central. Ha distinguido tres categorías de coordinación en economías avanzadas. La primera es la economía liberal de mercado. La coordinación de las transacciones económicas y la asignación de recursos productivos se establece primero y sobre todo a través del mercado, y el gobierno se limita a proporcionar el contexto institucional para que el mecanismo del mercado opere con el menor número posible de restricciones. Australia, Canadá, el Reino Unido y los Estados Unidos son economías liberales de mercado. En la segunda categoría, el énfasis recae en la planificación central por parte de la burocracia gubernamental. Francia se destaca como ejemplo de esta tradición «estatista». En la tercera categoría, las economías llamadas concertadas o neocorporativistas desempeñan un papel importante en una red elaborada e institucionalizada de organizaciones intermediarias que participan en la gobernanza económica. Una de sus características básicas es haberse desarrollado desde simples organizaciones de estrechos puntos de mira a entidades dedicadas a programas de políticas mucho más amplios. Van Waarden (1997, p. 72) lo describe de esta manera: «...las asociaciones integrales tienen menos facilidad para buscar rentas para intereses especiales a costa de otros. Como estas organizaciones han de aunar una mayor variedad de intereses, sus políticas tienden a hacerse más moderadas y a acercarse al centro del espectro político, como suele ser el caso de los partidos políticos cuando crecen mucho». Austria, Alemania, los Países Bajos y los países escandinavos, entre otros, entran en la categoría de economías concertadas.

Desde el punto de vista de Esping-Andersen y de van Waarden, por tanto, el estado de bienestar es un conjunto de instituciones (incluyendo la estructura tributaria, los regímenes de seguridad social y de asis-

tencia, las aportaciones públicas, las reglamentaciones del mercado de trabajo y la infraestructura de relaciones laborales) que, en conjunto, permiten a los gobiernos (y a las organizaciones intermediarias en las economías concertadas) influir en el ritmo y dirección del desarrollo económico y en la distribución del ingreso y de la riqueza. La definición del estado del bienestar se extiende claramente más allá de la definición de un SNPS, que se ha descrito aquí como un sistema de transferencia social. A los fines de este capítulo, sin embargo, se adoptará esta definición más amplia, ya que el tamaño y la estructura de las transferencias sociales en los diferentes tipos de estados de bienestar tienen una relación complementaria y directa con los elementos que no son de transferencia del estado de bienestar, como lo definen Esping-Andersen y van Waarden, ya que los elementos de transferencia y de no transferencia son los que desencadenan los efectos económicos. Los efectos económicos de determinados tipos de prestaciones de desempleo, por ejemplo, no pueden analizarse de manera apropiada si se aíslan de las correspondientes reglamentaciones y mecanismos de fijación de salarios del mercado de trabajo en un país.

Los gobiernos corren el riesgo de sobrepasar sus ambiciones al utilizar los instrumentos del estado de bienestar para influir en la economía. En una economía planificada, el resultado puede ser un bajo nivel de motivación de los diferentes sujetos económicos para ofrecer mano de obra o capital, puesto que la recompensa puede quedarse lejos de lo que ellos consideren que vale la pena. El gasto y las actividades del gobierno pueden «desplazar» las inversiones e iniciativas privadas. Parafraseando a Okun (1975), en la búsqueda de la equidad, la eficiencia puede verse afectada.

3.2. EXPLORACIÓN DE LA TEORÍA: ¿AFECTAN LOS ESTADOS DE BIENESTAR AL RENDIMIENTO ECONÓMICO?

Durante las décadas de 1980 y 1990, el estado de bienestar entró en la intensa línea de fuego de la política. El debate político y económico en la mayoría de los países industrializados se centró en la cuestión de un estado de bienestar sobredimensionado, que llegaba a ser una carga para la economía, obstaculizando el crecimiento económico. Los que se oponían a prestaciones sociales generosas sacaron a la luz argumentos económicos claramente neoclásicos, poniendo al inicio a la defensiva a los políticos y científicos sociales que eran, por lo general, favorables al estado de bienestar (véase, por ejemplo, Korpi, 1985). Se diseñaron políticas para reducir el gasto social, pero su impacto en los resultados económicos sigue siendo dudoso en numerosos países. El Recuadro 3.1 describe algunos aspectos político-económicos de la reducción del estado de bienestar.

Cada vez más, sin embargo, los economistas (comenzando por Anthony Atkinson y Nicholas Barr) empezaron a refutar el razonamiento económico clásico señalando que el diseño de un régimen de seguridad social puede importar mucho, y que estos regímenes pueden aportar soluciones eficientes allí donde los mercados, por sí solos, fracasarían. Las dos secciones siguientes ofrecen diversas opiniones sobre las ventajas e inconvenientes económicos teóricos del estado de bienestar, tanto respecto de sus efectos macroeconómicos como de su influencia en el comportamiento de los elementos microeconómicos. La Sección 3.2.1 analiza los efectos negativos potenciales de un estado de bienestar extensivo en los resultados económicos. Algunos de los argumentos se refieren a los efectos negativos percibidos de la mera existencia de las transferencias sociales, mientras que otros se refieren solamente al presunto exceso de tamaño de dichas transferencias. Los efectos positivos potenciales del estado de bienestar se presentan en la Sección 3.2.2.

Recuadro 3.1. La economía política de las reformas del estado de bienestar

La reducción del tamaño del estado de bienestar como programa político encuentra por lo general resistencia y reduce la oportunidad de un político de ganar las siguientes elecciones. Un buen ejemplo es el que provee la estrategia seguida por los gobiernos conservadores en los Estados Unidos y en el Reino Unido durante la década de 1980 (Pierson, 1994). Pierson distingue entre medidas concretas («reducción programática») y modificaciones en los parámetros institucionales («reducción sistémica»). Ambas estrategias fueron aplicadas en los dos países. Recientemente, el gobierno del Reino Unido abolió el régimen de pensiones universales de segundo pilar (establecido sólo algunos años antes, en 1975), pero otros programas no se vieron seriamente afectados. El Gobierno, al asumir el poder, había propugnado inicialmente una reforma del Servicio Nacional Británico de Salud que aspiraba a sustituir el suministro público de servicios de salud por un seguro privado. Los planes no tardaron en ser rechazados, en 1982, cuando se puso de manifiesto que el seguro privado no era el medio adecuado para contener los gastos. Como subraya Pierson (1994, p. 133): «Por poco atractiva que fuera para la ideología conservadora, la concentración del control sobre el suministro de asistencia sanitaria había demostrado ser una técnica poderosa para la contención del gasto». El problema con los recortes en los regímenes de protección del ingreso fue que ambos países históricamente confiaron (y siguen haciéndolo) en programas de bienestar concentrados que aportan niveles de prestaciones muy cercanos a los medios básicos de subsistencia. Estos programas no podían ser objeto de ataque, ya que figuraban en el núcleo de las políticas del estado de bienestar de la política conservadora «residualista». La administración de los Estados Unidos, sin embargo, logró un éxito importante de una manera indirecta: reformó los impuestos en dos etapas: en 1981 y en 1986. Con ello, restringió eficaz-

mente el campo para la redistribución financiera a través de programas del estado de bienestar, demostrando que el sistema de financiación, a través, por ejemplo, de la «descapitalización», puede utilizarse para influir en los niveles de prestaciones del estado de bienestar.

Los argumentos propuestos no tienen en modo alguno la intención de defender a los estados de bienestar excesivos, sino que establecen más bien los efectos positivos de las transferencias bien diseñadas y de dimensión razonable.

En conjunto, no hay nadie que esté totalmente en contra de las transferencias sociales y nadie defiende tampoco las transferencias sobredimensionadas, mal dirigidas y peor diseñadas. Así, es importante que el lector distinga en cualquier debate los principales inconvenientes de las transferencias sociales de los relacionados con transferencias mal implementadas. En un último análisis, parece que el diseño inteligente del estado de bienestar importa más que su tamaño.

3.2.1. ¿Ejercen los estados de bienestar extensivos un impacto negativo en los resultados económicos?

El principal argumento de los que creen que un estado de bienestar extensivo es perjudicial para el crecimiento económico y es, por tanto, un obstáculo para el propio bienestar es el siguiente:

Los grandes estados de bienestar crean gastos administrativos excesivos

Esto puede parecer un asunto colateral, pero es en realidad crucial. Si se acepta el punto de vista esbozado en el Capítulo 1 de que es de esperar que todas las sociedades mantengan un cierto nivel global de transferencias formales e informales, el costo de distribución de estas transferencias se convierte entonces en un tema esencial. Los costos administrativos son siempre una fuente potencial de ineficiencias productivas y distributivas. Si la administración de una prestación cuesta más de lo necesario, la sociedad afronta un excesivo costo de oportunidad, es decir, podrían financiarse otras cosas con el dinero perdido en una administración superflua. Sin embargo, en la gestión de las transferencias formales no pueden evitarse algunos gastos administrativos; representan una parte inevitable del otorgamiento de prestaciones. El suministro privado formal, por ejemplo, mediante instituciones privadas (como los proveedores del sector privado en la asistencia sanitaria) o a través de regímenes financieros privados o no gubernamentales, también

trae consigo gastos administrativos. No hay razón para creer que los costos administrativos de los regímenes privados sean inferiores a los de los regímenes públicos. De hecho, hay pruebas en los países industrializados que apuntan a lo contrario. Dadas las economías de escala involucradas en cualquier administración, los gastos administrativos de regímenes generalmente más pequeños son inevitablemente superiores a los de los regímenes públicos. El ratio del gasto administrativo del régimen privado de pensiones en Chile es un múltiplo del de los sistemas públicos por ejemplo, en Austria y Canadá². De igual modo, muchos regímenes privados de seguro de salud en los Estados Unidos tienen costos administrativos mucho más elevados que los regímenes de seguridad social en Europa.

Para los sistemas maduros de seguridad social el problema no radica tanto en los gastos administrativos en sí mismos como en la percepción generalizada de que las administraciones públicas no tienen un impulso inherente hacia la reducción de los costos de funcionamiento, mientras que los proveedores privados se muestran más eficientes. En los países en desarrollo, entre tanto, numerosos regímenes de seguridad social afrontan gastos administrativos excesivos³. Si los países en desarrollo formalizaran sus sistemas informales de transferencias, esos gastos podrían reducirse en gran parte, aunque no se evitarían totalmente. Sin embargo, lo anterior podría lograrse a costa de una mayor desconfianza y desigualdad, que son características de las transferencias informales.

Los grandes estados de bienestar dan lugar a gastos relacionados con el cumplimiento y el riesgo moral

Los gastos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones son recursos utilizados en el proceso de recaudación de ingresos tributarios, de su seguimiento y vigilancia, y de aplicación de las normas. Son muchas las personas que los consideran como inherentes al sector público (para impedir «viajes gratis») y esperan, por tanto, que sean más elevados en los estados de bienestar integrales que en los estados de bienestar residuales. Sin embargo, el seguimiento y la supervisión son comunes también en los ordenamientos privados (como los contratos de seguros). Eludir los gastos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones suele tener sencillamente como resultado una cobertura más baja, que es a su vez sinónimo de riesgo moral o de inadecuada selección de problemas y puede generar finalmente un mayor gasto directo del gobierno en la asistencia social de personas necesitadas no

² Véase, por ejemplo, la tabla de la página 148 de Gillion *et al.* (2000).

³ *Ibid.*

aseguradas. Si las personas que son «buenos riesgos» no cumplen sus obligaciones (personas independientes con ingresos relativamente altos, por ejemplo), esto podría elevar la cuota per cápita de los impuestos o de las cotizaciones de aquellos que no pueden evitar pagarlos. Estos suelen ser empleados del sector formal cuyos costos laborales aumentan, como consecuencia de manera innecesaria .

El riesgo moral *per se* no es un argumento contra el estado de bienestar (Teulings *et al.*, 1997). Ocurre en el seguro privado al igual que en los regímenes públicos. La fuente del riesgo moral es la información asimétrica, es decir, el caso en que el agente/asegurado conoce más que el principal/asegurador. Hay medios para tratar el riesgo moral (por ejemplo, la calificación de la experiencia, las exclusiones, los copagos), pero su aplicación tiende a ser menos común en los regímenes públicos que cuando se trata de pólizas de seguros privados. Aarts y de Jong (1997) han citado este hecho como prueba de su argumento de que, como es más probable que el riesgo moral aparezca en regímenes de seguros de invalidez que en regímenes (individuales) de pensiones de vejez, hay más esfera de acción para el seguro privado de invalidez y menos para el seguro privado de pensión de vejez. Los gastos administrativos para este último son mucho más elevados que para los regímenes públicos (o privados profesionales), de suerte que es menos eficiente operar regímenes de seguro privado individual de pensiones de vejez.

Lindbeck (1995, 1997b) ha sostenido que el efecto a largo plazo de grandes estados de bienestar es la tendencia hacia el riesgo moral. En el núcleo de este argumento de «dinámica arriesgada» está el ajuste del modelo de comportamiento durante un período de tiempo más largo. La respuesta conductual a nuevas transferencias sociales suele estar desfasada debido a ordenamientos colectivos (obstaculizando una rápida respuesta individual), a costos de información y de ajuste, y a normas morales que restringen la influencia de los incentivos económicos en el comportamiento (*idem*, 1995, p. 10). Se requiere una «masa crítica» de personas que se rijan por nuevas normas o saquen provecho de nuevas posibilidades antes de que sea probable que un individuo esté de acuerdo con las mismas. Puesto que los efectos desincentivadores de los regímenes del estado del bienestar aparecen con un considerable desfase, los políticos tienden a no anticiparlos, y por ello, según Lindbeck, las políticas del estado de bienestar propenden a «sobrepasar» sus objetivos⁴.

⁴ Lindbeck (1994, 1997a) describe este proceso de reajuste excesivo de las políticas y aporta ejemplos comunes de riesgo moral en Suecia.

Los grandes estados de bienestar afectan al suministro de recursos productivos

Los estudios microeconómicos muestran que los impuestos y los sistemas de prestaciones en general —y, por tanto, los impuestos y cotizaciones recaudados para financiar el estado del bienestar en particular— afectan a la oferta de mano de obra. La tributación reduce el ingreso de individuos y unidades familiares. Este es el *efecto ingreso*. Un segundo efecto se deriva del hecho de que no todas las actividades estén gravadas a la misma tasa. Al tener menos ingreso disponible, los sujetos económicos responderán optando por actividades ligeramente más gravadas, tales como utilizar más tiempo libre y producir en el sector informal. Este es el *efecto sustitución*. Existen diferentes dimensiones de la oferta de mano de obra (esfuerzo, horas de trabajo, participación) y el aumento del ocio puede adoptar diversas formas, como poner menos esfuerzo en el trabajo, trabajar menos horas, jubilarse anticipadamente, etc. Los efectos ingreso y sustitución de un impuesto sobre la renta operan en diferentes direcciones y el resultado neto, teóricamente, es indeterminado. Por el contrario, los efectos ingreso y sustitución de una prestación recibida operan en la misma dirección, es decir, la prestación conduce a una disminución de la oferta de mano de obra (Moffin, 1992). La disponibilidad de prestaciones (ingreso de sustitución) debilita el incentivo a buscar trabajo, disminuyendo presuntamente la oferta global de mano de obra y, por tanto, el empleo (suponiendo que los requerimientos de mano de obra son los adecuados).

Diversas teorías económicas, sin embargo, han puesto en duda el argumento de que la mera existencia de una prestación disminuya los niveles de empleo. La teoría de la *búsqueda de trabajo*, por ejemplo, señala dos efectos opuestos: (i) el salario de reserva⁵ disminuye a medida que se aproxima la fecha de caducidad de la prestación y, de este modo, la probabilidad de quedar fuera de las nóminas de prestaciones aumenta en el período de duración del desempleo asegurado; y (ii) un aumento en el nivel de la prestación da lugar a una mayor oferta de mano de obra por parte de trabajadores que actualmente no son elegibles y desean «comprar» esa protección. Por lo general, pues, el efecto de prestaciones más altas en la duración del desempleo es ambiguo (Holmlund, 1997). La primera proposición ha sido objeto de extensos estudios empíricos (Layard *et al.*, 1991). El efecto «fin del tiempo de duración de la prestación» está apoyado por pruebas empíricas⁶.

⁵ Los términos «salario de reserva» describen aquel salario al cual el receptor de una prestación está dispuesto a renunciar y regresar al trabajo.

⁶ Véase, por ejemplo, Katz y Meyer (1990) para los Estados Unidos, y Carling *et al.*, 1996, para Suecia.

Se dice también que la seguridad social afecta al ahorro y, por consiguiente, a la inversión. En la bibliografía sobre pensiones en particular, es un argumento que se repite con frecuencia con respecto a los regímenes de pensiones de reparto. En un modelo tradicional de *ciclo de vida*, en el que las personas basan sus decisiones relativas al ahorro en su riqueza prevista de toda su vida y en la tasa de rentabilidad del ahorro, un sistema de pensiones de reparto desplaza el ahorro privado (Aarón, 1982)⁷. Sin embargo, cabe aquí una advertencia. Las unidades familiares de bajos ingresos ahorran poco; la introducción de un sistema público de pensiones de reparto no disminuiría, por tanto, sus ahorros, puesto que de todos modos no habrían ahorrado. En un estudio de la literatura empírica, Kohl y O'Brien (1998, p. 35) encuentran un pequeño efecto descendente del ahorro privado de las unidades familiares (el efecto marginal resultó ser de $-0,05$). Después de revisar las pruebas estadísticas, Gillion *et al.* (2000, p. 361) concluyen: «No obstante los numerosos intentos de medir estadísticamente los efectos, no se cuenta con ningunavidencia sólida que relacione la creación de regímenes de pensiones de reparto con disminuciones en las tasas de ahorro personal. Esto sugiere que, si estos regímenes tienen un efecto negativo en el ahorro personal, ha sido probablemente un efecto muy modesto».

El efecto negativo de los regímenes privados de pensiones (regímenes de ahorro contractual) en el ahorro privado de las unidades familiares es mucho más importante ($0,75-0,8$). Kohl y O'Brien (1998, pp. 36-40), han encontrado, en estudios empíricos centrados en Canadá, Dinamarca, el Reino Unido y los Estados Unidos, que el ahorro privado adicional resultante de estos regímenes está contrarrestado por gastos fiscales adicionales. En este caso, el efecto neto de la relación entre el ahorro y el PIB sería nulo. Adema (1999, p. 2) ha calculado que los gastos fiscales de las pensiones privadas en un caso extremo como el del Reino Unido pueden ascender al 2,4 por ciento del PIB.

Los grandes estados de bienestar generan «pérdidas de eficiencia»

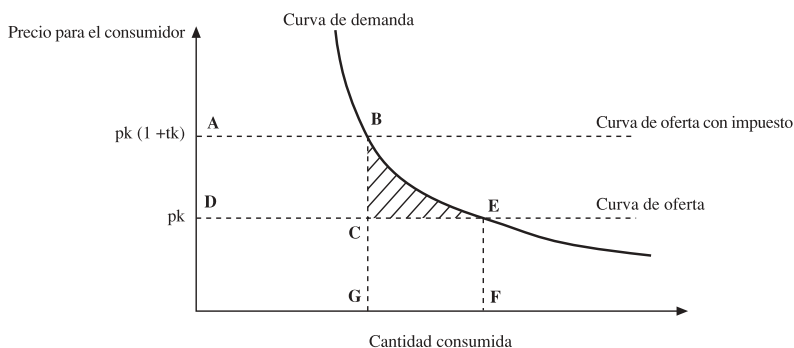
La «carga excesiva» o «pérdida de eficiencia» es la diferencia entre el costo total directo e indirecto de un impuesto gravado al contribuyente (que recibe el nombre de «excedente del consumidor») y un impuesto ficticio de suma fija que produce el mismo ingreso. Las cargas excesivas se deben a efectos de sustitución. Es decir, los individuos modifican su comportamiento por causa del impuesto (por ejemplo, trabajando menos

⁷ Nótese que esto, en sí mismo, no plantea problemas mientras el régimen se encuentre en equilibrio actuarial; en la medida en que no sea éste el caso, las decisiones sobre oferta de mano de obra se verán afectadas, no así las decisiones en materia de inversiones.

horas en razón de un descenso en el precio relativo del ocio; como consecuencia, el PIB global disminuiría).

La Figura 3.3 ayuda a aclarar este punto⁸. Supóngase que la oferta del bien k es perfectamente elástica al precio p_k , de modo que el equilibrio, si no hay tributación, se encuentra en el punto E . El efecto de un impuesto del tipo t_k es aumentar el precio al consumidor desde p_k a $p_k(1+t_k)$. El equilibrio después de impuestos se encuentra en el punto B . En este contexto de equilibrio parcial, la distorsión que produce el impuesto podría medirse como la pérdida de excedente del consumidor por encima del ingreso ganado, la «carga excesiva». El área $ABECD$ puede considerarse como una medida de la pérdida del excedente del consumidor y la carga excesiva está representada por el área sombreada BCE .

Figura 3.3
PÉRDIDA DE EFICIENCIA DE LA TRIBUTACIÓN



Fuente: OIT, adaptada de Atkinson y Stiglitz (1980).

Feldstein (1997) ha calculado una carga marginal excesiva por dólar de ingreso fiscal de \$1,65 (por tanto, el costo total para el contribuyente promedio en términos de ingreso disponible disminuido, podría ser de \$2,65). Slemrod (1998), sin embargo, estima que la carga marginal excesiva sería más probablemente del orden de \$0,20-\$0,25, argumentando que gran parte de la respuesta a la subida del impuesto es el resultado de un nuevo cálculo del tiempo y no de la disminución del esfuerzo en el trabajo.

⁸ Esta es la explicación del libro de texto estándar, derivada de Atkinson y Stiglitz (1980), pp. 367-368.

Los grandes estados del bienestar crean rigideces

Las rigideces pueden deberse a: (i) la reglamentación del mercado de trabajo, (ii) los sistemas de seguridad social, o (iii) el proceso de formación de salarios (OCDE, 1994, Capítulo 5). Un cuarto factor, los niveles de los salarios mínimos, está estrechamente relacionado con el tercero. Algunos de estos aspectos corresponden a los componentes que no son de transferencia del concepto más amplio del estado de bienestar. Como estos componentes complementan o sustituyen con frecuencia a las transferencias (por ejemplo, la legislación protectora que reduce la libertad de los empleadores para el despido de los trabajadores, es un sustituto parcial de las prestaciones de desempleo)⁹, se analizarán aquí junto con los efectos de las transferencias de ingreso.

La *reglamentación de la protección del empleo* reduce el desempleo de corta duración al crear obstáculos al despido de la mano de obra excedentaria. Sin embargo, dado que las empresas, en consecuencia, se mostrarán más cautas al contratar mano de obra en períodos de repunte de la economía, la legislación para la protección del empleo tiende a reducir el flujo de salida del desempleo hacia el trabajo y ejerce un efecto ascendente en el desempleo de larga duración (Nickell, 1997, OCDE 1999a).

Los *niveles generosos de prestaciones de desempleo* afectan al mercado de trabajo de dos maneras: (i) los trabajadores despedidos se muestran menos inclinados a buscar nuevos trabajos, y (ii) se produce una presión ascendente en los salarios al sentir los trabajadores menos preocupación por perder sus puestos de trabajo. Ljungqvist y Sargent (1998) sostienen que los estados de bienestar son vulnerables en tiempos de creciente malestar económico. Un gran número de trabajadores desempleados, con derecho a prestaciones de desempleo generosas, ven desvalorizarse considerablemente sus capacidades al mismo tiempo que las turbulencias económicas hacen muy incierta la adquisición de nuevas calificaciones. «El hecho de que las prestaciones de bienestar se basen en los ingresos del pasado determina que estos trabajadores con calificaciones desvalorizadas se despidan literalmente del trabajo activo optando por un bajo nivel de intensidad en la búsqueda de trabajo y elevados salarios de reserva» (*idem*, 1998, p. 547). El segundo efecto (presión ascendente sobre los salarios) es de índole macroeconómica. Los requerimientos de mano de obra disminuirán cuando los impuestos y las prestaciones hagan subir los salarios.

La *formación de los salarios* es otro factor. Los costos laborales sólo pueden subir como consecuencia de elevados pagos en concepto de

⁹ Auer (2000, p. 94) observa, por ejemplo, que «...en los mercados de trabajo de Dinamarca y Austria, una débil protección del despido... parece estar acompañada de una protección relativamente fuerte del ingreso a nivel societario...».

impuestos o de cotizaciones, si los niveles salariales son rígidos y los aumentos de los impuestos y cotizaciones no pueden absorberse mediante la reducción del ingreso disponible de los trabajadores. Por tanto, es necesario algún análisis de los procesos de fijación de salarios.

En la primera mitad de la década de 1990, algunos economistas consideraron el nivel de desempleo como un efecto de la «teoría de persona de dentro-persona de fuera», que pretende que los costos de la renovación de la mano de obra otorga al empleado (las personas de dentro) poder de mercado, permitiéndole impedir que los salarios (reales) caigan a pesar del número creciente de desempleados (personas de fuera). Se cree que este efecto se agrava cuando los sindicatos son poderosos¹⁰. Calmfors y Driffill (1988) han sostenido que el impacto de una creciente centralización a nivel de sindicato en la negociación salarial depende de dos fuerzas que actúan en direcciones opuestas: el poder de negociación y el efecto de los salarios en los precios. Los sindicatos más centralizados consiguen un mayor poder de negociación y podrán imponer, por tanto, salarios más altos. Sin embargo, cuando el alcance de la negociación se extiende más allá del nivel de industria, el efecto de los salarios nominales en el nivel global de los precios, se hará más significativo. Las ganancias en salarios reales de un aumento determinado de los salarios nominales son, por tanto, limitadas. Otros han seguido la misma línea de pensamiento (Summers *et al.*, 1993; Alesina y Perotti, 1997): el grado de centralización en el proceso de determinación de precios en el mercado de trabajo tiene efectos en la competitividad (medida como costos salariales unitarios). Las transferencias se financian con impuestos y éstos afectan a los costos salariales del sindicato en los países en los que los sindicatos participan en la negociación de los salarios a niveles intermedios. Sin embargo, cuando actúan a escala nacional, «los sindicatos pueden internalizar la relación positiva entre la tributación más alta y las prestaciones de seguridad social y bienestar...» (Alesina y Perotti, 1997, p. 922).

Calmfors ha introducido algunas advertencias con respecto a este argumento. Hay que tener en cuenta las tradiciones históricas y las características estructurales: «diferentes instituciones responsables de la fijación de salarios pueden contribuir a buenos resultados económicos en diferentes lugares» (1993, p. 182). Posteriormente, la apertura de las economías a competidores extranjeros obligará a una contención de los salarios en las negociaciones a nivel de industria así como a nivel de empresa. Además, sostiene Calmfors, la determinación salarial cooperativa y coordinada puede adoptar diferentes modalidades. Puede implicar o no implicar, la negociación en múltiples niveles. Por último, pero no menos importante, el modelo de negociación (en la que determinadas

¹⁰ Lindbeck y Snower (2001) aportan una encuesta.

industrias actúan como líderes salariales) puede considerarse un método de cooperación informal (*ibid.*, p. 171).

La legislación sobre el salario mínimo trunca la distribución de ingresos a un determinado nivel y, según la teoría económica neoclásica estándar, esto dará lugar a una pérdida de empleo en el extremo de los de baja cualificación en el mercado de trabajo. Manning (1995) ha encontrado que hay circunstancias en las cuales los aumentos de los salarios mínimos pueden dar lugar no a pérdidas, sino a ganancias netas de puestos de trabajo. Además, el argumento de que un desempleo alto y persistente puede atribuirse a la existencia de límites eficaces en la distribución del ingreso no está de conformidad con los datos empíricos (OCDE, 1998 a). Al examinar las diferencias en la educación y en los niveles de capacitación en Alemania, el Reino Unido y los Estados Unidos, Nickell y Bell (1996) encuentran que el nivel relativamente alto de calificaciones que han alcanzado los trabajadores situados en la parte media de la escala de clasificación en Alemania les permite mantener un alto nivel de productividad. Esto posibilita que la mano de obra alemana siga la pista de los crecientes niveles de cualificación que demanda la evolución tecnológica y, en consecuencia, el nivel relativamente alto del salario mínimo alemán es menos perjudicial de lo que sería un nivel similar en otros países.

Los grandes estados de bienestar retrasan el crecimiento de la productividad

Los grandes estados de bienestar redistribuyen los recursos hacia actividades que muestran una tasa de crecimiento de la productividad inherentemente lento. Esto está en función del «mecanismo Baumol». Las actividades de servicio, como la educación, las artes interpretativas y la asistencia sanitaria permiten aumentos constantes y acumulativos de productividad a través de la acumulación de capital, la innovación, o la operación de economías de gran escala (Baumol 1967, p. 420). Se aumentan con ello los gastos relativos de estas actividades y, cuando la demanda es inelástica en términos de los precios, aumenta el porcentaje de estos servicios en el PIB total mientras que la tasa de crecimiento del PIB se ralentiza. Sin embargo, no hay pruebas empíricas claras de este mecanismo. La expansión de los sectores de la asistencia sanitaria y de la educación durante las décadas de 1960 y 1970 ha sido en gran parte el resultado de procesos políticos. La calidad de la educación y de la atención sanitaria ha mejorado enormemente durante las últimas décadas. Los profesores aplican métodos de aprendizaje dirigidos específicamente a individuos, y la tecnología médica ha incrementado la eficacia del tratamiento médico. Finalmente, la bibliografía del crecimiento endógeno de finales de la década de 1980 (en especial Romer, 1986, 1990;

y Lucas, 1998) ha abierto sendas para la exploración de la contribución a la educación en la productividad y al crecimiento económico (este tema volverá a tratarse en la Sección 3.2.2).

3.2.2. ¿Ejercen los estados de bienestar extensivos un impacto positivo en los resultados económicos?

¿Alivian la pobreza las disposiciones del estado del bienestar (en particular las transferencias sociales)?

Salvo un pequeño número de teóricos de la política de los «derechos naturales», existe un consenso de opiniones en torno a que el estado de bienestar lleva a cabo una tarea básica de alivio de la pobreza. El debate se sitúa entonces no tanto en si el gobierno tiene la responsabilidad de acometerlo, sino más bien en la magnitud de la red de seguridad.

Los grandes estados de bienestar son más eficientes en la aportación de seguridad

Debido a los efectos de una selección adversa y del riesgo moral de las personas aseguradas, el asegurador no obtiene toda la información que éste requiere para calcular una prima actuarialmente adecuada. La selección adversa (en la que el abandono de riesgos menores hace subir la prima media del seguro aumentando así el incentivo para dejar también de lado los siguientes riesgos más bajos, y así sucesivamente)¹¹ da lugar a una disminución de la eficiencia desde la perspectiva del individuo (o del grupo de individuos que comparten un perfil común de riesgos), por una parte, y la sociedad o la comunidad en su conjunto por otra. El riesgo moral aparece tanto en los ámbitos públicos como en los privados.

Barr (1989, 1992) ha sostenido que los mercados de seguros privados no pueden resolver de manera adecuada los problemas de selección adversa. Salvo las deficiencias de información (y los fallos más convencionales del mercado), la probabilidad de algunos sucesos puede ser impredecible (la inflación futura en los regímenes de pensiones), interdependiente (desempleo en el ciclo económico) o cercana a la unidad (en el caso de los enfermos crónicos). El seguro puramente privado es en estos casos inviable. Estos problemas demandan una «seguridad social: ordenamientos para un fondo común que no son actuarialmente sólidos y que requieren, por tanto, el apoyo de la tributación obligatoria» (*idem*, 1992, p. 754). Barr señala, además, que «si las preferencias tienen una similitud suficiente, la pérdida de bienestar por la obligación

¹¹ «Mercado de limones» de Akerlof (1970).

puede ser mínima» (*ibid.*, p. 752) Una comparación de los porcentajes globales de gasto social neto, tanto público como privado, sugiere que éste es ciertamente el caso, como se verá en la Sección 3.4.2. Ello significa que una reducción del gasto social *público* (que ha sido propuesta como parte de las reformas del estado de bienestar en todo el mundo industrial) no reducirá en la misma medida el gasto social *total*; pueden esperarse efectos de sustitución.

Los grandes estados de bienestar permiten a los sujetos económicos asumir riesgos

Gruber (1997) ha sostenido que la participación *ex ante* en los riesgos de pérdidas del ingreso del trabajo, prescindiendo de si se deben a fluctuaciones de los salarios reales o al desempleo, disminuyen la desigualdad *ex post* del ingreso. El seguro contra la pérdida del ingreso induce a asumir el riesgo (Sinn, 1995). Desde esta perspectiva, es posible que no se produzca en absoluto alguna transacción entre equidad y eficiencia¹². La equidad, según Sinn, puede ser de hecho un aspecto de la eficacia, si bien los programas de redistribución del ingreso han de estar bien diseñados para no superar el nivel óptimo de asunción de riesgos, conocido como riesgo moral. Si el gobierno ofrece seguridad pública, disminuye la necesidad de asegurarse a sí mismo, lo cual, según Sinn, hace que sea socialmente óptimo tolerar mayores riesgos y desigualdades a cambio de un nivel más alto de ingresos medios. «Bajo la protección del estado de bienestar uno puede atreverse a más» (*ibid.*, p. 12). En cualquier caso, los sistemas modernos de transferencias sociales pueden beneficiarse de esa relación para apoyar los comportamientos emprendedores, aun cuando no se esté haciendo en el presente.

Los grandes estados de bienestar permiten el acceso a servicios de educación mejorándose de este modo, el capital humano

El argumento en este punto es que las imperfecciones del mercado de capitales niegan a los miembros menos privilegiados de la sociedad el acceso a la educación privada, creando de este modo un nivel de capacitación por debajo del óptimo en la economía. Los gastos en educación dividen a la población en dos clases que se diferencian no solamente por su categoría laboral actual y su ingreso, sino también por su capacidad para acumular capital humano (Brandolini y Rossi, 1996). Ello lleva a

¹² El concepto de una transacción entre equidad (igualdad) y eficiencia lo introdujo Arthur M. Okun en 1975 en su ensayo «Equality and Efficiency: The Big Tradeoff».

su vez a una subutilización del potencial productivo de la economía y a una tasa de crecimiento del PIB más baja. Estas imperfecciones del mercado de capitales no tienen que ser restricciones explícitas del crédito; el mecanismo puede ser mucho más sutil (Aghion y Bolton, 1992; Galor y Zeira, 1993). Sin embargo, el resultado es más o menos el mismo en el sentido de que el pobre no puede financiar su educación.

Los grandes estados de bienestar facilitan la reestructuración económica

Rodrik (1998) ha encontrado una fuerte correlación entre la apertura (renovación del comercio) y el porcentaje del gasto del gobierno en el PIB. La explicación, ha sostenido, radica en el papel del gobierno de «aislar» el empleo y la demanda global en economías que, debido a su integración en mercados regionales o globales, han desarrollado modelos de producción altamente especializados y son vulnerables, por tanto, a *shocks* externos. Además, la causalidad va desde la exposición internacional (riesgo externo) al gasto del gobierno. La apertura a comienzos de la década de 1960 resultó ser un notable pronóstico de la expansión del consumo del gobierno durante las tres décadas subsiguientes (*ibid.*, p. 1004). El gasto del gobierno en protección social es la variable decisiva en las economías más avanzadas que cuentan con instituciones administrativas bien establecidas. Los países en desarrollo, comenta Rodrik, tienden a depositar su confianza en una serie más amplia de instrumentos, incluyendo el empleo público, para lograr la disminución de los riesgos (*ibid.*, p. 1012). Esta serie de instrumentos aparece en las estadísticas bajo el epígrafe de «consumo del gobierno».

Los grandes estados de bienestar crean confianza y previenen el malestar social

Varios economistas han llamado la atención sobre el equilibrio del poder en la política y sobre el impacto de las presiones redistributivas que, según se supone, han de desalentar la inversión y el crecimiento económico (Alesina y Rodrik, 1994; Persson y Tabellini, 1994). La idea es que, rebajando el ingreso del votante medio (clase media) con respecto al promedio nacional, el aumento de la desigualdad (antes de impuestos) desata presiones para la redistribución. El malestar social desalienta la inversión. Knack y Keefer (1997), por ejemplo, han encontrado una relación empírica muy sólida entre confianza e inversión durante el período 1960-92. Bénabou (1996) mantiene que lo que importa no es la desigualdad del ingreso *per se*, sino la desigualdad en la distribución relativa del ingreso y del poder político: «lo que importa para el creci-

miento no es en qué grado el sistema político se aleja de la democracia..., sino también a quiénes se están restringiendo los derechos políticos o las influencias». Borjas (1995) señala la estrecha vinculación entre la segregación social (y racial) y la inmovilidad intergeneracional en los estados de bienestar residuales, y diversos estudios han encontrado una relación con el delito (por ejemplo, Freeman, 1996).

3.2.3. Conclusión teórica preliminar

Con todos los argumentos sobre la mesa, el resultado del debate teórico sobre los efectos económicos potenciales positivos del estado de bienestar frente a los negativos parece terminar en un empate, al menos según nuestro parecer, si bien otros podrán extraer diferentes conclusiones.

Para el analista político y para el que ha de tomar decisiones, un debate en el que no se llega a conclusiones es de ayuda bastante limitada. Se requiere algún apoyo más pragmático para los procesos de toma de decisiones nacionales sobre la extensión y la estructura del estado de bienestar. La sección siguiente nos hará profundizar un poco más en las pruebas empíricas y en los mecanismos que relacionan el estado de bienestar con los resultados económicos. El vínculo determinante entre el suministro de protección social y los resultados económicos reside en el mercado de trabajo; otros vínculos son el sistema tributario y la tasa de actividad de la mano de obra. Nos detendremos en primer lugar en las indicaciones del impacto de estos mecanismos, pasando después a un análisis de insumo-producto del desempeño del estado del bienestar a fin de apreciar de qué manera los diferentes resultados se correlacionan con la preponderancia de un determinado tipo de estado del bienestar.

3.3. EXAMEN DE LAS PRUEBAS: LOS MECANISMOS DE INTERACCIÓN ENTRE EL ESTADO DE BIENESTAR Y LOS RESULTADOS ECONÓMICOS¹³

¿Hasta qué punto los resultados de la economía están determinados por las instituciones del estado de bienestar? ¿Son las economías liberales de mercado con estados de bienestar residuales más competitivas que los países con estados del bienestar extensivos? En esta sección se analizarán las estadísticas de los resultados, recopiladas principalmente de un conjunto limitado de cinco países industriales avanzados. Esta

¹³ Esta sección se nutre de trabajos anteriores, en particular de Doudeijns *et al.* (1999) y de van de Meerendonk (1998, 2000).

limitación es inevitable, ya que en otras partes las pruebas son escasas. El Reino Unido y los Estados Unidos son ejemplos de economías de mercado liberales con estados de bienestar residuales, en tanto que Alemania, los Países Bajos y Suecia figurarán a lo largo de la mayor parte del análisis como ejemplos de economías con estados de bienestar extensivos. De vez en cuando se hará referencia a un conjunto más amplio de países, que incluye Australia, Canadá, Dinamarca, Finlandia y Francia. Se llegará a la conclusión de que estas economías responden *de manera diferente* a los cambios en el entorno económico: aunque los dos grupos (economías liberales de mercado y estados del bienestar extensivos) utilizan distintos canales para el ajuste, el grado real o la intensidad del ajuste es similar. Existen también enormes diferencias dentro del grupo entre los estados de bienestar más integrales, como pone de manifiesto el Recuadro 3.2.

Recuadro 3.2. El estado de bienestar en Alemania, Países Bajos y Suecia: trayectorias diferentes¹

Alemania y los Países Bajos son países con economías neocorporativistas o concertadas. Forman el corazón de lo que se ha llamado «el modelo renano» (Albert, 1993). El modelo alemán de seguridad social, nacido a finales del siglo XIX, fue diseñado de manera explícita para poner al movimiento obrero y a los fabricantes a los intereses del estado-nación. En los Países Bajos, el establecimiento de un marco integral de regímenes de seguridad social y asistencia pública se impuso medio siglo más tarde; como resultado, el estado de bienestar extensivo del país emergió bastante tardíamente, hacia el final de la década de 1960. El estado de bienestar integral en Suecia se estableció a lo largo de varias décadas de gobiernos socialdemócratas. Lindbeck (1997a) describe cómo la expansión del estado de bienestar de Suecia no se planificó de acuerdo con un gran diseño, sino que fue el resultado de numerosas decisiones independientes que reflejaban una percepción común. En algún momento, durante la década de 1970, «las ambiciones se desplazaron desde la equidad a la igualdad» (*ibid.*, p. 1282). Los estados de bienestar alemán y sueco se expandieron rápidamente en la década y media posterior a 1967.

Alemania, los Países Bajos y Suecia experimentaron todos el mismo declive en competitividad internacional desde la década de 1970. Sin embargo, los Países Bajos experimentaron de lleno su impacto una década antes que Suecia. Al igual que el gobierno sueco en la década de 1980, en la de 1970 el gobierno holandés trató de «gastar» la economía fuera de la crisis que fue la secuela de la crisis del petróleo. Las cifras en las Tablas del Recuadro 3.2.1 y 3.2.2 ofrecen una perspectiva de las diferentes trayectorias.

¹ Los casos y su interpretación son también objeto de análisis en de Neubourg (1998).

Tabla del Recuadro 3.2.1
Estadísticas seleccionadas de crecimiento
económico y de los resultados del mercado
de trabajo

	<i>PIB medio tasas de crecimiento anual (%)</i>			<i>Empleo medio tasas de crecimiento anual (%)</i>			<i>Tasas de desempleo (%)</i>		
	<i>1973-1983</i>	<i>1983-1993</i>	<i>1993-2000</i>	<i>1983-1991</i>	<i>1991-1995</i>	<i>1995-2000</i>	<i>1983</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>
Alemania	1,6	2,8	1,3	1,3	-0,7	0,6	6,9	4,8	7,9
Países Bajos	1,7	2,7	2,4	1,9	1,1	2,8	9,7	6,2	2,7
Suecia	1,5	1,4	2,2	0,5	-2,4	0,8	3,7	1,7	5,9

Fuente: OCDE (2001a).

Tabla del Recuadro 3.2.2
Estadísticas seleccionadas de las finanzas públicas
(como % del PIB), 1984-2000

	<i>Déficit (-), superávit (+) de los saldos financieros del gobierno general</i>			<i>Gastos totales del gobierno general</i>			<i>Pasivos financieros brutos del gobierno general</i>		
	<i>1984</i>	<i>1992</i>	<i>2000</i>	<i>1984</i>	<i>1992</i>	<i>2000</i>	<i>1984</i>	<i>1992</i>	<i>2000</i>
Alemania	-1,9	-2,5	1,5	46,1	45,0	42,9	40,6	41,8	59,7
Países Bajos	-6,2	-4,4	2,2	53,8	50,0	41,5	64,2	76,4	56,3
Suecia	-3,0	-7,8	4,1	59,1	64,3	52,7	65,1	69,0	62,3

Fuente: OCDE (2001a).

Los registros de decrecimiento económico fueron bastante parecidos antes de 1983, pero a partir de entonces hicieron su aparición las disparidades. El alto crecimiento del empleo en los Países Bajos se refleja en una cifra más baja de desempleo. En 1982, los gobiernos de Alemania y de los Países Bajos empezaron a recortar el gasto público y a disminuir el déficit presupuestario.

La moderación salarial, propugnada a lo largo de la década de 1980, mejoró la tasa de rendimiento de la inversión y contribuyó a la recuperación económica en la segunda mitad de la década. Los Países Bajos tuvieron que afrontar un deterioro económico a comienzos de la década de 1990, mientras que Alemania (Alemania occidental) pudo evitar la recesión que afectó a otros países europeos gracias al prolongado auge de

la reunificación. La recuperación, sin embargo, no duró mucho. El crecimiento del PIB alemán se ha desacelerado desde un 5 por ciento en 1990-91 a un promedio inferior al 1,5 por ciento desde entonces. La reunificación tuvo como resultado un rendimiento en franco deterioro del mercado de trabajo e impuso una carga en la infraestructura existente de protección social de Alemania occidental, puesto que dio lugar a un gran número de transferencias públicas hacia el Este. La reunificación estuvo concebida y ejecutada como un ejercicio gigantesco de *Institutionen-transfer*: un trasplante al por mayor de todo el conjunto de instituciones de Alemania occidental a la antigua Alemania oriental (Streeck, 1995). El colapso de los mercados de productos de Alemania oriental provocó pérdidas masivas de puestos de trabajo en los nuevos *Länder*, desde 9,8 millones en 1990 a 6,2 millones de puestos de trabajo en 1993. La moderación salarial en las rondas salariales de 1993-94 no pudo mantenerse en 1995, contribuyéndose con ello a un nuevo deterioro de la economía. Tras un notable crecimiento en 1990 y 1991, el empleo descendió en una media de más del 1 por ciento durante algún tiempo.

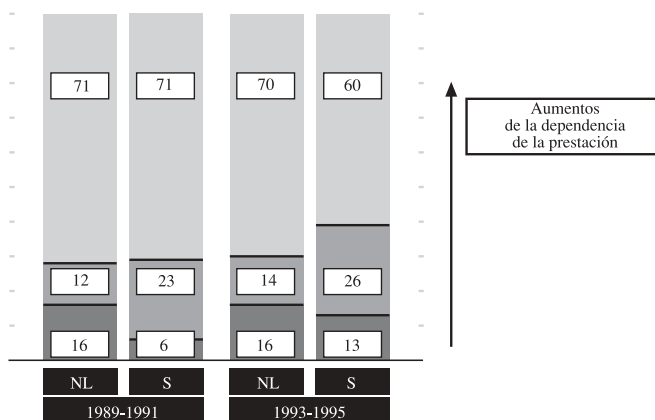
El gobierno que asumió el poder en los Países Bajos en 1994 y que fue reelegido en 1998 estableció un límite superior en términos reales del gasto público y de forma deliberada utilizó una previsión del PIB muy modesta para estimar los ingresos procedentes de los impuestos y de las cotizaciones a la seguridad social. Ambas medidas iban dirigidas a hacer *la política fiscal* menos dependiente del ciclo económico. Además, el gobierno emprendió varias medidas de reforma de la seguridad social, ambas en términos de programas y de administración (procurando en ambos casos mejorar los incentivos).

En Suecia, la respuesta al deterioro de la competitividad internacional había constado de varias rondas de devaluaciones de la corona sueca y no de una moderación salarial. Esto dio impulso a la inflación y redundó una vez más en demandas de mayores salarios, dado que los sindicatos estaban acostumbrados a establecer sus metas en términos reales. El pleno empleo había sido una de las piedras angulares del enfoque sueco, y esto se tradujo en un gran sector público que actuó como un «último recurso» en la gama de políticas activas del Gobierno relativas al mercado del trabajo (Lindbeck, 1997a). En la primera mitad de la década de 1990, Suecia tuvo que afrontar una grave crisis macroeconómica. Esta vez el gobierno no respondió con medidas fiscales acomodaticias. La Figura del Recuadro 3.2.1 muestra que el número de beneficiarios de la protección social en Suecia subió rápidamente en ese corto lapso de tiempo.

En la segunda mitad de la década de 1990, los Países Bajos y Suecia se recuperaron de sus anteriores crisis. En ambos casos, las políticas fiscales restrictivas contribuyeron notablemente a ello. El gobierno sueco, sin embargo, redujo el déficit presupuestario mediante aumentos impositivos en lugar de aplicar recortes del gasto social. En los Países Bajos, por el contrario, el gobierno utilizó deducciones fiscales en apoyo de la moderación salarial. Se liberalizó el mercado de trabajo y al mismo

tiempo se tomaron medidas para mejorar la posición de los numerosos trabajadores con contrato de corta duración. Diversas medidas mejoraron las perspectivas de la mano de obra no calificada para encontrar puestos de trabajo (tanto en el sector público como en el privado) y se rediseñaron los incentivos en los regímenes de la seguridad social sin afectar de manera considerable los derechos de los beneficiarios.

Figura del Recuadro 3.2.1
Receptores de prestaciones (%),
Países Bajos y Suecia, 1989-1995



NL: Países Bajos, S: Suecia

- ninguna prestación
- la prestación comprende menos del 50% del ingreso
- la prestación comprende entre el 51 y el 100% del ingreso

Fuente: Calculado a partir de datos de la OCDE.

¿Y Alemania? La estructura institucional de la economía durante las décadas de la posguerra se orientó hacia el apoyo a un fuerte sector manufacturero que procuró un alto valor añadido. La internacionalización, desde la década de 1970 en adelante, ha planteado retos a esta posición. La persistente crisis desde la reunificación puede atribuirse tanto a causas internas como a externas. Apuntando a la internacionalización, como hacen numerosos comentaristas, se refleja una gran preocupación de que ya no haya espacio para un modelo social de mercado del tipo del alemán, uno que se protege a sí mismo de los mecanismos dis-

torsionadores externos. Este punto de vista sostiene que, al adaptar el contexto institucional se pone en marcha una «espiral de erosión institucional y de reducción estructural» (Streeck, 1995) y que, finalmente, el modelo alemán inevitablemente dará paso a un modelo liberal de mercado. La internacionalización, sin embargo, no es explicación suficiente para la erosión del contexto institucional alemán. Al menos no desde el punto de vista holandés. De hecho, durante la década de 1970, el corporativismo en los Países Bajos se paralizó como consecuencia de causas endémicas; la situación cambió cuando el ambiente económico internacional se transformó y ejerció presión sobre el modelo. El caso de los Países Bajos nos enseña que el corporativismo puede modificarse y las instituciones del estado de bienestar reformarse para contribuir al ajuste potencial de la economía.

Algunos podrían preguntarse por qué nos estamos centrando en una serie tan limitada de países. La respuesta es simple. Uno de los objetivos de esta sección es mostrar que hay más de dos o tres clases de estados de bienestar. Como sostuvo Popper (1963), si tu objetivo es refutar la creencia de que todos los cisnes son blancos, no tienes que esperar a haberlos visto todos. En el momento en que encuentres un cisne que no sea blanco, ya habrás probado lo que querías. Si podemos demostrar con cinco países que existen por lo menos cinco modelos distintos, podríamos limitarnos ya a estos cinco.

3.3.1. El estado de bienestar y los resultados del mercado de trabajo

Hasta hace pocos años, las altas tasas de desempleo tan persistentes en Europa continental se consideraron, en general, prueba suficiente de que el ordenamiento del estado del bienestar extensivo daba lugar a pérdidas en la rentabilidad económica. Desde mediados de la década de 1990, sin embargo, este punto de vista unidimensional ya no se ajusta a los hechos. Algunos estados de bienestar han logrado reducir su desempleo estructural, en tanto que otros parecen haber tenido que arreglárselas solos. La comparación entre Alemania y los Países Bajos en la Tabla 3.1 es elocuente.

La OCDE ha atribuido la persistencia del desempleo en varios países de la Europa continental a sus instituciones del estado de bienestar extensivo (OCDE, 1994, Capítulo 5). Esta atribución no se ve confirmada por los hechos: varios países de Europa continental han reformado sus instituciones del estado de bienestar desde la década de 1980. La OCDE reconoce que los cambios en las instituciones del de-

Tabla 3.1
DESEMPLEO Y DESEMPLEO DE LARGA DURACIÓN,
PAÍSES SELECCIONADOS, 1990-2000

	Tasas estandarizadas de desempleo (%)				Incidencia del desempleo de larga duración (%)			
	1990	1994	1998	2000	1990	1995	1998	2000
Alemania	4,8	8,4	9,3	8,1	46,8	45,9	52,6	51,5
Países Bajos	6,2	7,1	4,1	2,8	49,3	51,6	47,9	32,7
Suecia	1,7	9,4	8,3	5,9	12,1	31,4	33,5	26,4
Reino Unido	7,1	9,6	6,3	5,5	34,4	49,6	32,7	28,8
Estados Unidos	5,6	6,1	4,5	4,0	5,5	11,0	8,0	6,0

Fuente: OCDE (2001b).

cenio de 1980 en adelante no han agravado las presuntas rigideces; con todo, el ascenso de la tasa de desempleo estructural puede haber estado relacionado con cambios en el ordenamiento institucional de la década de 1970. La OCDE sugiere, por tanto, que existe un desfase temporal entre causa y efecto.

Se supone en general que la internacionalización del comercio (para evitar la palabra de moda «globalización», que implica erróneamente que el comercio es verdaderamente global, no siéndolo), los cambios estructurales en la economía (el sector emergente de los servicios) y las transformaciones tecnológicas determinan la ampliación de los diferenciales salariales en varios países como el Reino Unido y los Estados Unidos (Atkinson *et al.*, 1995, p. 83). Algunos lo atribuyen a la internacionalización, mientras que otros ponen de relieve los cambios estructurales y tecnológicos. En cualquier caso, es difícil desvincular estos factores (véase la Sección 3.5.2). Sin embargo, puede observarse la ampliación de los diferenciales salariales en algunos países, en especial en el Reino Unido y en los Estados Unidos, mientras que no puede observarse ninguna ampliación de los márgenes salariales en otros países, como Alemania y Suecia.

Consideraremos en primer lugar las tendencias a la dispersión del ingreso en los cinco países. Como se muestra en la Tabla 3.2, en Alemania y Suecia el ratio D9/D5¹⁴ (el margen de los ingresos elevados) ha permanecido estable desde 1985; el ratio D5/D1 (el margen en los bajos ingresos) disminuyó incluso entre 1985 y 1995. En los Países Bajos, la

¹⁴ Este ratio es la relación entre las ganancias medias en el decil noveno de las ganancias y las ganancias medias en el quinto decil de las ganancias.

tabla muestra una ligera subida en ambos ratios. En los Estados Unidos, la ampliación en la distribución del ingreso estuvo acompañada de una caída de los salarios reales de la mano de obra de baja remuneración (es decir, el decil inferior). En el Reino Unido, por su parte, los salarios reales del decil inferior han aumentado a pesar de una distribución más desigual del ingreso (OCDE, 1996c, p. 67).

Tabla 3.2
TENDENCIAS EN LA DISPERSIÓN DEL INGRESO,
PAÍSES SELECCIONADOS, 1985-1995

	<i>D9/D5</i>		<i>D5/D1</i>	
	<i>1985</i>	<i>1995</i>	<i>1985</i>	<i>1995</i>
Alemania ¹	1,65	1,61	1,59	1,44
Países Bajos ²	1,62	1,66	1,55	1,56
Suecia ¹	1,59	1,59	1,30	1,30
Reino Unido	1,77	1,87	1,73	1,81
Estados Unidos ³	1,84	2,04	2,03	2,13

¹ El último año es 1993.

² El último año es 1994.

³ Los datos se refieren a los trabajadores hombres.

Fuente: OCDE (1996 c), pp. 61-62.

En una muestra más amplia de países, Gottschalk y Smeeding (1997) resumen de esta manera las tendencias en la desigualdad del ingreso:

- Casi todas las economías industrializadas experimentaron algún aumento de la desigualdad en el ingreso entre los hombres de edad madura en la década de 1980; Alemania se cuenta entre las excepciones.
- La desigualdad en el ingreso creció más en el Reino Unido y en los Estados Unidos, y menos en los países nórdicos.
- La creciente demanda de mano de obra más cualificada, en combinación con diferencias entre países en el crecimiento de la oferta de mano de obra calificada, explica gran parte de las tendencias entre países en el rendimiento de la educación y la experiencia.
- Las restricciones institucionales en materia de salarios desempeñan también un papel importante.

Para profundizar más en este último punto, la incidencia de mano de obra de baja remuneración está inversamente relacionada con la frecuencia de las prácticas de fijación de salarios y el alcance del ordenamiento de la seguridad social (OCDE, 1996c, pp. 71-76). La existencia de una estructura central y/o sectorial para consulta y negociación en las relaciones laborales y de otras instituciones, como los salarios mínimos legales y las prestaciones de bienestar relativamente generosas, parecen establecer un límite salarial inferior vinculante e impedir la ampliación en la distribución del ingreso (*ibid.*, p. 60).

Una vez establecido un vínculo entre el estado de bienestar y la distribución del ingreso, la cuestión que sigue en pie es: *¿hasta qué punto las instituciones del estado de bienestar inhiben el rendimiento*

Tabla 3.3

DESEMPLEO SEGÚN EL LOGRO EDUCATIVO DE LAS PERSONAS DE 25-64 AÑOS DE EDAD, PAÍSES SELECCIONADOS, DÉCADA DE 1990

	Total (%)			Hombres			Mujeres		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III
Alemania	15,8	8,8	4,9	17,7	8,4	4,4	14,1	9,4	5,8
Países Bajos	4,9	2,4	1,7	3,6	1,4	1,4	6,7	3,6	2,1
Suecia	9,0	6,5	3,9	8,5	6,7	4,7	9,7	6,3	3,1
Reino Unido	10,0	4,7	2,7	12,7	5,3	3,0	7,3	4,1	2,4
Estados Unidos	7,7	3,7	2,1	7,0	3,9	2,1	8,8	3,6	2,1

Nota: I es menos que educación secundaria superior, II es educación secundaria superior, III es educación terciaria.

Fuente: OCDE (2001b).

del mercado de trabajo? La Tabla 3.3 muestra que en los Países Bajos y en Suecia el desempleo no está más concentrado en la mano de obra de baja cualificación que en el Reino Unido y en los Estados Unidos. La OCDE había afirmado ya que «hay muy pocas pruebas sólidas que sugieran que los países en los que el trabajo de baja remuneración es menos frecuente hayan llegado a esta situación a costa de tasas de desempleo más altas y tasas de empleo más bajas de los grupos más vulnerables del mercado de trabajo...» (1996c, p. 76).

Una observación anterior (Tabla 3.1) es que, si bien el desempleo de larga duración en Alemania es alto, no lo es menos en el Reino Unido. Todo ello sugiere «que otros factores, además de los salarios

relativos, como el nivel total de la demanda global o el grado de la formación recibida, pueden ser más importantes para determinar los resultados del mercado de trabajo de los grupos [vulnerables]» (*ibid.*, p. 94). En realidad, Alemania, los Países Bajos y Suecia se desempeñan bastante bien en materia de logros educativos en comparación con el Reino Unido y han establecido sofisticados sistemas de formación profesional que no existen (o existen en mucha menor medida) en el Reino Unido o en los Estados Unidos. Con todo, no se descarta la posibilidad de que una ampliación del diferencial salarial pueda ser eficaz, en Alemania en particular, como medida de política para disminuir el porcentaje de desempleados en el segmento de baja calificación. Franzmeyer *et al.* (1996, p. 24) mencionan lo siguiente: «Puesto que la creciente dispersión de los salarios no resulta en una disminución del desempleo total en el Reino Unido y en los Estados Unidos, debido a que la calidad global de su oferta de mano de obra es demasiado baja, la estrategia para combatir el desempleo entre los trabajadores de baja cualificación mediante la reducción de sus [costos laborales] podría de hecho funcionar en países con sistemas de formación profesional y en la empresa que funcionan adecuadamente». Esto confiere algún soporte a políticas (como las puestas en práctica en los Países Bajos a finales de la década de 1990) que apuntan a disminuir los costos laborales no salariales y que están orientadas hacia el extremo de baja cualificación del mercado de trabajo.

Para una evaluación adecuada de los resultados del mercado de trabajo, hay que tener también en cuenta si un nivel dominante de desigualdad en el ingreso es eficiente desde un punto de vista microeconómico. Debería verse si los individuos en los deciles de ingreso inferiores son en su mayor parte nuevos ingresantes que posteriormente avanzarán hacia deciles más altos o forman parte de un fondo común estático atrapado en puestos de trabajo de baja remuneración y de baja calidad, entrando y saliendo cíclicamente del desempleo (OCDE, 1996c).

La Tabla 3.4 aporta algunos datos sobre *movilidad de los ingresos* en Alemania, Suecia, el Reino Unido y los Estados Unidos. Estos cuatro países presentan un coeficiente de correlación (midiendo la persistencia en el ingreso individual durante un período de cinco años) que oscila entre 0,68 (Estados Unidos) y 0,79 (Alemania). Esto significa, por ejemplo, que casi dos terceras partes de la desigualdad observada en los Estados Unidos en un solo año es persistente. La tabla muestra también las probabilidades transitorias de moverse hacia arriba (columna 2). Estas probabilidades indican la posibilidad de que un trabajador que estaba en el quintil inferior en 1986, por ejemplo, se mantuviera aún en el quintil inferior cinco años más tarde. Para controlar el efecto de la dispersión más amplia del ingreso en algunos países (Reino Unido, Estados Unidos) en lo ancho de los quintiles (influyendo de este modo en las probabilidades de

Tabla 3.4
MOVILIDAD DEL INGRESO, PAÍSES SELECCIONADOS, 1986-1991

Panel A: Movilidad del ingreso en cinco años de obreros y empleados a tiempo completo

	<i>Correlación de ingresos de 1986 y 1991¹</i>	<i>Permanecieron en el mismo quintil</i>	<i>Permanecieron en el mismo tramo de ingresos²</i>
Alemania	0,793	53,0	55,3
Suecia	0,711	52,7	61,6
Reino Unido	0,705	48,1	48,2
Estados Unidos	0,680	48,8	47,8

Panel B: Movilidad del ingreso de la mano de obra de baja remuneración empleada a tiempo completo tanto en 1986 como en 1991

	<i>Situación del ingreso en 1991 de los trabajadores de baja remuneración en 1986</i>			
	<i>En el quintil inferior</i>	<i>Pasados al 2.º-5.º quintil</i>	<i>Por debajo de la media de 0,65</i>	<i>Pasados por encima de la media de 0,65</i>
Alemania	45,1	54,9	26,0	74,0
Suecia	49,1	50,9	–	–
Reino Unido	41,1	58,9	39,0	61,0
Estados Unidos	52,2	47,8	55,8	44,2

¹ Coeficiente de correlación de Pearson.

² Los cinco tramos de ingreso relativos a la media son: menos de 0,65; 0,65-0,95; 0,95-1,25; 1,25-1,55, y mayores de 1,55.

Fuente: OCDE (1996c), pp. 81, 95.

transición de subir un quintil o más), la tabla ofrece también las probabilidades de transición en «igual anchura de los tramos de ingreso» (columna 3)¹⁵. En los Estados Unidos, el 49 por ciento permaneció en el mismo quintil; en Alemania, la cifra fue del 53 por ciento. Medida en tramos de ingreso, la diferencia es ligeramente más pronunciada pero sigue siendo pequeña. La mayor diferencia entre los dos países es el porcentaje de trabajadores que subieron dos tramos de ingreso: 17 por ciento en los Estados Unidos y un 7 por ciento en Alemania (no se muestra en la tabla). La OCDE (1996c, p. 84, gráfico 3.6A) encuentra alguna prueba de una relación positiva entre la desigualdad en el ingreso en un tiempo preciso y la

¹⁵ La metodología se explica en OCDE (1996c), pp. 78-79.

movilidad a través de tramos de ingresos de proporción mediana. El ingreso individual tiende de hecho a ser más inestable en los Estados Unidos que, por ejemplo, en Alemania.

El punto clave es, sin embargo, si éste es también el caso para la mano de obra de baja remuneración. ¿Existen pruebas de una transacción entre desigualdad en este momento y desigualdad de por vida? El Panel B en la Tabla 3.4 aporta algunas percepciones. La probabilidad de permanecer en el quintil inferior es mayor para los trabajadores norteamericanos que para los alemanes. Además, la probabilidad de ascender en términos de tramos de ingresos en proporción de mediana es mucho más alta en Alemania que en los Estados Unidos: sólo un 26 por ciento de los trabajadores alemanes que se encontraban por debajo de 0,65 de la mediana de ingresos en 1986 seguía todavía en este mismo tramo en 1991, mientras que en los Estados Unidos la cifra fue del 56 por ciento. En términos más generales, la OCDE concluye que los trabajadores de baja remuneración tienen mayor dificultad en ascender en los mercados de trabajo en los que la desigualdad transeccional es más marcada.

En lo que respecta tanto a los diferenciales de ingreso como a la movilidad de los ingresos de los trabajadores de baja remuneración, los mercados de trabajo liberalizados del Reino Unido y de los Estados Unidos no se desempeñan de mejor manera que los de Alemania, los Países Bajos y Suecia. La inestabilidad del ingreso individual es mayor en los países de habla inglesa, como es también la movilidad global del ingreso. Sin embargo, el punto clave al evaluar la eficiencia microeconómica es en qué medida la mano de obra de baja remuneración se beneficia de ella, y éste parece ser en menor medida el caso en los mercados de trabajo del Reino Unido y de los Estados Unidos que en los de Alemania y Suecia.

Las Secciones 3.3.2 y 3.3.3 tratan de la letra pequeña para los diferentes tipos de estados de bienestar, es decir, de la estructura de incentivos que parece influir considerablemente en el comportamiento en el mercado laboral de las personas de los grupos de edad activa.

3.3.2. Letra pequeña de las instituciones: sistemas impuestos/prestaciones y mano de obra de baja remuneración

Cuando se trata de personas con escasos logros educativos o con poca o ninguna experiencia laboral, es probable que sus salarios iniciales sean bajos. Las personas empleadas tienen que afrontar gastos relacionados con el trabajo, como los costos de transporte y la indumentaria propia del trabajo, y se encontrarán con que sus prestaciones de bienestar disminuyen con el ingreso que obtienen. La verificación de recursos para las prestaciones, los impuestos sobre el ingreso y los impuestos

sobre la nómina parecen funcionar conjuntamente para hacer que el empleo remunerado no resulte económico para muchos de los que reciben prestaciones por desempleo de larga duración. La brecha entre el ingreso neto del empleo y las prestaciones netas de seguridad social puede llegar a ser muy pequeña. Este problema se agudizará en el caso de las familias con hijos, puesto que gozan de los mayores derechos a prestaciones. Cuanto más bajo sea el salario esperado que puede obtenerse en el mercado de trabajo, tanto más probable será que los individuos que han de ganarse la subsistencia caigan en la llamada «trampa del desempleo».

Dado que las unidades familiares sin capacidad de conseguir puestos de trabajo bien remunerados son las más proclives a caer en la trampa del desempleo, nos centraremos en aquellas unidades familiares que se sitúan en los segmentos más bajos de la distribución del ingreso. Se utiliza aquí el *nivel de ingreso del primer decil (D1)* como representante del bajo ingreso. Dado que las decisiones de oferta de trabajo de los individuos no son independientes de la situación de la unidad familiar, se ha tomado aquí la unidad familiar y no el individuo como unidad de análisis. Las unidades familiares se definen aquí como dos adultos casados y dos hijos¹⁶ y no se tienen en cuenta otros incentivos que no sean los financieros.

Recuadro 3.3. Dándole la vuelta a la opinión ortodoxa: otra perspectiva de los mecanismos interactivos del estado de bienestar

Hay otros puntos de vista en cuanto a los mecanismos mediante los cuales el sistema de protección social interacciona con la economía. Cichon (1997b) y Sala-i-Martin (1994) sostienen que los estados del bienestar extensivos de la Europa continental pueden explicarse también mediante los requisitos establecidos por una política económica que es (o fue, de todos modos) fundamentalmente diferente del modelo americano. El argumento se sustenta en la observación de que la tasa de crecimiento de la productividad en los Estados Unidos por hora trabajada es inferior a la de la mayoría de los países europeos (la productividad de Estados Unidos por trabajador es más alta debido al mayor número de horas trabajadas por año). Desde la crisis del petróleo de comienzos de la década de 1970, el modelo socioeconómico europeo se ha caracterizado por cuatro elementos esenciales: *alto crecimiento de la productividad, salarios relativamente altos, nivel de desempleo alto y persistente, y niveles relativamente elevados de transferencias sociales*¹.

¹ A través de prestaciones de protección social financiadas públicamente.

¹⁶ La mayoría de los países tienen asignaciones especiales para familias con hijos. Nuestros resultados no se aplican necesariamente a otros tipos de unidades familiares.

Cichon y Sala-i-Martín ofrecen la siguiente interpretación. El modelo europeo ha confiado en comprar del mercado de trabajo una mano de obra excesiva improductiva mediante transferencias sociales altas, un procedimiento que ha facilitado el logro o el mantenimiento de altos niveles de productividad². Un nivel alto de productividad sustenta el mantenimiento de altos niveles salariales, y esto, a su vez, no menos que por razón de la competencia internacional, impulsa nuevas dinámicas de productividad. Los altos niveles de productividad por hora trabajada indican una mano de obra empleada altamente eficiente y permiten un número promedio de horas trabajadas relativamente bajo. Niveles más bajos de empleo en términos del número total de horas trabajadas pueden interpretarse como una señal de éxito. Pero el número de horas trabajadas no se distribuye por igual, y la creciente concentración de trabajo en la mano de obra de altos niveles de productividad lleva a excluir del mercado de trabajo a un gran número de trabajadores.

El «modelo americano», por otra parte, ha puesto su confianza en un *crecimiento más bajo de la productividad, salarios bajos o más bajos, bajo nivel de desempleo y bajo nivel de transferencias*. De nuevo aquí no cabe duda de que los bajos niveles y la escasez de transferencias de ingresos aumentan el nivel de empleo. Los montos de las prestaciones por debajo de los niveles de pobreza obligarán a la gente a buscar alguna forma de empleo y, en particular, en trabajos de baja productividad. Este empleo adicional ejerce un efecto inevitable en el PIB. Puede suponerse que la mayoría de esos trabajos corresponde al sector servicios y entran en el PIB con el equivalente de su bajo salario bruto³. Esto, como indica Cichon, explica hasta cierto punto la diferencia entre los Estados Unidos y la Unión Europea en los porcentajes salariales del PIB. Explica también el crecimiento relativamente bajo de la productividad americana.

En Europa, cerca del 26 por ciento del PIB se redistribuye a través de las transferencias de protección social financiadas con impuestos y cotizaciones a la seguridad social. La economía de los Estados Unidos redistribuye menos a través de impuestos y cotizaciones a la seguridad social, pero el sistema socioeconómico suple parte de la diferencia mediante una redistribución indirecta generada por una baja productivi-

² La interpretación invierte en efecto el argumento clásico de que las altas prestaciones de desempleo (y otras prestaciones protección social como las pensiones de jubilación anticipada) inducen aumentos de abandonos permanentes o temporales del mercado de trabajo. Se sostiene que las prestaciones tienen que ser altas para permitir la compra del exceso de mano de obra en el mercado de trabajo. Ambas direcciones de este problema de «huevo y gallina» son compatibles (aunque poco firmes) con la evidencia econométrica que correlaciona la duración de la utilización de las prestaciones con el nivel de prestaciones, como se cita, por ejemplo, en Gillion [1986]. Las ecuaciones econométricas matemáticamente sólo determinan el grado de simultaneidad de dos o más fenómenos; no pueden establecer nunca una relación causal. Es la teoría económica la que establece la relación e interpreta las pruebas estadísticas como soporte para la teoría.

³ Es decir, sus salarios entran en ambos lados de las cuentas del PIB: la compensación de los empleados en el lado de los costos y el gasto privado de consumo final en el lado del gasto (cf. Naciones Unidas, 1968).

dad que da lugar a un nivel de empleo más alto del que teóricamente es necesario.

Esto significa, según Cichon, que cerca del 40 por ciento del sistema total de redistribución social en los Estados Unidos consiste en la redistribución del ingreso a través de puestos de trabajo, mientras que las economías europeas de altos ingresos se apoyan casi exclusivamente en la redistribución directa del ingreso. A pesar de los niveles prácticamente iguales o incluso más altos en la redistribución global, el sistema de los Estados Unidos sigue teniendo menos éxito en la erradicación de la pobreza, aunque en ese país el pobre, antes de las transferencias, tiende a trabajar, mientras que en Europa tiende a estar desempleado.

En el debate actual sobre la accesibilidad del estado de bienestar, el modelo socioeconómico de los Estados Unidos parece considerarse económica y financieramente sostenible, aunque este término se defina con mucha libertad. Los niveles totales de redistribución en la Unión Europea y en los Estados Unidos, respectivamente, parecen situarse en el mismo orden de magnitud; las unidades familiares no empleadoras reciben un ingreso disponible ligeramente menor en Europa, pero tienen que trabajar muchísimo menos. La pobreza sigue siendo mayor en los Estados Unidos que en Europa. En conjunto, parece que los europeos no estarían notablemente mejor en términos estrictos de ingreso si adoptaran un sistema de redistribución al estilo americano. En consecuencia, a juzgar por nuestra estricta definición de la accesibilidad económica, el actual estado de bienestar en la Unión Europea parece (en término medio) ser tan accesible económicamente como el de los Estados Unidos. Si el modelo socioeconómico americano y el sistema de protección social que abarca son accesibles económicamente, lo mismo puede afirmarse del modelo europeo.

El asunto que se trata aquí es el siguiente: *¿cómo afecta a los incentivos laborales de una unidad familiar la percepción de prestaciones sujetas a verificación de ingresos?*

El problema es que se esté trabajando mientras se están percibiendo prestaciones. Si el ingreso que gana una persona se recupera a través de los derechos a prestaciones de una familia dependiente del ingreso, es posible que el trabajo no sea financieramente gratificante. Finalmente, las prestaciones sujetas a verificación de ingresos crean una trampa de desempleo para las familias de bajos ingresos.

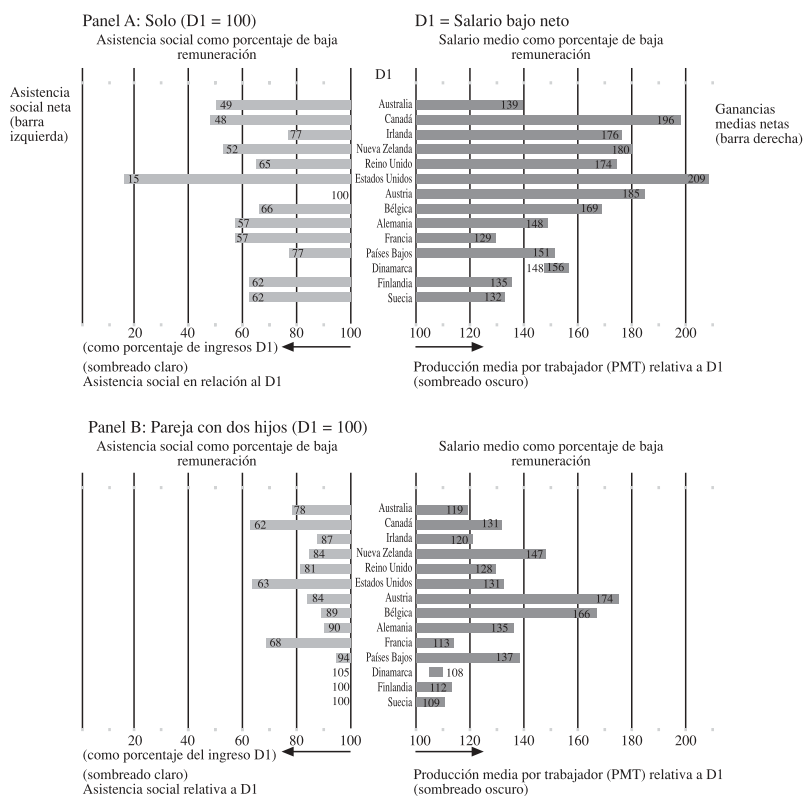
El problema se ilustra en la Figura 3.4. La barra izquierda de cada país muestra el ingreso neto que resultaría de recibir prestaciones de asistencia social relativas al primer decil de ingreso neto, y la barra derecha el ingreso después de impuestos del ingreso salarial medio, tanto para asalariados solteros como para familias biparentales con dos hijos. Por ejemplo, una familia que viviese de la asistencia social en

Canadá estaría sólo por encima del 60 por ciento del ingreso neto de una familia similar con ingreso de nivel D1¹⁷. Una familia canadiense con ingresos de nivel salarial medio tendría un 130 por ciento del ingreso neto de nivel D1 de una familia similar.

Las barras más largas indican una distribución después de impuestos más amplia que las barras más cortas. La distribución después de

Figura 3.4

ASISTENCIA SOCIAL NETA Y GANANCIAS MEDIAS NETAS EN RELACIÓN CON EL BAJO SALARIO NETO, PAÍSES SELECCIONADOS, 1995



Fuente: Doudeijns *et al.*, 2000 (orig. OCDE Base de datos Impuestos/Pensiones).

¹⁷ El panel de la izquierda del Panel B muestra de hecho los ratios netos de sustitución para familias trabajadoras del tipo que se ha supuesto aquí.

impuestos para los solteros que trabajan en los países de habla inglesa es mucho más amplia que la de la Europa continental. Sin embargo, este modelo es mucho menos pronunciado en la distribución del ingreso después de impuestos de familias. El ingreso medio después de impuestos para una pareja con dos hijos en los Estados Unidos es sólo un 31 por ciento más alto que el ingreso después de impuestos de nivel D1, mientras que la cifra es del 37 por ciento para una pareja con dos hijos en los Países Bajos.

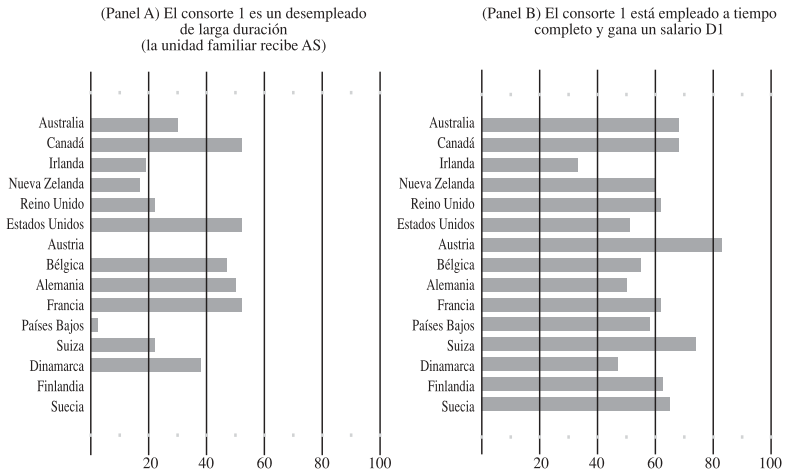
Para la mayoría de los países de la Europa continental (y también de Irlanda y el Reino Unido), las barras de sombreado claro en el panel de la izquierda indican altos niveles de asignaciones de asistencia social. La mayoría de los países de habla inglesa tienen prestaciones que están específicamente dirigidas a personas en puestos de trabajo de baja remuneración. Complementando el ingreso del trabajo con prestaciones suplementarias se amplía la brecha entre los ingresos en concepto de prestaciones y los ingresos por el trabajo, mejorándose de este modo los incentivos al trabajo.

La Deducción Fiscal del Ingreso del Trabajo (DFIT) en los Estados Unidos es un caso que viene a propósito. Para una pareja con dos hijos, la asistencia social es del 63 por ciento del ingreso al nivel de ingresos D1 (después de impuestos e incluyendo la DFIT). Sin la DFIT, el nivel de asistencia social sería el 97 por ciento del ingreso después de impuestos del nivel D1. La diferencia se amplía, ya que las prestaciones de la DFIT se pagan también al trabajador pobre. Al mismo tiempo, la DFIT aumenta el nivel de ingreso neto D1 en relación con el salario medio neto. Efectos similares se encuentran en otros países con prestaciones condicionadas al empleo. Así, las prestaciones condicionadas al empleo aumentan los incentivos financieros para iniciar un trabajo de baja remuneración, pero reducen los incentivos financieros para ascender en la escala de ingresos.

La Figura 3.5 presenta desde otro ángulo el tema de los incentivos para iniciar un trabajo de baja remuneración, e ilustra lo que sucede con el ingreso de la unidad familiar cuando el consorte no activo acepta el trabajo y percibe un salario de nivel de ingreso D1. La figura se divide en dos paneles, presentando cada uno de ellos los incentivos financieros al trabajo para un miembro no activo de la unidad familiar. Las barras indican el *ingreso neto retenido* (INR). El INR se define como el porcentaje (adicional) del ingreso bruto que no se pierde por verificación de ingresos, obligaciones fiscales o impuestos sobre la nómina. Así, un alto INR indica una alta recompensa al trabajo, mientras que un INR bajo indica fuertes desincentivos financieros para el trabajo¹⁸.

¹⁸ Formalmente, el INR se define como el ratio del aumento total del ingreso neto de la unidad familiar y el aumento total de las ganancias brutas. En este caso, el aumento total

Figura 3.5
INGRESO NETO RETENIDO A UNA PAREJA CON DOS HIJOS,
PAÍSES SELECCIONADOS, 1995



Porcentaje de ingresos que pueden ser retenidos cuando el consorte 2 comienza a trabajar (ingreso a tiempo completo ganando un salario D1)

Fuente: OCDE Base de datos sobre Sistemas de Prestaciones e Incentivos al Trabajo.

El panel A muestra la obtención de ingresos en el caso de una pareja con dos hijos en la que el cónyuge ha estado empleado durante largo tiempo (y la unidad familiar, consiguientemente, recibe prestaciones de asistencia social), y el consorte 2 empieza a trabajar, con un ingreso de nivel D1. La verificación de ingresos para las prestaciones de asistencia social da lugar a fuertes desincentivos al trabajo. En Suecia, por ejemplo, la verificación de ingresos para la asistencia social (AS) se aplica al 100 por ciento del ingreso obtenido sin excepción alguna. En consecuencia, la asistencia social disminuye en un 100 por ciento del ingreso adicional obtenido. También en los Países Bajos, los derechos de asistencia social se reducen en un 100 por ciento de los ingresos adicionales obtenidos. Dado que el ingreso D1 es más alto que el nivel de asistencia social para la familia tipo aquí supuesta, el INR es positivo. En algunos

del ingreso es igual a las ganancias brutas totales que el consorte no activo recibiría si estuviera trabajando.

$$\text{INR} = 100 \text{ por ciento} \times (\text{IN}_1 - \text{IN}_0) / \text{GB}$$

En la que:

IN_0 = ingreso neto de la unidad familiar en la situación inicial o de referencia.

IN_1 = ingreso neto que la unidad familiar tendría si el consorte no activo trabajara.

GB = Ganancias brutas totales que el consorte no activo recibiría si trabajara.

países no existen incentivos financieros al trabajo, salvo que el ingreso total obtenido sea superior a los montos de las prestaciones de asistencia (en los Países Bajos, por ejemplo, esto significa que trabajar a tiempo parcial no compensaría económicamente). En Alemania, la tasa de recuperación es menor del 100 por ciento y, por consiguiente, puede retenerse un 50 por ciento de los ingresos netos D1.

En los Estados Unidos, el DFIT compensa en parte la verificación de ingreso para cupones de alimentos y prestaciones familiares y proporciona a uno o a ambos consortes en una pareja en desempleo de larga duración, un fuerte incentivo al trabajo. En el Reino Unido, la Dedución Familiar (que sustituyó en 1999 a la Dedución del Impuesto a las Familias Trabajadoras) compensa la caída del ingreso neto provocada por la retirada del de Apoyo cuando el esfuerzo combinado de trabajo de la unidad familiar es de más de dos días por semana. Un complemento proporciona un impulso adicional si uno de los consortes trabaja 30 o más horas. Si se perciben prestaciones individuales, como suele ser el caso en Australia, el incentivo al trabajo de cada miembro de la familia se determina por los derechos individuales de cada uno. Los efectos desincentivadores no se extienden desde el beneficiario a los demás miembros de la unidad familiar, contrariamente a lo que sucede en los casos en los que los procedimientos de verificación del ingreso se basan en el ingreso familiar.

El Panel B muestra la obtención del ingreso de una pareja en la que previamente había un solo asalariado y en la que el Consorte 1 trabaja a tiempo completo con un ingreso de nivel D1 y el Consorte 2 comienza a trabajar a tiempo completo en el nivel de ingreso D1. En esta situación, el bajo nivel de ingreso —dado que el que se gana en la unidad familiar se sitúa en el nivel D1— puede implicar que la familia reciba prestaciones sujetas a verificación de ingresos. La disminución de los derechos a prestación asociada al ingreso percibido es perjudicial para los incentivos al trabajo. Esto es especialmente cierto en los países de habla inglesa. En los Estados Unidos, por ejemplo, una familia con ingresos del nivel D1 tiene derecho a la DFIT. La verificación de ingresos para esta prestación da lugar a un INR relativamente bajo (aunque todavía sea comparable al de los países de la Europa continental) si el consorte no activo comienza a trabajar.

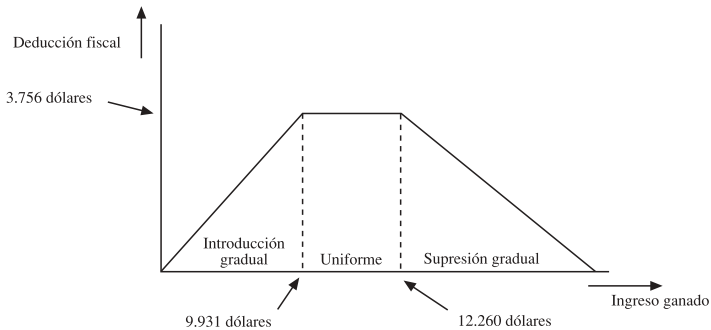
El Recuadro 3.4 describe las pruebas empíricas del impacto de la DFIT de los Estados Unidos en la oferta de trabajo de las unidades familiares (tanto en la tasa de actividad como en el número de horas trabajadas).

Recuadro 3.4. Efecto de la DFIT en la tasa de actividad de la mano de obra en los Estados Unidos

La Deducción Fiscal del Ingreso del Trabajo (DFIT) rebaja el tipo impositivo medio sobre los bajos ingresos. Para las familias con hijos, la DFIT se introduce paulatinamente desde un ingreso cero a los 9.930 dólares, del que por cada dólar de ingreso ganado se deducen cuarenta céntimos adicionales. En el tramo entre 9.931 y 12.260 dólares, la deducción es de 3.756 dólares. Desde 12.261 a 30.095 dólares se aplica el tramo de supresión progresiva; es decir, que por cada dólar ganado se recuperan 21,06 céntimos de la deducción fiscal. La Figura del Recuadro 3.4.1 ilustra este hecho.

Figura del Recuadro 3.4.1

Deducción Fiscal del Ingreso del Trabajo (DFIT)



Fuente: OIT.

Para los que estaban fuera de la mano de obra al introducirse o ampliarse la DFIT, podría esperarse un efecto positivo de la tasa de actividad. Para aquellos que estaban ya trabajando, podrían esperarse dos efectos. El efecto ingreso (debido a la disminución del tipo impositivo medio) daría lugar a una reducción del número de horas trabajadas. El efecto de sustitución dependería de si las ganancias del individuo estaban en el tramo de introducción paulatina, en el tramo neutral o en el tramo de supresión progresiva de la DFIT, o simplemente no estaban en modo alguno dentro del tramo de la DFIT. En el tramo de la introducción paulatina, por ejemplo, la tasa impositiva marginal disminuye, con lo que se crea un incentivo a trabajar más horas (puesto que la tasa salarial neta por hora es más alta); en tanto que en el tramo de supresión progresiva, cabe decir lo contrario.

Además, el ingreso de otros miembros de la unidad familiar es pertinente al añadirse a los ingresos de un trabajador. La tabla muestra el

Tabla del Recuadro 3.4.1
Efectos de la DFIT en la tasa de actividad
y en el número de horas trabajadas

	<i>Total</i> ¹	<i>Inactivo</i>	<i>Trabajando</i>			
			<i>Introducción gradual</i>	<i>Uniforme</i>	<i>Supresión gradual</i>	<i>Fuera de la DFIT</i>
Solos ²						
Participación						
Horas					-	-
Madres (padres) solos						
Participación	++	++				
Horas	+		+	+/-	-	-
«Sostén de la familia»						
Participación	+	+				
Horas	nada		nada	nada	nada	nada
Cónyuges						
Participación	+	+				
Horas	-		+	-	-	-

¹ Se tiene en cuenta la composición: muchas madres solas, por ejemplo, están desempleadas y trabajan en pequeños trabajos a tiempo parcial; de ahí que el signo + en el tramo de «introducción gradual» tenga una ponderación mucho mayor en el resultado.

² Los solteros tienen derecho a una deducción fiscal mucho menor; no se dispone de datos empíricos para ese grupo.

efecto según la bibliografía empírica. Los efectos que se observan en la oferta de mano de obra (tasa de actividad y horas trabajadas) son diferentes para los diversos grupos, dependiendo de las elasticidades del ingreso y del salario.

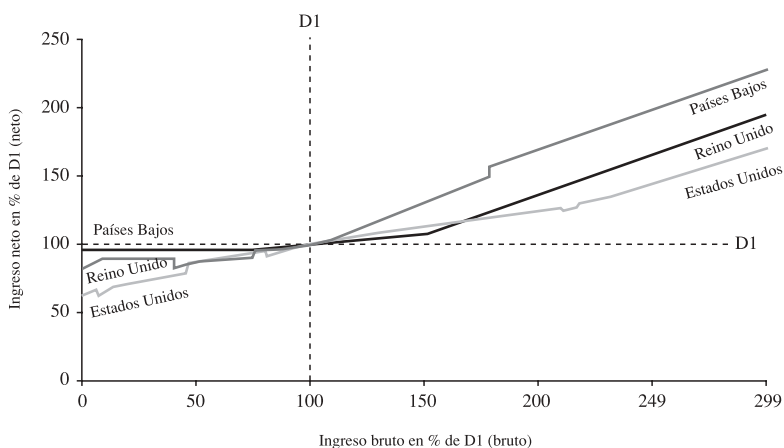
El efecto global estima el efecto total en la oferta de mano de obra de un grupo específico (como el de padres solos), teniendo en cuenta el número de individuos de este grupo en los diferentes tramos de ingreso. Cuando una alta proporción de madres o padres solos realizan pequeños trabajos a tiempo parcial y sea probable que se encuentren en el tramo de introducción paulatina de la DFIT, el signo «más» en el tramo ejerce un gran impacto en el efecto total. En el caso de los padres solos, el efecto total es un aumento del número de horas trabajadas.

Un dilema muy conocido de la política social es el hecho de que los intentos de superar la trampa del desempleo conduce de manera inevitable a la trampa de la pobreza. Las prestaciones en situación de trabajo son necesarias para que se creen los incentivos suficientes encaminados

a que se acepten incluso trabajos de baja remuneración. Sin embargo, mientras la familia esté recibiendo prestaciones en situación de trabajo sujetas a verificación de recursos, cualquier aumento del ingreso más allá de determinados umbrales, da lugar a una reducción de las prestaciones en situación de trabajo, con lo que se limita el aumento del ingreso neto de la familia.

Figura 3.6

TRANSACCIÓN ENTRE EL INCENTIVO A ACEPTAR UN TRABAJO DE BAJA REMUNERACIÓN Y EL INCENTIVO A PASAR DE UN TRABAJO A TIEMPO PARCIAL A OTRO A TIEMPO COMPLETO, PAÍSES SELECCIONADOS, 1997



Fuente: OCDE, Base de datos Impuestos/Prestaciones.

La Figura 3.6 esquematiza el ingreso neto en función de las ganancias brutas en los Países Bajos, el Reino Unido y los Estados Unidos. La figura se refiere a una pareja casada con dos hijos que percibe prestaciones de larga duración. El ingreso neto se expresa como porcentaje del ingreso neto en el nivel de ingresos del primer decil. Los ingresos brutos se reescalan en los tres países como porcentaje del nivel de ingreso bruto del primer decil. En el nivel de ingreso 0, en el extremo izquierdo del eje X, la pareja recibe prestaciones de asistencia social de larga duración. Los gráficos correspondientes a cada país indican el ingreso neto que percibiría la pareja si ganase un determinado porcentaje del nivel de ingreso bruto del primer decil. Así pues, la figura muestra la rapidez con que aumenta el ingreso neto con una subida de las ganancias *brutas* de beneficiarios de larga duración en los países considerados.

Los beneficiarios de larga duración en los Estados Unidos tienen un ingreso neto mucho más bajo que el de los Países Bajos o del Reino Unido. El régimen de seguridad social holandés aporta prestaciones de desempleo relativamente generosas. La línea plana del país señala que los beneficiarios de larga duración que comienzan a trabajar no podrán aumentar el ingreso neto de la unidad familiar hasta que sus ganancias comiencen a exceder del nivel del primer decil. La verificación no reducida de recursos de la asistencia social elimina el incentivo a trabajar para aquellos ingresos que, después de impuestos, son apenas más altos que las tasas de asignación de la asistencia social. El gráfico muestra también que los beneficiarios de larga duración de los Estados Unidos ven crecer su ingreso neto a las pocas horas de iniciar su trabajo. El gráfico presenta una línea mucho más inclinada para los Países Bajos (100-200 por ciento de ingresos brutos D1) que para el Reino Unido y los Estados Unidos. Las prestaciones sujetas a verificación de recursos ya no se asignan (si bien las prestaciones para la vivienda, en determinadas circunstancias, todavía siguen asignándose a estos niveles de ingreso), y esto significa que las tasas de INR son altas. Para los Estados Unidos, la figura muestra sólo ligeras mejoras en el ingreso neto al ascender en la escala del ingreso bruto. Esto refleja el tramo de supresión progresiva de la DFIT.

La figura pone de relieve algunas de las importantes transacciones inherentes al optar entre los incentivos financieros al trabajo y al evitar la pobreza. El caso holandés muestra que las altas prestaciones de asistencia social requieren que el beneficiario encuentre un trabajo a tiempo completo si éste ha de disfrutar de las ganancias financieras producto de su trabajo. Una vez asumido dicho trabajo, cualquier esfuerzo adicional del trabajo producirá aumentos razonables del ingreso neto. El caso de los Estados Unidos muestra que la aceptación del trabajo, aunque sólo sea de pocas horas semanales, tendrá como resultado una obtención sustancial de ingresos. Su inconveniente es la limitada incentivación a ascender en la escala de ingresos, debido a los elevados tipos impositivos marginales que se hacen efectivos.

3.3.3. Letra pequeña de las instituciones: regímenes de jubilaciones y otras salidas del mercado de trabajo

En esta sección se analizará el grupo de edad comprendida entre los 55 y los 65 años. La tasa de actividad en el mercado de trabajo de los hombres mayores en particular, ha experimentado una fuerte caída durante las dos últimas décadas, aunque más en la Europa continental que en los países escandinavos y en los de habla inglesa. Se cree que los regímenes de pensiones (regímenes de jubilación anticipada) y los regímenes de seguros de invalidez y de desempleo han sido una causa

importante de esta caída (Gruber y Wise, 1997; Blöndal y Scarpetta, 1998). Estos últimos (1998) encuentran que los factores institucionales han ejercido una gran influencia a este respecto, además de otras causas como la poca demanda en el mercado de trabajo y el influjo del gran número de jóvenes que buscan trabajo.

Gruber y Wise (1997) mencionan dos elementos que influyen de manera especial en la decisión de una jubilación (anticipada): la edad más temprana en la que es posible jubilarse, y la *tasa de acumulación*. La tasa de acumulación añade valor a la pensión que una persona gana durante su carrera profesional. Cuando la pensión acumulada (en términos de *tasa de sustitución*) ya no aumenta a partir de una cierta edad, y cuando el trabajador, además de esto, tiene derecho a alguna prestación que sustituya al ingreso (ya sea en forma de un régimen de pensiones o de otro ordenamiento de la seguridad social), la tasa *net*a de acumulación será entonces negativa. El valor de la pensión acumulada (el monto de la prestación anual multiplicado por el número de años de longevidad) disminuye *de hecho* cada año en que el individuo sigue trabajando y no percibe una prestación. En la mayoría de los países, la tasa de acumulación para trabajadores de edad avanzada tiende a ser negativa, de suerte que el incentivo a jubilarse antes de la edad oficial de jubilación es alto. La tasa impositiva implícita que grava el trabajo a partir de los 55 años ha aumentado durante las décadas pasadas debido a la expansión de los sistemas de pensiones. Además, desde 1972, la introducción de regímenes de jubilación anticipada y la mayor utilización de las prestaciones de desempleo e invalidez como rutas alternativas de salida han hecho aumentar los incentivos a la jubilación anticipada.

En los Países Bajos, los regímenes de jubilación anticipada para los trabajadotres (VUT) han desempeñado un importante papel a este respecto; el seguro de invalidez y el seguro de desempleo se han utilizado también ampliamente (Kapteyn y de Vos, 1997; Lindeboom, 1998). En el régimen de seguro de desempleo, ya no se requiere que los trabajadores mayores de 57 ½ años busquen trabajo. Alemania permite a los trabajadores que han trabajado por lo menos durante 35 años, que se jubilen al cumplir los 63 años (las mujeres pueden jubilarse a los 60), y los hombres con discapacidad tienen derecho a pensión a los 60 años.

En los Estados Unidos, la opción a jubilarse a los 62 años ha existido desde 1961. Sin embargo, al contrario de lo que sucede en la mayoría de los países de la Europa continental, en el régimen estadounidense se calcula la prestación sobre una base actuarial. Además, las tasas de sustitución son bastante modestas, y la prestación de pensión se calcula basándose en los 35 «mejores» años de ingresos, es decir, los años en los que las ganancias son más altas, que suelen ser los años en los que la carrera profesional llega a su fin. La continuación en el

trabajo permite que la gente sustituya los años en los que ganaba un salario elevado por los años iniciales en los que ganaba bajos salarios.

Algunos estudios empíricos demuestran que las «tasas de riesgo» son altas exactamente en aquellas edades en las que los trabajadores adquieren el derecho a prestaciones (de jubilación) (Gruber y Wise, 1997). En los Países Bajos, el primer pico de salidas aparece a la edad en que el seguro de desempleo ya no requiere la búsqueda activa de trabajo (edades de 57-58 años). El pico subsiguiente llega a los 60 años, cuando los trabajadores ya tienen derecho a la jubilación anticipada. Kapteyn y de Vos (1997) han calculado un tipo impositivo implícito para los Países Bajos del 141 por ciento a la edad de jubilación anticipada (VUT). El último pico en los Países Bajos se encuentra en la edad normal de derecho a la pensión (65 años). En Alemania existe un modelo bastante parecido (allí los picos se producen a los 60, 63 y 65 años)¹⁹.

En Suecia y en los Estados Unidos, el perfil del empleo en relación con la edad disminuye mucho más gradualmente, a pesar del hecho de que los regímenes profesionales son comunes (como los planes 401[k], en los que los empleados tienen la opción de recibir una suma global a los 59 ½ años). Además, en más de las tres cuartas partes de los regímenes profesionales de prestación definida en los Estados Unidos, la elegibilidad empieza a los 55 años, mientras que para otros regímenes se establece a los 62 años. Gruber y Wise (1997) explican esta tendencia gradual de salida en los Estados Unidos apuntando al cálculo actuarial de las pensiones (el impuesto implícito si se sigue trabajando es considerablemente menor debido a que la tasa de sustitución de la prestación aumenta en un 8,3 por ciento por cada año adicional de trabajo entre los 62 y los 65 años), y a la opción de muchos estadounidenses de seguir trabajando a tiempo parcial, facilitada por una disminuida *verificación de ganancias*²⁰. El factor más importante, sin embargo, puede ser el seguro colectivo de salud para personas de edad avanzada en los Estados Unidos: el Medicare. El seguro de Medicare comienza a los 65 años. En consecuencia, existe un incentivo para seguir trabajando (por lo menos a tiempo parcial) hasta los 65 años, puesto que en tal caso la cobertura del seguro colectivo del empleador sigue en vigor²¹.

Blöndal y Scarpetta (1998) señalan una relación adicional entre los modelos de jubilación anticipada y las relaciones laborales. Los países de la Europa continental tienen la negociación colectiva a nivel sectorial, y es en estos países donde más ha disminuido la tasa de empleo en

¹⁹ Antolin y Scarpetta (1998), p. 16.

²⁰ Véase también OCDE (1999b), p. 63, y Consejo de Asesores Económicos (1999), p. 143.

²¹ Rust y Phelan (1997); Consejo de Asesores Económicos (1999), p. 149.

los trabajadores de edad avanzada (*ibid.*, pp. 38-39). Otros estudios demuestran que los empleadores y los empleados (en los Países Bajos, por ejemplo), han hecho un uso intensivo de los regímenes vigentes como vías de salida para trabajadores de edad avanzada (Aarts y de Jong, 1992; Hartog, 1999).

Blöndal y Scarpetta concluyen que las modificaciones en los parámetros institucionales darán lugar a que la oferta de mano de obra de las personas de edad avanzada aumente considerablemente. Son elementos importantes, en particular, la tasa de acumulación y la relación cruzada con otros regímenes de seguridad social.

3.3.4. Nueva consideración del gasto social total: medida de insumo o de producto

Como se vio en el Capítulo 2, el gasto social de diferentes países suele compararse tomando como base el ratio del gasto social bruto público (RGS). La brecha entre los países nórdicos en un extremo y países como Australia, Canadá y los Estados Unidos, en el otro, parecerá grande en estas circunstancias. Sin embargo, como se señaló más arriba, el gasto bruto público está lejos de ser una medida perfecta del nivel real de la seguridad social o de la protección social. La Tabla 3.5 señala algunas razones para ello.

Tabla 3.5
GASTO SOCIAL PÚBLICO BRUTO Y NETO (como % del PIB),
PAÍSES SELECCIONADOS, 1997

	<i>Australia</i>	<i>Canadá</i>	<i>Dina- marca</i>	<i>Alema- nia</i>	<i>Finlan- dia</i>	<i>Países Bajos</i>	<i>Suecia</i>	<i>Reino Unido</i>	<i>Estados Unidos</i>
Gasto social público bruto (1)	18,7	20,7	35,9	29,2	33,3	27,1	35,7	23,8	15,8
Impuestos y cotizaciones sociales (2)	0,8	2,0	9,2	2,0	8,5	6,8	7,2	2,2	-0,6
Gasto público neto (3 = 1 - 2)	17,9	18,7	26,7	27,2	24,8	20,3	28,5	21,6	16,4

Fuente: Adema (2001).

En primer lugar, existen diferencias en el tratamiento fiscal de las transferencias de ingresos en los distintos países. Los países nórdicos y

los Países Bajos «recuperan» una parte considerable del gasto bruto a través de la tributación. En ellos, la redistribución social de los recursos es más reducida de lo que sugieren los indicadores del gasto bruto. Adema (2001) calcula que en Dinamarca y los Países Bajos, Hacienda recupera cerca del 25 por ciento de las prestaciones monetarias sociales brutas públicas y que en Suecia la cifra se sitúa un poco por encima del 22 por ciento. En comparación, en Australia, el Reino Unido y los Estados Unidos no llega al 5 por ciento.

En algunos países se proporciona una modalidad indirecta de prestación financiada con impuestos: descuentos fiscales por razones sociales. La DFIT de los Estados Unidos es un ejemplo de exención fiscal concedida a las unidades familiares de bajos ingresos²². Las exenciones fiscales por razones sociales pueden ofrecerse también a los empleadores —por ejemplo, cuando contratan mano de obra de baja calificación— y a fondos privados, siendo un ejemplo de ello el tratamiento fiscal favorable del que goza el ingreso del capital de los fondos privados de pensiones.

En segundo lugar, como se ha visto en el Capítulo 1, las transferencias sociales no se limitan al dominio público. La Figura 3.7 traza el esquema de las transferencias institucionales públicas y privadas formales (es decir, transferencias a través de instituciones del sector privado, pero no las transferencias informales). Las transferencias privadas formales desempeñan un papel importante (papel que está intensificándose en varios países) en el suministro de sustitutos cercanos del gasto público en protección social. Para evaluar el monto real de los recursos utilizados en las transferencias sociales, deberían tenerse en cuenta tanto el suministro social público neto como el suministro privado neto.

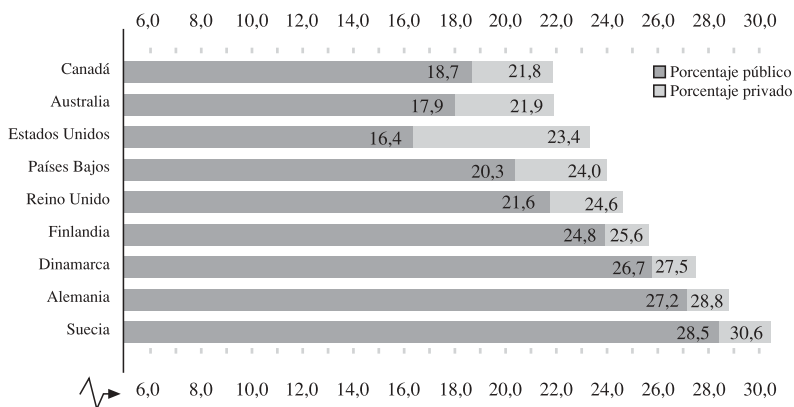
La diferencia entre los países en términos del gasto neto social total es mucho menos pronunciada de lo que sugieren las cifras públicas brutas. Estas cifras sustentan la teoría de que, en cierta medida, el gasto formal privado y el gasto formal público se sustituyen mutuamente.

Por último, también hay una diferencia en la manera en que se brinda la seguridad social. Por el trabajo de Adema (1999, 2001) sabemos, por ejemplo, que la diferencia entre los países nórdicos y las economías liberales de mercado como la del Reino Unido no estriba en la cantidad gastada en prestaciones monetarias, sino en el gasto en servicios tales como la formación y los servicios de mediación de trabajo y

²² En 1997 el costo del programa ascendió a cerca de 30.500 millones de dólares, de los cuales 6.100 millones fueron en forma de descuentos impositivos considerados aquí como desgravaciones fiscales. El resto, 24.400 millones, son descuentos impositivos que exceden de las obligaciones fiscales de los receptores y se tratan, por tanto, como gasto social (libre de impuestos) (Adema, 2001).

el servicio público de cuidado de la infancia. Algunos de estos servicios podrían tener un efecto mucho mayor en las tasas de actividad de la mano de obra y se les asocia, por tanto, mayor potencial de crecimiento que a otros.

Figura 3.7
GASTO SOCIAL NETO TOTAL (como % del PIB),
PAÍSES SELECCIONADOS, 1997



Fuente: Adema (2001), pp. 27-28,

En resumen, parece que no es el volumen del gasto, sino más bien la manera en que se asigna el dinero entre las diferentes prestaciones y el diseño de las mismas lo que determina el efecto del estado de bienestar en la economía y en el bienestar de la población. En términos generales, el hecho de que se gaste mucho en protección social no es una garantía de éxito medido a través de indicadores clave de resultados. Los montos del gasto son principalmente indicadores de insumos y tienen muy escaso poder de predicción con respecto a los efectos sociales o económicos del estado de bienestar.

3.3.5. Resultados del bienestar de diferentes tipos de estados de bienestar

En las secciones precedentes se ha visto que, dependiendo del tipo y de la filosofía del estado de bienestar, hay muchas maneras de obtener su resultado principal (es decir, una protección social eficaz). En esta sección se tratará el tema de si los resultados de los diferentes procesos son o no son comparables. En otras palabras, se evaluará la eficacia del

estado de bienestar utilizando dos indicadores: la medida en que los regímenes de redistribución del ingreso ayudan a reducir la pobreza y la desigualdad en general (regresando de este modo a los principales indicadores de resultados elaborados en el Capítulo 1) y la adecuación de la principal prestación del estado de bienestar (es decir, la concesión de pensiones para la vejez).

3.3.5.1. *Transferencias de ingresos y dinámica de la pobreza*

En la Sección 3.3.1 se señaló que la desigualdad del ingreso había aumentado a lo largo de la década de 1980 y en los primeros años de la de 1990 en varios países, mientras que permanecía bastante estable en otros. Pasando de la desigualdad del ingreso a la desigualdad del *ingreso de las unidades familiares*, dos factores son pertinentes: el primero es el efecto del empleo en la distribución del ingreso; el segundo es el efecto de los programas de *redistribución del ingreso*.

Dado que la tasa neta de actividad de la mano de obra es relativamente baja en, por ejemplo, los Países Bajos, la diferencia entre los Estados Unidos y los Países Bajos en la distribución del ingreso por empleo en la unidad familiar reflejará tanto un efecto salario como un efecto empleo. Para evaluar el impacto de las reformas del mercado de trabajo en la desigualdad del ingreso del trabajo —y para garantizar que las políticas de redistribución del ingreso alcancen determinados objetivos—, debería analizarse la importancia relativa de los dos efectos. Tomado como ejemplo el registro de empleo de los Estados Unidos, la OCDE ha llegado a la conclusión de que el efecto empleo puede ser considerable.

La distribución de las ganancias en las unidades familiares en edad de trabajar es menos uniforme en los Países Bajos que en los Estados Unidos (OCDE 1996d, pp. 40-41). No vamos a juzgar aquí si la distribución de las ganancias es equitativa. Sin embargo, las secciones precedentes sugieren que la distribución de ingresos en los Estados Unidos no es eficiente desde el punto de vista de la mano de obra de baja remuneración. El porcentaje de desempleados de baja cualificación es grande, y al parecer es notable la entrada y salida en trabajos de baja remuneración. La mayoría de los casos de pobreza son de corta duración y se relacionan con contratiempos pasajeros de individuos cuyo ingreso es adecuado a lo largo de un período más prolongado. Sin embargo, algunos grupos tienen un riesgo mayor de caer en un estado de pobreza más duradero (OCDE, 2001b; SCP, 2000). El riesgo es especialmente elevado para aquellas unidades familiares en la que el cabeza de familia es una mujer, una persona joven, un padre solo, o alguien que dejó la escuela secundaria, así como unidades familiares sin ningún adulto

empleado. Es también más probable que los hijos vivan en la pobreza (OCDE, 2001b; OIT, 2000 a).

La OCDE (2001b) encuentra que las entradas y salidas de la pobreza tienden a coincidir con cambios relacionados con el trabajo más que con cambios en la estructura de la unidad familiar. La Tabla 3.6 presenta algunas cifras de riesgos de pobreza relativa para varios grupos económicos y categorías de unidades familiares.

Tabla 3.6
TASAS DE POBREZA, CONDICIÓN SOCIOECONÓMICA
Y SITUACIÓN DE LA UNIDAD FAMILIAR,
PAÍSES SELECCIONADOS, DÉCADA DE 1990

	<i>Australia</i> (1989)	<i>Reino Unido</i> (1995)	<i>Estados Unidos</i> (1994)	<i>Alemania</i> (1994)	<i>Países Bajos</i> (1996)	<i>Dinamarca</i> (1992)	<i>Suecia</i> (1992)
Promedio de todos los grupos	20	27	24	12	8	7	13
<i>Condición socioeconómica</i>							
Empleado	5	7	15	7	4	4	8
Inactivo no jubilado	69	78	72	33	31	18	19
Jubilado	41	33	28	8	3	5	21
<i>Situación de la unidad familiar</i>							
Soltero(a), edad < 30	14	22	28	28	13	29	33
Soltero(a), 30 < edad < 64	27	28	23	15	5	5	5
Madre (padre) solo, edad < 64	44	68	50	47	41	12	10

Fuente: SCP (2000), calculado a partir de los datos de LIS.

Las diferencias en los grupos inactivos muestran claramente que los estados de bienestar de la Europa continental logran un éxito mucho mayor en la contención de la pobreza entre los grupos inactivos que los modelos de estados de bienestar residuales de los países de habla inglesa. La diferencia en las tasas de pobreza de los empleados es menos pronunciada, si bien los Estados Unidos se distinguen por una tasa de pobreza entre las personas empleadas que es superior a las tasas nacionales en los estados de bienestar clásicos de Europa.

El segundo factor que afecta a la diferencia entre desigualdad en las ganancias y desigualdad en el ingreso de la unidad familiar son los programas de redistribución del ingreso del estado de bienestar. En los países de la Unión Europea, las transiciones de la pobreza están relacionadas con cambios en las transferencias públicas del ingreso; éste no es el caso de los Estados Unidos. Los estados del bienestar más extensivos dirigen un porcentaje más alto del gasto social a las unidades familiares de bajos ingresos. Se reducen así las tasas de pobreza en un momento determinado, pero, lo que es aún más importante, se contribuye también a disminuir la persistencia de la pobreza (OCDE, 2001b). La OCDE ha encontrado que, por lo general, los países con tasas más altas de pobreza en un determinado momento se caracterizan también por una mayor persistencia de la misma. Llega, por tanto, a la conclusión de que una perspectiva a largo plazo tiende a acentuar, y no a disminuir, las diferencias transversales de la pobreza entre países. La Tabla 3.7 lo ilustra.

Tabla 3.7
POBREZA DE CORTA Y DE LARGA DURACIÓN (%),
PAÍSES SELECCIONADOS, A MEDIADOS DE LA DÉCADA
DE 1990

	<i>Dinamarca</i>	<i>Alemania</i>	<i>Países Bajos</i>	<i>Reino Unido</i>	<i>Estados Unidos</i>
Tasa de pobreza anual	4,7	12,1	7,8	12,1	16,0
Pobre una vez al menos	9,1	19,2	12,9	19,5	23,5
Siempre pobre	0,8	4,3	1,6	2,4	9,5
Pobreza permanente de ingreso	1,8	8,1	4,5	6,5	14,5

Fuente: OCDE (2001b), calculado a partir de los datos del panel de unidades familiares.

La Tabla 3.8 presenta algunas cifras sobre la contribución de la seguridad social al descenso en la pobreza, definiéndose la pobreza como un nivel de ingreso de la unidad familiar por debajo del 50 por ciento del ingreso medio. El número de unidades familiares pobres antes de transferencias tiene una reducción mínima en los Estados Unidos, seguido de Australia. Los estados de bienestar clásicos de Europa, es decir, Dinamarca, Alemania, los Países Bajos y Suecia, han tenido mucho más éxito. La actuación del Reino Unido se queda en un término medio, si bien su coeficiente de Gini del ingreso disponible es peor que el de cualquier otro país en la tabla. El ingreso de mercado y el ingreso disponible son los que están más igualados en los Países Bajos.

Tabla 3.8
REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO, PAÍSES SELECCIONADOS,
DÉCADA DE 1990

	<i>Australia</i> (1989)	<i>Reino Unido</i> (1995)	<i>Estados Unidos</i> (1994)	<i>Alemania</i> (1994)	<i>Países Bajos</i> (1996)	<i>Dinamarca</i> (1992)	<i>Suecia</i> (1992)
Coefficiente de Gini							
ingreso del mercado	0,490	0,595	0,528	0,550	0,484	0,546	0,550
ingreso disponible	0,347	0,379	0,382	0,319	0,295	0,328	0,320
Reducción de la desigualdad (%)	29	36	28	42	39	40	42

Fuente: SCP (2000), calculado a partir de los datos de LIS.

3.3.5.2. Adecuación de las pensiones

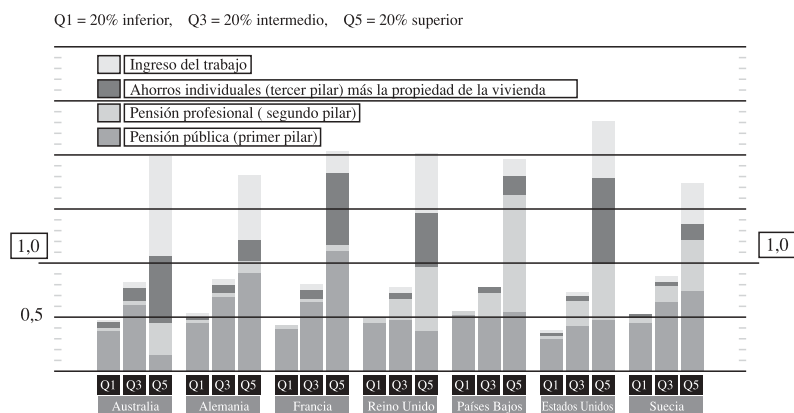
El segundo indicador importante para medir la eficiencia del estado de bienestar es la adecuación del ingreso después de la jubilación. Para evaluarlo es necesario considerar algo más que la mera cobertura de los regímenes públicos de pensiones. Como se vio más arriba, los países pueden facilitar considerablemente los planes privados de pensiones y las personas de edad avanzada recurren a otras fuentes de ingresos, además de las pensiones públicas. A este respecto se ha utilizado la imagen de un *taburete de tres patas*, con la pensión pública y la pensión privada complementaria sirviendo como dos patas, y el ingreso devengado por los ahorros, como la tercera pata²³. En alguna ocasión, se postula una «cuarta pata»: el ingreso por el trabajo.

Las pensiones profesionales no representan un componente importante del ingreso total de la generación actual jubilada en los países de habla inglesa. En estos países, el ingreso derivado de los activos (activos financieros y propiedad de la vivienda) constituye un componente significativo, como lo demuestra la Figura 3.8. Esta figura ofrece la composición del ingreso (antes de impuestos) de parejas en las que el cabeza de familia tiene unos 67 años. Se indican para cada uno de los países los quintiles inferior, intermedio y superior. Los cuatro componentes del ingreso (comenzando por el inferior) son: pensión pública, pensión profesional complementaria, ahorro privado (por ejemplo, rentas vitalicias e ingresos obtenidos por alquiler de la vivienda) e ingresos por el trabajo.

²³ Consejo de Asesores Económicos (1999), p. 153.

Figura 3.8

COMPOSICIÓN DEL INGRESO BRUTO DE PAREJAS DE JUBILADOS Y LOS PILARES DE LOS INGRESOS, PAÍSES SELECCIONADOS, MEDIADOS DE LA DÉCADA DE 1990



Nota: El cabeza de familia tiene unos 67 años; el ingreso medio de la cohorte de 67 años es de 1,0; las columnas representan el ingreso medio de cada quintil; cifras de 1993-1995 para la mayoría de los países, y de 1990 para los Países Bajos.

Fuente: Calculado a partir de datos de la OCDE (1999b).

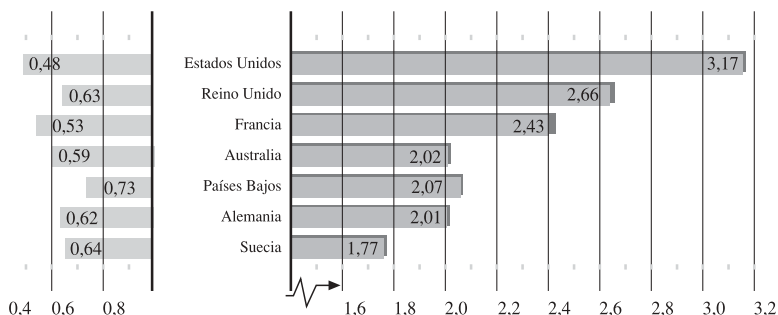
Las características institucionales del sistema de pensiones se reflejan en la Figura 3.8. Francia, Alemania y Suecia cuentan con programas públicos importantes que proporcionan pensiones relacionadas con los ingresos. El tamaño de la parte inferior de la barra (el componente público) aumenta con la altura de toda la barra. Las verificaciones de recursos y activos en Australia, como contraste, se traduce en un componente público relativamente menor en el quintil superior. Y en los Países Bajos, la pensión básica (AOW) constituye un «piso» uniforme en el ingreso total de jubilación. En Francia y en los Países Bajos, y en menor medida en Suecia, el Reino Unido y los Estados Unidos, la pensión profesional representa un pilar significativo, aunque lo es mucho menos en los grupos de ingresos inferiores. Los países de habla inglesa tienen un tercer pilar comparativamente grande. Este pilar de *activos individuales* se concentra principalmente en la parte superior de la distribución del ingreso.

En países con un pilar público menos integral, las personas de edad avanzada tienden a compensarlo con fuentes alternativas de ingresos. Al mismo tiempo, sin embargo, es evidente que esta táctica tiene una dificultad mucho mayor para los grupos de ingresos más bajos.

Esto explica la razón por la que la distribución del ingreso de las personas de edad avanzada aparece más ampliamente extendida en los países de habla inglesa que, por ejemplo, en Alemania y Suecia, los países en los que el porcentaje de transferencias públicas en el ingreso total de jubilación es el más elevado. La Figura 3.9 así lo demuestra.

Figura 3.9
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE PAREJAS DE EDAD AVANZADA, PAÍSES SELECCIONADOS, MEDIADOS DE LA DÉCADA DE 1990

Ingreso disponible Q1 / Q3 barra izquierda (sombreado claro); Q5 / Q3 barra derecha (sombreado oscuro)



Nota: El cabeza de familia se acerca a los 67 años; cifras de 1993-1995 para la mayoría de los países, y de 1990 para los Países Bajos.

Fuente: OCDE (1999b).

También en Australia y en los Países Bajos, la extensión del ingreso es relativamente modesta. En estos dos países, en particular, depende del pilar de la pensión pública. En Australia, la pensión pública está sujeta a verificación de recursos (se aplica también una verificación de activos), y en los Países Bajos el pilar público proporciona una pensión de tasa fija. Además, en ambos países el ingreso derivado de la propiedad de activos está menos concentrado en la cima que, por ejemplo, en el Reino Unido y en los Estados Unidos. El Banco Mundial (1994, Capítulo 4) ha sostenido que los sistemas públicos de pensiones tienden a ser regresivos en sus efectos redistributivos. No es esto, sin embargo, lo que indican los datos de la OCDE en las Figuras 3.8 y 3.9. Las pensiones privadas se concentran en los grupos de ingresos más altos, y parece probable que la cobertura de las pensiones privadas compense el impacto de la *desigualdad reduciendo* el impacto de las pensiones públicas.

Lo que el gráfico muestra es que, aparentemente, todos los regímenes públicos de pensiones logran un mínimo básico de seguridad en el

ingreso para todas las edades, aunque a niveles sustancialmente diferentes. En conjunto, el argumento cada vez más de moda de que los sistemas públicos de pensiones y su impacto en la pobreza y en la sustitución del ingreso no pueden examinarse aisladamente es objetivamente discutible. El argumento discurre de esta manera: lo que cuenta en último término es el ingreso total de jubilación. El ingreso de jubilación se compone de diversas fuentes de ingreso. En consecuencia, hemos de tener en cuenta otros mecanismos comunes de generación de ingresos para los ancianos al evaluar la adecuación del otorgamiento de las pensiones públicas. La Figura 3.8 muestra que en todos los tipos de estados de bienestar cualquier complemento sustancial del ingreso de las pensiones públicas procedente de otras fuentes es, en buena medida un privilegio de los ricos, por lo menos hasta ahora.

3.3.6. Unión de la teoría con las pruebas: el enigma sigue en pie

De lo visto hasta ahora se puede concluir que los diferentes sistemas de protección social están cumpliendo en mayor o menor grado su función en términos de resultados de protección social. Ahora bien, lo hacen con diferentes niveles de recursos. Cuanto más dinero gastan, mejores son los resultados. Sin embargo, esto no quiere decir que todo el dinero se gaste eficientemente. Se vio en el Capítulo 2 que una amplia variedad de niveles de gastos puede coincidir con el mismo nivel de PIB. Vimos asimismo que la interacción de algunos de los elementos de no transferencia de los estados de bienestar clásicos con la distribución de las transferencias ejercen una influencia en los resultados de bienestar. Y vimos que los mecanismos concretos de incentívación tienen un impacto notable en el comportamiento microeconómico, y probablemente, en consecuencia, en el crecimiento macroeconómico.

Se ha podido ver hasta aquí que algunos de los argumentos económicos teóricos no cuentan con el apoyo de las pruebas. A la inversa, algunas de las pruebas y los trabajos de los mecanismos obvios de relación no se explican adecuadamente en las teorías imperantes. Atkinson, por ejemplo, sostiene que buena parte de la bibliografía empírica acumulada sobre el tema del ordenamiento del estado de bienestar y el crecimiento económico consiste simplemente en «mediciones sin teoría» y reta a los economistas a exponer más explícitamente su marco teórico²⁴.

Los problemas centrales son los siguientes:

²⁴ Atkinson (1995 a, 1995b, 1997).

(i) *La causalidad puede ser contraria al sentido común económico*

En la interacción entre la economía y el estado del bienestar, especialmente con respecto a aspectos determinados por el tamaño del estado de bienestar, es difícil discernir entre la causa y el efecto. Como se vio en el Capítulo 2, es muy posible que la causalidad proceda desde el desempeño económico hacia el nivel del gasto en bienestar. En la década de 1960, una de las explicaciones más ampliamente aceptadas por los estados del bienestar más grandes fue la prosperidad. Los países de mayor prosperidad podían permitirse gastar más en protección social. La elasticidad del ingreso de la demanda de gasto social se concibió que fuese mayor que 1. Sin embargo, otra explicación de esta dirección de la causalidad podría ser que el crecimiento lento da lugar a un nivel más alto de desempleo y de ahí a más transferencias de ingreso.

(ii) *La serie de medidas utilizadas para planear las pruebas presenta limitaciones claras*

Hemos visto que el RGS tiene limitaciones como medio para describir el nivel real de prestaciones sociales. El monto del gasto en bienestar depende tanto de la tasa media de sustitución como del ratio de dependencia total de la prestación; dos países pueden tener un porcentaje similar de gasto social respecto del PIB, teniendo uno de ellos una población relativamente más vieja y el otro regímenes más generosos de protección social.

El RGS tiene también una limitada capacidad de explicación cuando se utiliza como variable independiente o como variable dependiente en los análisis econométricos. En lugar de interpretar un bajo nivel de PIB combinado con un gasto social elevado como prueba de causalidad entre un gasto social elevado y unos resultados económicos deficientes, se podría concluir que un aumento en el gasto de bienestar podría no ser más que un fenómeno temporal que durara hasta que el PIB hubiese alcanzado su nuevo nivel de equilibrio. Un elevado gasto social considerado como variable dependiente en un rendimiento económico bajo podría interpretarse también como un simple fenómeno transitorio.

Además, el RGS, en muchos casos, ni siquiera mide el gasto social de manera correcta. Los impuestos y las exenciones fiscales para fines sociales, por ejemplo, son también de importancia capital a este respecto. La mayoría de los estudios no toman en cuenta el hecho de que los países se diferencien en su tributación sobre las transferencias de ingresos. Se omite con mucha frecuencia el factor del impuesto sobre la renta al que se ha renunciado como consecuencia de las exenciones fiscales por motivos sociales.

(iii) *Se ignoran con frecuencia los costos económicos indirectos*

Atkinson sostiene que es importante considerar el impacto financiero directo de la interrelación entre el tamaño del estado del bienestar y la economía independientemente de los efectos económicos. Es posible que los regímenes de transferencia social tengan relativamente pocos efectos presupuestarios, pero sus efectos económicos, si se miden en términos de tasas de crecimiento diferencial, pueden ser sustanciales. De igual modo, suelen dejarse de lado los costos de oportunidad en términos presupuestarios; es decir, que los analistas raras veces se preguntan qué uso alternativo podría hacerse de los recursos que se canalizan hacia el sistema de transferencias sociales.

(iv) *Es importante la letra pequeña en el diseño de las transferencias y en sus efectos incentivadores*

Los modelos neoclásicos simples que tratan de rastrear el impacto económico del estado del bienestar no suelen distinguir entre los tipos reales de transferencias. Además del empleo y del desempleo, pueden distinguirse diversas situaciones en el mercado de trabajo. Las personas que no están empleadas o inscritas en un régimen de prestación de desempleo pueden estar asistiendo a colegios a tiempo completo o dedicarse a algún tipo de programa de formación; pueden estar inscritos en un régimen de enfermedad, discapacidad o jubilación anticipada; o hallarse fuera de la mano de obra sin recibir ninguna compensación financiera (Atkinson y Micklewright, 1991).

Los modelos económicos estándar tienen tendencia a suponer un tipo de régimen de transferencia bastante estrecho (unidimensional). Sin embargo, la asistencia social no aplica el mismo conjunto de condiciones que se aplica en el seguro de desempleo (SD). Y existen diferencias en la cobertura de la seguridad social entre el empleo regular y el empleo marginal o «atípico». Estas diferencias institucionales afectan al comportamiento. El SD puede de hecho proveer un incentivo a aceptar un trabajo, ya que éste permitiría al solicitante satisfacer los requisitos para ser elegible (ibid.). Los límites máximos en la duración del derecho pueden dar lugar a aumentos en las tasas de riesgo (Katz y Meyer, 1990; Layard *et al.*, 1991). El SD puede facilitar la adaptación de los requerimientos de mano de obra a las fluctuaciones estacionales mediante una práctica de despido-reintegración, como la que se usa en los Estados Unidos (Feldstein, 1976). La verificación de recursos, aplicada a la asistencia social, puede conducir a importantes trampas de desempleo debido a los altos tipos impositivos marginales efectivos, que no afectan menos al consorte del cabeza de familia (Doudeijns *et al.*, 2000). En términos más generales, los defensores de los programas de protección

social residual tienden a pasar por alto el hecho de que los regímenes de seguro social vinculan los derechos a los registros de cotización.

Volviendo a la tributación, la evaluación de la base impositiva tomando como referencia a un individuo, da lugar a diferentes efectos de incentivación de la imposición del ingreso conjunto de la unidad familiar (Lindbeck, 1997, p. 1300). Otro ejemplo correspondiente al diseño del impuesto es el adelantado por Pissarides (1998), que halló lo siguiente. En primer lugar, el impacto de un descuento fiscal en la oferta de mano de obra depende de la estructura del impuesto sobre el salario. Elevándose el límite por debajo del cual el ingreso está exento de impuestos y del tipo impositivo marginal a la vez, con lo que sigue generándose el mismo monto de ingresos, se puede dar lugar a una disminución del desempleo, dependiendo del modelo que se utilice. En segundo lugar, el efecto de un descuento fiscal en el desempleo es mucho menor si se ajustan los niveles de la prestación de acuerdo con los aumentos salariales netos en lugar de los aumentos de los precios.

Es probable que sea acertado concluir que la teoría económica y las pruebas, por sí solas, no nos dan una respuesta clara en cuanto al efecto neto de las diferentes modalidades de estados del bienestar en los resultados económicos y, por tanto, en el bienestar de la población. Eso puede parecer desalentador. Sin embargo, lo que hemos aprendido confirma las conclusiones anteriores de que las medidas de protección social pueden lograr realmente resultados sociales positivos y no estrangular el desarrollo económico, y todo esto es alentador. Pasaremos ahora a otros aspectos importantes del debate sobre el estado de bienestar.

3.4. INSTRUMENTOS ECONÓMICOS EN LA GOBERNANZA DE LAS TRANSFERENCIAS SOCIALES

En los primeros capítulos de este libro se aprendió que los países pueden permitirse estados de bienestar muy considerables y lograr, de este modo, resultados sociales positivos. Incluso así, no siempre es cierto que una combinación específica de políticas sociales y económicas asegurará los mejores resultados posibles en asuntos de protección social. Sin embargo, lo que una sociedad no puede permitirse en ninguna circunstancia es el despilfarro, y el despilfarro está a menudo asociado con el suministro de protección social por medio de regímenes públicos. La cuestión es si es posible diseñar los regímenes y los sistemas de tal manera que se minimicen las pérdidas utilizando los incentivos económicos adecuados para instituciones e individuos en los sistemas públicos, y posiblemente privados, de distribución de las transferencias.

Los gobiernos no han de administrar los regímenes por sí mismos. Pueden delegar el suministro real a otras entidades públicas o privadas,

como en Francia y en los Países Bajos, por ejemplo, donde empleadores y trabajadores asumen la responsabilidad en el otorgamiento de pensiones profesionales. Otra opción es que el gobierno establezca un cierto número de condiciones básicas (en lo tocante a la elegibilidad, tasas de cotización, etc.) y utilice los mecanismos de mercado para prestar los servicios dentro del marco reglamentario.

La bibliografía referente a los mecanismos del mercado como medio de suministro de protección social refleja el debate sobre el estado de bienestar. Durante los años 60 y 70, décadas de la expansión del estado de bienestar, el tema del fracaso del mercado fue de importancia capital en la discusión académica. Con la aparición de la economía de la oferta a finales de la década de 1970, el concepto de fracaso del gobierno se convirtió en tema de discusión. Parecía a veces que las administraciones públicas corrieran en pos de objetivos que no coincidían necesariamente con el interés público. Esto se ajustaba perfectamente a la opinión de que el estado de bienestar necesitaba una reducción de tamaño. Hacia fines de la década de 1980, e incluso más durante la de 1990, el tema principal pasó a ser cómo utilizar los mecanismos del mercado para mejorar el suministro de bienes y servicios en contextos en los que los objetivos públicos todavía eran pertinentes. Se comprobó que los fracasos del mercado y del gobierno parecían tener su origen en la misma serie de deficiencias, especialmente en la información incompleta.

Esta sección pretende explorar los mecanismos económicos para una gobernanza eficiente en el sector público. La Sección 3.4.1 aporta los antecedentes de la teoría económica que puede utilizarse para desarrollar un marco lógico de cara a la distribución eficaz de las transferencias sociales, en tanto que la Sección 3.4.2 analiza una serie de alternativas para la realización de transferencias sociales, desde distribución directa por el gobierno a los mercados reglamentados de bienes y servicios públicos.

En las páginas siguientes, por consiguiente, se presenta un marco económico para el diseño de un sistema eficiente de gobernanza mediante el establecimiento de los incentivos adecuados para los diversos participantes en el proceso de la transferencia. Es preciso determinar entonces si las transferencias se realizan de manera eficaz y eficiente y si hay que controlarlas constantemente mediante indicadores de resultados (lo cual será objeto de análisis en el Capítulo 7).

3.4.1. Antecedentes teóricos

Dos líneas teóricas son especialmente pertinentes para el asunto de la gobernanza en el sector público: *economía de la información* y *nueva economía institucional*. Ambas han sido reconocidas bastante tardíamente en la historia de la economía: R. H. Coase, en 1991 y D. C. North

y R. W. Fogel, en 1993 obtuvieron el Premio Nobel en ciencias económicas por sus contribuciones pioneras a la teoría de las instituciones, y G. A. Akerlof, A. M. Spence y J. E. Stiglitz obtuvieron el premio en 2001 por sus análisis de los mercados con información asimétrica.

3.4.1.1. Economía de la información

La economía de la información reanuda el argumento de Keynes de que las condiciones bajo las que operan los mercados de manera eficiente son sumamente restrictivas. El modelo tradicional neoclásico dejó de lado las imperfecciones de la información. En el mundo real, sin embargo, tales imperfecciones están muy generalizadas. Se dice que las imperfecciones de la información existen cuando una persona (o una de las partes en una transacción de mercado) sabe más que la otra. Los trabajadores saben más acerca de sus capacidades y esfuerzos que el dueño o el gerente de la empresa, la persona que compra pólizas de seguros sabe más sobre su salud y sobre su comportamiento que la compañía aseguradora. Estas informaciones asimétricas, por lo tanto, atañen tanto a las características ocultas (selección adversa) como a las acciones ocultas (riesgo moral).

La *selección adversa* es el problema *ex ante* del jefe principal que desconoce las características del agente. La solución para el director o «principal» (una compañía de seguros de salud, por ejemplo) estriba en someter a un chequeo a los solicitantes u ofrecerles un menú de pólizas para que elijan; los agentes también pueden *señalar* su exceso de información, por ejemplo, suscribiendo pólizas con un descuento importante (es decir, asumiendo un riesgo mayor) para indicar al asegurador de que no tienen problemas de salud. Si la calidad no es observable y el vendedor no puede convencer a su cliente de que le está ofreciendo un producto de alta calidad, los productos y servicios de inferior calidad echarán del mercado a los productos de calidad superior. El ejemplo de Akerlof (1970) del mercado de coches usados, en el que las personas no especializadas encuentran difícil juzgar la calidad de los coches en oferta, es una buena ilustración de esta situación. Una solución sería aquí otorgar licencias a los vendedores de coches o emitir certificados de calidad.

El *riesgo moral* es el problema *ex post* del agente, una vez asegurado, comportándose posiblemente de una manera que afecta a su riesgo. Si la compañía aseguradora lo hubiera sabido de antemano, le hubiera cargado una prima más elevada. La solución en el caso del asegurador puede ser el copago, o el seguimiento del comportamiento del agente.

En este punto entra en escena el el marco del agente principal («p-a»). La teoría del p-a se refiere a situaciones de información asimé-

trica, es decir, situaciones en las que uno de los participantes en la transacción (el agente) sabe más que el otro (el principal). Los contratos, o más en general los mecanismos de compensación, cumplen la doble función de proveer un incentivo (esfuerzo gratificante) y de distribuir el riesgo. Existe una tensión evidente entre estos dos objetivos, en especial cuando el agente tiene aversión al riesgo.

Holmstrom y Milgrom (1991) han conceptualizado un nuevo aspecto importante del marco p-a, a saber, la situación en la que la tarea que el agente lleva a cabo tiene más de una dimensión (es decir, cuando el agente es de «multitarea») y el sistema de recompensa es monodimensional. El ejemplo clásico es la tarea del profesor. El desempeño del profesor no puede medirse plenamente en términos de los puntajes de exámenes obtenidos por sus alumnos. Las puntuaciones estándar de los exámenes a menudo no tienen en cuenta cualidades importantes como la capacidad creativa del pensamiento del estudiante y sus aptitudes para la comunicación oral y escrita. Si al profesor se le pagó de acuerdo con la medida observable de las puntuaciones de exámenes de los estudiantes, éste, podría decidir centrarse enteramente en mejorar sus puntajes de los exámenes y dejar de lado las dimensiones no mensurables de su tarea. En la práctica, por lo tanto, a los profesores —y a muchos otros profesionales—, raras veces se les paga de acuerdo con la medición de los resultados tales como las calificaciones de exámenes, sino que se les paga un salario fijo (a veces, con un componente adicional de rendimiento).

El mismo problema se presenta cuando el gobierno subcontrata los servicios a agencias independientes o a contratistas privados en el mercado. Por ejemplo, no recompensará a una institución de seguridad social por el mero hecho de tener un bajo número de receptores de la prestación de desempleo. Esto no sería sensato. En primer lugar, la institución no tendría influencia alguna en la entrada. En segundo lugar, sólo cuenta con instrumentos limitados para controlar la salida. Y en tercer lugar, y aquí está tal vez lo principal, no importaría a la institución —al menos, no desde un punto de vista puramente financiero— si el flujo de salida se debiera al desaliento o a una mayor tasa de actividad de la mano de obra o al regreso al empleo remunerado. El único incentivo sería rebajar los números en los libros y esto puede lograrse de muchas maneras, la mayoría de ellas no en interés público.

Se puede pagar a las instituciones de acuerdo al número real de receptores de prestaciones o pueden recibir un presupuesto, si bien el presupuesto en la práctica nunca será enteramente fijo. Pueden hacerse ajustes *ex post*, de manera que el componente de volumen puede ajustarse al número real de beneficiarios, o el componente de precios puede ajustarse para compensar la inflación. Pueden hacerse también *ex ante*: nivelando los costos esperados de un fondo de seguro de asistencia sanitaria, por ejemplo, teniendo en cuenta en la fórmula del presupuesto

el porcentaje de ancianos asegurados o la proporción de personas que viven en áreas menos prósperas, lo cual es un ejemplo de tal mecanismo de ajuste. Un fondo de seguros con un gran número (desproporcionado) de ancianos recibiría entonces un presupuesto (desproporcionadamente) más alto. En este ejemplo, se diseña el presupuesto para disuadir al fondo de seguro de entrar en una selección de riesgos («descremar»). El gobierno podría, por supuesto, adoptar otras medidas, como la introducción de una obligación legal de los fondos de seguros de recibir a todos los solicitantes, pero no es probable que esto funcionara perfectamente si los incentivos financieros apuntan a otra dirección.

Otra implicación del marco de multitarea p-a se refiere a actividades «de fuera». Se trata de actividades del agente que no coinciden con los intereses del principal. Un ejemplo típico es el del funcionario que se dedica a negocios privados en horario de oficina. Holmstrom y Milgrom (1991) sostienen que es más probable que el principal prohíba esas actividades de fuera cuando no tiene los medios suficientes para hacer un seguimiento del desempeño del agente en las actividades de dentro: su propio trabajo. Pueden brindarse incentivos para una tarea, de dos maneras: «o la tarea propia (de dentro) puede recompensarse o bien puede rebajarse el costo marginal de oportunidad retirando o disminuyendo los incentivos para las tareas competitivas (de fuera)» (*idem*, p. 27).

3.4.1.2. Nueva economía institucional

Esta línea teórica se refiere al contexto institucional y a las instituciones responsables de la gobernanza. North (1991, p. 97) define las instituciones como «las restricciones diseñadas al estilo humano que estructuran las interacciones políticas, económicas y sociales (consistentes) tanto en restricciones informales (como costumbres y tradiciones) como en normas formales (constituciones, leyes, procedimientos)».

Williamson (1998) distingue un total de cuatro niveles de características institucionales. El primer nivel comprende costumbres, tradiciones, religión y normas sociales. El entorno institucional formal constituye el segundo nivel: en él se sitúan la constitución, las leyes y la organización del gobierno y del sector público; los cambios en estas instituciones se producen de forma gradual, a lo largo de décadas o incluso de siglos. Se encuentra después el nivel de la gobernanza, en el que los cambios pueden ocurrir dentro de menos de una década. La cuestión central en este nivel es conseguir las estructuras de gobernanza adecuadas. El cuarto nivel es el de la asignación de recursos y empleo, en el que los ajustes se realizan continuamente en respuesta a las condiciones cambiantes del mercado. Según Williamson, éste es el nivel al que atañe la economía neoclásica, así como también la teoría del agente-

principal. La nueva economía institucional, afirma, trata del segundo y del tercer nivel, especialmente del tercero (el marco de la gobernanza).

Según la teoría neoclásica, las instituciones no tendrían que ver con el funcionamiento de los mercados. Sin embargo, en un mundo con una información imperfecta, es posible que los mercados estén ausentes y la ausencia de mercados específicos, para la cobertura de riesgos, por ejemplo, tiene profundas implicaciones para el funcionamiento de otros mercados (Stiglitz, 2000). Algunos ordenamientos antes enumerados para hacer frente a las imperfecciones de la información (como el certificado de calidad), son ejemplos de instituciones que hacen posible el funcionamiento de los mercados.

Una línea importante dentro del marco de la nueva economía institucional es la economía del *gasto de transacción*. Los gastos de transacción son los relacionados con la adquisición de información, negociación y liquidación de contratos, y el seguimiento y la vigilancia del contrato. Los contratos complejos son inevitablemente incompletos. Contienen lagunas, errores y omisiones, en primer lugar porque los individuos no poseen una previsión perfecta, y en segundo lugar por el comportamiento oportunista de las partes contratantes. Por ambas razones, las transacciones complejas no se producirán, salvo que se incorpore algún mecanismo de seguro («compromiso creíble»). Las instituciones son un medio para ocuparse de estos riesgos.

El enfoque del gasto de transacción tiene su origen el trabajo de Coase (1937) sobre la integración vertical. Las empresas operan en un mercado, y las transacciones entre empresas y entre empresa y cliente se rigen por señales de precios. Sin embargo, dentro de las propias empresas no es el mecanismo de los precios el que dirige las transacciones, sino las decisiones jerárquicas. Coase encontró que parecía eficiente organizar algunas actividades no como transacciones en el mercado (fuera), sino restringiéndolas dentro de los límites de la empresa (dentro). Es esta decisión de «hacer o comprar» la que está en el núcleo de la economía del gasto de transacción.

La misma pregunta puede reestructurarse con respecto al sector público. ¿Qué actividades debería realizar por sí mismo el sector público y cuáles podrían ser subcontratadas al sector privado? ¿Qué actividades pueden privatizarse, y cuáles no? ¿Cuáles son, en otras palabras, las fronteras del sector público?» (Bovenberg, 2000). Se volverá pronto sobre este tema.

Otra línea dentro del marco de la nueva economía institucional es el enfoque de los *derechos de propiedad*. La piedra angular de esta teoría es la falta de contratos completos, que la lleva muy cerca del enfoque del gasto de transacción. El derecho de propiedad es el derecho a decidir qué sucede en contingencias que no están incluidas en el con-

trato incompleto. Se conoce a éste como poder residual de toma de decisiones: el poder discrecional que permanece dentro de los límites establecidos por el contrato y el marco regulador general. La propiedad, o la autoridad, es importante en las decisiones de inversión (Hart y Moore, 1990; Aghion y Tirole, 1997). En lo que respecta a las actividades que tienen lugar en el sector público, el gobierno tiene poder residual de toma de decisiones en circunstancias no cubiertas por el contrato. La propiedad otorga control y poder de negociación en situaciones que los contratos no describen de manera explícita (Shleifer, 1998). Si el gobierno subcontrata actividades al sector privado, el poder residual queda en manos del sector privado y el gobierno tiene que utilizar otros instrumentos que no están hechos a medida, como son las reglamentaciones, los subsidios o los incentivos fiscales, para influir en el comportamiento de los agentes privados (Bovenberg, 2000, p. 299).

Según este enfoque, la privatización y la subcontratación de los servicios públicos mejoran los incentivos para *innovar* e invertir en medidas de reducción de gastos. Sin embargo, el suministro público es preferible si el gobierno no puede impedir que el proveedor privado disminuya la *calidad*. Los proveedores privados tienen un incentivo para mantener bajos los costos y para invertir en técnicas innovadoras, pero el suministro privado puede afectar la calidad. Hart *et al.* (1996) han desarrollado un modelo que explica por qué la subcontratación al sector privado es, por lo general, más barata, pero que en algunas circunstancias da un nivel de calidad inferior. Si el proveedor es un empleado del gobierno no puede beneficiarse sugiriendo técnicas de calidad innovadora o de recorte de gastos y, por lo tanto, puede no tener ningún incentivo para hacerlo. Si pertenece al sector privado, puede tener que renegociar el contrato para conseguir precios más elevados con el fin de asegurar la introducción de una innovación de la calidad, de lo contrario no sacaría provecho del mismo. Las innovaciones para el recorte de los gastos, por otra parte, se adoptarán siempre en el suministro del sector privado.

Blank (2000) enumera cuatro argumentos para no confiar en el mecanismo del mercado:

- (i) externalidades (que dan lugar a un suministro deficiente o excesivo);
- (ii) información asimétrica (multifacética en insumos/productos, dificultades en el seguimiento, producto o calidad no observables);
- (iii) problemas de las instituciones (los que toman las decisiones no son los receptores: «las decisiones del mercado privado del que toma las decisiones es posible que no produzcan resultados óptimos para el receptor»; y si el que toma las decisiones

es el receptor, es posible que no actúe siempre en su mayor interés a largo plazo); y

- (iv) negocios de distribución (garantía de acceso frente al suministro universal).

Otro enfoque, tal vez menos económico y más orientado a la ciencia política, es la opinión de que a menudo los gobiernos no son benévolo. Grupos de interés organizados (centrados en un solo asunto) pueden reivindicar con éxito su agenda a costa del contribuyente no organizado e impotente. Por debajo de esta línea de razonamiento está el modelo de la «mano que agarra» (Shleifer y Vishny, 1998), según el cual la privatización puede considerarse un medio para disciplinar a los burócratas e impedirles que se busquen agendas ocultas, patrocinio político y corrupción. Este argumento, sin embargo, no es del todo convincente. «Autovincularse» —comprometiendo a los burócratas a un contexto de normas de procedimiento— es ciertamente importante, pero no está claro por qué no puede adoptar la forma de una estructura de gobernanza transparente con un conjunto claro de normas, con comprobaciones y balances democráticos y un supervisor que se desempeñe adecuadamente (Bovenberg y Teulings, 1999).

3.4.2. Otorgamiento público frente al otorgamiento privado de protección social

Éste es el momento para construir sobre la base teórica precedente un marco analítico más estructurado con pertinencia directa para la realización eficiente de transferencias sociales. Se analizarán primero las fuentes potenciales de los fallos del mercado y del gobierno que pueden deducirse de la teoría económica, para delinear después las opciones que resulten de ese entorno.

3.4.2.1. Fallos del mercado y del gobierno

Al mecanismo del mercado —la «mano invisible» de Adam Smith— se le atribuye el logro de resultados eficientes. Sin embargo, los mercados fallan. Esto sucede cuando los mercados no regulados no generan resultados eficientes. La «mano invisible» necesita una mano que la ayude. Pero los gobiernos puede fallar también. Los dos conceptos se analizan brevemente más abajo. Entender ambos tipos de fallos y sus razones sistémicas es importante para un diseño eficaz de los sistemas de transferencia social.

Las siguientes fuentes de deficiencias del mercado se mencionan a menudo en la literatura: monopolios naturales y concentraciones de po-

der del mercado, bienes y servicios públicos, externalidades y defectos en la información.

Monopolios naturales y concentraciones

Los monopolios naturales son una fuente de fallos del mercado, si bien los monopolios legales y las patentes —un requisito para proteger los derechos de propiedad del capital intelectual— pueden dar lugar a situaciones similares. La empresa monopolística tiene el poder de fijar el precio. No se ve restringida, puesto que no hay competidores que rebajen el precio hasta el nivel de los costos marginales. Sólo la elasticidad del precio de la demanda puede actuar como control del poder de fijación de precios del monopolista. Cuando los consumidores tienen la opción de no comprar el bien o el servicio de que se trata, el monopolista tendrá un incentivo para mantener los precios bajos.

Los monopolios y las concentraciones naturales no son, sin embargo, un motivo para el suministro público. La evolución tecnológica puede permitir la competencia, por ejemplo, en las industrias de red (comunicaciones, energía, etc.), en las que, debido a la «dependencia», varios suministradores pueden utilizar la misma red o un servicio similar (como Internet) que puede distribuirse a través de diferentes redes. Los gobiernos pueden suavizar los fallos del mercado aplicando normas bien diseñadas: los carteles, por ejemplo, están fuera de la ley en la mayoría de los países del mundo (si no en todos).

Bienes y servicios públicos

Atkinson y Stiglitz (1980, Capítulo 16) han enumerado los siguientes motivos de eficiencia en el suministro público de bienes. Primero, puede que no sea posible (o que resulte excesivamente costoso) excluir a los no cotizantes, pues la factibilidad de cobrar por el consumo de bienes depende de la tecnología disponible. Esto se conoce como el principio de *no exclusión*. Segundo, puede que la aplicación del mecanismo de precios no sea eficiente debido a que la demanda es inelástica o porque el consumo de un individuo no afecta a la cantidad disponible para el consumo de otros individuos. (Se hace referencia a esto último como el principio de *no rivalidad*.) Nótese que para Atkinson y Stiglitz las características distintivas no están enteramente insertadas en los propios bienes, y las circunstancias pueden ser también pertinentes. No hay, por tanto, una elección «de una vez por todas» del suministro público frente al privado de un conjunto de bienes o servicios. La decisión sobre el suministro público depende de la tecnología disponible y de las condiciones de la demanda, así como de las características técnicas de los propios bienes y

servicios reales. Por ejemplo, los instrumentos modernos de financiación facilitan el seguro privado contra el riesgo de desempleo y cubren el riesgo de inflación en la concesión de pensiones privadas.

Externalidades

Las externalidades pueden definirse como efectos colaterales no anticipados de líneas de acción calculadas. Por ejemplo, las decisión del sujeto A pueden afectar al bienestar de B, y las transacciones entre A y B pueden afectar al bienestar de C. Los participantes en la transacción no tienen suficientemente en cuenta el impacto societario de su transacción. En el caso de efectos externos negativos, la transacción tendría lugar aun cuando otros individuos experimentasen pérdidas de bienestar. Coase (1960) ha sostenido que estas externalidades pueden ser negociadas; por ejemplo, A y B podrían acordar con C compensarle por los efectos externos. Sin embargo, esto no siempre es factible, en especial en situaciones de contratos complejos con muchas partes interesadas. En estas situaciones se produce el problema del *viajero gratuito*: no es posible «internalizar» las externalidades, es decir, excluir a los individuos que se aprovecharían de un determinado servicio sin contribuir al mismo. Bovenberg *et al.* (2003) caracterizan como «intereses públicos» estas situaciones de contrataciones complejas, en las que los participantes privados en la transacción no pueden internalizar las externalidades.

Imperfecciones de la información

Estas son las imperfecciones citadas en la Sección 3.4.1.1, que incluyen los insumos y productos multifacéticos, las dificultades del seguimiento, el producto o la calidad no observables, las características ocultas (selección adversa) y los problemas de la institución (riesgo moral).

Esta lista expone las fuentes más importantes de los fallos del mercado. Sin embargo, los mercados, si se los deja a su suerte, fallan, no sólo porque no operan en un entorno ideal, sino también porque no producen resultados ideales. Los fallos en la redistribución, otro motivo para la intervención del gobierno, son de particular pertinencia para el sector de transferencia social.

Fallos redistributivos

Los mercados raras veces darán lugar a una distribución equitativa del bienestar. Además, el acceso al mercado no suele ser universal. Los mercados de seguros —por ejemplo, los mercados de seguros privados

de salud— restringen el ingreso a individuos o a grupos que se consideren de alto riesgo. Las universidades privadas cobran altos derechos de matrícula actúan barrera para estudiantes de bajos ingresos. Se podría elaborar una larga lista de ejemplos.

Los fallos del mercado suelen considerarse una justificación para la intervención del gobierno. Los gobiernos podrían intervenir de muchas maneras para corregirlos: mediante el sistema impositivo, subvencionando a los proveedores, ofreciendo subsidios a los grupos de bajos ingresos, imponiendo reglamentaciones; finalmente, el gobierno podría prestar el servicio por sí mismo, que es la manera tradicional de brindar protección social. Al seleccionar el mejor instrumento, el gobierno afronta algunas limitaciones sistémicas que afectan a la eficiencia. Se suele hacer referencia a estas limitaciones como «fallos del gobierno», aunque en realidad no son diferentes de los temas ya analizados en el contexto de las nuevas teorías de la economía institucional y de la información: defectos en la información, contratos incompletos y compromiso creíble.

Sin embargo, la intervención del gobierno suscita también problemas sistémicos inherentes a toda actividad gubernamental. En primer lugar, los gobiernos pueden interferir en los derechos de propiedad individual y la intervención política distorsiona los mecanismos de incentivos vigentes para alcanzar, por ejemplo, los objetivos de la política social. Un ejemplo podría ser ejercer presiones políticas sobre el Banco Central al procurar una política menos restrictiva. Esto podría dar lugar a que los mercados perdiesen confianza, a forzar la subida de los tipos de interés, provocando con ello una disminución de las inversiones y, finalmente, a un nivel más elevado de desempleo, exactamente lo contrario de lo que el gobierno tenía en mente. Este problema de credibilidad se conoce como la «paradoja de la intervención» (Bovenberg *et al.*, 2003).

Un segundo problema es el de la transacción entre seguro e incentivos. Como se mencionó en la Sección 3.4.1.2, un contrato es un medio tanto para distribuir el riesgo como para proveer incentivos a la realización de determinadas tareas. Una forma de posible intervención es la subcontratación. En este caso, el gobierno necesita equilibrar las ganancias en eficiencia acumuladas mediante incentivos muy poderosos, para centrarse en determinados resultados en un ordenamiento contractual contra los riesgos impuestos los proveedores privados (tal vez con aversión al riesgo). Un ejemplo de ello es el debate actual en los Países Bajos sobre los contratos de incentivos a los proveedores en el mercado de servicios de inserción recientemente privatizado de (van de Meerendonk, 2003). Las ventajas de un enfoque más centrado en el resultado y menos en el seguimiento del cumplimiento del contrato (mediante las obligaciones de los proveedores de servicios de informar sobre el funcionamiento) debe ponderarse con respecto al mayor riesgo de insolvencia de los proveedores de servicios de colocación cuando un merca-

do de trabajo afronta una grave recesión económica y los resultados de la colocación pueden ser escasos, no debido a una mala gestión, sino simplemente a unas circunstancias económicas desfavorables²⁵.

En tercer lugar, está el problema de la tensión entre la especificidad de los activos y la competencia. La competencia genera información para el principal —el gobierno— en lo que concierne al funcionamiento y a los precios de los diversos proveedores en el mercado. Sin embargo, cuando se requieren inversiones, la competencia sufre el problema del «asalto» que puede aparecer cuando las inversiones son específicas de la relación entre el principal y el proveedor (Malcolmson, 1997). Tomemos el ejemplo de un proveedor privado que decide construir el hospital más novedoso y adelantado. Una vez realizada la inversión, el proveedor tiene las manos atadas: no puede asignar sus activos a un uso alternativo sin experimentar pérdidas sustanciales. El gobierno lo sabe y podría forzar al proveedor a rebajar el precio (incluso por debajo del nivel del costo marginal), amenazándole con cambiar de proveedores. Puede eliminarse este riesgo del proveedor de ser «asaltado» por el gobierno o por los seguros públicos de salud, negociando un contrato de servicios antes de realizar la inversión.

En cuarto lugar, las organizaciones a menudo realizan tareas diversas: un fondo de seguro de desempleo, por ejemplo, recauda cotizaciones, evalúa las solicitudes y reintegra al empleo a receptores de las prestaciones. En esta situación de «multitarea», el gobierno tiene que decidir si quiere o no separar ciertas tareas y asignarlas a diferentes instituciones, a fin de establecer una situación de controles y equilibrios. Sin embargo, esto tiene un precio en términos de pérdida de coordinación. Por lo general, las ventajas de la privatización son tanto menos obvias cuanto más una determinada tarea implica:

- resultados que no son fácilmente observables por el gobierno; esto se sigue del marco p-a de multitarea descrito en la Sección 3.4.1.1;
- externalidades para el presupuesto público. Un ejemplo sería la privatización del riesgo de desempleo o de enfermedad por encima de un determinado umbral (es decir, permitiendo un componente privado, además del pilar público, que aporte un apoyo de ingreso básico). Supóngase que el régimen público otorga una prestación que se sitúa en el 70 por ciento de las ganancias anteriores. Esto daría a la persona asegurada un incentivo para reanudar su trabajo lo antes posible. Si embargo, si la persona ha comprado un seguro adicional que cubra la totalidad del ingreso frente

²⁵ En el caso de contratos de adquisición, se produce una transacción similar entre la extracción de renta y los incentivos (Laffont y Tirole, 1993).

al riesgo de desempleo o de enfermedad, ya no existen incentivos financieros para reanudar el trabajo. Aún así, la mayor parte de los costos se acumula en el fondo del seguro público. La transacción privada entre el individuo y la compañía aseguradora afecta al presupuesto público («externalidades negativas»).

3.4.2.2. Opciones de gobernanza

Los dilemas y transacciones anteriores, por tanto, suscitan la elección del gobierno entre proporcionar el servicio por sí mismo o subcontratarlo a una organización (semi)pública o a una empresa privada, en una decisión de carácter multifacético (Bovenberg *et al.*, 2003). Además, la elección no recae sólo sobre dos alternativas —suministro público o privado—, puesto que existe una amplia gama de posibilidades: puede situarse a los proveedores públicos a precios de mercado, los mecanismos de elaboración de presupuestos pueden hacerse a la medida de los resultados deseados por las autoridades centrales, es posible introducir una competencia entre los proveedores públicos y dar a los clientes un papel más relevante. Pasando del extremo público al extremo privado del espectro, se encuentran los siguientes ordenamientos:

- (1) Suministro del gobierno (propiedad total del gobierno) *con* control de la autoridad (control jerárquico).
- (2) Instituciones/organismos públicos (propiedad pública) *con* responsabilidad formal independiente de la responsabilidad operativa (ejecutiva).
- (3) Cuasi mercados (propiedad pública o privada; financiación pública) *con*
 - Mecanismo presupuestario.
 - Criterio de competencia.
 - Incentivo de contratación en la adquisición.
- (4) Mercados (propiedad privada; financiación pública o privada) *con*
 - Licitación (competencia *ex ante*).
 - Competencia regular (competencia *ex post*), *con/sin* comprobantes.
 - Mercados capaces de competir.
- (5) Reglamentación y supervisión (requeridas también en todas las categorías anteriores) *con*

- Reglamentación de los mercados (estableciendo un marco; determinando precio(s) y/o de límites máximos a los precios; etc.).
- Supervisión (de la competencia y del uso de fondos públicos).

En primer lugar, existe una categoría de servicios que el gobierno suministra mejor por sí mismo. Tal es el caso cuando se producen externalidades a escala nacional. Algunos ejemplos son la defensa nacional y la política exterior. La agencia tributaria podría ser otro, aunque menos evidente, ya que es concebible contar con un sistema tributario descentralizado con algún mecanismo de compensación adicional que sirva para nivelar las diferencias fundamentales en las cargas impositivas. Un mecanismo de esta clase podría incorporarse en la Constitución y no requeriría un organismo *ad hoc* del gobierno. En esta categoría, el gobierno posee los activos y proporciona el servicio, asumiendo el Ministro el pleno control jerárquico. En el eje del «compromiso-flexibilidad», se sitúa más cerca de la flexibilidad.

En segundo lugar, hay una categoría de servicios brindados por una organización pública que no es el gobierno central. Por ejemplo, los municipios pueden hacerse cargo de la recogida de basura o de los servicios de transporte local. Y pueden establecerse por ley organizaciones que presten determinados servicios (por ejemplo, un fondo público de seguro social). Una característica importante de estas organizaciones es que las responsabilidades formales y operativas están separadas. El Ministro se compromete a un contrato con la organización. El contrato contiene directrices sobre los resultados y tal vez una serie de directrices de procedimientos. La organización puede elegir los instrumentos que han de aplicarse para lograr las metas de resultados. La idea que subyace a esta separación de las responsabilidades formales y ejecutivas es que las organizaciones descentralizadas presentan menos lagunas de información y están en mejor situación para adaptar los servicios a las necesidades individuales. El gobierno central, al descentralizar las tareas y responsabilidades, conviene en intercambiar algunos de los instrumentos de intervención, a fin de lograr una disminución de las deficiencias de la información que son características del modelo centralizado.

Sin embargo, todo esto tendrá como resultado una ventaja informativa de los proveedores de servicios sobre el gobierno en lo que respecta a los verdaderos requerimientos de recursos para cumplir los objetivos (del gobierno). Para tratar este problema y para mejorar la eficacia de las organizaciones públicas y de las organizaciones privadas que tienen financiación pública, se utilizan instrumentos como la presupuestación. El mecanismo de la presupuestación es un medio para resolver el problema centrado en el hecho de que el principal —el gobierno central—

no cuenta con información exacta sobre los costos y los esfuerzos del proveedor. Aun así, sigue en pie el problema de que el principal deficientemente informado (gobierno central) puede establecer un presupuesto demasiado alto o demasiado bajo. Aquí es donde entra en juego el «criterio de competencia». Este criterio implica la comparación de los resultados de diferentes proveedores, todos los cuales hacen frente a condiciones (tecnológicas) similares y utilizan los resultados en el diseño del mecanismo de financiación. Esto requiere que el principal formule un conjunto de criterios de desempeño. Tomando puntos de referencia del rendimiento de las diversas organizaciones —que a menudo operan en diferentes áreas—, el principal adquiere la información requerida. Posteriormente, el principal podrá adaptar el presupuesto al nivel de costos de la organización más eficiente.

En situaciones de adquisición es óptimo que el gobierno ofrezca un menú de contratos de incentivos. La idea es que el contrato debería hacerse a la medida de la información de la empresa²⁶. Una característica común de estos ordenamientos es la creación de un «cuasi mercado», un mercado gestionado diseñado para imitar los resultados de los mercados reales.

En el proceso de regulación precisa de los mecanismos financieros, el gobierno afronta una transacción entre seguridad e incentivos. En la categoría subsiguiente —confiando en los mercados— afronta una transacción adicional entre especificidad de los activos y competencia. La licitación competitiva (competencia *ex ante*) es preferible a la competencia regular *ex post* en situaciones en las que las inversiones inmovilizadas pueden suscitar comportamientos oportunistas del gobierno. El proceso político tiende a ser inestable y esto podría inducir a los inversores privados a mostrarse reacios a participar en proyectos de infraestructuras, en las empresas de servicios públicos, pero también en el sector hospitalario, por ejemplo.

El suministro de servicios podría abrirse a la competencia especificando y anunciando los requerimientos del servicio, convocando licitaciones y contratando —para plazos fijos— con el proveedor que presente la oferta más favorable (Lundsgaard, 2002). Un ejemplo podría ser el encargo de servicios de inversión para la colocación de las reservas de la seguridad social en los gerentes de inversión competitivos, utilizando tasas internas de rendimiento a corto y a medio plazo dentro de las directrices globales de la política de inversiones, como puntos de referencia para la competencia (véase el Capítulo 6). Se introduce la competencia *ex ante* y se concede pleno acceso a los nuevos participantes. Lundsgaard (2002) sostiene que «la apertura de la licitación competitiva a nuevos participantes la convierte en un mecanismo más sólido que la

²⁶ Laffont y Tirole (1993) aportan una extensa elaboración teórica.

fijación de puntos de referencia para hacer patente el verdadero nivel de los gastos necesarios».

A efectos de que la licitación sea un medio para el logro de los objetivos del gobierno, han de satisfacerse algunos requisitos. Uno de ellos es la transparencia: el organismo de compras tiene que contar con una información sobre la trayectoria del funcionamiento y de la calidad del servicio, y es necesario que los procedimientos para seleccionar a los contratistas sean transparentes. Otro requisito es que los proveedores compitan en un nivel de terreno de juego. Esto reviste especial importancia cuando los proveedores con acceso a los recursos financieros públicos (a causa del hecho de que también llevan a cabo tareas públicas) son admitidos en el mercado, puesto que podrían otorgar subvenciones cruzadas a sus actividades de mercado con cargo a los recursos públicos y ofrecer precios más bajos que sus competidores.

El gobierno también podría permitir la competencia regular *ex post* en el mercado. Los clientes tendrían entonces la opción de seleccionar a un proveedor del servicio. Esto puede ser un poderoso incentivo para que los proveedores mejoren sus estándares de servicios. Una vez más, la transparencia es una condición importante para que dicho mercado sea eficiente. En cuanto a servicios como la atención sanitaria y la educación, por ejemplo, financiados principalmente con recursos públicos, el gobierno podría recurrir a los comprobantes. Se trata de presupuestos asignados para uso específico, utilizados para pagos no a los proveedores, sino a los clientes, para la compra de un determinado servicio. La ventaja de este arreglo es que permite al mercado funcionar sin restricciones, manteniendo al mismo tiempo el acceso a grupos de clientes de bajos ingresos y/o de alto riesgo. Puede lograrse un efecto similar en un marco de presupuesto por usuario, con la incorporación de parámetros relacionados con los riesgos —por ejemplo, la edad o el nivel de educación— en la fórmula del presupuesto. En los Países Bajos, por ejemplo, se aplicó esto en el área de fondos de enfermedad y en el presupuesto de los gastos de asistencia social de los municipios.

Incluso en mercados con un número limitado de proveedores, la competencia es factible siempre que el mercado sea susceptible a la competencia, es decir, que los umbrales para los nuevos afiliados sean bajos. El mercado para servicios hospitalarios será, por tanto, menos susceptible a la competencia que el mercado para los servicios de limpieza. Los mercados con licencia gubernamental para los proveedores son menos susceptibles a la competencia que los que carecen de esas barreras legales de entrada.

La reglamentación y la supervisión no son sustitutos del suministro público o del mercado; deberían considerarse más bien como complementos. Incluso en el caso de que el proveedor sea el gobierno, se apli-

cará la legislación y el Parlamento podrá designar un supervisor (por ejemplo, la Oficina de Auditoría Nacional en el Reino Unido). En situaciones en las que el gobierno se confía en el mercado para proveer los servicios, se requiere un marco normativo y un supervisor que salvaguarde la competencia leal entre proveedores y el acceso a los servicios de clientes de bajos ingresos o de alto riesgo. El papel del gobierno cambia entonces del de proveedor directo al de regulador.

3.4.2.3. Conclusiones

Los fallos del mercado no son suficientes para legitimar la intervención del gobierno, puesto que los mismos factores, especialmente las deficiencias en la información (incluidos los problemas de los organismos) y los contratos incompletos se han difundido ampliamente tanto en el suministro público como en los mercados. Sin embargo, las transacciones complejas dan lugar a externalidades y son éstas las que pueden afectar a los intereses públicos. La protección de los intereses públicos constituye el motivo principal para la intervención del gobierno en los mercados privados, y en este contexto los intereses públicos incluyen los asuntos relativos a la redistribución.

El gobierno necesita equilibrar las ganancias de la intervención con las pérdidas y seleccionar las líneas de acción más apropiadas. La teoría económica no ha conseguido aportar hasta ahora un conjunto claro de directrices generales para los políticos sobre cuándo y hasta qué punto intervenir, y cuándo no, y en cualquier caso sigue siendo importante controlar las consecuencias sociales del mecanismo de gobernanza elegido.

El gobierno debería establecer un marco que garantizara los resultados sociales, pero que aportara también todos los incentivos posibles para una realización de transferencias eficaz que pudiera alcanzar esos resultados. Ese marco incluye la legislación y la aplicación de la ley que garantice los contratos, defina y proteja los derechos de propiedad, exija que el gobierno haga un seguimiento de los mecanismos del mercado y establezca condiciones que promuevan la competencia leal y que proteja los intereses de los consumidores y de los trabajadores (como el reglamento de seguridad de los productos y las normas de salud y seguridad laborales). En último orden, aunque no en importancia, requiere ordenamientos del estado de bienestar que *garanticen* —pero no necesariamente *brinden*— a todos los ciudadanos un nivel básico de subsistencia, así como el acceso a los servicios de salud y a la educación. Si la gobernanza es capaz de establecer las normas o suscribir un contrato sin lagunas que en ambos casos garantice un resultado definido, es entonces escasa la finalidad económica en un debate puramente ideológico sobre el suministro público frente al privado.

Por último, los sistemas de suministro y de financiación tienen que superar una doble prueba:

- a) ¿Pueden obtener los resultados sociales que se desean?
- b) ¿Pueden hacerlo de una manera eficiente?

La mayoría de los sistemas de suministro privados y públicos no superarán estas pruebas. Si tanto los sistemas públicos como los privados pueden conseguir los resultados deseados, el costo real del suministro debería, en la práctica, inclinar la balanza.

3.5. ¿PODREMOS PERMITIRNOS EL ESTADO DE BIENESTAR EN EL FUTURO?

Los análisis de las Secciones 3.2 y 3.3 eran de carácter retrospectivo. Los estados de bienestar contemporáneos, sin embargo, se enfrentan ahora a dos retos que están asumiendo rápidamente nuevas dimensiones y que plantean preguntas acerca de si el diseño actual del estado de bienestar sigue siendo accesible. La «accesibilidad» es un concepto confuso que requiere una aclaración. Dado que no hemos sido capaces de establecer qué es lo que constituye en términos económicos el gasto social óptimo, deberemos recurrir a un concepto del ingreso pragmático en cuanto a la accesibilidad. Se supone aquí, sencillamente, que los SNPS son accesibles mientras la población esté dispuesta a financiarlos. En consecuencia, es en último término la voluntad de pagar lo que determina la accesibilidad. Esa voluntad dependerá del nivel de los impuestos y de las cotizaciones. Dos nuevos desarrollos podrían hacer que este nivel ascendiera: el cambiante entorno demográfico y la internacionalización de la economía global.

3.5.1. El desafío demográfico

El gasto en pensiones representa más del 50 por ciento de todo el gasto social en casi todas partes, y las proyecciones examinadas en el Capítulo 2 indican que este porcentaje seguirá creciendo. El envejecimiento hará subir el gasto de las pensiones (y de la salud) en las próximas décadas, ejerciendo, en particular, una presión en los presupuestos del gobierno en países con un pilar extensivo de pensiones públicas financiadas mediante el reparto.

Como se apuntó en el Capítulo 2, el ratio de dependencia de la vejez se acelerará durante las próximas décadas. El crecimiento anticipado ha sido estimado entre una mitad y un punto porcentual en todos los países aquí reseñados. Ello significa que la presión sobre los sistemas de pen-

siones aumentará en consecuencia, y algunos podrían llegar a hacerse insostenibles. Thompson (1998) mide el costo total del mantenimiento de los jubilados («la carga de la jubilación») como la relación entre el consumo de los jubilados y el PIB. La «no sostenibilidad» significaría, por tanto, que la población está considerando ese porcentaje como demasiado elevado. Son, pues, ante todo, términos políticos, y no términos económicos. Cuando un sistema de pensiones se convierte en «insostenible», se dispone de cuatro instrumentos de políticas para aliviar la presión financiera y fiscal (Holzmann, 1997):

- (i) disminuir las tasas de sustitución de las pensiones;
- (ii) aumentar las tasas de cotización;
- (iii) aumentar la edad de *jubilación efectiva*; y
- (iv) reasignar recursos de otras partes en el presupuesto del gobierno (aumentando los impuestos, permitiendo un mayor déficit presupuestario, o reasignando fondos dentro del presupuesto).

La contabilidad generacional puede poner de manifiesto el impacto del envejecimiento en la carga esperada de impuestos/cotizaciones de las diferentes cohortes de la población. Es también un medio de evaluación de en qué medida existe un equilibrio a largo plazo de las finanzas públicas. Se trata de un método bastante novedoso, pero se ha aplicado ya en algunos países (Auerbach *et al.*, 1999). La contabilidad generacional muestra los pagos netos o los ingresos netos de todas las cohortes (el valor actual de todos los impuestos y cotizaciones, las transferencias de ingresos recibidas y los servicios públicos en el transcurso de la vida). Nos permiten evaluar cuáles son las cohortes que sostienen la carga más pesada y cuáles son las que reciben los ingresos. La Tabla 3.9 muestra estos datos para dos cohortes, una que acaba de entrar en el mercado de trabajo (25 años) y otra que está en el umbral de la jubilación (65 años). Puede verse que las personas de más edad en países con un pilar extensivo de pensiones públicas (en especial Bélgica, Francia y Alemania, y, en menor grado, Italia y Suecia) reciben más que las personas de edad avanzada de los restantes países considerados. La generación que acaba de comenzar su carrera laboral, sin embargo, tiene un ingreso negativo en toda su vida. La tabla muestra algunas diferencias importantes entre los países: las asignaciones netas más grandes se encuentran en Suecia, Francia y Alemania, y las más reducidas, en Australia y en los Estados Unidos. Con todo, es preciso advertir, que los resultados de los análisis de la contabilidad generacional son extremadamente sensibles a los tipos de descuento utilizados.

Tabla 3.9
CONTABILIDAD GENERACIONAL DE DOS GRUPOS (edades de 25 y 65 años) EN MILES DE DÓLARES
(determinados para el PIB/cápita), PAÍSES SELECCIONADOS, 1995

	<i>Australia</i>	<i>Bélgica</i>	<i>Canadá</i>	<i>Dinamarca</i>	<i>Alemania</i>	<i>Francia</i>	<i>Italia</i>	<i>Japón</i>	<i>Países Bajos</i>	<i>Suecia</i>	<i>Estados Unidos</i>
(1) Asignaciones netas durante toda la vida de la generación de 25 años de edad	202	337	247	295	408	409	250	360	321	414	173
(1) Asignaciones netas durante toda la vida de la generación de 65 años de edad	-18	-206	-107	-219	-278	-257	-188	-58	-124	-161	-96

Fuente: Kotlikoff y Leibfritz (1999), pp. 82-84.

No obstante, los datos de la Tabla 3.9 nos permiten examinar las políticas que los gobiernos de varios países tienen a su disposición para adaptarse a las presiones creadas por una población envejecida. Se ha mencionado ya que la no sostenibilidad es, sobre todo, un término político: significa que, cuando se toman las decisiones en materia de asignación dentro de todos los presupuestos públicos y paraestatales, no se da un acuerdo político para aumentar el porcentaje de recursos que se asigna al sistema de pensiones (es decir, la financiación del consumo de los ancianos). Los resultados de los cálculos implícitos o explícitos como los de la Tabla 3.9, pueden determinar la voluntad de las futuras generaciones más jóvenes de financiar el régimen público de pensiones.

De los cuatro instrumentos enumerados arriba, la *disminución de las tasas de sustitución en el pilar público* puede ser una opción para países con importantes regímenes públicos relacionados con las ganancias, pero en mucha menor medida para países que cuentan con un pilar público de tasa uniforme. Este último grupo cuenta ya con un pilar más importante de pensiones privadas. Algunos de estos regímenes privados son de cotización definida. *Aumentar la tasa de cotización* significa que en todos los países la generación trabajadora actual tendrá que afrontar una carga neta aún más pesada. *Reasignar el presupuesto del gobierno* no es verdaderamente pertinente aquí, ya que no altera el desequilibrio generacional.

Esto nos deja con la opción de *aumentar la edad de jubilación efectiva*. Bovenberg y ter Rele (1999) han calculado la contabilidad generacional para los Países Bajos teniendo en cuenta el incremento gradual de la tasa de empleo en los grupos de más edad (esta ha sido la tendencia desde mediados de la década de 1980 en adelante). Calcularon que el desequilibrio generacional se ve afectado por un aumento de la tasa de empleo y por la subida que se espera de los ingresos en concepto de pensiones privadas (debido a la maduración de los regímenes de pensiones privados). Mientras no se pudiesen suprimir completamente los desequilibrios, podrían reducirse al menos de manera considerable.

Es evidente que los resultados de la contabilidad generacional deberían ser tomados con cierta cautela. No aportan necesariamente un cuadro global del equilibrio de toda una vida entre las prestaciones explícitas e implícitas concedidas por los sistemas nacionales de protección social y las asignaciones realizadas para su financiación. Generaciones futuras, de menor tamaño, pagarán cotizaciones más altas para las pensiones, pero probablemente se beneficiarán de unas transferencias mucho más grandes durante su juventud de lo que lo fueron en las generaciones anteriores. No todas estas transferencias serían necesariamente transferencias monetarias informales o formales; podrían ser también transferencias en especie, como clases poco numerosas en la escuela, creando un entorno más apto para el aprendizaje.

Los resultados de la contabilidad intergeneracional han de soportar también la exclusión de las transferencias privadas de ingreso y riqueza en las sociedades. Cálculos preliminares de la OIT FACTS muestran que una persona nacida en 1950 en Alemania y con una vida privada y laboral «normal», se jubila a los 60 años y fallece a los 83 años, tiene un ingreso disponible de por vida que es un 20 por ciento más bajo que el de una persona nacida en 1980. La razón es simple. Los cálculos añaden transferencias informales del ingreso intrafamiliar al ingreso percibido por el trabajo y por las transferencias formales. En este caso, las transferencias informales del ingreso más grandes debido a núcleos familiares más reducidos, las edades más tardías de entrada en el mercado de trabajo y los ingresos globales de la familia más elevados, compensan ampliamente los impuestos y las cotizaciones más altas y las prestaciones más bajas de las generaciones más jóvenes. Esto muestra también —invirtiendo el análisis— el costo neto aún considerable de criar a los hijos en ese escenario nacional. Es posible que se calculen efectos parecidos para otros países. En consecuencia, se podría sostener que las prestaciones relacionadas con los hijos y la familia siguen siendo en términos económicos, demasiado bajas para aportar incentivos a las familias de cara a que corrijan el problema del envejecimiento teniendo más hijos.

Sin embargo, los cálculos anteriores muestran con certeza —confirmándose así las conclusiones alcanzadas en el Capítulo 2— cómo puede frenarse el impacto del envejecimiento. La ampliación de la base impositiva mediante el logro de un aumento considerable de la tasa de empleo, es una manera de mantener los costos controlables. Y, a medida que aumenta el número de personas de edades entre los 55 y los 64 años, la tasa de actividad de la mano de obra de este grupo de edades tiene que aumentar.

Un factor que no ha sido abordado hasta ahora, se sitúa fuera del juego de herramientas de la política estándar de protección social, pero está adquiriendo una cierta importancia en el debate europeo sobre políticas sociales: la inmigración de sustitución. Actualmente, Europa es la región que más está haciendo frente al problema inminente de envejecimiento, ya que otras partes del globo son todavía jóvenes. ¿No sería lógico, por tanto, importar simplemente mano de obra joven a Europa, aumentando, de este modo, la base impositiva y resolviendo el problema de la creciente dependencia demográfica? El Informe Temático 2 presenta una investigación cuantitativa preliminar del problema y concluye que la respuesta a esa pregunta es: ciertamente no, o probablemente sólo en un mundo ideal no xenófobo.

El Informe Temático 2 intenta evaluar qué flujos de inmigración se requerirían en los países de la UE para mantener un determinado nivel de crecimiento del PIB per cápita (un elemento que representa el es-

tándar de vida) en las próximas décadas. El razonamiento es que, si pueden mantenerse los niveles de PIB per cápita, entonces los sistemas de transferencia social serán probablemente sostenibles. Si los niveles recientes de crecimiento per capita son la meta declarada, entonces la migración de sustitución —sin ningún cambio en la tasa de actividad de la mano de obra de la población original— daría lugar a que la población total de la UE simplemente estallara. La razón es que cada nuevo joven inmigrante llegará de ordinario con sus dependientes, y todos los nuevos habitantes necesitarían alimentarse, es decir, que requerirían el mismo PIB per capita que la población nativa (si no de inmediato, después de un corto período de transición), lo cual llevaría a una nueva brecha laboral tras cada oleada de inmigrantes, que tendría que llenarse con cifras siempre crecientes de nuevos inmigrantes. El modelo se está «mordiéndose la cola». La conclusión obvia es que una combinación de más trabajo y de mayor duración y expectativas modestas de ingresos probablemente contendrían los efectos del envejecimiento. Esto significa que todavía tendrían que ponerse plenamente en práctica los instrumentos clásicos de política descritos más arriba.

3.5.2. El desafío de la internacionalización

La creciente integración económica de las últimas décadas del siglo XX coincidió con un aumento de la desigualdad salarial —especialmente en los países de habla inglesa— y con un desempleo cada vez mayor entre la mano de obra de baja cualificación, principalmente en la Europa continental. Esto dio lugar a teorías de que el comercio perjudica a los trabajadores menos capacitados de las economías avanzadas (Wood, 1995). Según estas teorías, esos trabajadores salen perjudicados porque sus salarios no se fijan en sus propios mercados nacionales, sino, en línea con el neoclásico «teorema de la igualación del factor precio», en Manila, Bangkok o Beijing, según la expresión de Freeman (1995). Otros han sostenido que el comercio no fue el principal culpable. Eran demasiado pocos los trabajadores de baja cualificación empleados en las industrias manufactureras para explicar el crecimiento comprobado de la desigualdad; la mayoría de los puestos de trabajo de baja cualificación se encontraban en el sector protegido de los servicios. Por el contrario, los cambios tecnológicos pudieron ser los responsables de la demanda deprimida de mano de obra de baja cualificación en las economías avanzadas (Sachs y Shatz, 1994).

El debate todavía no está cerrado, y probablemente tiene sentido llegar a la conclusión de que ambos argumentos contienen elementos de verdad. Lo que importa, sin embargo, a los fines de este libro no es tanto el impacto de la internacionalización sobre los salarios como el grado en que se ve afectada la capacidad de los gobiernos nacionales de fijar sus

propias metas de la protección social. Los críticos del estado de bienestar han sostenido que la creciente apertura internacional crea dificultades para obtener ingresos suficientes, y se precisa, por tanto, una disminución del tamaño del estado de bienestar.

En apoyo a este argumento pueden citarse tres tipos de restricciones que impone la integración económica internacional en las políticas sociales a escala nacional. El primero es el comercio. Ya hemos descubierto que el comercio no puede considerarse responsable del problema de la mano de obra de baja cualificación, o por lo menos no el principal sospechoso. La pregunta siguiente es en qué medida el comercio podría ser motivo para una reducción del estado de bienestar. El canal sería a través de los altos costos laborales que conducen a precios no competitivos de los bienes y servicios comerciables. En primer lugar, existen pruebas suficientes de que es más probable que se vean afectados los salarios deducidos los impuestos que los costos laborales. En segundo lugar, gran parte del comercio es regional, no global (Ruigrok y van Tulder, 1995). Cuando Francia intercambia un Renault por un Volkswagen alemán, no se ve afectado el estado del bienestar de ninguno de estos países. En tercer lugar, el gasto público —en educación y servicios de asistencia sanitaria, por ejemplo— aumenta la productividad del trabajo; las transferencias del ingreso pueden intensificar la capacidad empresarial, o la voluntad de asumir riesgos. En este sentido, el gasto público social, lejos de debilitarla mejora la competitividad del sector de bienes comerciables del país.

La segunda restricción es la movilidad de la mano de obra. A este respecto, puede hacerse una distinción entre mano de obra de alta y de baja cualificación. La mano de obra altamente cualificada y los cambios tecnológicos están relacionados; son complementos, no sustitutos. De ahí que en un marco neoclásico estándar (Heckscher-Ohlin), los países se especializarán: la mano de obra altamente cualificada se irá a países industriales avanzados, y la mano de obra de baja cualificación desaparecerá de los mismos. Sin embargo, los hechos no avalan esta teoría. Lo que se observa, por el contrario, es la difusión gradual de la tecnología. En la etapa inicial, después de la Segunda Guerra Mundial, Japón era un país de bajos salarios e intensivo en capital, pero desde la década de 1960 en adelante cerró rápidamente la brecha con los Estados Unidos y las economías europeas, y se especializó de manera creciente en productos de alta tecnología. Con un desfase de cerca de una década y media se desarrolló el mismo proceso en «tigres económicos» como la República de Corea, Taiwán y Singapur. En la década de 1990, países como Tailandia y Vietnam dieron el salto y en la actualidad también China está preparada para la transición. En realidad, algunas áreas costeras de China continental (las provincias de Guangdong y de Fujian, por ejemplo) se están ya desarrollando rápidamente para convertirse en

baluartes de la tecnología media, atrayendo gran cantidad de mano de obra inmigrante del interior rural. Con la difusión de la tecnología llega una mejora de las cualificaciones, mientras que la mano de obra de baja cualificación fluye en la dirección opuesta, buscando a menudo medios de subsistencia en los sectores informales de las economías de países industriales avanzados. En ellos, estos trabajadores inmigrantes siguen siendo en gran parte extranjeros sin ningún derecho a las prestaciones generosas del estado de bienestar.

La tercera restricción posible es la movilidad del capital. Esta es probablemente la de mayor peso, y la crisis asiática de los últimos años de la década de 1990 ha demostrado que los mercados de capitales pueden ejercer realmente un gran impacto en las economías con debilidades institucionales. Empero, las administraciones gubernamentales ineficaces e ineficientes (o corruptas) son las principales culpables. Los impuestos y los regímenes de protección social no se clasifican como debilidades institucionales, salvo que los esfuerzos de inversión o el ahorro estén tan distorsionados que las inversiones dejen de ser rentables. Si los regímenes de protección social están bien diseñados, pueden ser incluso un activo para atraer capital riesgo del extranjero.

Hay pruebas de que los países están actualmente envueltos en una competencia tributaria, si bien sus efectos parecen mucho menores de lo que cabría esperar. En el caso de la competencia tributaria desatada por la globalización, cabría esperar que se observaran tasas fiscales descendentes sobre el capital y tasas fiscales ascendentes sobre el trabajo y el consumo. En particular, deberían haber subido las tasas fiscales sobre el más inmóvil de los factores de producción, la mano de obra de baja cualificación. La Tabla 3.10 muestra las tasas fiscales medias efectivas (TIME)²⁷ en algunos países de la OCDE. Las cifras no manifiestan ningún descenso general del TIME sobre la rentabilidad del capital, si bien los TIME sobre los ingresos del trabajo y el consumo se habían elevado considerablemente. Un análisis más detenido de los ingresos tributarios y de la base impositiva (véase la Tabla 3.11) permite comprobar que el importante descenso de estos últimos ha sido responsable de la subida de los TIME sobre el ingreso del trabajo. Se subieron los TIME con el fin de compensar la contracción de la base impositiva.

Las Tablas pueden interpretarse de manera que permitan llegar a la conclusión de que la mano de obra nacional debe absorber parte de las presiones de la internacionalización. Sin embargo, ello supondría un problema masivo solamente si el ingreso disponible en los países industrializados cayera notablemente como consecuencia de nuevas presiones

²⁷ Los TIME se calcularon tomando el ingreso fiscal de una partida específica de los ingresos, como el ingreso generado por el capital, y dividiéndolo por la base impositiva con respecto a esa partida específica del ingreso.

Tabla 3.10
TASAS FISCALES MEDIAS EFECTIVAS (como % del PIB), PAÍSES SELECCIONADOS DE LA OCDE, 1980-1997

	<i>Capital</i>			<i>Trabajo</i>			<i>Consumo</i>		
	<i>1980-85</i>	<i>1986-90</i>	<i>1991-97</i>	<i>1980-85</i>	<i>1986-90</i>	<i>1991-97</i>	<i>1980-85</i>	<i>1986-90</i>	<i>1991-97</i>
Estados Unidos	28,3	29,2	31,1	21,6	22,1	22,6	6,3	5,9	6,1
Alemania	22,9	21,1	19,9	33,1	34,8	35,9	14,8	14,6	15,8
Francia	24,3	22,9	23,6	35,4	38,5	40,2	18,8	19,0	18,0
Reino Unido	46,4	47,1	38,4	24,3	22,3	21,0	16,0	16,4	16,9
Australia	26,1	28,0	28,0	21,4	23,7	22,6	14,0	13,5	11,9
Países Bajos	22,5	23,4	24,7	41,1	42,0	41,0	16,1	18,3	18,7
Noruega	27,1	22,8	20,2	33,8	34,7	35,5	27,6	27,4	26,9
Suecia	25,5	35,3	30,5	46,8	51,0	48,5	17,7	20,4	18,7
Suiza	22,4	25,9	25,1	27,2	28,1	30,2	8,5	8,9	8,4
OCDE	25,1	26,7	26,6	30,0	32,2	33,4	16,1	17,2	17,1
UE	24,2	25,1	25,1	33,0	35,3	36,8	16,6	18,6	18,7

Fuente: Carey y Tchilinguirian (2000).

Tabla 3.11
CAMBIOS MEDIOS ANUALES EN LOS TIME (como % del PIB),
PAÍSES SELECCIONADOS DE LA OCDE

	<i>Ingresos fiscales</i>			<i>Base impositiva</i>		
	<i>Capital</i>	<i>Trabajo</i>	<i>Consumo</i>	<i>Capital</i>	<i>Trabajo</i>	<i>Consumo</i>
Estados Unidos	0,0	0,0	0,0	0,2	-0,2	0,1
Alemania	0,0	0,0	0,0	0,3	-0,3	0,0
Francia	0,2	0,1	0,0	0,5	-0,4	0,1
Reino Unido	0,0	-0,2	0,1	0,1	-0,2	0,1
Australia	0,1	0,1	0,0	0,1	-0,3	0,1
Países Bajos	0,1	-0,3	0,1	0,4	-0,5	-0,4
Noruega	0,0	-0,1	0,1	0,1	-0,3	0,1
Suecia	0,2	0,0	0,0	0,3	-0,4	-0,1
Suiza	0,0	0,3	0,0	-0,2	0,2	0,0
Promedio de la OCDE	0,1	0,1	0,1	0,2	-0,4	0,0

Fuente: Carey y Tchilinguirian (2000).

financieras sobre los sistemas de transferencia social. Esto aún no ha sucedido, y no hay pruebas de que pueda ocurrir pronto.

Los argumentos teóricos para recortes en el suministro social no difieren básicamente de los que se analizaron en la Sección 3.2.1 y los contra-argumentos se reducen a los enumerados en la Sección 3.2.2. La competencia internacional simplemente añade más presión sobre las presuntas rigideces institucionales en los estados de bienestar extensivos. Pero aumenta también la necesidad de políticas sociales sólidas. Por consiguiente, al llegar a este punto, tiene sentido echar un vistazo a los datos empíricos. Una manera de hacerlo es mediante la comparación de los resultados económicos de los estados de bienestar integrales con los de las economías más liberales orientadas al mercado, con el fin de discernir qué grupo se desempeña mejor²⁸. Concluíamos en la Sección 3.3.6 que este ejercicio no aportaba respuestas claras.

Puede reconocerse también que diferentes países siguen sendas distintas y que diferentes tipos de políticas pueden resultar acertadas mientras se ejecuten con vistas a su impacto a largo plazo. Recientemente, por ejemplo, la OIT estudió los resultados económicos de cuatro pequeños países europeos (Austria, Dinamarca, Irlanda y los Países Bajos),

²⁸ Véase, por ejemplo, SZW (1996, 2000); van de Meerendonk (1998).

todos los cuales están muy expuestos al comercio internacional (Auer, 2000). Se encontró que la combinación de políticas macroeconómicas acertadas, reformas innovadoras del mercado de trabajo y el restablecimiento de un diálogo social (gobernanza corporativista) habían contribuido a una notable trayectoria económica de estos países en la década de 1990. Los criterios de Maastricht²⁹ se tradujeron en la corrección de los déficit presupuestarios y esto amplió la esfera de acción para una regulación precisa de la fiscalidad.

La OIT hace hincapié en que es el momento oportuno para la consolidación macroeconómica como elemento decisivo en la prevención de que el desempleo cíclico se convierta en persistente³⁰. Ha contribuido también la activación de las políticas de mercado de trabajo, como los recortes fiscales para el empleo de baja remuneración y la mejora del funcionamiento de los servicios (públicos) del empleo. La gobernanza corporativista —combinando en un diálogo social los intereses divergentes de grupos específicos con los intereses de la economía en su conjunto— ha sido propicia para la moderación sostenida de los salarios y la recuperación de las altas tasas de desempleo. Una lección particular que la OIT extrae de los estudios de países es que la apertura económica merece la pena. La globalización parece no tener efectos adversos de larga duración en los mercados de trabajo de estos países (*ibid.*, p. 96).

Elmeskov *et al.* (1998) han estudiado una larga serie de países y encontraron que aquellos que lograron disminuir su desempleo estructural en la década de 1990 (Australia, Dinamarca, Irlanda, Países Bajos, Nueva Zelanda y Reino Unido), habían puesto en práctica amplios paquetes de políticas que incluían reducciones de la cuña impositiva, una reforma de los regímenes de seguridad social y una reducción de la legislación sobre protección del empleo. Los autores destacan que una de las claves para su éxito y para la aceptación pública fue la inclusión de medidas para compensar a aquellos que resultaron afectados negativamente por las reformas.

El presente capítulo se ha centrado en el debate sobre el estado de bienestar en las economías industriales avanzadas (en el área de la OCDE, aproximadamente). Los temas que están aquí en juego, sin embargo, son también pertinentes para economías en transición y en desarrollo. Su integración en el sistema económico global puede facilitarse cuando las políticas económicas y de mercado de trabajo estén sólida-

²⁹ Los criterios de entrada en la UME («Maastricht») han servido como puntos de referencia para políticas fiscales no sólo en el área de la UME, sino en diversos países de todo el mundo.

³⁰ Véase también Franzmeyer *et al.* (1996), que acusa en particular al Banco Central de Alemania por su posición demasiado rígida o, lo que equivale a lo mismo, a su enfoque excesivamente estrecho en la meta de inflación a lo largo de la década de 1990.

mente fundadas en la conciencia de que habrá que compensar a los perdedores. Los trabajadores que están empezando a perder sus puestos de trabajo en el proceso de liberalización del mercado de trabajo, o aquellos que se encuentran con que sus ahorros para la pensión no fueron jamás ahorros reales sino parte de acciones ahora ya obsoletas, no se apresurarán a dar la bienvenida al nuevo estándar de libre mercado. Es más probable que movilicen a sus sindicatos o que ocupen ellos mismos las barricadas para obligar a sus políticos a desacelerar el proceso de reestructuración económica.

Lo bueno para los países que están desfasados es que pueden aprender de los errores (a menudo costosos) cometidos por los países más avanzados durante el mismo proceso. Sus economistas y analistas financieros deberían tener en cuenta estas lecciones para ser capaces de aconsejar a sus políticos de que hicieran elecciones adecuadas.

3.5.3. En síntesis

Nuestro modelo de simulaciones del Capítulo 2 y los Informes Temáticos 1 y 2 muestran que hay pocos motivos para suponer la probabilidad de que, incluso bajo supuestos de crecimiento bastante conservadores, el gasto social en los países de la OCDE estalle, si bien puede aumentar algo en las dos o tres próximas décadas, con tal de que se mantenga el nivel de empleo actual y de que los recursos puedan desplazarse entre diferentes categorías de gasto social, por ejemplo, desde las prestaciones a las familias menos necesitadas y los gastos en educación a las prestaciones de vejez³¹. Cambios relativamente pequeños en la estructura de las prestaciones incluso podrían incluso posibilitar el mantennimiento del gasto y, por tanto, la redistribución en los niveles actuales.

No hay razón para creer que los sistemas de protección social no puedan mantenerse mientras una abrumadora mayoría de los subgrupos societarios acepten ése nivel de redistribución y la disminución consiguiente de los ingresos y beneficios personales debida a impuestos y cotizaciones, y no recurran a las diversas formas de evasión fiscal.

Supóngase una sociedad europea que financie su sistema de protección social redistribuyendo el 30 por ciento de su PIB. Supóngase además que un país vecino, posiblemente en Europa oriental, tiene costos laborales totales y niveles de beneficio que son un 30 por ciento inferiores, con el resultado de que su PIB total es también alrededor de un 30 por ciento más bajo. No hay razón para que esta sociedad no pueda

³¹ Véase Cichon 1997a, 1997b.

redistribuir cerca del 30 por ciento de su nivel más bajo de PIB a través del sistema de protección social, o, en otras palabras, distribuir la tarta de la misma manera que su vecino más rico.

Ninguna norma genérica determina los límites de la solidaridad (que la experiencia histórica muestra que cambian con el tiempo) en una sociedad determinada y en particular entre generaciones. Estos límites sólo pueden ponerse a prueba políticamente, y reflejan conceptos y valores básicos societarios más que parámetros económicos.

Lo que se observa en Europa es que estos límites parecen estar cambiando. La financiación de las cargas parece estar convirtiéndose en algo cada vez más «inaceptable»³². Las razones son muchas y tocan conceptos tan fundamentales como los valores en proceso de cambio, que están más allá del alcance de este libro. Es un hecho real, sin embargo, que en cada sociedad existen límites a la solidaridad y, en consecuencia, al nivel de redistribución considerado aceptable o, en términos más concretos, límites a la aceptación pública de las tasas fiscales y de cotizaciones. La no aceptación de la financiación de las cargas se camufla a menudo como crítica económica, citando los efectos macro y microeconómicos de la protección social antes mencionados y citando el desempleo como el efecto negativo individual más importante, que puede acompañarse de amenazas de migraciones económicas.

Algunas de las críticas públicas que apuntan al estado de bienestar, pueden desactivarse si el sistema está haciendo esfuerzos creíbles para lograr una eficiencia en sus gastos, sirviéndose de entidades privadas o de mecanismos de mercado dentro de las entidades públicas. Sin embargo, el equilibrio político real de una combinación pública-privada es mucho más complejo de lo que un estricto razonamiento microeconómico pudiera sugerir.

3.6. RESUMEN

En general, el debate sobre los efectos económicos del estado de bienestar y sus diferentes modalidades sigue siendo poco fructífero. Los indicadores de pobreza y de igualdad son mejores en los estados de bienestar extensivos, en tanto que los estados de bienestar residuales parecen lograr unos resultados de mercado de trabajo algo más fiables, aunque puedan citarse excepciones. Se han analizado argumentos a favor y en contra, y todos parecen estar abiertos a alguna controversia.

³² Desde la década de 1980 hasta mediados de la de 1990 hubo un importante aumento de la desigualdad salarial en Europa y en los Estados Unidos, en parte como consecuencia del creciente empleo de baja remuneración. Esta evolución redundó en una ampliación de la distribución del ingreso (véase OIT, 1996).

Hemos dedicado algún tiempo a demostrar que el mercado de trabajo es una correa de transmisión determinante en la interacción entre elementos de transferencia y elementos que no son de transferencia de los estados de bienestar integrales. Hemos sabido que los estados de bienestar menos integrales se enfrentan a transacciones similares a las que afrontan los estados de bienestar más integrales. En sus soluciones, los estados de bienestar menos integrales de los países de habla inglesa parecen poner más el acento en la utilización del empleo. Se intensifica el incentivo a los trabajadores con menor nivel de educación de trabajar en puestos de baja remuneración, debido a las prestaciones condicionadas al trabajo. El inconveniente de ese enfoque, sin embargo, es que se impide la movilidad ascendente por motivos relacionados con las elevadas tasas fiscales medias efectivas (METI) en el tramo de supresión progresiva de los regímenes de prestaciones en situación de trabajo. Éste es un factor importante en la explicación del registro desfavorable de la pobreza (en términos tanto de incidencia como de persistencia) de estos estados del bienestar liberales. Los estados del bienestar más integrales de la Europa continental tienden a buscar un enfoque en el que el empleo y la dependencia de la prestación sean mutuamente excluyentes. Los incentivos para aceptar puestos de trabajo de baja remuneración no son fuertes, pero, una vez empleados, los trabajadores no encuentran barreras infranqueables para ascender en la escala de ingresos. Los regímenes de transferencia del ingreso son eficaces en su meta de reducir la pobreza. Con todo, la situación no es estática. En la década de 1990, algunos países lograron incorporar en sus políticas elementos de todos los modelos de estados de bienestar, con resultados fructíferos.

En conjunto, decidimos que todo ello se reduce a la letra pequeña en el diseño del estado de bienestar; lo importante no es el tamaño del estado de bienestar, sino su estructura interna. La estructura de la incentivación en algunos sistemas de prestaciones tiene potencial para ocasionar efectos económicos adversos. Si el sistema de pensiones en una población que envejece, en la que la oferta de mano de obra se está contrayendo, continúa aportando incentivos para la jubilación anticipada, el resultado será claramente de pérdidas, salvo que la reducción de la capacidad productiva pueda verse compensada plenamente con el capital.

Llegados a este punto, deberíamos regresar al razonamiento perfilado en el Capítulo 1, en el que se llegó a la conclusión de que todas las sociedades requieren un determinado nivel global de transferencias entre las personas activas y las inactivas. Cuánto de esto llegará a formalizarse dependerá no sólo de la capacidad administrativa, sino también de los objetivos de la sociedad en lo que respecta a la equidad y a valores tales como la solidaridad. Estos objetivos pueden cambiar en

consonancia con la evolución económica, pero no se establecen principalmente por motivos económicos. Se necesita entender de qué manera el propio sistema de transferencias genera efectos económicos positivos o negativos que afectan al logro de esas metas sociales. El papel de los analistas, planificadores y gestores financieros de la protección social debería ser el de controlar las ineficacias productivas potenciales.

No hay por qué aferrarse a ideologías y permanecer arraigados a regímenes de protección social públicos o privados. Donde haya una esfera de acción para la prestación de los servicios del estado de bienestar por el mercado y buenas razones (no precisamente las del sentido común) para suponer que el mercado por sí mismo o los mecanismos como los del mercado en un sector público, pueden entregar los bienes con mayor eficacia y eficiencia, ¿por qué no sacar provecho del mismo? Sin embargo, es un concepto erróneo el de que más mercado significa menos normas. Para que los mercados funcionen correctamente, los gobiernos necesitan tener su metas bien claras y explícitas. Los objetivos públicos pueden alcanzarse con medios privados, pero ello requiere que los gobiernos estén conscientes de posibles deficiencias y mantengan la capacidad para intervenir y aplicar las políticas públicas, siempre que sea necesario. La prueba final de si el suministro público o el privado es superior debería ser simplemente si los sistemas logran o no logran sus metas de otorgamiento de las prestaciones, y si lo hacen con el menor costo posible.

Al abordar la última cuestión de si el estado de bienestar seguirá siendo viable en el futuro, hemos sostenido que hay espacio para un estado de bienestar extensivo. La globalización, las cambiantes pautas sociales y las poblaciones que envejecen ejercen una presión sobre los estados de bienestar integrales: una presión para modernizar ordenamientos obsoletos³³. Modernizar, sin embargo, no es necesariamente igual que reducir. No hay argumentos convincentes para recortar el gasto social siempre que los regímenes estén adecuadamente diseñados y los contribuyentes acepten la carga. La voluntad de pagar depende esencialmente de si se percibe que las transferencias están razonablemente libres de despilfarro, ya que nadie está dispuesto a financiar el ocio de otros si con ello aumenta su propia carga impositiva. No podemos permitir un comportamiento de «captación de rentas» y de derroche, pero sí un estado de bienestar que proporcione prestaciones decentes.

³³ Para un análisis más extenso, véase OIT (2000a).

Una lista de preguntas para analistas de política social y financieros

Si ha de ponerse a prueba la tolerancia económica de un nuevo o de un antiguo régimen de protección, una lista de preguntas conducentes a la investigación podría ser la siguiente:

1. ¿Cuál es la meta global de la medida: reducir la pobreza, disminuir la desigualdad, recortar el gasto del gobierno?
2. ¿Cuál es la necesidad social específica a la que se refiere la nueva/antigua medida?
¿Hay en estos momentos necesidades más apremiantes? Es decir, ¿está haciendo esta medida un mejor uso de los escasos recursos?
3. ¿Pueden lograrse resultados parecidos a través de otros medios económicos (por ejemplo, políticas alternativas de mercado de trabajo)? Es decir, ¿cuál sería el costo económico de oportunidad si no se introdujera la medida?
4. ¿Qué incentivo de comportamiento crearía esta medida en empleadores, trabajadores y otros actores de la economía? ¿Cómo afectaría la estructura del incentivo al costo de la medida? ¿Afectaría este incentivo al rendimiento económico total?
5. ¿Cambiaría la posición competitiva del país en el mercado global (o en lo relativo a sus principales socios comerciales)? y ¿ocurriría este cambio en un corto o en un largo plazo?
6. ¿Quién sería más eficaz y eficiente en la concesión de prestaciones, el sector público o el sector privado? ¿Qué incentivos se emplean para lograr la eficiencia? ¿Puede estimarse el costo de métodos alternativos de otorgamiento de las prestaciones?

Lecturas complementarias

Para conocer más sobre:

- La mecánica de las interrelaciones entre la economía y la protección social, véase:
 - Scholz *et al.* (2000), Anexo 1, Informe Temático: «Interdependencias entre el desarrollo macroeconómico y la protección social».
- Los efectos económicos de los sistemas de pensiones, consúltese:
 - Gillion *et al.* (2000), Capítulo 13: «Efectos económicos».
- La economía de la asistencia sanitaria, véase:
 - Cichon *et al.* (1999), Informe temático 1: «Conceptos de economía de la salud».

4. EL NEXO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LAS ESTRATEGIAS DE MOVILIZACIÓN DE RECURSOS¹

Los gastos públicos en regímenes de protección social pueden ascender a más de un tercio del PIB, dependiendo del nivel de desarrollo del país, de la composición de su población por edades y de otras características de su empleo y estructura social. La financiación de transferencias de esta magnitud afecta de manera inevitable al sistema de las finanzas públicas: directamente, cuando el gobierno asigna prestaciones y las financia con cargo a los ingresos generales o por medio de cotizaciones, o indirectamente, cuando las instituciones privadas asignan prestaciones y las financian con cotizaciones que forman parte de la carga global de impuestos y cotizaciones que recaen sobre los ciudadanos.

En este capítulo se pretende explorar las múltiples vinculaciones directas e indirectas entre la financiación de la protección social y los presupuestos públicos que los analistas financieros han de tener en cuenta. Las transferencias de protección social afectan por entero a la política fiscal incluso en países en los que se organizan a través de entidades paraestatales independientes o en los que se subcontratan con el sector privado partes de su suministro y financiación. En última instancia, todas ellas se financian de la misma base de recursos: el ingreso de las unidades familiares y los beneficios de las empresas. El porcentaje de recursos disponibles para la financiación de la protección social es indudablemente finita y se limita a un determinado porcentaje de la base general de recursos. Este nexo es el contexto respecto del cual se explorarán las posibilidades de desarrollo de estrategias nacionales que ten-

¹ Este capítulo se remite en gran medida al Capítulo 14, «Las consecuencias para las finanzas públicas», escrito por Michael Cichon, en Gillion *et al.* (2000). Sin embargo, se ha ampliado para cubrir prestaciones diferentes de las pensiones y se lo ha revisado en su totalidad.

gan como objetivo la movilización de recursos para el sector de la protección social.

4.1. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LAS CUENTAS NACIONALES Y GUBERNAMENTALES

En el Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas (SCN), la estructura contable que se utiliza con mayor frecuencia², las prestaciones sociales públicas —tanto si las financia directamente el gobierno como los organismos públicos autónomos— se consideran gasto del gobierno y aparecen en las cuentas generales del mismo. Estas cuentas incluyen todos los ingresos y gastos del sector del gobierno; cubren, por tanto, los ingresos y los gastos de los gobiernos central, regional, provincial (si es aplicable) y local, así como los de algunas organizaciones paraestatales autónomas, como las instituciones de la seguridad social.

Todas estas cuentas, o un subconjunto de éstas, pueden combinarse en una sola cuenta consolidada. Las estadísticas financieras del Fondo Monetario Internacional (FMI), por ejemplo, ofrecen cuentas consolidadas de gobiernos centrales que combinan el ámbito presupuestario de estos últimos con los regímenes de seguridad social que operan a escala nacional³. La consolidación no significa simplemente la adición de todos los componentes del ingreso y del gasto de las diversas cuentas correspondientes a los diferentes niveles de prestaciones, puesto que es frecuente que los niveles contables (o los niveles del gobierno) estén conectados mediante un complejo sistema de transferencias. Los gobiernos regionales pueden recibir transferencias del gobierno central al tiempo que subvencionan a los gobiernos locales. Las instituciones de la seguridad social podrían recibir transferencias del gobierno o transferir el exceso de cotizaciones a las cuentas del gobierno central. Las diversas transferencias entre niveles de gobierno se compensan mutuamente cuando se establece una cuenta resumen de todo el sector del gobierno.

La partida que permite equilibrar la cuenta consolidada del gobierno (central) o la cuenta del gobierno general (que técnicamente se conoce como «endeudamiento neto u otorgamiento neto de préstamos», o «saldo de caja», o también «requerimiento de empréstitos del sector público», en la terminología empleada en el Reino Unido) indica si el sector del gobierno general se encuentra en superávit o en déficit. Las cuentas componentes de los diferentes niveles de gobierno, incluida la cuenta de la seguridad social, contribuyen a seguir la trayectoria de un déficit o de un superávit. Esto significa implícitamente que los déficit

² Véase Naciones Unidas (1968), p. 25.

³ Véase FMI (1997a, 1997b).

corrientes en instituciones de la seguridad social forman parte del déficit nacional.

El superávit o el déficit mide la diferencia entre los ingresos y gastos corrientes. En el caso de prestaciones monetarias de corta duración (por ejemplo, prestaciones de maternidad y de enfermedad), este enfoque podría ofrecer un panorama completo de la situación financiera de un programa de seguridad social. Se espera normalmente que los ingresos y los gastos de regímenes de prestaciones de corta duración alcancen el equilibrio dentro de un año. Los regímenes de pensiones de la seguridad social cuyas cuentas estén en equilibrio no contribuyen a los déficit nacionales en términos de la cuenta general consolidada del gobierno. Sin embargo, el equilibrio de las cuentas anuales no es necesariamente señal de una sólida situación financiera del régimen de pensiones, que podría no estar aún debidamente financiado para el largo plazo. Por tanto, por implicación, las cuentas nacionales actuales tampoco logran dar un panorama completo de las obligaciones financieras del gobierno en lo que respecta a la financiación del régimen de pensiones. La concentración en los equilibrios anuales es una de las principales deficiencias de las cuentas nacionales actuales para la evaluación de las obligaciones del gobierno respecto de todas las prestaciones de seguridad social que puedan acumular reservas importantes o una deuda futura potencial, principalmente las pensiones de la seguridad social o los regímenes de pensiones de la administración pública.

Esta práctica internacional estándar indica que, en la lógica del SCN y de las Estadísticas Financieras Internacionales del FMI, las prestaciones de seguridad social otorgadas por instituciones públicas o por organismos gubernamentales de nivel inferior se consideran gasto del gobierno de la misma manera que las prestaciones que el gobierno central organiza y financia directamente. En efecto, desde una perspectiva contable la concesión de prestaciones a través de regímenes autónomos de seguridad social se considera una forma simplemente distinta de la organización o del suministro a cargo del gobierno. Los métodos contables del FMI y de las Naciones Unidas subsumen las cotizaciones a la seguridad social en los ingresos fiscales.

Sin embargo, la contabilidad nacional actual no cubre en principio el gasto nacional total en materia de protección, tanto público como privado, o la financiación del mismo. La contabilidad incompleta de los pasivos y los activos es la segunda deficiencia importante de las cuentas nacionales ordinarias con respecto a la contabilidad de las pensiones y de la seguridad social. La concesión de prestaciones por parte de entidades privadas, como los empleadores, regímenes privados de pensiones profesionales y compañías de seguros de vida, no figura en las cuentas del gobierno. Y lo que es más importante, esto incumbe también al otorgamiento de pensiones o de asistencia sanitaria que exige la ley pero

que gestionan, como en Suiza, compañías privadas de seguros. Este efecto no sólo distorsiona las comparaciones internacionales del gasto social nacional basado exclusivamente en las cuentas del gobierno, sino que también podría dar lugar a una subestimación del total de las obligaciones potenciales del gobierno a largo plazo para la financiación de las prestaciones sociales. Algunas de estas obligaciones son implícitas y contingentes, como las garantías del gobierno para los regímenes de pensiones privados, que no hacen sino conducir a gastos concretos cuando los regímenes privados fallan. Estas obligaciones son de difícil justificación en cualquier sistema contable. Otras son de carácter implícito y oculto, como las subvenciones fiscales para regímenes privados de pensiones y de asistencia sanitaria, que representan ingresos a los que el gobierno ha renunciado (gastos fiscales), pero que en realidad deberían contabilizarse como parte implícita del gasto total del gobierno en pensiones o en seguridad social.

Esto no significa que el ingreso y el gasto de regímenes no públicos de pensión no se contabilicen en las cuentas nacionales ordinarias: las cotizaciones de los individuos a regímenes privados de capitalización, y las prestaciones que reciben, deben figurar en las cuentas de ingresos y de gastos de las unidades familiares, en tanto que las cotizaciones de los empleadores han de figurar en las cuentas de producción y de ahorro del sector privado. Esto viene a subrayar los peligros de comparar el tamaño del estado del bienestar únicamente tomando como base las cuentas del gobierno, especialmente entre países que pueden tener proporciones muy diferentes de prestaciones de seguridad social derivadas de fuentes públicas y privadas.

En principio, las cuentas de todos los gastos e ingresos de la protección social identificables sólo pueden figurar en las cuentas nacionales de gastos sociales (presupuestos del gasto social) que se utilizan en países de la Unión Europea⁴. Son herramientas esenciales para la administración global del sector social en un plano macroeconómico. Los *presupuestos sociales* recogen el gasto de todas las transferencias sociales nacionales, incluido el gasto en concepto de prestaciones financiadas y administradas por entidades privadas, pero exigidas o promovidas por la ley o acordadas en convenios colectivos entre empleadores y trabajadores. Además de las pensiones y de otras prestaciones de larga duración, se incluyen prestaciones de asistencia sanitaria y prestaciones monetarias de corta duración, así como bienes y servicios en especie. Las cuentas las relacionan con la totalidad de las fuentes de financiación, que incluyen cotizaciones obligatorias de seguridad social y de seguros privados, cotizaciones facultativas, cotizaciones complementa-

⁴ Véase, por ejemplo, EUROSTAT (2000).

rias, obligaciones del empleador y cotizaciones atribuidas así como la financiación a través de impuestos.

Sólo cuando se establece tal contabilidad social integral y se la proyecta bajo supuestos económicos y demográficos realistas podrá evaluarse la posibilidad de que el sistema global nacional de protección social (SNPS) sea sostenible a largo plazo. Además, únicamente entonces se podrá evaluar en qué medida la financiación de las transferencias sociales afectará al presupuesto el gobierno^{5,6}. Algunos países incluyen también los ingresos fiscales estimados a los que se renunció al concederse desgravámenes fiscales: en Alemania, por ejemplo, los beneficios fiscales indirectos representaron el 7,6 por ciento de todo el gasto social en 1993⁷. La metodología se explica ampliamente en Scholz et al. (2000).

En muchos países (por ejemplo, en Turquía), el gobierno cubre o ha cubierto durante largo tiempo el déficit de las instituciones de seguridad social, Esta vinculación del presupuesto es más o menos automática. Sin embargo, no es ésta la única manera de relacionar los presupuestos del gobierno y los presupuestos de la seguridad social, como se verá en las secciones siguientes.

4.2. VÍNCULOS FINANCIEROS ENTRE LOS RÉGIMENES DE PROTECCIÓN SOCIAL Y LA CONTABILIDAD DEL GOBIERNO

Existen diversas maneras en que las cuentas de la seguridad social y las cuentas del gobierno se vinculan explícita o implícitamente y en

⁵ Por ejemplo, si un país introduce un nuevo régimen de pensiones con una fórmula de pensiones relativamente generosa (como sucedió en muchos países de África, el Caribe y Latinoamérica), financiado con arreglo a un régimen de capitalización parcial, es decir, mediante una tasa de cotización que durante los primeros años es mucho más alta que las cotizaciones que serían necesarias para cubrir el bajo costo inicial, el gobierno podría solicitar fondos en préstamo a los regímenes e invertir en infraestructura nacional financiando, por ejemplo, una extensa infraestructura para la asistencia sanitaria. El presupuesto social apropiado mostrará que el flujo monetario entre los regímenes y las cuentas del gobierno descenderá en algún momento, e incluso tendrá que invertir su sentido; de lo contrario, será necesario aumentar las tasas de cotización de los regímenes de pensiones. La planificación financiera del gobierno ha de estar preparada para estos acontecimientos: o ha de preparar al público con mucha anticipación para tasas de cotización más elevadas o ha de estar preparado para amortizar algunos de sus préstamos e incluso podría tener que suprimir otros gastos (por ejemplo, en asistencia sanitaria y en otras transferencias sociales) para poder estar en condiciones de retirar fondos del régimen. El caso sería el mismo si el gobierno tuviera que pedir empréstitos de los regímenes privados de seguros de pensiones.

⁶ Los principios del presupuesto social se explican detalladamente en el texto sobre presupuesto social de esta serie técnica (véase Scholz *et al.*, 2000).

⁷ Véase Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales (1994).

las que la financiación de la protección social afecta a las posiciones financieras del gobierno a corto y a largo plazo.

Esencialmente, son tres las maneras de organizar el suministro de prestaciones de protección social:

- suministro por el gobierno, en el que los organismos o los departamentos gubernamentales otorgan las prestaciones;
- suministro por instituciones públicas, en la que instituciones públicas autónomas otorgan las prestaciones; y
- suministro privado, en el que las entidades privadas (régimenes de seguros privados, régimenes de pensiones profesionales y empleadores) conceden las prestaciones.

Son tres también las fuentes de financiación de los régimenes de protección social:

- impuestos, por los que las prestaciones se financian o se cofinancian simplemente mediante asignaciones de los ingresos generales o de impuestos asignados con fines específicos;
- cotizaciones a la seguridad social, por las que se pagan las prestaciones mediante cotizaciones obligatorias recaudadas de los empleadores y de los trabajadores (éstas incluyen cotizaciones obligatorias a los régimenes privados de pensiones, de asistencia sanitaria o de accidentes que se cobran como un porcentaje de los ingresos sujetos a seguro); y
- fuentes privadas, como las primas de seguros privados o las cotizaciones que se atribuyen a un empleador, o a los empleados, que financian las pensiones directamente de los ingresos corrientes de una empresa o por medio de salarios a los que se ha renunciado, asignados en base a los convenios colectivos o a obligaciones legales (se excluye aquí la financiación totalmente voluntaria individual).

La Tabla 4.1 enumera algunos de los principales ejemplos de las posibles combinaciones de otorgamiento de prestaciones y de fuentes de financiación.

Además del suministro y financiación fiscal del gobierno de la asistencia social, el ingreso de la mayoría de los régimenes procede de una combinación de diferentes fuentes. Los ingresos fiscales generales suelen ser una fuente importante de ingreso, incluso en sistemas que no se financian predominantemente con impuestos. En la mayoría de los casos, los recursos del gobierno fluyen en forma de asignaciones abiertas u ocultas para los régimenes de seguridad social nacionales, e incluso

Tabla 4.1

COMBINACIONES DE TIPOS DE SUMINISTRO Y FINANCIACIÓN DE PRESTACIONES DE PROTECCIÓN SOCIAL EN ORDENAMIENTOS SELECCIONADOS DE PROTECCIÓN SOCIAL NACIONAL

	<i>Suministro del gobierno</i>	<i>Suministro público institucional</i>	<i>Suministro privado</i>
Financiación por impuestos	<p>(1) Regímenes de asistencia social: casi en todas partes</p> <p>(2) Regímenes de asistencia sanitaria: regímenes nacionales de salud (Reino Unido, algunas ex colonias británicas), regímenes de administración pública (países escandinavos); regímenes nacionales de seguro de salud (por ejemplo, Canadá)</p> <p>(3) Regímenes de pensión: Por ejemplo, Dinamarca (primer pilar), Australia, República de Sudáfrica (régimen de asistencia social)</p>	<p>(1) Regímenes de asistencia social</p> <p>(2) Regímenes de asistencia sanitaria</p> <p>(3) Regímenes de pensiones: Por ejemplo, Suecia (garantías de pensión básica)</p>	<p>(1) Regímenes de asistencia social</p> <p>(2) Regímenes de asistencia sanitaria</p> <p>(3) Regímenes de pensiones: regímenes de pensiones de segundo pilar para empleados públicos, por ejemplo, Estados Unidos</p>
Financiación por cotizaciones	<p>(1) Regímenes de asistencia social</p> <p>(2) Regímenes de asistencia sanitaria</p>	<p>(1) Regímenes de asistencia social</p> <p>(2) Regímenes de asistencia sanitaria: todos los regímenes de seguro social en Latinoamérica (por ejemplo, México), en Europa (Austria, Alemania, Francia), Asia (Tailandia) y regímenes operados por el seguro social en el África francófona</p>	<p>(1) Regímenes de asistencia social</p> <p>(2) Regímenes de asistencia sanitaria: seguro privado obligatorio en Suiza</p>

Tabla 4.1 (cont.)

	<i>Suministro del gobierno</i>	<i>Suministro público institucional</i>	<i>Suministro privado</i>
	(3) Regímenes de pensiones (Por ejemplo, Estados Unidos, Chipre, Canadá, Irlanda)	(3) Regímenes de pensiones: todos los regímenes de seguro social en Latinoamérica (por ejemplo, México), Europa (Austria, Alemania, Francia), Asia (China) y regímenes que opera el seguro social en países de habla francesa y algunos países de habla inglesa de África (por ejemplo, Ghana), también Suecia (garantías de pensión básica)	(3) Regímenes de pensiones: Suiza, Australia (segundo pilar obligatorio), Chile (regímenes de ahorro obligatorios)
Financiación de fuentes privadas	(1) Regímenes de asistencia social (2) Regímenes de asistencia sanitaria (3) Regímenes de pensiones: algunos regímenes de pensiones de segundo pilar para empleados del gobierno	(1) Regímenes de asistencia social (2) Regímenes de asistencia sanitaria (prestaciones optativas en algunos regímenes de seguro social) (3) Regímenes de pensiones: (¿prestaciones voluntarias en algunos regímenes de seguro social?)	(1) Regímenes de asistencia social (2) Regímenes de asistencia sanitaria: seguro privado en los Estados Unidos y en algunos países del Caribe (3) Regímenes de pensiones: por ejemplo, Alemania, Francia (regímenes de segundo pilar)

Fuente: Administración de la Seguridad Social de los Estados Unidos.

hay ejemplos en los que circulan a las cuentas de compañías aseguradoras privadas, por ejemplo, cuando los gobiernos contribuyen a regímenes de pensiones o de asistencia sanitaria gestionados privadamente en nombre de sus propios empleados o cuando otorgan concesiones impositivas a empleadores o a trabajadores que cotizan a un régimen privado de pensiones.

Al mismo tiempo, no todo el ingreso corriente de los regímenes del seguro social, en particular de los regímenes de pensiones, puede utilizarse para financiar las pensiones concurrentes. Los recursos fluyen de los regímenes de pensiones al sector privado o a las cuentas del gobierno cuando las reservas del seguro social o del seguro privado se prestan a los gobiernos o a las compañías privadas.

Como consecuencia, son muchas las transferencias de recursos financieros, explícitas o implícitas, condicionales o incondicionales, recurrentes u ocasionales, entre las cuentas del gobierno y los regímenes de protección social, incluso si estos últimos son oficialmente independientes.

4.2.1. Flujos financieros de los regímenes de seguridad social a las cuentas del gobierno

El debate en torno a los déficit públicos y al elevado gasto público global en protección social puede ocultar el hecho de que algunos presupuestos gubernamentales se han beneficiado de la existencia de regímenes nacionales de pensiones. Los regímenes recientes de pensiones producen normalmente grandes superávit durante sus primeros años, por tratarse de un período en el que se suelen recaudar cotizaciones sustanciales pero se pagan pocas pensiones, o tal vez ninguna. En los regímenes con concesión directa del gobierno y financiación específica de las pensiones (por ejemplo, a través de impuestos sobre las nóminas), estos superávit podrían ser absorbidos simplemente en el presupuesto general del gobierno. Los regímenes de pensiones de la seguridad social de la mayoría de los países de Europa central y oriental, por ejemplo, transfirieron superávit durante muchos años a la cuenta general del gobierno. La cantidad de dinero recaudado mediante altas cotizaciones a la seguridad social cobradas a los fondos de salarios de las empresas, no guardaban relación alguna con los gastos de las prestaciones actuales o de las esperadas en el futuro. Las cotizaciones a la seguridad social eran así, simplemente una forma más de impuestos.

Además, los regímenes recientes de pensiones que operan al amparo del modelo de suministro público del seguro social, acumulan reservas importantes. Estas reservas deben ser invertidas. Son muchos los regímenes que invierten en bonos del Gobierno, ya sea por propia elección, ya sea porque están obligados a hacerlo (por ley o por carencia de

mercados financieros operativos). En muchos países estas inversiones se han devaluado por las altas tasas de inflación o han obtenido rendimientos más bajos que los tipos de interés del mercado⁸. En otros casos, los gobiernos se han limitado a obligar a los regímenes a cancelar la deuda del gobierno. En todos estos casos, los regímenes de pensiones de la seguridad social subvencionaron a los presupuestos del gobierno aceptando un tipo de interés bajo, incobrables o no, o tipos de interés reales negativos. En estos casos, las cotizaciones a la seguridad social no son sino otra forma de ayuda fiscal para financiar el gasto corriente del gobierno. Estos tipos de transferencias implícitas de un régimen de seguridad social al presupuesto del gobierno no suelen ser directamente visibles en las cuentas del gobierno⁹.

El Recuadro 4.1 describe la relación entre el presupuesto del gobierno y el Fondo del Seguro Social de Chipre en la década de 1990, cuando el flujo de efectivo del régimen al gobierno se hizo negativo.

Recuadro 4.1. Vínculos entre el presupuesto del gobierno y el Fondo del Seguro Social de Chipre

La información que se presenta aquí utiliza los resultados y las observaciones de una valuación actuarial que realizó la OIT del régimen del seguro social del país (OIT, 2000d).

La Tabla del Recuadro 4.1.1 describe el desarrollo de un flujo neto de efectivo entre el presupuesto del gobierno y las finanzas del Fondo del Seguro Social de Chipre que otorga pensiones, prestaciones monetarias de corta duración y prestaciones de desempleo. El flujo neto de efectivo es el resultado de los vínculos siguientes entre el presupuesto del Fondo y el gobierno: el régimen invierte sus reservas casi exclusivamente en valores del estado; esto representa un flujo positivo de efectivo para el gobierno, abriéndole el acceso a fondos de capital; por otra parte, los flujos negativos de efectivo resultan del hecho de que el gobierno ha de contribuir al régimen mediante su subvención general, que equivale a cerca del 4 por ciento de los ingresos totales sujetos a seguro, y, mediante su propia cotización como empleador; también ha de pagar intereses sobre el dinero que recibe en préstamo del régimen.

⁸ Véase, por ejemplo, Cichon y Samuel (1995).

⁹ En este contexto, la contabilidad nacional añade una interesante connotación al debate sobre regímenes de pensiones de capitalización frente a regímenes de reparto. Si un régimen de seguridad social presuntamente de capitalización invierte todas sus reservas en servicios de inversión del gobierno, y si el gobierno paga los tipos de interés adecuados (indexados según la inflación) y amortiza correctamente el capital prestado, el régimen de pensiones no es más que un régimen combinado de cotizaciones y de un sistema de reparto financiado con impuestos, puesto que las obligaciones para asignaciones de intereses y amortizaciones han de financiarse con cargo a los impuestos generales. En el plano de la contabilidad consolidada del gobierno, el régimen se convierte en un régimen basado en el reparto.

Tabla del Recuadro 4.1.1
Transferencias netas de efectivo entre el presupuesto del gobierno
y el Fondo del Seguro Social de Chipre, 1988-97
(en miles de libras de Chipre)

Año	Flujo de caja positivo	Flujo de caja negativo			Flujo de caja neto al gobierno ²
	Nuevos préstamos que el régimen otorga al gobierno ¹	Subvención general al gobierno	Cotizaciones del gobierno como empleador	Pago de intereses sobre el dinero prestado	
1988	64.969	26.417	16.174	21.889	489
1989	72.488	29.005	17.406	26.390	-313
1990	82.628	32.548	19.295	31.273	-488
1991	86.324	34.950	20.891	36.651	-6.168
1992	104.747	39.453	22.001	42.912	381
1993	123.247	49.634	26.163	52.337	-4.887
1994	141.643	56.204	31.918	61.239	-7.718
1995	146.213	59.108	30.683	70.736	-14.314
1996	155.067	63.826	34.340	80.934	-24.033
1997	160.816	67.393	38.970	91.899	-37.446

¹ Igual al ingreso total del régimen menos el gasto del régimen.

² Igual al ingreso por cotizaciones del sector privado menos el gasto del régimen.

Fuente: OIT (2000d).

El movimiento de efectivo neto se convirtió en negativo en 1989 y siguió aumentando cada año, como puede apreciarse en la Tabla del Recuadro 4.1.1. Esta tabla muestra que, en la práctica, el gobierno no hace sino pagar la diferencia entre el gasto total del régimen y el ingreso por cotizaciones del sector privado. Esa relación de flujo de efectivo no puede identificarse al leer la legislación. Ésta reglamenta simplemente las responsabilidades financieras del gobierno respecto del fondo, es decir, el pago de una subvención general y el pago de cotizaciones como empleador. Las reglamentaciones financieras requieren que el régimen invierta en bonos del Estado y que el gobierno pague un determinado tipo de interés, que mantiene una relación fija con la tasa Lombard.

Sin ulteriores aumentos en la tasa actual de cotización combinada del 16,6 por ciento (incluida la contribución del gobierno) para los pilares básico y complementario del sistema, la subvención del gobierno seguirá creciendo. En el caso de Chipre, y contrastando con muchos otros países, esto no causa sorpresa al gobierno, ya que encarga revisiones actuariales periódicas y es plenamente consciente de las proyecciones de los movimientos de efectivo en las próximas décadas. Al concebirse el régimen

en su forma actual a principios de la década de 1980, el gobierno adoptó la decisión deliberada de recibir empréstitos del régimen cuando el país estaba entrando en una etapa determinante de su desarrollo económico. Era consciente de que en algún momento las inversiones del régimen en valores del Estado tendrían que devolverse. Las alternativas abiertas al gobierno, actualmente debatidas en el consejo consultivo tripartito, son aumentar la tasa de cotización y comprar algún tiempo antes de iniciarse el período de amortización o, sencillamente seguir incrementando las asignaciones netas al Fondo.

4.2.2. Flujos y vínculos entre las cuentas del gobierno y los regímenes de protección social

La participación directa del gobierno en la financiación de la protección social no se limita a la financiación completa de las prestaciones, como ocurre en el caso del sistema de pensiones básicas de los Países Bajos o del Servicio Nacional de Salud (SNS) del Reino Unido. Los gobiernos pueden subvencionar asimismo los regímenes de pensiones de la seguridad social mediante una subvención general (que es el caso de Chipre, como se ha visto). En otros países, las subvenciones del gobierno transfieren sumas específicas o porcentajes del gasto total en prestaciones para compensar al régimen por tareas específicas que se consideran propias del gobierno general: en Alemania; por ejemplo, el Ministerio de Finanzas transfiere un porcentaje fijo del gasto en prestaciones a los regímenes de pensiones del seguro social. Los gobiernos también contribuyen con frecuencia a los regímenes de pensiones de la seguridad social o a los regímenes privados de pensiones, como ocurre en el caso en Suiza, a través de las cotizaciones del empleador para sus propios empleados¹⁰.

La financiación pública de los costos transitorios —que vencen cuando un país está reformando su régimen de pensiones de la seguridad social de un sistema de reparto o de un régimen de prestación definida (PD) de capitalización parcial, a un régimen de cotización definida (CD) basado en la capitalización— es otra modalidad de financiación explícita de un régimen nacional de pensiones por parte del gobierno. Este podría fi-

¹⁰ Por otra parte, el hecho de que el gobierno otorgue directamente las prestaciones, no significa automáticamente que los regímenes estén financiados en su totalidad mediante los impuestos generales. Es muy posible que los gobiernos ejecuten un ordenamiento tipo de seguro social que recaude cotizaciones de la misma manera que un régimen autónomo de seguro social (como en los Estados Unidos, por ejemplo). Incluso regímenes con prestaciones universales para cada residente podrían recaudar cotizaciones (o impuestos específicamente asignados) que ayudasen a financiar las prestaciones (como en el Reino Unido).

nanciar estas obligaciones adicionales a través de aumentos inmediatos de impuestos, utilizando los ingresos procedentes de las privatizaciones, mediante préstamos del mercado de capitales, o incluso mediante préstamos del nuevo régimen de pensiones que está acumulando abundantes reservas en sus primeros años; o podría emitir bonos de reconocimiento, que son bonos que satisfacen los derechos de pensión de los beneficiarios del antiguo régimen de pensiones. De este modo, los bonos de reconocimiento transforman una deuda del gobierno (que es equivalente al valor actual de todos los derechos de pensión de todos los jubilados actuales, así como los derechos adquiridos de todos los que cotizaban en el momento de la reforma) en una serie de transferencias anuales del presupuesto al nuevo régimen de pensiones.

La utilización de préstamos o de bonos de reconocimiento, extiende la financiación de la transición durante varias décadas, o incluso a lo largo de varias generaciones de personas aseguradas. En este contexto, debería observarse que la emisión de bonos de reconocimiento, o la promesa de financiar un gasto transitorio definido, transforma una obligación condicional del gobierno en una obligación incondicional. Las promesas de pensión que están garantizadas por los gobiernos, o incluso financiadas directamente por los mismos, son, por lo general, condicionales, como las obligaciones relacionadas o contingentes del gobierno, que suelen ajustarse, en la práctica, a restricciones fiscales y financieras. Los bonos, u otras formas de financiación y de deuda definida, son obligaciones incondicionales. Estos cambios podrían ser políticas adecuadas por una variedad de razones que no son de índole fiscal, pero que reducen notablemente la flexibilidad de los gobiernos al ocuparse de las futuras situaciones financieras. La limitación de la flexibilidad financiera en el futuro se hace aún más marcada cuando los gobiernos emiten bonos indexados según la inflación, con el fin de permitir que la industria de los seguros privados otorgue pensiones indexadas con arreglo a los precios.

La Tabla 4.2 muestra el grado de financiación del ingreso general dentro del régimen nacional público de protección social¹¹ en países seleccionados. Se han elegido los países de acuerdo con sus sistemas de otorgamiento y financiación de pensiones básicas, que van desde regímenes bajo el sistema de otorgamiento a cargo del gobierno (Australia, Países Bajos, Reino Unido) y desde aquellos en los que predomina el suministro de prestaciones de seguridad social mediante instituciones públicas autónomas (Austria, Bulgaria, Egipto) hasta regímenes que asumen el modelo de suministro privado (Chile). Todos presentan alguna modalidad de sistema de financiación combinada. Incluso en el Rei-

¹¹ Se incluyen pensiones, prestaciones de corta duración y de salud, prestaciones de desempleo y asistencia social.

no Unido, al que se suele citar como caso típico de financiación de la protección social con cargo a los ingresos generales, las cotizaciones a la seguridad social representan casi una tercera parte de la financiación total de la seguridad social. En Chile, con su énfasis puesto en la financiación privada, al finalizar la década de 1990 las prestaciones vigentes se financiaban abrumadoramente mediante los ingresos generales. Ello se debe a que el gobierno sólo recaudaba las cotizaciones de quienes decidieran permanecer en el sistema antiguo. Las cotizaciones no fueron suficientes para cubrir las prestaciones otorgadas con arreglo a la legislación anterior, de modo que hubo que financiar esas prestaciones a partir de los ingresos generales.

Tabla 4.2
CONTABILIDAD SIMPLIFICADA DEL GOBIERNO CENTRAL
(como % del PIB), PAÍSES SELECCIONADOS,
MEDIADOS DE LA DÉCADA DE 1990

	<i>Austria</i> (1994)	<i>Australia</i> (1995)	<i>Bulgaria</i> (1995)	<i>Chile</i> (1995)	<i>Egipto</i> (1993)	<i>Países</i> <i>Bajos</i> (1995)	<i>Reino</i> <i>Unido</i> (1995)
Gastos							
— Asistencia social y seguridad social	18,8	9,2	10,5	6,4	3,0	18,8	13,0
— Salud	5,5	3,7	1,4	2,3	0,7	7,4	5,8
— Otros	16,2	14,5	29,6	10,5	23,7	24,6	23,0
Total	40,5	27,4	41,6	19,2	27,4	50,9	41,3
Ingresos							
— Impuestos	18,8	22,2	20,3	16,5	14,2	23,8	27,3
— Cotizaciones a la seguridad social	14,1	0,0	7,7	1,3	2,6	19,2	6,2
— Pensiones	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
— Otros ingresos	3,3	2,5	8,4	3,8	13,8	3,1	3,0
Total	36,2	24,6	36,4	21,5	30,6	46,1	36,5
Superávit/Déficit	-4,2	-2,8	-5,2	2,3	3,2	-4,7	-5,3
Participación del ingreso general en la financiación del sector social como % del gasto social total	41,98	100,0	35,36	85,05	28,86	26,92	66,83

Fuente: Datos del FMI.

El Recuadro 4.2 muestra la manera en que los costos transitorios pueden afectar en el largo plazo a la situación financiera del gobierno, a través del ejemplo de Chile, que fue el primer país que pasó de un régimen de pensiones de seguro social de prestación definida (PD) a un régimen obligatorio de CD a comienzos de la década de 1980.

Los pormenores de la Tabla 4.2, que se basan en datos de la contabilidad de gobiernos del FMI, se limitan a medir los flujos financieros explícitos en el sector social, y de éstos a los regímenes de pensiones públicas básicas. En general, la contabilidad del gobierno no expone indirecta o implícitamente el pasivo del gobierno en la financiación de los regímenes de pensiones públicos y privados, que son objeto de análisis en la sección siguiente.

Recuadro 4.2. Compromiso financiero a largo plazo del gobierno con un sistema de pensiones privatizado: el caso de Chile¹

La célebre reforma de pensiones de Chile sustituyó en 1980 el régimen de pensiones de prestación definida (PD) del seguro social por un sistema obligatorio de ahorro. Los cotizantes pueden afiliarse a un fondo de pensiones (Administradoras de Fondos de Pensiones, o AFP) de su elección y asignar un 10 por ciento de sus ingresos sujetos a seguro a sus cuentas individuales. La AFP invierte estos ahorros y el saldo de las cuentas individuales se convierte en pensiones a través de la compra de rentas vitalicias de compañías de seguros de vida o del llamado retiro programado por el que los afiliados deducen una determinada cantidad que se calcula tomando como base el saldo remanente y su esperanza de vida. La protección de invalidez y supervivientes se compra como complemento en forma de contratos colectivos de seguro privado.

El gobierno sigue desempeñando un papel vital en el sistema como financiador de los costos transitorios y garante de un ingreso mínimo para la vejez.

Su función como financiador de los costos transitorios consiste básicamente en cubrir el déficit del antiguo régimen de PD que se está suprimiendo progresivamente, pero que todavía asigna pensiones a personas que ya estaban jubiladas o cercanas a la jubilación, al introducirse el nuevo régimen. Además, el gobierno financia bonos de reconocimiento, que representan el valor actual de los derechos de pensión ganados con arreglo al sistema anterior. Son básicamente un valor ficticio que se ajusta según la inflación y devenga una tasa real de rendimiento garantizado del 4 por ciento anual. La asignación de estos bonos vence solamente cuando el receptor se jubila.

¹ Existe una extensa documentación sobre el régimen de pensiones y los efectos de la reforma. La información del Recuadro se extrajo de Arenas de Mesa y Benavides Salazar (2003) y de Gillion *et al.* (2000).

Como garante de una renta mínima de vejez, el gobierno ha de proteger una tasa mínima de rendimiento de las cuentas individuales (aun cuando la mayor parte de ese riesgo esté cubierto por reservas de contingencia de las AFP requeridas por ley) y actúa como asegurador final si las compañías aseguradoras privadas que vendieron las rentas vitalicias o que están pagando la pensión de invalidez, se declaran insolventes. La parte principal de la garantía, sin embargo, consiste en pagar pensiones mínimas a personas que, tras 20 años de cotizaciones, no cuentan con el

Tabla del Recuadro 4.2.1
Chile: Déficit de las pensiones sociales (como % del PIB),
1981-2000

<i>Año</i>	<i>Régimen antiguo de pensiones</i>	<i>Pensiones militares</i>	<i>Pensiones de asistencia social</i>	<i>Bonos de reconocimiento</i>	<i>Pensiones mínimas</i>	<i>Total</i>
1981	1,6	2,0	0,2	0,0	0,0	3,8
1982	3,9	2,1	0,3	0,1	0,0	6,4
1983	4,4	2,1	0,4	0,2	0,0	7,1
1984	4,7	2,2	0,5	0,2	0,0	7,6
1985	4,0	2,0	0,5	0,2	0,0	6,7
1986	4,0	1,9	0,5	0,3	0,0	6,7
1987	3,5	1,7	0,5	0,4	0,0	6,1
1988	3,2	1,5	0,4	0,4	0,0	5,4
1989	3,4	1,3	0,3	0,4	0,01	5,4
1990	3,2	1,3	0,4	0,5	0,01	5,4
1991	3,2	1,3	0,3	0,5	0,01	5,3
1992	3,1	1,2	0,3	0,5	0,01	5,1
1993	3,1	1,3	0,3	0,6	0,01	5,3
1994	3,0	1,2	0,3	0,7	0,01	5,2
1995	2,7	1,2	0,3	0,7	0,02	4,9
1996	3,0	1,2	0,3	0,7	0,02	5,2
1997	2,9	1,2	0,3	0,8	0,02	5,2
1998	3,1	1,2	0,3	0,9	0,03	5,5
1999	3,1	1,3	0,4	1,1	0,04	5,9
2000	3,1	1,3	0,4	1,1	0,05	6,0
Promedio 1981-2000	3,3	1,5	0,4	0,5	0,0	5,7

Fuente: Arenas de Mesa y Benavides Salazar (2003).

ahorro suficiente para comprar una renta vitalicia a un nivel mínimo de pensión. Además, el gobierno sufraga pensiones básicas de asistencia social a personas de edad que no cumplen con los requisitos establecidos en el sistema. Su compromiso financiero total con el sistema nacional de pensiones se presenta resumido en la Tabla del Recuadro 4.2.1.

Existe alguna incertidumbre en cuanto al momento en que la carga real que resulta de los bonos de reconocimiento y del déficit del sistema anterior alcanzará su punto máximo y comenzará a retroceder, pero debe suponerse que durante una o dos décadas todavía se mantendrán algunos costos transitorios.

Al mismo tiempo, las AFP están acumulando reservas; éstas superaron el nivel del 50 por ciento del PIB en 1998. El interés devengado por ahorros de tal magnitud sería en teoría suficientemente elevado para financiar la mayor parte del déficit nacional de pensiones. En cualquier caso, la deuda total de las pensiones que se ha venido acumulando desde la reforma supera el nivel actual de ahorros de las AFP. El futuro costo fiscal del sistema dependerá principalmente del costo a largo plazo de las provisiones de pensión mínima y del régimen de pensión de asistencia social.

Estos costos consisten a su vez, en el costo explícito de la garantía social, pero también en el costo implícito de la garantía que cubre el posible fracaso de los regímenes privados de las AFP. Si éstas no lograran alcanzar una alta cobertura de población y una elevada densidad de cotizaciones en razón del deficiente cumplimiento de las obligaciones de los afiliados, las obligaciones del gobierno aumentarían en consecuencia. Cabría preguntarse si Chile no podría permitirse convertir la obligación contingente e incierta de proveer asistencia social y pensiones mínimas en una obligación explícita y predecible mediante la introducción de un régimen universal de pensiones mínimas de primer pilar contra la pobreza.

4.2.3. Subvenciones indirectas y obligaciones contingentes

Además de los costos financieros directos, los gobiernos deben hacerse cargo de los costos indirectos o hacerse responsable de los costos potenciales. Cuando los organismos gubernamentales administran directamente las prestaciones de protección social suelen cargar con la parte del gasto administrativo que no podría atribuirse claramente a la administración de las pensiones. Si es el Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales el que administra las prestaciones (como en Chipre), una parte del gasto administrativo del Ministerio también debería financiarse normalmente con cotizaciones al seguro social. Si no es así, el gobierno apoyó al régimen con una nueva transferencia indirecta.

Si el otorgamiento de las prestaciones se subcontrata a entidades privadas (como es el caso en los sistemas de pensiones profesionales de Australia, los fondos de pensiones de las AFP de Chile, o la cobertura obligatoria del seguro de salud de Suiza, entre otros), aún así la concesión de prestaciones genera gastos al gobierno, por cuanto debe supervisar y reglamentar esos organismos privados (por ejemplo, a través de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y

Pensiones de Chile). Otra forma de cofinanciación indirecta del gasto social nacional por parte del gobierno consiste en otorgar exenciones fiscales a individuos o a empleadores que se afilian a regímenes privados profesionales.

A menudo se pasa por alto que los gobiernos subvencionan a los regímenes de financiación privada de asistencia sanitaria. En la mayoría de los países con una infraestructura explícita de asistencia sanitaria del sector público, los regímenes de seguros privados utilizan los servicios públicos. Estos servicios cobran al usuario, pero las cargas no suelen reflejar todo el costo del caso¹². En numerosos países en desarrollo, los cargos al usuario ni siquiera llegan a reflejar todo el costo, porque: (i) la contabilidad de costos en los hospitales y en otros servicios públicos suele ser, en el mejor de los casos, rudimentaria, y (ii) la mayor parte de las personas que no pertenecen a la minoría afortunada que goza de una cobertura de seguro privado o público, no podrían permitirse las cargas que implica el costo total. Los regímenes basados en la comunidad que están haciendo su aparición en numerosos países en desarrollo sólo pueden sobrevivir, por regla general, gracias a que los gobiernos o las autoridades locales les venden servicios a precios subvencionados. Existen otras modalidades de subvención indirecta como, por ejemplo, cuando las consecuencias médicas de los accidentes del trabajo, una obligación originaria del empleador, reciben tratamiento a través de servicios del gobierno.

Sin embargo, otra forma de participación del gobierno en la financiación de las prestaciones está adquiriendo una importancia creciente, en especial después de las reformas que obligaron a las entidades privadas a asumir alguna responsabilidad en el suministro de pensiones en el país. Este es el papel del gobierno como garante financiero, o asegurador último, de los regímenes de seguridad social y de los regímenes privados de pensiones (véase el caso de Chile, Recuadro 4.2). Esta obligación contingente mediante la garantía de la seguridad social o de los regímenes privados de prestaciones puede adoptar diversas formas explícitas o implícitas. Tiene lugar una forma explícita cuando la legislación sobre el seguro social estipula que el gobierno cubra los déficit potenciales de un régimen de seguridad social. Asignaciones de garantía de este tipo existen en varios países europeos (por ejemplo, Bulgaria). En otros casos de garantías directas, los gobiernos podrían garantizar niveles mínimos de prestaciones complementando las pensiones de la seguridad social o las privadas, lo que proporciona un nivel mínimo de prestaciones a cada beneficiario que satisfaga determinadas condiciones (como ocurre en el caso del régimen de pensiones de Chile). Estas

¹² Hay abundantes pruebas para apoyarlo. Se informa de una de las conclusiones más recientes en el estudio de la OIT sobre un fondo de seguro de salud para enfermedades catastróficas potenciales en las Bahamas: véase OIT (2001b).

garantías de prestaciones se conocen algunas veces como obligaciones hipotéticas (véase Heller, 1998). Se ven afectadas por descensos sistémicos del precio de los activos de los regímenes privados de ahorro, o de las obligaciones relacionadas con las caídas de los precios de los activos que desencadenan los desórdenes del mercado.

Se otorga una garantía implícita si, como consecuencia de la presión pública, el gobierno se ve obligado a sacar de apuros a los regímenes privados o de seguridad social que no funcionan adecuadamente: Bag-Kur, el sistema público de los trabajadores independientes de Turquía, es un ejemplo de ello. Una manera indirecta de sacar de apuros a los regímenes públicos y privados que fracasan es la creciente asignación de prestaciones de asistencia social o de subvenciones públicas, si los sistemas privados no están en condiciones financieras de pagar las prestaciones en su integridad o si se otorgan las prestaciones a un bajo nivel. Garantizar un consumo mínimo adecuado y, por tanto, el ingreso de los jubilados, es una tarea inevitable para la mayoría de los gobiernos. Los pensionistas en sociedades que envejecen constituyen una creciente proporción de votantes. La mayoría de los gobiernos elegidos necesitan un alto porcentaje de estos votos, de ahí que no puedan «desentenderse» de la responsabilidad última de salvaguardar su ingreso explícita o implícitamente.

De hecho, los gobiernos, mediante garantías financieras, proveen *de facto* reaseguros a los sistemas públicos y privados de transferencias sociales. De este modo, aun sin financiar directamente las pensiones, los gobiernos garantizan la cobertura de múltiples riesgos, como:

- los acontecimientos negativos imprevistos en la geografía y en la economía del sistema;
- un rendimiento insuficiente de las inversiones (tipos de interés más bajos de lo esperado y precios de activos descendentes);
- una gestión deficiente; y
- una falta de apoyo político a los sistemas vigentes que provocan cambios en el régimen.

Puede ser difícil predecir estos riesgos. Incorporan, sin embargo, importantes compromisos financieros del gobierno. Si este último fuera una compañía de gestión financiera del sector privado, tales compromisos deberían estar justificados por pagos periódicos de primas de reaseguro. Puede concluirse que el monto directo del gasto social en los presupuestos del gobierno que han de financiarse con cargo a los ingresos generales, es más elevado en la concesión directa por el gobierno que con arreglo a los otros modelos. Con todo, en los modelos de otorgamiento indirecto, los gobiernos pueden afrontar importantes riesgos

fiscales ocultos. La concesión indirecta de prestaciones significa también que la capacidad del gobierno para gestionar el desarrollo financiero de la principal pensión nacional, puede ser más limitada que según el sistema de concesión directa. En el modelo de concesión privada, la participación del gobierno en la financiación de las prestaciones podría en teoría reducirse a cero, pero las obligaciones implícitas —y, hasta cierto punto, impredecibles— algunas de las cuales provienen de riesgos del mercado de capitales, que queda en gran medida fuera del control administrativo del gobierno, son mayores que en la concesión institucional pública de las pensiones.

Las cuentas regulares del gobierno y otras cuentas auxiliares que se utilizan normalmente no llegan a registrar las subvenciones indirectas y las obligaciones contingentes. Ello puede deberse, en gran parte, a dificultades técnicas involucradas en la cuantificación de esas obligaciones. Sin embargo, su cuantificación debería formar parte del diseño de una estrategia racional de financiación pública global a largo plazo que incorporara una estrategia de financiación de la seguridad social.

4.3. EFECTO DE LA FINANCIACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LOS DÉFICITS PÚBLICOS Y EN LA DEUDA PÚBLICA

Todos los tipos de gasto público explícito, las subvenciones indirectas y las obligaciones contingentes del gobierno, incluso las de los regímenes de protección social con garantía o financiación pública, pueden dar lugar a déficit anuales en las cuentas del gobierno o de las instituciones. Dado que los déficit anuales son componentes de la deuda, el análisis se centra aquí en el concepto de deuda pública producida por el gasto social. Se concentra en el efecto del gasto directo, puesto que, las subvenciones indirectas y las obligaciones contingentes, por lo general, no se registran, o no completamente, en la contabilidad del gobierno. Debería bastar con aclarar la naturaleza principal del impacto de la financiación de la protección social en los déficit públicos y en la deuda pública.

Ha pasado a ser una práctica común distinguir entre deuda explícita e implícita, en particular en lo que respecta a las pensiones, si bien ambas nociones están cargadas de problemas metodológicos y de definición. Los dos fenómenos se analizan aquí por separado.

4.3.1. Deuda explícita

El análisis antes realizado de los vínculos entre las cuentas actuales del gobierno y la financiación de las pensiones indica que cualquier

situación del gasto registrado de forma explícita en una cuenta negativa consolidada del gobierno contribuye a un déficit y, por tanto, al desahorro público o a la creación de deuda pública. Del mismo modo, una recaudación deficiente de los impuestos, atribuible bien a un diseño pobre de la estructura impositiva del ingreso tributario o bien a una evasión de impuestos, contribuye al déficit y también, por tanto, al desahorro público o deuda.

Si un régimen de protección social (tanto si lo opera el gobierno como si lo administra una institución pública autónoma) tiene sus recursos asignados para fines específicos ya sea en forma de cotizaciones a la seguridad social, ya sea de impuestos para fines específicos, pueden calcularse los saldos positivos o negativos anuales. En consecuencia, es posible calcular la deuda explícita acumulada en el pasado. La acumulación de deuda puede ser rápida, si la caída del ingreso es considerable. Debería incluir los intereses que el gobierno debe pagar a los prestamistas para financiar la deuda acumulada por las subvenciones a las pensiones en caso de un presupuesto global negativo del gobierno, o de ingresos en concepto de intereses a los que se renuncia, que se obtendrían de la cuantía total acumulada de las subvenciones a las pensiones. En este último caso, el gobierno podría haber invertido los recursos en otra parte y habría ganado intereses sobre aquellas inversiones si el régimen de pensiones no hubiera requerido subvenciones. En el caso de Turquía, la OIT estimó en 1995 que, salvo que se cambiara la práctica financiera actual, la deuda (en gran parte de pensiones) se acumularía en una década desde el 1,7 por ciento del PIB en 1995 al 23 por ciento del PIB en 2005.

Si un régimen de pensiones de la seguridad social se financia con cargo a los ingresos generales, no puede calcularse directamente ningún déficit o superávit anual (y, consiguientemente, ninguna reserva o deuda de protección social). La única manera de introducir las nociones de déficit y de deuda consistiría en fijar un determinado nivel arbitrario de gasto aceptable máximo, codificado, por ejemplo, bajo la forma de asignaciones presupuestarias explícitas, y considerar como déficit o superávit (normativo) las desviaciones positivas o negativas del pasado desde ese punto de referencia. Del mismo modo que en el caso de regímenes con ingresos asignados, estos déficit pueden estar vinculados con el superávit o con el déficit público nacional global y, por tanto, con una perspectiva a largo plazo, con ahorros o con deuda.

Sin embargo, incluso en el caso de un régimen con recursos asignados y un saldo negativo, los impuestos o las cotizaciones para fines específicos es posible que nunca hubieran sido diseñadas para cubrir la totalidad de los gastos de pensiones de la seguridad social; las subvenciones del ingreso general siempre podrían haber sido previstas (como en el caso de Chipre o en el del Régimen de Pensiones de los Agricul-

tores de Alemania). Esto es también aplicable al otorgamiento de pensiones a través de instituciones públicas para las que, cuando se determinaran las tasas de cotización, se previera siempre las subvenciones del gobierno. En este caso, es engañoso políticamente elegir los déficit explícitos de la protección social como la única o la principal fuente de deuda pública general.

4.3.2. Deuda implícita

Si la deuda pública explícita es un concepto retrospectivo que resume los déficit reales del pasado, la deuda implícita es un concepto prospectivo. Sólo es aplicable, por regla general, a prestaciones de larga duración (pensiones), a algunas partes del gasto en salud y a los cuidados de larga duración. Normalmente, se espera que los regímenes de prestaciones de corta duración hagan cuadrar sus cuentas dentro del año fiscal, de suerte que no pueda acumularse ninguna deuda implícita futura. La deuda implícita es el resultado de una suma total de los déficit futuros esperados. Dependiendo de la fuente, los términos suelen definirse de dos maneras distintas:

Definición 1

Pensión implícita de seguridad social

deuda = valor actual de todas las prestaciones futuras a jubilados actuales y todos los derechos acumulados de los cotizantes/contribuyentes actuales
menos
 el monto de la reserva inicial del régimen de pensiones.

Definición 2

Pensión implícita de seguridad social

deuda = valor actual de todas las prestaciones futuras a jubilados presentes y futuros
menos
 el monto de la reserva inicial del régimen
menos
 el valor actual de todas las asignaciones de cotizaciones futuras que se esperan de las personas aseguradas actuales y futuras a una tasa inicial de cotización constante.

La primera definición sigue un concepto estricto de seguro privado, mientras que la segunda es una modificación que sigue un enfoque de las finanzas públicas. El Banco Mundial ha utilizado la primera en una publicación muy destacada (1994, pp. 139-140), mientras que la segunda es la que prefieren la OIT y el FMI y es la que el Banco Mundial utiliza habitualmente en sus análisis de países clientes (véase Heller, 1998, p. 17).

En la primera definición, se calcula un monto que (exceptuando la reserva inicial) es igual a la reserva de cierre, que es la reserva que se necesitaría tener disponible para saldar todas las obligaciones financieras con los jubilados y cotizantes actuales que tienen derechos acumulados de acuerdo con la normativa actual del régimen¹³. El nivel de la reserva de cierre puede considerarse como el nivel de capitalización total del régimen. Este monto es asimismo igual a los recursos que se hubieran requerido para cerrar un régimen de seguridad social, a efectos de iniciar uno nuevo, al tiempo que se cumplen todos los compromisos pasados. Ningún régimen importante de seguridad social a escala mundial tiene un nivel de reservas de cierre.

En los regímenes de seguridad social que no estén asegurados exclusivamente por los montos de los recursos financieros invertidos, sino más bien por compromisos y contratos sociales entre generaciones, este nivel de capitalización no es necesario. Tal noción de la deuda puede ser de utilidad para alguna contabilidad intergeneracional, por ejemplo para determinar la cuantía de las cotizaciones que se requerirían en el futuro para saldar las obligaciones de pensión ya acumuladas, pero es de escasa relevancia como indicador de la situación financiera global de un régimen de protección social.

La segunda definición supone que se hacen promesas a todas las generaciones actuales y futuras de jubilados y cotizantes, que estas promesas deben cumplirse y estar legalmente protegidas, y que los cotizantes actuales y futuros deberán pagar siempre sus cuotas para financiar el sistema. Algunas veces, se ha demostrado que estos supuestos no tienen validez, en la medida en que los países han dejado de cumplir con sus compromisos de seguridad social. Para países con gobernaza sólida, sin embargo, esta definición describe la brecha entre el gasto futuro esperado y los ingresos, siempre que los cotizantes actuales y futuros sigan cotizando en las tasas de cotización legisladas en el presente.

En los sistemas financiados con impuestos, la segunda definición solamente puede aplicarse por representación. Debe suponerse que el

¹³ Esto significa también, por implicación, que en cualquier régimen en el que se requiera un tal nivel de reservas en un determinado momento, las cotizaciones anuales totales pagadas en años futuros deberán ser iguales al valor actual de todos los derechos futuros de pensión que se deriven de esta cotización anual.

nivel actual de los recursos del gobierno utilizados para la financiación de las prestaciones (medido en términos relativos, por ejemplo, como porcentaje del PIB), permanecerá constante en un futuro previsible y que el gasto creciente de las pensiones (también en términos relativos) generará déficit potenciales anuales de las pensiones, que darán lugar a una acumulación de la deuda implícita de las pensiones. Para el Ministerio de Hacienda, esta brecha financiera potencial es un indicador de su obligación financiera potencial adicional en la financiación del régimen de pensiones.

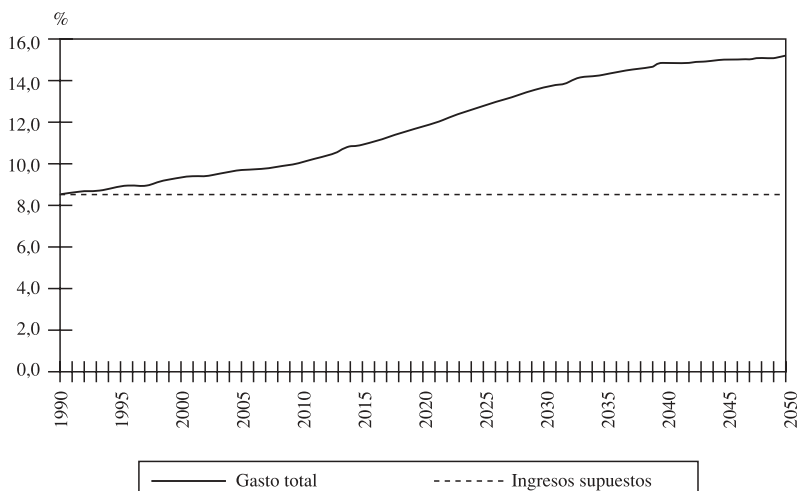
Es preciso subrayar que los términos «deuda implícita» (segunda definición) no describe una obligación financiera real del gobierno. Debido a su carácter prospectivo, no hace sino describir una deuda potencial, que es simplemente un indicador de un riesgo financiero del gobierno más que una obligación financiera real. Es posible que esta deuda no se produzca nunca si —ejerciendo una gobernanza adecuada y preventiva— el gobierno se muestra siempre capaz de ajustar las tasas de cotización o la asignación de impuestos para la financiación de las prestaciones, o de disminuir el gasto en prestaciones. Es muy probable que la reforma de las pensiones en Suecia de la década de 1990, por ejemplo, reduzca considerablemente la deuda potencial del gobierno. Otra cuestión abierta es por qué razón el concepto de deuda implícita debería aplicarse a regímenes públicos de pensiones que no fuesen de capitalización y no a otras promesas tácitas de un Estado, por ejemplo al gasto de asistencia sanitaria pública, a la educación y a la defensa, o en salas de hospitales geriátricos no construidas o en hogares de ancianos en sociedades que están envejeciendo. Estas últimas tendrán que ser financiadas por los futuros cotizantes y constituyen igualmente obligaciones estatales sin fondos.

El concepto de deuda implícita de pensión o de seguridad social suele emplearse de manera inadecuada en los debates sobre la reforma de las pensiones. Se sostiene con frecuencia que una deuda implícita elevada, utilizando la primera definición, es un problema que debería resolverse mediante un cambio en la financiación de la seguridad social. Sin embargo, esto sólo sería correcto si hubiera una deuda voluminosa según la segunda definición. Si existe una gran deuda implícita según la primera definición pero la sociedad ha llegado a un acuerdo para su financiación y ha sido ratificada mediante la legislación, de manera que no haya una deuda implícita de acuerdo con la segunda definición, no existe ningún problema de financiación de la seguridad social. Por tanto, es intelectualmente cuestionable compensar los costos de transición provocados por un cambio de los sistemas de financiación de las pensiones (por ejemplo, de un sistema de reparto de prestación definida a un sistema de capitalización de cotización definida) con la deuda implícita de las pensiones, como se hace en muchos debates sobre la reforma

nacional, ya que los costos fiscales de la transición son reales o no condicionados, mientras que la deuda implícita sólo se produce si el gobierno deja de cumplir.

La Figura 4.1 muestra una estimación de la brecha financiera que surge entre el gasto en pensiones de la seguridad social (medido como porcentaje del PIB) y el nivel actual de financiación de todos los países de la OCDE. En 1990, los países de la OCDE gastaron en pensiones un promedio del 8,5 por ciento del PIB. Un modelo de la OIT ha proyectado que esta proporción aumentará al 15,2 por ciento del PIB en 2050¹⁴. El gráfico supone que el nivel actual de financiación como porcentaje del PIB se mantendrá en los 60 años del período de proyección.

Figura 4.1
DÉFICIT POTENCIAL DE PENSIONES (como % del PIB), OCDE, 1990-2050



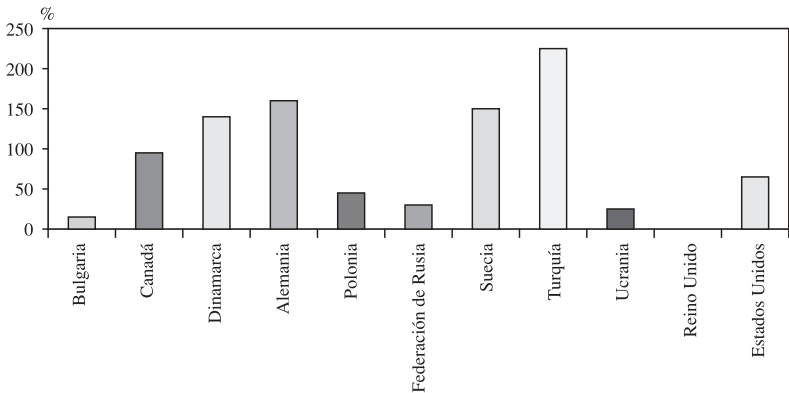
Fuente: Proyecciones de la OIT.

La deuda implícita de las pensiones, de acuerdo con la segunda definición, puede calcularse sobre la base de déficit anuales emergentes

¹⁴ Se utilizó el modelo para proyectar el gasto social a largo plazo en la OCDE y en la Europa central y oriental. En Latulippe (1997) se describen pormenores de la metodología y de los supuestos. El supuesto central del modelo es un crecimiento real medio anual del 2 por ciento durante el período de la proyección. Se supone que el empleo total crece en una media anual del 1 por ciento. Se supone que el tipo real de interés medio a largo plazo es del 3 por ciento.

de la seguridad social. La Figura 4.2 muestra la deuda implícita total (suponiendo el nivel de financiación actual) en 13 países seleccionados de los que pudieron obtenerse datos que permitieron hacer proyecciones a largo plazo. Como se muestra en la Figura 4.2, la deuda implícita de la seguridad social en pensiones, según la segunda definición, oscila de prácticamente cero en el Reino Unido a cerca del 210 por ciento el PIB en Turquía. El terreno intermedio lo ocupan países como Dinamarca, Alemania y Suecia, con deudas implícitas de entre el 100 y el 160 por ciento del PIB.

Figura 4.2
DEUDA IMPLÍCITA POTENCIAL ESTIMADA DE
PENSIONES (% del PIB), PAÍSES SELECCIONADOS, 1990

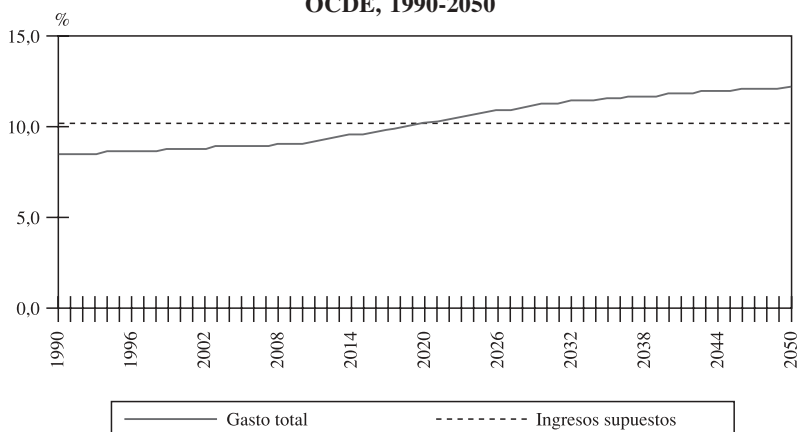


Fuente: Proyecciones de la OIT.

La Figura 4.3 demuestra cómo puede resolverse un déficit potencial de financiación de un régimen de pensiones de la seguridad social. Se supone que, en los países de la OCDE, la edad de jubilación aumentará en 3,5 años como promedio, combinada con una subida del 20 por ciento en el nivel de financiación. La combinación de medidas en materia de políticas disminuye la deuda implícita desde más de 60 años a cero. Ello implica que los regímenes nacionales estarán inicialmente financiados en exceso durante algunos años. En los últimos años, el rendimiento de las inversiones de las reservas que se han ido acumulando —y, a la larga, el desahorro escalonado, junto con las asignaciones corrientes de impuestos y cotizaciones— sería suficiente para cubrir el gasto

Figura 4.3

DÉFICIT POTENCIAL CONSOLIDADO DE PENSIONES, OCDE, 1990-2050



Fuente: Cálculos de la OIT.

4.4. FINANCIACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y ESTRATEGIAS DE FINANCIACIÓN PÚBLICA

Los vínculos directos e indirectos entre los presupuestos generales del gobierno y la financiación de la protección social hacen que esta última forme parte *de facto* de las políticas nacionales de finanzas fiscales y públicas. Esta relación, que suele pasarse por alto en la gobernanza diaria, se explora con mayor detalle en esta sección. Ningún régimen de protección social es una isla financiera, por independiente que sea su condición legal. La interconexión de las políticas fiscales y la financiación de la protección social determina también las alternativas y los límites de las estrategias de movilización de recursos para la protección social, que se describen en la sección 4.5.

Los responsables de formular la política fiscal han de hacer concordar el costo del cumplimiento de una serie de compromisos del gobierno (que se consideran, por lo general, obligaciones públicas que van desde la defensa nacional, la garantía de seguridad interior y el suministro de infraestructura y servicios básicos para la educación, la asistencia sanitaria, la protección social, etc.) con el monto de los recursos (generalmente) escasos disponibles. Tienen a su disposición una gama limitada de opciones para aumentar los ingresos, que son:

- tarifas e impuestos sobre el consumo,
- cobros por servicios del gobierno
- impuestos directos e indirectos
- cotizaciones a la seguridad social y, en el caso de países en desarrollo, posiblemente alguna ayuda extranjera.

En lo que respecta al cumplimiento de sus obligaciones con la sociedad, los responsables de las políticas disponen de tres alternativas: suministro directo (por ejemplo, procurar la seguridad exterior manteniendo un ejército), subcontratación de servicios al sector privado o a organismos paraestatales (por ejemplo, permitiendo a médicos particulares prestar asistencia ambulatoria), financiando estos servicios con ingresos públicos o confiando al sector privado la prestación y la financiación de algunos servicios (por ejemplo, el suministro de seguros de automóvil en numerosos países o requiriendo cotizaciones obligatorias a regímenes privados de salud o de pensiones).

Sin embargo, las diversas alternativas de financiación y suministro están interconectadas. Si, por ejemplo, el nivel de gasto en pensiones—sin tener en cuenta su método de financiación— se hace demasiado elevado, comenzará a desplazar otros gastos sociales nacionales o gastos públicos, o bien la presión fiscal dará lugar a una disminución de prestaciones en un esfuerzo por mantener la carga global de impuestos y cotizaciones en un nivel aceptable para los ciudadanos¹⁵. Los ciudadanos que cotizan y pagan impuestos demandan que los gobiernos presten, directa o indirectamente, una determinada variedad y calidad de servicios y, como es natural, quieren minimizar el costo de estos servicios en términos de carga global de impuestos y cotizaciones.

No debería suponerse que la subcontratación al sector privado de la financiación y la concesión de pensiones, la asistencia sanitaria o la asistencia de larga duración no producen efectos en los ingresos tributarios, si bien estos efectos serán normalmente indirectos. Existen buenas razones para creer que incluso las primas de seguros privados están desplazando a los impuestos públicos. Si un gobierno abandona la prestación pública de la asistencia sanitaria, por ejemplo, y pide a sus ciudadanos que pasen al sector privado de manera que tengan que afiliarse a costosos regímenes de seguros privados, podrían mostrarse muy reacios a aceptar simultáneamente un aumento en el impuesto global sobre la renta. Además de las obligaciones implícitas o explícitas men-

¹⁵ En este contexto, el instrumento adecuado de planificación financiera para la política social nacional y, por tanto, para la política de pensiones, es la contabilidad y la planificación integral del gasto social nacional bajo la forma de presupuestos sociales nacionales.

cionadas en la Sección 4.3 (es decir, la función del gobierno como último garante de muchas prestaciones de protección social nacional), es evidente que los presupuestos del gobierno podrían verse afectados indirectamente por el suministro privado de seguridad social.

No existe una regla fija sobre qué es lo que constituye los límites aceptables a la fiscalidad y a los pagos en concepto de cotizaciones globales. Sólo pueden ser puestos a prueba por los gobiernos en un proceso de prueba y error y se puede suponer con toda seguridad que los gobiernos lo han estado haciendo durante décadas. Existen indicios de que estos límites varían según las diversas sociedades.

La Tabla 4.3 añade los desembolsos privados netos a la seguridad social (es decir, después de la disminución del costo de las primas del seguro privado mediante descuentos fiscales) a la carga fiscal global de una sociedad (medida como porcentaje del PIB y consistiendo en seguridad social y otros impuestos). Ello parece sugerir que las sociedades europeas, y en especialmente las del norte y del centro de Europa (es decir, los estados de bienestar clásicos), aceptan límites más altos que los países del grupo anglosajón, en los que el escepticismo frente al gobierno está en general más extendido e incluso haya sido políticamente alimentado durante las últimas décadas. Alemania es la excepción a la regla, ya que se suele considerar que está sobrecargada de impuestos,

Tabla 4.3

INGRESOS TOTALES DE IMPUESTOS Y SEGURIDAD SOCIAL PRIVADA ESTIMADOS EN PAÍSES SELECCIONADOS DE LA OCDE, 2000

<i>País</i>	<i>Impuestos no de Seguridad Social</i>	<i>Cotizaciones a la Seguridad Social</i>	<i>Ingresos impositivos totales (incluidas las cotizaciones a la Seguridad Social)</i>	<i>Gasto social neto privado</i> ¹	<i>Total de impuestos y cotizaciones privadas a la Seguridad Social</i>
Australia	31,5	0,0	31,5	4,1	35,6
Austria	28,8	14,9	43,7	1,3	45,0
Belgium	31,5	14,1	45,6	2,2	47,8
Dinamarca	46,6	2,2	48,8	0,8	49,6
Alemania	23,0	14,8	37,8	1,6	39,4
Países Bajos	25,6	16,1	41,7	3,8	45,5
Suecia	39,0	15,2	54,2	2,2	56,4
Reino Unido	31,3	6,1	37,4	3,2	40,6
Estados Unidos	22,7	6,9	29,6	8,1	37,7

¹ Datos de 1997 obtenidos de Adema (2001).

Fuente: Datos de tributación de la OCDE.

aunque lo sorprendente es que no parezca tener una carga combinada de impuestos y seguros privados mucho más pesada que la de los Estados Unidos. Se requiere mucha más investigación sobre los límites globales de impuestos y cotizaciones en diferentes sociedades y sobre sus determinantes. Para los fines de este libro, se supone que estos límites existen. Ignorarlos significaría probablemente diseñar estrategias de financiación poco realistas para los SNPS. Algunos investigadores han llegado a similares conclusiones como por ejemplo, Besharov (1998) en su razonamiento sobre el «tope impositivo» en países de la OCDE.

Tampoco está claro si estos límites dependen por lo general de la combinación real de instrumentos de financiación (por ejemplo, impuestos o cotizaciones). Sin embargo, con la existencia de tales límites, las cotizaciones obligatorias a los regímenes de protección social —tanto si se pagan a regímenes paraestatales de seguro social u obligatoriamente a compañías privadas de seguros— limitan potencialmente la capacidad impositiva general del gobierno y restringen otros gastos del gobierno.

Así pues, tanto si los gobiernos prefieren confiar la financiación de las pensiones a autoridades paraestatales o a compañías privadas de seguros, como si administran por sí mismos todas las concesiones obligatorias de pensiones, se trata inevitablemente de una cuestión de estrategias nacionales financieras y fiscales globales.

Dejando de lado por un momento consideraciones de políticas de ingresos, un gobierno preferiría entonces la ejecución directa de todos los programas de pensiones obligatorios al suministro obligatorio por el sector privado si esa ejecución directa le rindiera ingresos fiscales más elevados para la cobertura del gasto de protección no social. Si creyera que la tributación global, más el ingreso por cotizaciones, fuese más alta con suministro obligatorio del sector privado, y que asignando los recursos para protección social le quedarían ingresos más elevados para financiar las obligaciones de protección no social, es muy probable que prefiriera este tipo de combinación en la financiación.

Con todo, al ponderar las diferentes alternativas, el gobierno debería también tener en cuenta el costo oculto de la garantía financiera que ofrece en el suministro obligatorio del sector privado, así como la pérdida de margen de maniobra financiera si un sistema de impuestos (o cotizaciones) asignados sustituyera a la totalidad de los ingresos fiscales uniformes. Consideraciones de este carácter han llevado a algunos representantes del FMI a preferir para determinados países la financiación pública directa de las obligaciones públicas de transferencias sociales a través del gobierno, en otras palabras, a promover el principio de unificación de todos los compromisos financieros públicos «bajo un mismo techo», en aras de una mayor facilidad de gestión posible del sistema

global de las finanzas públicas¹⁶. Es posible, sin embargo, que los intereses de los ciudadanos no coincidan con los de los planificadores de la política fiscal. Los ciudadanos pueden preferir que se reserve al menos una determinada proporción de su carga global de impuestos y cotizaciones para prestación de servicios de salud y de cuidados de larga duración o de prestaciones para la vejez. Es posible que no adviertan que podrían tener que pagar por esta asignación de recursos en forma de una carga financiera global más alta (por ejemplo, debido a gastos administrativos más altos con arreglo a la concesión indirecta institucional o privada de pensiones), o pueden estar dispuestos a aceptar este tipo de costos de transacción con el fin de separar recursos para la vejez frente a unos usos antagonísticos de los recursos públicos.

El diseño de las políticas nacionales globales de finanzas públicas y fiscales, incluida la elección del sistema de financiación de la protección social, es siempre el resultado de un largo proceso de negociación explícito —o implícita— entre el público y el gobierno. La elección final de los instrumentos de las finanzas públicas reflejará la confianza o la desconfianza popular en el gobierno, la percepción pública del papel del Estado, la confianza o desconfianza de las instituciones del sector privado, incluido el funcionamiento de los mercados de capitales, la necesidad percibida de seguridad social y del ingreso con garantía pública, y valores tales como el grado de solidaridad social y la aceptación o la no aceptación de la desigualdad en el ingreso.

4.5. MOVILIZACIÓN DE RECURSOS PARA EL SECTOR DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

En el Capítulo 2 se explicó que en cualquier país el gasto en protección social seguirá una determinada trayectoria de crecimiento logístico, y en el Capítulo 3 se mostró la manera de evitar, dentro de ciertos límites, los efectos colaterales negativos de las transferencias sociales en la economía. Acabamos de ver las transferencias sociales de recursos, esto es, la decisión de qué tipo de mecanismo de generación de ingresos hay que utilizar para financiar el gasto forma parte, directa e indirectamente, de las estrategias de financiación nacional globales. En cuanto tal, está sujeta a las limitaciones de la política fiscal. Es ya momento de explorar posibles fuentes monetarias que puedan aprovecharse para financiar el conjunto de transferencias que una sociedad haya decidido permitirse. De hecho, exploraciones de este tipo forman parte rutinaria de cualquier proceso preparatorio para un nuevo régimen de prestaciones. Sus resultados están contenidos normalmente en una justificación

¹⁶ Véase, por ejemplo, Tanzi (1996), p. 31.

financiera que es en general un componente de los proyectos legislativos que el gobierno o los grupos parlamentarios presentan al parlamento. El parlamento no debería aprobar ninguna ley de creación de gastos para prestaciones, si no contiene indicaciones sobre cómo movilizar los recursos para financiar las prestaciones.

4.5.1. Elecciones básicas

De la naturaleza de las transferencias sociales que se ha explorado en el Capítulo 1 hemos aprendido que cada sociedad tiene una elección fundamental: puede dejar las transferencias a ordenamientos informales entre personas y unidades familiares, o bien formalizarlas. Existen determinadas etapas del desarrollo en las que suelen producirse las conversiones de la informalidad a la formalidad, aunque no exista ninguna regla de aplicación absoluta sobre cuándo han de incluirse determinadas transferencias. Es muy típico el caso de la República de Corea, que desarrolló el núcleo de su sistema de protección social entre 1963 y 1996 (véase Jung y Shin, 2002). El país comenzó con el otorgamiento de pensiones para empleados del gobierno y militares a comienzos de la década de 1960. Añadió la protección por accidentes del trabajo en las compañías más importantes en la segunda mitad de la década de 1960 y el seguro social de salud para los trabajadores de compañías más grandes, en la segunda mitad de la década de 1970. Entre esos años y mediados de la década de 1990, el número de personas protegidas se fue ampliando constantemente, para alcanzarse la cobertura universal del seguro de salud al acercarse el año 2000. El seguro de desempleo se introdujo en los primeros años de la década de 1990, así como la asistencia para hacer frente a las secuelas de la crisis financiera asiática hacia finales de la década. Las prestaciones de desempleo se introducen en principio sólo cuando los mercados de trabajo han alcanzado un cierto nivel de formalidad. Su introducción es actualmente objeto de debate, por ejemplo en Tailandia.

Esto, sin embargo, no significa que en los países industrializados se haya completado la construcción del sistema nacional de transferencias. Fue sólo en la década de 1990 cuando países como Austria y Alemania decidieron formalizar sus transferencias de asistencia de larga duración al introducir un seguro de cuidados de este tipo, reconociendo que las familias nucleares cada vez más reducidas y las pautas cambiantes del empleo habían hecho imposible en muchos casos el cuidado de los discapacitados y de las personas de edad avanzada en el medio familiar.

A medio camino entre dejar las transferencias de prestaciones familiares al medio familiar y formalizarlas en ordenamientos de transferencias públicas o privadas se encuentran regímenes de solidaridad de base

comunitaria (aplicados en su mayoría al cuidado de la salud, bajo la forma de los llamados regímenes de microseguro). Estos regímenes operan con carácter voluntario, asegurando normalmente a un grupo de unos pocos cientos o de unos pocos miles de personas, y están regidos —al menos en teoría— por la comunidad. Sus puntos fuertes y débiles se analizan con mayor detenimiento en el Capítulo 5.

Las principales categorías de fuentes que los gobiernos pueden aprovechar para financiar las transferencias sociales son:

- (1) *Fuentes de la familia/unidad familiar*: utilizadas para hacer frente a contingencias informales, dependientes de necesidades en las unidades familiares y en las familias;
- (2) *Fuentes comunitarias*: usadas para financiar transferencias básicas de carácter limitado a cotizantes y posiblemente a dependientes, con carácter voluntario en una comunidad o grupo profesional;
- (3) *Cotizaciones al seguro privado*: utilizadas para financiar transferencias sociales a los cotizantes en grandes grupos en el seguro privado obligatorio o voluntario;
- (4) *Cotizaciones al seguro social*: que sirven para financiar transferencias sociales obligatorias a empleados y a sus dependientes, operadas por el seguro social público;
- (5) *Impuestos, ingresos generales o impuestos específicamente*: utilizados para financiar transferencias sociales de todos los integrantes de un grupo especial (por ejemplo, empleados públicos).

No debería pasarse por alto otro componente importante de cualquier estrategia de movilización de recursos para determinadas transferencias sociales: los ahorros en otras categorías de gastos. Estos pueden ser simples desvíos de recursos o mejoras en la eficiencia. Los desvíos se producirían dentro de las cinco categorías enumeradas arriba. En cuanto a las mejoras en la eficiencia, son en gran parte la consecuencia de deficiencias del gobierno. Se tratan en el Capítulo 7, donde se intentará desarrollar un conjunto de mecanismos diseñados para evitar dichas ineficiencias.

El uso óptimo de las diferentes fuentes y la combinación óptima de las mismas sólo puede establecerse en el contexto de una estrategia nacional global de finanzas públicas y en el marco de las restricciones fiscales convenidas. Esto implica la elección de una cartera nacional de fuentes específicas de financiación dirigida a optimizar los ingresos combinados de impuestos y cotizaciones. Esto da lugar a un ejercicio

teóricamente muy sofisticado (descrito en el Recuadro 4.3) mediante el hallazgo frecuente de una composición óptima de la cartera de recursos. En la práctica, lo más probable es que se trate de un proceso heurístico de prueba y error que simplemente aumentará la proporción de cada componente hasta que pueda observarse de modo empírico que las personas reaccionan negativamente (por ejemplo, mediante una creciente evasión fiscal).

Recuadro 4.3. El problema de la maximización de impuestos y cotizaciones

En una sociedad pueden establecerse formas muy diferentes de impuestos y cotizaciones. Ello no significa, sin embargo, que se recaude verdaderamente el 100 por ciento de todo el ingreso potencial de impuestos o cotizaciones. Si los impuestos son demasiado altos, un número cada vez mayor de compañías o de individuos no podrá o no querrá pagar; con impuestos demasiado bajos, el costo de su recaudación podría ser mayor que los ingresos potenciales. Las empresas y los ciudadanos respetuosos de la ley buscarán exenciones legales, mientras que otros encontrarán maneras ilegales de evitar el pago. Hay siempre algunos contribuyentes o cotizantes que no cumplen con sus obligaciones. Los trabajadores podrían entrar en ordenamientos del sector informal a fin de evitar las cotizaciones a la seguridad social y los impuestos sobre la renta, los empleadores podrían notificar de manera incompleta el número de sus trabajadores o su nómina salarial para ahorrar en cotizaciones, o no declarar su renovación completa a fin de evitar la tributación. Los empleadores y los trabajadores podrían estar en connivencia para evitar el pago de cotizaciones.

Tenemos escasos conocimientos empíricos sobre la pauta general de comportamiento o sobre el ratio del monto de las cotizaciones o de los impuestos realmente recaudados y el monto total de las cotizaciones legalmente adeudadas (o la tasa de recaudación, conocida también algunas veces como la tasa de conformidad), dependiendo del nivel de impuestos. Y lo que es más probable, como ha podido comprobarse en ejemplos nacionales, es que los modelos y los límites globales aceptados de tributación y cotización difieren de un país a otro.

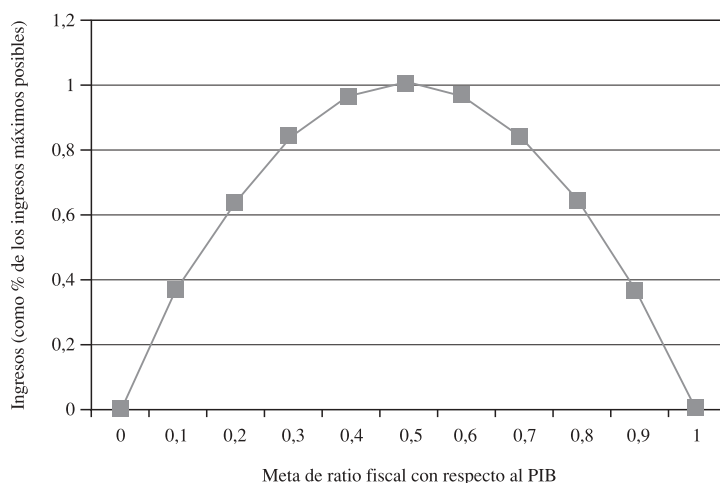
En la economía del sector público, la relación entre el monto de los impuestos recaudados y el ratio impositivo del PIB se describe mediante la llamada curva de Laffer¹. La curva original de Laffer se parece a un semicírculo (véase la Figura del Recuadro 4.3.1). Se ha modificado ligeramente para nuestro propósito, representando las metas deseadas de los ratios fiscales del PIB frente a la proporción del máximo ingreso fiscal posible que se recauda realmente de los impuestos. Este ingreso máximo es siempre menor que el ratio de la meta. Para una meta de ratio del 50

¹ Véase entre otros, Stiglitz (1986), pp. 118-119.

por ciento del PIB, la recaudación real podría llegar sólo al 45 por ciento debido a las inevitables pérdidas atribuibles a la evasión y al cumplimiento imperfecto. La meta del ratio objetivo es un ratio teórico, por ejemplo, el resultado de una aplicación matemática de los tipos impositivos del ingreso a la distribución del ingreso en un país y en una división de los montos resultantes por el PIB en el año respectivo. El ratio tomado como meta implica, así, un ratio de recaudación del 100 por ciento de los impuestos y de las cotizaciones.

Figura del Recuadro 4.3.1

**Metas de ratios fiscales nacionales frente a ingresos fiscales de facto
(una curva de Laffer modificada)**



Fuente: OIT.

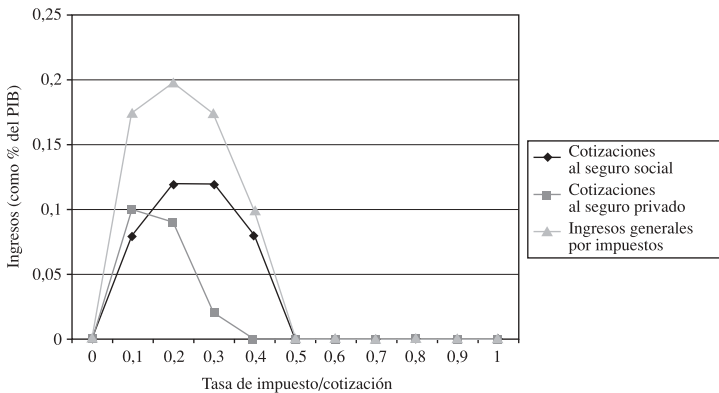
La curva de Laffer representada en la figura de recuadro 4.3.1 muestra simplemente que en una meta de ratio fiscal del cero por ciento no hay ingresos impositivos y en una meta de ratio fiscal del 100 por ciento del PIB tampoco se recaudará un ingreso impositivo apreciable, ya que es probable que cese toda actividad económica en el sector formal. Puede suponerse con certeza que el nivel impositivo óptimo, es decir, el nivel del ratio fiscal del PIB tomado como meta que crea un monto óptimo de ingreso impositivo *de facto*, se situaría en algún punto entre estos extremos. La figura sugiere un ratio del 50 por ciento como óptimo, pero se trata de una mera ilustración y, como se ha visto, los valores reales han de ser sometidos a pruebas empíricas en cada país. Sería ideal si se pudieran añadir todas las tasas que se toman como meta de los impuestos y cotizaciones directas e indirectas que se cobran en un país y encontrar entonces una manera empírica de trazar una curva nacional de Laffer. La

elección del nivel global de tributación involucraría simplemente la optimización del ratio fiscal nacional.

Sin embargo, el modelo unidimensional implica una visión demasiado simple del mundo. Las personas están sujetas en la realidad a diversas formas de impuestos y de cotizaciones, y reaccionan de diferente manera a las diferentes cargas. Los ingresos óptimos podrían recaudarse a una meta de ratio fiscal general del 20 por ciento del PIB, a un ratio de cotización al seguro privado del 10 por ciento del PIB y a un ratio de cotización a la seguridad social del 25 por ciento del PIB. Esta situación se describe en la Figura del Recuadro 4.3.2, en la que los ingresos potenciales netos de diferentes instrumentos de financiación se expresan como porcentaje del PIB. Esto significa que hay una serie de curvas componentes de tipo Laffer que afectan a la población en cuestión de forma simultánea y que los planificadores de la protección social deben respetar. No viene al caso apuntar a una meta de cotización al seguro privado con respecto al PIB si se sabe que, debido a la naturaleza del negocio de los seguros privados una cotización del 10 por ciento, como en este ejemplo, es el óptimo al que se puede aspirar. Cotizaciones más altas pueden ser poco realistas, puesto que, por ejemplo, no hay un número suficiente de miembros de la población que puedan permitirse unas primas de seguro del seguro privado de salud independientes del ingreso.

Figura del Recuadro 4.3.2

Curvas simultáneas simplificadas Laffer de cotizaciones e impuestos en un modelo de sociedad



Fuente: OIT.

Si no hubiera límites a la tributación global, se podría hallar simplemente la suma de los óptimos individuales de las curvas componentes de Laffer y llegar así a un nivel máximo global de ingreso por impuestos y

cotizaciones. En el ejemplo anterior, sin embargo, la suma del óptimo de ratios ascendería al 55 por ciento del PIB, un nivel frente al cual la población podría rebelarse. Si se hubiera supuesto un nivel impositivo global del 45 por ciento del PIB, por ejemplo, se tendría que encontrar un proceso reiterativo para llegar a una combinación óptima del nivel de la meta de los diferentes instrumentos que rendirían un ingreso máximo a un costo mínimo de recaudación. Si se supusiera aquí que en el ejemplo de la Figura del Recuadro 4.3.2 puede lograrse un costo de recaudación de impuestos y cotizaciones a la seguridad social relativamente bajo, podría entonces alcanzarse el nivel óptimo de ingreso tributario y de cotizaciones sin hacer uso de la opción del seguro privado. En otros países, en los que la recaudación de impuestos y cotizaciones podrían suponer un problema más grave, la elección podría ser completamente diferente.

En teoría, se podría construir un modelo de programación lineal o no lineal para determinar la cartera ideal de instrumentos de financiación. En la práctica, es probable que no se encontraran nunca los datos necesarios para establecer las curvas individuales, de manera que el ejercicio revierte al proceso pragmático anterior. No obstante, el concepto de curvas simultáneas de tipo Laffer es útil para entender la naturaleza de las alternativas de las políticas en la movilización de recursos para la protección social de financiación pública.

Sin embargo, es posible que la optimización aislada de los ratios fiscales del PIB no fuera el único objetivo de la política nacional, ya que podría haber también objetivos económicos globales para un largo plazo. La tributación óptima, en términos relativos, conduciría al costo de oportunidad a largo plazo en términos de crecimiento económico (véase el análisis en el Capítulo 3). De este modo, el diseño de una estrategia nacional de movilización de recursos de las finanzas públicas y de la protección social tiene también que alinearse con la política económica nacional global. De nuevo, éste será un proceso pragmático que involucrará la búsqueda de compromisos en materia de políticas entre los diferentes actores que intervienen en las políticas nacionales.

El alcance y la combinación del uso de los mencionados instrumentos para financiar una determinada transferencia o un sistema de transferencias como un todo, constituyen en su conjunto una estrategia de movilización de recursos.

4.5.2. Desarrollo de una estrategia nacional de movilización de recursos

Un uso racional planificado de las diferentes fuentes de financiación debería determinar en primer lugar los límites de las fuentes el sector formal (impuestos y cotizaciones) y establecer las prioridades de cobertura bajo la forma de un plano de cobertura. Se entiende aquí que la

cobertura tiene tres dimensiones: alcance (número de contingencias cubiertas), extensión (porcentaje de personas que tienen acceso a los servicios/bienes suministrados dentro de las diferentes categorías de contingencias) y profundidad o calidad (nivel de protección medido, por ejemplo, por las tasas de sustitución): En el Capítulo 7, se aportan más detalles sobre el funcionamiento de los regímenes de protección social.

La Tabla 4.4 describe el plano de cobertura de Tailandia a finales de la década de 1990. Incluye el efecto del régimen de 30 bahts de asistencia sanitaria introducido recientemente, que brinda una cobertura de la asistencia sanitaria prácticamente universal para todos aquellos que no estén ya cubiertos por el seguro social y puedan permitirse un módico copago de 30 bahts a los hospitales públicos en el punto de prestación de la asistencia.

El plano no muestra la profundidad/calidad de la cobertura y desglosa a la población de acuerdo a su empleo. Sería posible una desagregación diferente. Es obvio que no existe una norma general en cuanto a la manera en que deberían organizarse estos planos de la cobertura. Lo que importa es que los espacios en blanco puedan identificarse con claridad, si bien esto no significa necesariamente que ningún sistema de transferencia pueda tomar a su cargo una determinada necesidad. Su presencia indica, simplemente, que no existe un sistema de transferencia formal en funcionamiento. Puede suponerse que en la mayoría de los espacios en blanco hay regímenes de transferencia informales en funcionamiento. Planos como éste pueden servir como descripciones de las condiciones actuales o trazarse para determinados años en el futuro como hitos de una estrategia para ampliar la cobertura de los regímenes de transferencia formales.

Para desarrollar una estrategia verosímil dirigida a llenar los espacios en blanco del plano de cobertura, hay que dar cinco pasos:

Paso 1

En los procesos de toma de decisiones, han de identificarse los espacios en blanco prioritarios, aquellos que hay que abordar primero.

Paso 2

Han de desarrollarse alternativas de políticas para cubrir la contingencia.


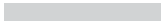
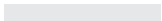


Paso 3

Hay que calcular el costo de las alternativas de políticas.

Tabla 4.4

PLANO DE COBERTURA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, TAILANDIA, A FINALES DE LA DÉCADA DE 1990

GRUPOS DE POBLACIÓN	Proporción de la mano de obra (%)	Asistencia sanitaria		Accidentes del trabajo	Invalidez	Fallecimiento	Vejez	Maternidad	Necesidades generales de la familia	Desempleo
		Asistencia sanitaria de los trabajadores	Asistencia sanitaria de familiares dependientes							
EMPLEO PÚBLICO	Funcionarios públicos	4								
	Empleados regulares y temporales del gobierno	3								
	Empleados de empresas estatales	3								
EMPLEO PRIVADO	Empresas > 10+ empleados	15								
	Pequeñas empresas < 10 empleados (incluido el sector informal)	9								
INDEPENDIENTES (incluido el sector informal)	Independientes fuera de la agricultura	19								
	Independientes en la agricultura	30								
NO EMPLEADOS	Personas desempleadas (incluyendo los pobres)	6								
	Personas no aptas para el trabajo	2								
	Personas de edad avanzada (no pensionistas)	8								

	ALTA COBERTURA DEL SEGURO SOCIAL
	BAJA COBERTURA DEL SEGURO SOCIAL
	COBERTURA DE ASISTENCIA SOCIAL
	NINGUNA COBERTURA DE TRANSFERENCIA FORMAL SISTÉMICA
	COBERTURA DEL RÉGIMEN DE ASISTENCIA DE LA SALUD DE 30 BAHTS

Fuente: OIT (próximamente).

Paso 4

Deben elaborarse ordenamientos de participación en los gastos entre los diferentes financiadores (el gobierno, las unidades familiares privadas y los empleadores).

Paso 5

Se explorarán los instrumentos de financiación apropiados para cada financiador o se recaudarán nuevos fondos (introduciendo o aumentando copagos, aumentando las cotizaciones, introduciendo un nuevo impuesto específicamente asignado, etc.) o reasignando recursos (por ejemplo, cesando otros gastos); todo ello presupone evaluar el margen de maniobra del presupuesto del gobierno y del presupuesto de los demás financiadores, tanto en términos financieros como en términos de aceptabilidad política de nuevas cargas financieras para los grupos de interés en los sistemas respectivos.

La pragmática puesta a prueba de instrumentos financieros alternativos y el margen financiero de maniobra se establecería normalmente en un análisis de presupuesto social (véase para más detalles el Capítulo 7). La Tabla 4.5 presenta un resumen de la estructura principal y del desarrollo del presupuesto social en Tailandia en la década de 1990. El proceso político de toma de decisiones ha dado origen allí a una clara demanda de acceso universal a la asistencia sanitaria como la siguiente prioridad de protección social del país. Estos procesos no siempre envían mensajes claros, ya que a veces pueden estar inadecuadamente definidos, y son a menudo un tema de economía política (véase también la Conclusión).

Tabla 4.5
PRESUPUESTO SOCIAL GLOBAL (como % del PIB),
TAILANDIA, 1990-98

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Gasto social	4,35	4,60	5,11	5,30	5,46	5,41	5,55	6,62	6,77
Educación	2,85	2,96	3,21	3,53	3,55	3,52	3,49	4,17	4,25
Educación infantil, primaria y secundaria	2,12	2,15	2,32	2,78	2,76	2,74	2,69	3,16	3,22
Educación terciaria	0,31	0,39	0,43	0,54	0,62	0,58	0,58	0,75	0,78
Otros	0,42	0,43	0,47	0,20	0,18	0,20	0,22	0,26	0,25

Tabla 4.5 (cont.)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Gastos en protección social	1,49	1,63	1,90	1,77	1,91	1,89	2,06	2,45	2,52
Salud	1,00	1,12	1,31	1,20	1,33	1,33	1,44	1,74	1,77
Hospitales	0,47	0,54	0,65	0,74	0,79	0,80	0,86	1,04	1,14
Clínicas y servicios médicos y odontológicos	0,31	0,35	0,40	0,22	0,27	0,23	0,25	0,30	0,30
Otros	0,21	0,22	0,27	0,25	0,27	0,31	0,33	0,40	0,33
Seguridad social	0,48	0,50	0,57	0,50	0,52	0,50	0,55	0,63	0,67
Bienestar,	0,01	0,01	0,02	0,07	0,06	0,06	0,07	0,08	0,08
Ingresos									
Cotizaciones a la seguridad social	0,02	0,14	0,18	0,20	0,26	0,24	0,26	0,28	0,26
Desembolsos varios de las unidades familiares	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Impuestos del gobierno local	0,08	0,10	0,13	0,14	0,11	0,11	0,15	0,16	0,14
Impuestos del gobierno central	4,24	4,36	4,80	4,95	5,09	5,07	5,14	6,18	6,38

n.d. = no disponible.

Fuente: OIT (próximamente).

Sin embargo, el caso de Tailandia fue relativamente claro. El gobierno actual ganó las elecciones con un programa en el que la introducción del régimen de 30 bahts desempeñaba un papel destacado. Los planificadores del Ministerio de Salud y diferentes grupos de interés político tienen que haber calculado que la cobertura de unos 45 millones de personas por dicho régimen representaría para el gobierno un costo neto adicional de 25.000 millones de bahts (estimación de 2003), en gran parte por derechos del cobro por paciente, que deberán abonarse a los hospitales participantes. Estas cifras equivalen aproximadamente al 0,5 por ciento del PIB, que se supone que descendería en el largo plazo a medida que fuera creciendo la cobertura con arreglo al régimen del seguro social. Los planificadores deberán haber llegado a la conclusión de que en el futuro aquel monto de ingresos podrá elevarse o desplazarse de otras fuentes, si bien es cierto que todavía no se ha hecho público ningún plan de presupuesto detallado de salud (que sería un subpresupuesto del presupuesto social nacional).

Se han sugerido diversas alternativas¹⁷ para la movilización de recursos (copagos más altos o la introducción de cotizaciones generales

¹⁷ Véase OIT (2002b).

para la asistencia sanitaria, por ejemplo), pero no se ha llegado todavía a un acuerdo. Sin embargo, lo más probable es que tengan que encontrarse nuevas alternativas, puesto que el gobierno funciona bajo restricciones presupuestarias rigurosas y el costo adicional representa una subida considerable del total del gasto social nacional. Como muestra la Tabla 4.5, el gasto público social (excluida la educación) ascendió a sólo el 2,52 por ciento del PIB en 1998; la inclusión del nuevo régimen de 30 bahts añadiría un 20 por ciento al gasto social total, lo que supondría un aumento importante.

El Recuadro 4.4 describe un ejercicio similar de ampliación de la cobertura puesto en marcha en Ghana. El Presidente de este país ha manifestado el deseo de su gobierno de abolir el sistema de «venta al por mayor» de la asistencia sanitaria que requiere que la población pague un elevado derecho de uso, y reemplazarlo por un sistema nacional de seguro de salud en un plazo de pocos años. Encontrar los recursos para esa prioridad política es un ejercicio típico de movilización de recursos para protección social y, por tanto, será objeto de un análisis en detalle. Este nuevo plan tan ambicioso exige una captación de nuevos recursos financieros. Lo más probable es que el gobierno lo financie recurriendo a una combinación de desplazamientos de recursos (de la financiación de las pensiones a la asistencia sanitaria), de nuevas cotizaciones al seguro de salud y de un mayor impuesto al valor añadido. El Recuadro 4.4 es el resultado de un análisis cuantitativo de políticas realizado por un equipo de la OIT que visitó Ghana a comienzos de 2003¹⁸. La conclusión del análisis es que, si bien en teoría parece posible igualar el costo esperado con los recursos, parece más realista tratar de introducir paulatinamente las cargas adicionales y la cobertura total a lo largo de de los próximos diez años, en lugar de pretender alcanzar de inmediato una cobertura universal. El alcance de subidas inmediatas del impuesto al valor añadido en combinación con una prima muy alta del seguro de salud parece prohibitivo.

Recuadro 4.4. Plan del seguro de salud de Ghana: intento de movilizar recursos para una cobertura universal

Antecedentes

El Presidente de Ghana ha declarado categóricamente que el actual sistema de «venta al por mayor» de la asistencia sanitaria ha de quedar abolido en 2004. El gobierno está buscando la manera de sustituirlo por un Sistema Nacional de Seguro de Salud (SNSS) diseñado para brindar una cobertura universal a la población.

¹⁸ Véase Cichon *et al.* (2003b).

La situación económica de Ghana es difícil. El nuevo gobierno heredó una deuda nacional de 7.200 millones de dólares (5.900 millones en deuda externa y 1.300 millones en deuda interna). La unidad monetaria nacional se ha depreciado tajantemente y se ha producido una espiral inflacionaria. La situación presupuestaria actual es bastante grave. Los ingresos en 2001 cubrían, según se informó, sólo el 72,6 por ciento del gasto total. El déficit ascendió a 3.200 millones de dólares en 2001, o aproximadamente el 9 por ciento del PIB. Es probable que los regímenes de alivio de la deuda atenúen un poco la situación.

Si bien se ha producido alguna mejora en muchos indicadores de salud, incluidas la mortalidad y la morbilidad, indicadores rudimentarios siguen demostrando la necesidad de importantes mejoras. La esperanza de vida en 1999 fue de sólo 54,2 años para los hombres y de 55,6 años para las mujeres, y se cree que ha descendido algo más desde entonces por el impacto del VIH/SIDA. La mortalidad de los menores de cinco años es elevada: 118 por 1.000, para los hombres y 109 por 1.000, para las mujeres. El gasto público en salud a finales de la década de 1990 se situó sólo en el orden de 11 dólares anuales per cápita, y más del 50 por ciento de esta cifra se pagó del propio bolsillo. El acceso y la utilización de los servicios de salud son bajos y han estado descendiendo. Una encuesta realizada por el Servicio Estadístico de Ghana reveló que en 1992 hasta el 42,5 por ciento de la población urbana y el 54,7 por ciento de la población rural no buscaron asistencia médica por cuanto se habían contraído enfermedades o se habían producido lesiones. En 1998, las consultas médicas habían descendido en un 46,6 por ciento en la población urbana y en un 69,2 por ciento en las poblaciones rurales. Es probable que esta tendencia esté relacionada con la subida de los pagos del usuario por la asistencia sanitaria durante los últimos años.

El sistema de seguro de salud propuesto y su financiación

El sistema de seguro de salud que se está proponiendo es una fusión de los conceptos del Seguro Social de Salud (SSS) y de la Organización Mutualista de Salud (OMSA). Se basará en un enfoque de esta organización a nivel de distrito cubriendo tanto el sector formal como el informal. Se supone que el régimen es formalmente obligatorio para todos los residentes. De facto, es probable que sólo el sector formal de la mano de obra quede cubierto (tras un período transitorio) con carácter obligatorio. Se estimulará y se dará apoyo a grupos en el nivel de comunidad y a grupos profesionales no formales para que recauden primas del sector no formal que se pagarán a la Organización Mutualista de Salud del distrito.

La introducción de un SNSS en el sistema de financiación nacional de la asistencia sanitaria requiere un presupuesto global para la atención sanitaria y la planificación financiera del sector, a fin de asegurar que el gasto administrativo adicional en el que se incurre con la introducción y el mantenimiento del SNSS pueda dar lugar a mejoras reales en el acceso

y en la calidad de la asistencia. Existe un verdadero riesgo de que el sistema sólo pueda facilitar el acceso a grupos que ya tienen acceso a sistemas de asistencia sanitaria y de que la calidad de la asistencia puede experimentar un auténtico deterioro si no aumenta el presupuesto global del sector. El presupuesto de salud requiere, por tanto, que se establezca explícitamente una meta para el nivel de recursos adicionales que se tiene intención de utilizar en el sector, y que se identifique a los que han de financiar estos recursos adicionales. Hay que demostrar que los nuevos recursos no sirven simplemente para alimentar más la inflación médica, sino para financiar una mejor asistencia sanitaria y una mejora en el acceso.

El diseño actual del régimen prevé una variedad de recursos para financiar el sistema, que varían desde las cotizaciones del sector formal al seguro social hasta tasas e impuestos específicamente asignados (sobre el alcohol y el tabaco, inversiones brutas del Instituto de Seguridad Social y del Seguro Nacional (SSNIT, ingresos por adhesivos de automóviles), además de otra variedad de fuentes. Todos los recursos, o parte de los mismos, se destinarán al Fondo Nacional del Seguro de Salud, desde el cual serán asignados a las aseguradoras participantes. Se planificó la asignación de manera que se incluyan los pagos de equiparación de riesgos, reaseguros y subvenciones cruzadas.

Los cálculos que representan un plano cuantitativo simplificado del SNSS previsto, dejan entrever algunos problemas estructurales en la financiación del nuevo sistema. La Figura del Recuadro 4.4.1 presenta una perspectiva simplificada pero estructuralmente correcta del presupuesto nacional actual para la asistencia sanitaria (para la asistencia brindada en instalaciones de servicios públicos) basada en datos facilitados por el Ministerio de Salud al equipo del proyecto de la OIT. Sin embargo, se necesitan análisis del presupuesto de salud mucho más detallados, que incluyan proyecciones básicas de apoyo a la decisión el gobierno de introducir el SNSS.

Tabla del Recuadro 4.4.1.

Gasto total estimado en salud, Ghana, 2003

	<i>Millardos de cedis</i>	<i>Millones de dólares</i>	<i>En % del total</i>
Asistencia financiada por			
Presupuesto regular	763	90,83	55
Ayuda externa	389	46,31	29
Copagos	228	27,14	17
Total	1.380	164,29	100

Tabla del Recuadro 4.4.1 (cont.)

	Millardos de cedis	Millones de dólares	En % del total
Datos estructurales clave			
PIB	58.500,00	6.964,29	
<i>Statu quo</i> del gasto en salud en % del PIB	2,36	2,36	
Ingresos generales estimado	13.250,00	1.577,38	
<i>Statu quo</i> del gasto del gobierno en salud en % de los ingresos	5,76	5,76	
Gasto medio anual, montos por usuario	Cedis	dólares	
Presupuesto regular	76.338,17	9,9	
Ayuda externa	38.919,46	4,63	
Copagos (ventas al por mayor)	22.811,41	2,72	
Total	138.069,04	16,44	
Acceso estimado de la población			
Población		millón	
Población del sector formal		5	
Población del sector informal		15	
Total		20	
Personas con acceso	tasa		
Población del sector formal	1	5	
Población del sector informal	0,333	5	
Total	0,49975	10	

Fuente: Datos de Ghana.

De acuerdo a los datos comunicados al equipo, cerca del 50 por ciento de la población, unos 10 millones de personas, utilizan actualmente el sistema de suministro de la asistencia sanitaria. Los costos per cápita se sitúan en un nivel de unos 16,40 dólares, sólo alrededor de un tercio más elevado que el mínimo absoluto que calculó la comisión macroeconómica de la Organización Mutualista de Salud. El gasto total en asistencia sanitaria de suministro público es del orden el 2,5 por ciento del PIB. Los recursos del gobierno representan sólo el 55 por ciento de la financiación total de la asistencia en instalaciones públicas, lo que equivale a alrededor del 5,8 por ciento del total de los ingresos generales. El gasto público total en salud, así como el porcentaje del presupuesto del gobierno, es bajo para los estándares de muchos países en desarrollo (véase por ejemplo, OMS 2000, Anexo Tabla A8).

La Tabla del Recuadro 4.4.2 simula en cifras redondas lo que sucedería al sector de la salud si se hubiera introducido en 2003 el sistema de seguro de salud tal como está planificado actualmente, sin un período de transición. En términos técnicos, esto significa que los cálculos suponen una transición *ad hoc* al estado estacionario en el momento en que

el nuevo sistema se hace efectivo. Esto no pasa de ser hipotético, pero es todavía útil para ilustrar las deficiencias estructurales del diseño del SNSS. Los supuestos esenciales en este cálculo del modelo son los siguientes:

- el costo de la asistencia y el nivel actual de derechos no han variado;
- la supresión de los copagos en el momento del suministro aumentaría la tasa de utilización por la población en cerca del 50 por ciento (en términos técnicos, la elasticidad de los precios de la utilización es del 50 por ciento), y
- el régimen cubriría a toda la población de los sectores formal e informal.

Tabla del Recuadro 4.4.2.

**Simulación del seguro de salud, Ghana
(estado estacionario en 2003)**

Supuestos estructurales

Aumento supuesto de utilización debido a la supresión de los derechos de uso (%)

Cobertura	Tasa	Número de Personas (millones)
Formal	100	5
Informal	100	15
Total		20

Cotizaciones

Sector formal

Salario medio mensual	Cedis	860.000	US\$ 102,38
Tasa de cumplimiento de obligaciones (%)		100	100
Tasa de cotización (%)		2	

Sector informal

Cotización media anual	Cedis	24.000	US\$ 2,86
------------------------	-------	--------	-----------

<i>Grado estimado</i>	<i>Millardos cedis</i>	<i>Millones de dólares</i>
Formal	1.035,52	123,28
Informal	3.106,55	369,83
Total	4.142,05	493,1
En % del PIB	7,08	7,08

Tabla del Recuadro 4.4.2 (cont.)

<i>Grado estimado</i>	<i>Millardos cedis</i>	<i>Millones de dólares</i>	
Financiación			
Contribución actual			
del gobierno	63,00	90,83	
Ayuda externa actual	389,00	46,31	
Cotizaciones			
Sector formal	206,40	24,57	
Sector informal	360,00	42,86	
Déficit			
En % de los ingresos generales	18,29	18,29	
Financiación potencial			
del déficit	<i>% puntos adicionales</i>	<i>Millardos cedis</i>	<i>Millones de dólares</i>
General SSNIT	0,02	206,40	24,57
IVA	0,02	459,20	54,67
Déficit remanente		-1.758,07	-209,29

Fuente: Cálculos de la OIT.

La tabla demuestra que si:

- el gobierno mantuviera su nivel actual de financiación;
- la ayuda externa se mantuviera en el nivel actual;
- los trabajadores del sector formal cotizaran el 2 por ciento de sus ingresos sujetos a seguro juntamente con sus empleadores para el SNSS;
- la población en la economía informal cotizara 24.000 cedis por persona y año;
- se aumentara el IVA en 2 puntos porcentuales; y
- se trasladaran 2 puntos porcentuales de las cotizaciones para las pensiones a la asistencia sanitaria;

el régimen todavía incurriría en un déficit de cerca de 1,8 billones de cedis. Sería muy difícil cerrar esta brecha mediante otros tipos de ingresos. Incluso un nuevo aumento de 2 puntos porcentuales del IVA y una subvención adicional por parte del SSNIT de 2 puntos porcentuales de su contribución actual no resolvería el problema. Pareciera que el gobierno no pudiese permitirse una cobertura del 100 por ciento de la población en un futuro inmediato. Sin embargo, otros cálculos muestran que, si los ingresos generales se incrementaran en términos reales en torno al 3 por ciento anual, este audaz intento de avanzar hacia una cobertura eficaz de la asistencia sanitaria de toda la población, podría financiarse en diez años, si el gobierno estuviera dispuesto a dedicar cerca del 40 por ciento del ingreso adicional al sector de la asistencia sanitaria.

Una vez decidida la estrategia de movilización general de recursos, han de diseñarse los instrumentos financieros más pormenorizadamente. Esto requiere algunos conocimientos técnicos, que se aportarán en el Capítulo 5.

4.6. RESUMEN

Los regímenes de protección social hacen promesas, algunas de las cuales son de naturaleza de muy largo plazo. La financiación de tales promesas requiere una estrategia clara de financiación que abarque tanto al sector público como al privado, puesto que existen múltiples relaciones directas e indirectas entre la financiación de las transferencias sociales y los presupuestos del gobierno. Este capítulo ha demostrado que los instrumentos contables necesarios para el seguimiento del costo público total y los compromisos de un sistema nacional de transferencia social no están aún plenamente desarrollados. La deuda implícita del gobierno en la que se incurre, por ejemplo, mediante un régimen de pensiones mal dotado de fondos y con exceso de promesas no se justifica en un sistema contable normal del gobierno. Lo mismo vale para los riesgos en los que lo gobiernos incurren como garantes finales *de facto* de regímenes sistemáticamente captados de transferencias paraestatales y del sector privado.

Dados los numerosos vínculos directos e indirectos entre la contabilidad general del gobierno y la financiación de las pensiones, así como el papel crucial del gobierno como garante final de la seguridad del ingreso, es difícil establecer si una alternativa específica de financiación es, en último término, más barata para los gobiernos y sus financiadores y para los ciudadanos que pagan impuestos y cotizan que otras alternativas disponibles.

El análisis de las diversas vinculaciones entre las finanzas públicas y la financiación de las pensiones, muestra que los gobiernos, que representan a la sociedad en general, siguen siendo siempre los últimos garantes de los regímenes nacionales de pensiones de la seguridad social. Si pueden hacerse promesas que cubran en parte el tiempo de vida de varias generaciones, sólo pueden hacerlas las sociedades en su conjunto. Los mercados de capitales, las compañías o empresas aseguradoras —como proveedores alternativos de seguridad para la vejez— no pueden dar garantías de larga duración sobre su propio funcionamiento o incluso sobre su mera supervivencia durante períodos tan largos.

Si se toma una perspectiva global de los regímenes de seguridad social y se presupone que la responsabilidad última del gobierno es asegurar al menos un nivel mínimo de transferencias de recursos de utilización para ancianos, discapacitados, sobrevivientes, enfermos y

pobres, entonces las opciones nacionales de concesión pública y privada de pensiones, o de cualquier combinación pública/privada específica, se reducen a cuestiones de políticas sociales y de ingresos frente a cuestiones de políticas de finanzas públicas.

El otorgamiento público de prestaciones de protección social significa que pueden diseñarse los efectos de distribución del ingreso de estas transferencias para proveer protección contra la pobreza y para disminuir en cierta medida la desigualdad en el ingreso a través del régimen de pensiones. Con la subcontratación de parte, o incluso de la mayor parte, del suministro de protección social al sector privado se llegará inevitablemente a una mayor desigualdad en el ingreso entre los beneficiarios, ya que no es fácil esperar que las entidades privadas incluyan elementos redistributivos en su concesión de prestaciones. Para el analista de la protección social, todo esto significa que el análisis financiero de un régimen nacional de protección social o el desarrollo de un programa para la introducción de un sistema integral, requiere no sólo un claro cálculo actuarial de costos y de financiación del sistema o de un régimen individual, sino también un análisis extensivo de las obligaciones explícitas o implícitas del gobierno. Ha de desarrollarse, además, un entendimiento de los límites de una carga global de impuestos y cotizaciones que sea aceptable, así como una composición admisible de esa carga (entre impuestos, cotizaciones al seguro social, desembolsos varios y primas de seguros privados). Los límites y las preferencias en la composición sólo pueden someterse a prueba en operaciones de prueba y error que a menudo suponen décadas de ir a tientas en los complejos procesos de consenso social.

Únicamente si se han llevado a cabo tales análisis será posible diseñar una estrategia de financiación que asigne las cargas financieras a determinados financiadores e instrumentos de financiación.

Una lista de preguntas de comprobación para analistas financieros y de política social

Si se está desarrollando una estrategia de movilización de recursos o de financiación para un nuevo régimen de prestaciones, los analistas podrían tratar de utilizar la siguiente lista de comprobación para determinar si se han cubierto los principales impactos potenciales sobre las finanzas del gobierno y las políticas fiscales:

1. ¿Quién es el garante final de la nueva prestación? ¿El gobierno? Si es así, ¿significa esto que el gobierno tendría que sacar de apuros al sistema si fracasara la estrategia de movilización de recursos para el régimen?
2. ¿Existen otras obligaciones directas o indirectas del gobierno a largo plazo que sean inherentes al diseño de la prestación?
3. ¿Es realista la estrategia de movilización de recursos? Es decir, ¿es probable que el público acepte la carga financiera adicional en forma de impuestos, cotizaciones o desembolsos privados? y ¿está dispuesto a aceptar la manera en que la estrategia de movilización de recursos asigna esa carga a diferentes financiadores en la estrategia de movilización de recursos?
4. ¿Podría tener la introducción efectos colaterales negativos potenciales en el cumplimiento global de las obligaciones fiscales en el país?
5. ¿Tendría la estrategia de movilización de recursos algún costo de oportunidad para el gobierno? Es decir, ¿hay otros proyectos del gobierno que tendrían que quedar archivados por ser probable que la medida en cuestión desplace a la financiación para ese uso alternativo de los recursos públicos?

Lecturas complementarias

Para saber más sobre:

- El Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas (SCN 1993), consúltese el sitio web de la División de Estadística de las Naciones Unidas (<http://unstats.un.org/unsd/sna1993>).
- Los vínculos entre el SCN y un sistema de contabilidad social, véase Scholz *et al.* (2000), Capítulo 6.
- Los efectos económicos de la tributación, véase van den Noord y Heady (2001).
- La gestión del gasto público, léase Allen y Tommasi (2001).

5. TÉCNICAS DE FINANCIACIÓN¹

El gasto de los sistemas nacionales de protección social (SNPS) o de los subsistemas individuales está determinado por las normas por las que se rigen las transferencias sociales respectivas. Estas normas están determinadas, ante todo, por los valores societarios; sin embargo, a lo largo de las últimas décadas, han sido cotejadas cada vez con mayor frecuencia con la percepción que se tiene de que los diferentes regímenes individuales o sistemas son, en su conjunto accesibles. Para poder evaluar esa accesibilidad que, en gran parte —como se pudo ver en el Capítulo 3—, es un proceso político de prueba y error, es preciso determinar los costos inmediatos y a medio y largo plazo de un determinado régimen o sistema. Esta determinación se realiza mediante estudios actuariales y el presupuesto social. Dado que las técnicas pertinentes se describen ampliamente en otros tres textos de esta serie², no es necesario detenerse aquí para tratarlas. Nos es suficiente entender aquí qué evolución típica del costo podría esperarse en un régimen reciente de pensiones, por ejemplo, y cuáles son los factores que influyen en la misma (estos elementos se describieron en el Capítulo 2).

Este capítulo da por sentado que ya se conoce la evolución del costo y, como se mencionó anteriormente, también supone que la sociedad ha adoptado todas las medidas necesarias para evitar el riesgo. Se limita a presentar las alternativas de las que disponen los planificadores financieros y los responsables de la adopción de políticas para financiar el gasto esperado, es decir, cómo pueden garantizar que, una vez adoptadas las decisiones políticas básicas respecto de las estrategias de movilización de recursos (véase el Capítulo 4), se disponga de las cantidad

¹ Este capítulo se inspira, en alguna medida, en Gillion *et al.* (2000), Capítulo 6 («Financiación de los sistemas de pensiones»), pero se ha ampliado considerablemente para incorporar el pensamiento más reciente, así como los aspectos relativos a la financiación de las prestaciones que no sean de pensiones.

² Véase Iyer (1999), Scholz *et al.* (2000), Plamondon *et al.* (2002)

adecuada de recursos monetarios al vencimiento de los gastos. Nos limitamos aquí a las técnicas de financiación de los sistemas formales de transferencias, con alguna extensión a regímenes fundamentados en la comunidad. Diseñar y elegir sistemas de financiación es encontrar maneras de cumplir las promesas de prestaciones. Este capítulo, por consiguiente, abordará las siguientes cuestiones:

- (1) quién paga...;
- (2) con qué ingresos...;
- (3) qué cuantías de cotizaciones o impuestos...;
- (4) en qué momento...;
- (5) para quiénes...;

dada una determinada evolución esperada del gasto.

Para poder asegurarse de que se dispone siempre de recursos cuando se los necesita, las sociedades adoptan decisiones sobre las cuestiones planteadas, eligiendo *sistemas de financiación* específicos, es decir, determinando cómo se generará el ingreso necesario para financiar los diferentes regímenes de prestaciones sociales. Como ya se ha visto, pueden movilizarse recursos de muy diversas maneras, que van desde la financiación fiscal a la financiación con cotizaciones (además de diversos sistemas combinados de financiación entre ambos) y, dentro de la financiación con cargo a las cotizaciones, las opciones disponibles varían desde la capitalización total a la capitalización cero.

En las páginas siguientes, se definirán y explicarán los principales conceptos involucrados (Sección 5.1), antes de analizar en detalle las alternativas abiertas a un país cuando se ha de seleccionar un sistema de financiación para prestaciones de asistencia sanitaria, para pensiones y para otras prestaciones de protección social (Secciones 5.2, 5.3 y 5.4, respectivamente). Reconociendo la tendencia a la globalización omnipresente, la Sección 5.5 explora alternativas potenciales de financiación internacional de la protección social. En la Sección 5.6, se presenta un breve resumen.

5.1. SISTEMAS DE FINANCIACIÓN: DEFINICIÓN, PARÁMETROS Y PRINCIPALES APLICACIONES

Una vez definidos los sistemas de financiación y su objetivo principal, en esta sección se analizan los parámetros constitutivos de los sistemas y se presenta una perspectiva general de las aplicaciones típicas de las diversas prestaciones o transferencias de protección social.

Los sistemas de financiación se definen como un conjunto de disposiciones jurídicas dirigidas a asegurar que en cada momento del ciclo de vida de un régimen el montante del gasto concuerde por igual con los

recursos financieros disponibles, es decir, que el régimen esté en equilibrio financiero. Como se mencionó anteriormente, todos los sistemas de financiación se describen plenamente mediante cuatro parámetros:

- (1) tamaño del grupo con cobertura (*¿quién paga... para quién?*);
- (2) normas de financiación de conformidad con las cuales operan (*...qué cuantías*);
- (3) definición de equilibrio actuarial, que es sinónimo del nivel de dotación de fondos del régimen (*...en qué momento*); y
- (4) fuentes de financiación (es decir, la base de recursos) destinadas a la financiación de las prestaciones (*¿de qué ingresos?*).

La evolución esperada del gasto y la elección del sistema de financiación determinan entonces la carga financiera de cada generación de cotizantes. Antes de explorar esos parámetros básicos es preciso introducir el concepto de equilibrio financiero que todos los sistemas financieros procuran mantener.

5.1.1. Objetivo principal de los sistemas de financiación

Desde el punto de vista actuarial, un régimen se encuentra en equilibrio financiero si el valor actual de todo el gasto futuro más la reserva inicial $t = 0$ es igual al valor actual de todo el ingreso futuro del régimen en un determinado momento.

Esto puede expresarse en la ecuación fundamental (simplificada) del *equilibrio financiero*³ general de un régimen de protección social:

$$R_0 + \sum_{t=0}^{\infty} \pi_t * TIW_t * r_t = \sum_{t=0}^{\infty} TEX_t * r_t \quad (5.1)$$

En la que:

$t = 0, \dots, 4$ denota los años

R_0 es la reserva inicial

π_t es la tasa de cotización cobrada en el año t

r_t es la tasa de descuento ($1/(1+i)$) a la potencia de t

TIW_t es la cuantía total de los salarios o ingresos asegurables en el año t

TEX_t es el gasto total en el año t

³ Los actuarios comprenderán que se trata de una simplificación, ya que se supone aquí que todas las prestaciones durante el año se pagan el día 1 de enero y que todos los salarios o ingresos sujetos a cotizaciones se ganan el mismo día. También deberíamos utilizar signos de integrales para la fórmula, pero en la vida real, en la que todo es finito y discreto, las integrales tienen una tendencia a convertirse en signos de sumatoria.

La ecuación anterior ha de tener validez en todo momento de un período teóricamente ilimitado. La no limitación del marco temporal se justifica por el hecho de que las leyes garantizan la existencia de los sistemas de seguridad social durante períodos ilimitados.

La ecuación se aplica a sistemas financiados en base al reparto, a sistemas financiados mediante la capitalización total⁴ y a todas las formas intermedias de capitalización.

Es preciso observar que, cuando se aplica a regímenes de pensiones, el equilibrio financiero anterior es muy parecido al concepto de deuda implícita de pensión. Si la tasa de cotización (π), se mantiene constante en el nivel inicial a lo largo del tiempo, el segundo concepto de deuda implícita de pensión equivale a la fórmula 5.1. Asegurar el equilibrio financiero de los regímenes mediante una gestión responsable del lado de los ingresos y de los gastos equivale, por tanto, a evitar la deuda implícita de pensión.

Este equilibrio general a largo plazo no garantiza de forma automática la liquidez en cada momento específico. En los sistemas de reparto, el régimen está por definición en equilibrio con carácter anual, mientras que en otras opciones, los déficit temporales anuales (que deberían cerrarse mediante préstamos) son posibles, en teoría, siempre que posteriormente se compensen con superávits anuales. Las normas y reglamentaciones de un sistema financiero determinado han de traducir el equilibrio financiero y el requisito de liquidez anual en un «equilibrio actuarial» (una relación estrecha del equilibrio financiero general) que asegura la aportación de flujos de caja para cubrir en todo momento el gasto en prestaciones y que es un requisito más pragmático y gestionable que el «eterno» equilibrio financiero general.

Antes de proceder a analizar las características fundamentales de los sistemas de financiación, es preciso recordar brevemente el mensaje principal del Capítulo 2, es decir, qué es lo que determina el nivel de gasto en los sistemas de transferencia social. Como hemos visto, el gasto (y por tanto, también el equilibrio financiero) de un régimen de prestaciones está influido por tres series de factores:

- *factores demográficos*, que determinan el tamaño relativo de la generación activa (y financiadora) respecto de la generación no activa (y beneficiaria);

⁴ En este contexto, «capitalización total» significa que en cada momento de tiempo t , el régimen mantiene una cantidad de reservas equivalente al valor actual de todos los pagos futuros de pensiones y de todos los pasivos financieros futuros que se derivarían de los derechos acumulados de la población asegurada. Esto permitiría, en teoría, cerrar el régimen en el punto t , mientras el régimen aún podría seguir satisfaciendo todas sus obligaciones con las personas aseguradas.

- *factores económicos*, que determinan la capacidad (dependiente a su vez del nivel de desarrollo económico) de los diferentes financieros de satisfacer sus ordenamientos contractuales; y
- *factores de gobernanza*, que describen la naturaleza real del contrato, es decir, cuánto se ha prometido a la generación inactiva y cuán bien se administran los flujos financieros.

La Tabla 5.1 presenta un resumen del impacto de estos factores específicos y mensurables que influyen en los ingresos y en los gastos de un régimen de prestaciones de protección social.

Tabla 5.1
FACTORES QUE AFECTAN AL EQUILIBRIO FINANCIERO
DE UN RÉGIMEN DE PROTECCIÓN SOCIAL

	<i>Impacto en las partidas de los ingresos</i>	<i>Impacto en las partidas de gastos</i>
Factores económicos		
(1) crecimiento	personas aseguradas y salarios	derechos y número de beneficiarios
(2) empleo (muy probable que dependa de [1])	número de cotizantes o contribuyentes	número de beneficiarios (prestaciones de invalidez, enfermedad, desempleo, alivio de la pobreza: inmediatamente prestaciones de vejez y de sobrevivientes: en el largo plazo)
(3) porcentaje salarial del PIB y salarios (podrían depender de [1])	ingresos sujetos a seguro	cuantías de las prestaciones (tras un desfase temporal)
(4) salarios/inflación	ingresos sujetos a seguro	cuantías de las prestaciones
(5) subida de tipos de interés	ingresos de las inversiones	
Factores demográficos		
(1) estructura inicial de la edad de la población	número de activos	número de beneficiarios
(2) cambios en la mortalidad	número de activos	número de beneficiarios y duración media de los años de servicio que determinan los derechos
(3) aumento de la fertilidad	número de cotizantes (largo plazo) si el desarrollo económico lo permite	número de beneficiarios (largo plazo)

Tabla 5.1 (cont.)

	<i>Impacto en las partidas de los ingresos</i>	<i>Impacto en las partidas de gastos</i>
Factores de la gobernanza		
(1) diseño del régimen	disposiciones sobre cotizaciones o impuestos	fórmula de las prestaciones y condiciones del derecho que determinan el número y las cuantías de las prestaciones
(2) mantenimiento (ajuste Impacto en las partidas	límite superior de los ingresos sujetos a seguro	cantidad de beneficios
(3) complejidad administrativa		niveles de las prestaciones gastos administrativos y, de ahí, gastos totales
(4) cumplimiento de las obligaciones de los afiliados	suma total (corto plazo) de los ingresos sujetos a seguro	número (a largo plazo) de beneficiarios y cuantía del gasto en prestaciones
(5) cumplimiento de la obligación del pago de salarios	ingresos sujetos a seguro (corto plazo)	nivel y cuantía del gasto en prestaciones (potencialmente a largo plazo)

5.1.2. Parámetros de los sistemas de financiación

5.1.2.1. Tamaño del grupo con cobertura

El grupo más reducido dentro del cual se realizan transferencias sociales es obviamente la familia nuclear. El grupo siguiente en orden de tamaño es la familia ampliada o el barrio, seguido de la comunidad o de un grupo profesional. Salvo que esté ordenado por disposiciones legales específicas (como las disposiciones sobre la pensión alimenticia en el derecho familiar), las transferencias dentro de las familias y/o pequeñas comunidades suelen ser de carácter informal. La extensión de la solidaridad dentro de grupos nucleares varía ampliamente, dependiendo una vez más de los valores societarios y de circunstancias específicas de la familia o de la comunidad. No hay, por lo general, derechos claros a las prestaciones, incluso en regímenes basados en la comunidad. Al igual que en entornos familiares informales, los niveles de transferencias fundamentados en la comunidad suelen ser de ingreso definido, es decir, que los niveles reales de protección social dependen del nivel de ingreso del grupo en su conjunto más que de la necesidad objetiva de los destinatarios potenciales de la transferencia.

La confiabilidad de las prestaciones aumenta, al menos en teoría, con el tamaño del grupo cubierto por una disposición específica de transferencia. Los regímenes nacionales —o por lo menos los regímenes de seguro social con amplia cobertura— tienen en general una experiencia de prestaciones y unos ingresos más estables que los grupos más pequeños. Todos los sistemas de transferencia social se basan en un fondo común de recursos para hacer frente a contingencias tales como la invalidez, la pobreza, la vejez, la enfermedad, etc. La varianza de la experiencia de las prestaciones de grandes grupos (es decir, su riesgo financiero) es inevitable que sea más estable que la de los grupos más pequeños, y esto estabiliza, a su vez, la posición financiera de los grupos más grandes. Este punto se ilustra con un ejercicio de números aleatorios en el Recuadro 5.1.

Además de los principales riesgos matemáticos internos que se establecen en la Tabla del Recuadro 5.1.1, los grupos pequeños suelen afrontar también riesgos externos conjuntos tales como el desempleo en un grupo profesional, la pobreza en una familia y epidemias en comunidades. Es decir, siempre que estén bien administrados, los regímenes más grandes pueden en general afrontar mejor la mayoría de los riesgos. La desagregación de la solidaridad nacional en grupos más pequeños de solidaridad da asimismo lugar, inevitablemente a una mayor disparidad de los niveles de prestaciones. Es bastante probable que se creen, así, grupos más pequeños con una amplia variedad de ingresos medios, lo que significa que, potencialmente, estos grupos también pueden satisfacer los diferentes niveles de prestaciones: los grupos más ricos podrán financiar más y mejores prestaciones.

Sin embargo, los argumentos actuariales sobre grandes fondos comunes de riesgos podrían estar en contradicción con las preferencias políticas de una sociedad. Una sociedad puede elegir un amplio fondo común de riesgos en un subsistema de protección social (como el Servicio Nacional de Salud [SNS] en el Reino Unido), y elegir al mismo tiempo un sistema de pensiones muy heterogéneo (como la combinación de sector público y privado del sistema de pensiones del Reino Unido). Otras sociedades pueden elegir una fuerte protección básica contra la pobreza en la vejez, mientras dejan la garantía de tasas adecuadas de sustitución del ingreso a regímenes basados en el grupo (el sistema de pensiones de los Países Bajos, por ejemplo). A escala mundial, puede observarse una tendencia hacia una mayor desagregación de grupos de solidaridad, hasta la completa individualización que se encuentra en los regímenes de Ahorro Obligatorio para la Jubilación (AOJ). Es inevitable que se produzca con esto una mayor diferenciación de los niveles individuales de prestación.

Recuadro 5.1. ¿Influye el tamaño del fondo común de riesgos en la estabilidad de la experiencia de las prestaciones?

Supóngase un régimen de seguro de enfermedad. Sabemos que la prestación media «verdadera» por persona asegurada y por período es de 10 unidades monetarias (UM) y que la desviación estándar verdadera es de 5 UM. Supóngase, además, que este régimen puede optar entre asegurar a 10, 100 ó 1.000 afiliados con una estructura de riesgos homogénea (esto es, una variable aleatoria de distribución normal con una media de 10 UM y una desviación estándar de 5. En la vida real, claro está, no todos los miembros experimentarían exactamente tal utilización de la prestación que en promedio global sería de 10 UM y la desviación estándar de exactamente 5. De acuerdo con la ley de los grandes números, una distribución normal exacta con estos dos valores de los parámetros sólo sería aproximada si el régimen estuviera asegurando a un gran número de personas. Cuanto menor sea el número de personas aseguradas, tanto más lejos estaría la experiencia de la prestación real de los valores verdaderos. Para ilustrar este punto, se utilizó un generador estándar de números aleatorios de Excel para simular prestaciones aleatorias de distribución normal durante un período de diez años de un régimen con 10, 100 ó 1.000 personas.

Las desviaciones estándar de la media verdadera de 10 UM están anotadas en la Tabla del Recuadro 5.1.1. En un segundo paso, se calculó también la desviación estándar media de la desviación estándar observada de la verdadera desviación estándar de 5 UM durante un período de 10 años. Los resultados muestran claramente que el experimento a diez años con un régimen que cubría a 1.000 afiliados estaba mucho más cerca del verdadero valor que en los escenarios con 10 ó 100 afiliados.

Tabla del Recuadro 5.1.1

Resultados de un experimento con un número aleatorio

Año	Desviación estándar de la media verdadera		
	10 miembros	100 miembros	1.000 miembros
1	3,69	4,63	5,16
2	5,06	4,87	5,17
3	4,80	4,54	5,32
4	4,41	4,17	5,12
5	4,38	5,09	5,26
6	5,12	4,56	5,21
7	3,47	5,05	5,26
8	5,05	4,82	5,17
9	5,62	5,25	5,37
10	6,51	4,63	5,17
Desviación estándar (DT) de la DT observada de la verdadera DT	2,38	0,47	0,17

Fuente: Cálculos de la OIT.

La reserva de contingencia que un régimen pequeño tendría que mantener en términos relativos (es decir, relativos respecto del gasto medio global de la prestación) tendría obviamente que ser mucho mayor que la de un régimen con un elevado número de afiliados. Es decir, que un régimen pequeño se enfrenta a una mayor probabilidad de quiebra que un régimen más grande. Un régimen pequeño tiene dos maneras alternativas de asegurarse contra la quiebra. Una manera sería limitar sus obligaciones extendiendo parte del riesgo a sus afiliados; acumular una reserva de contingencia bastaría entonces para cubrir una estimación conservadora del costo total anual o plurianual de las prestaciones. Como alternativa, el régimen podría contratar un reaseguro, convirtiendo así un riesgo impredecible de elevados gastos anuales en concepto de prestaciones en una prima constante y predecible de reaseguro.

5.1.2.2. Normas de financiación

Los regímenes públicos de seguridad social obligatorios operan basándose en normas o principios de financiación que son fundamentalmente diferentes de los ordenamientos privados orientados a garantizar la seguridad del ingreso. Las compañías de seguros del sector privado, por ejemplo, financian la pensiones sobre la base de la equivalencia individual, una regla financiera que establece que el valor actual de las cotizaciones de cada cotizante l que ingresa en el régimen ha de ser igual (en promedio) al valor actual de todas las prestaciones esperadas (más el costo administrativo). En el caso de los regímenes de pensiones de prestación definida (PD), en la práctica esta regla da lugar en general a tasas de cotización al seguro de pensiones que se calculan por cohortes definidas según la edad de ingreso en el seguro. Podrían cobrarse primas individuales a personas con determinadas discapacidades. Normalmente, no existen transferencias de ingresos entre generaciones o grupos de ingreso, siendo la longevidad, la muerte prematura o la invalidez los únicos riesgos asegurados (siempre que las dos últimas contingencias estén incluidas en la póliza del seguro). En el caso de regímenes de Ahorro Obligatorio para la Jubilación (AOJ), el principio de la equivalencia individual se cumple de manera automática. El saldo contable de cada participante se determina exclusivamente según su cotización, y los ingresos relacionados con las inversiones, y el valor actual de la prestación que otorga el régimen es exactamente igual al saldo del régimen (menos los gastos administrativos que, por cierto, pueden ser considerables).

Las normas por las que se rigen los sistemas financieros de la seguridad social son más discrecionales que los que determinan los requisitos financieros del sector privado, pero pueden deducirse del mandato

societario general del SNPS. Pueden identificarse tres normas principales: de la solidaridad financiera, de la equivalencia financiera colectiva y de la equidad intergeneracional. En la práctica, casi nunca se cumplen todas al mismo tiempo y son casi inevitablemente el resultado de un compromiso político.

La norma de la solidaridad financiera⁵

De conformidad con esta norma, las cotizaciones o los impuestos para la financiación de las prestaciones se cobran tomando como base la capacidad de pago de los afiliados, sin tener en cuenta sus riesgos o circunstancias (por ejemplo, padecer una afección de salud o tener dependientes elegibles). En los regímenes de seguro social, este principio está, por regla general incorporado en las tasas uniformes de cotización que se cobran como porcentaje fijo del ingreso sujeto a seguro. Esto incluso podría modificarse mediante tasas de cotización más bajas para asalariados de bajos ingresos. En el caso de la financiación de pensiones mediante la tributación directa, esta norma se aplica, en general, de manera automática, debido a la habitual progresividad global de los tipos impositivos.

Norma de la equivalencia financiera colectiva

Esta norma es paralela al principio de equivalencia fundamentada en el individuo o en la cohorte del seguro privado, en realidad, amplía la norma de la equivalencia desde el individuo o una cohorte (de la misma edad, género o profesión) a una comunidad con cobertura. Esta norma requiere que, en un momento dado, el valor actual total de todos los gastos futuros esperados del régimen de protección social sea igual al valor actual de todos los ingresos futuros del régimen (más la reserva inicial en el momento respectivo, si es aplicable). Esto tiene tres implicaciones: La primera, requiere simplemente que el régimen se encuentre en equilibrio financiero (como ocurre con el principio de equivalencia individual en el sector privado). La segunda, permite la redistribución del ingreso entre grupos, siempre que el equilibrio financiero a largo plazo esté asegurado. Establece también que, en el largo plazo, el ingreso ha de cubrir el gasto, con independencia de si se han acumulado reservas o si el régimen funciona con arreglo a un sistema de reparto puro. La tercera, significa que los recursos de la seguridad social no

⁵ Debería observarse que esta regla o principio de solidaridad se refiere solamente al aspecto de financiación de un régimen de prestaciones; el de los gastos, incorporado en una fórmula de prestaciones, podría tener más elementos de solidaridad.

deberían utilizarse para financiar gastos que no fueran de la seguridad social (lo que podría suceder si prestan recursos a los gobiernos y, o sino los devolvieran, con un valor real considerablemente más bajo) y que el régimen no debería recibir ninguna subvención externa. Esto último puede ocurrir si un régimen no cubre a toda la población, pero recibe subvenciones de los ingresos generales. Estas dos situaciones suscitan graves problemas de equidad respecto de si debería pedirse a un grupo particular de la población que pagara impuestos adicionales (lo que sucede si las cotizaciones a la seguridad social se utilizan para fines distintos de las exigencias de la seguridad social) y de si puede obligarse al público en general a subvencionar el nivel de calidad de vida de un grupo específico (algo que ocurre cuando se subvenciona a un régimen con cargo a los ingresos generales).

La norma de la equidad intergeneracional

En general, esta norma sólo se aplica a regímenes de prestaciones de larga duración, es decir, a regímenes de pensiones y a regímenes de asistencia de larga duración (estos últimos brindan servicios de enfermería sin límite de tiempo a las personas con una discapacidad permanente y, en especial, a las de edad avanzada, y atención residencial o en establecimientos especializados). Se requiere que miembros de todas las generaciones (es decir, de generaciones sucesivas) paguen aproximadamente el mismo porcentaje de su ingreso disponible durante su vida activa para poder obtener iguales derechos a prestaciones (en términos de tasas de sustitución). Este principio es el más polémico, el menos claro y el más expuesto a diversas interpretaciones.

En el sistema de reparto o en los sistemas de capitalización parcial, las generaciones más jóvenes pagan normalmente tasas de cotización inferiores que la generación que está en la etapa de madurez del régimen o cerca de ésta, si bien a menudo obtienen pensiones similares. La contabilidad generacional mostraría claramente que el valor actual de sus cotizaciones es inferior al valor medio actual de sus prestaciones. Podría llamarse a esto ganancia o utilidad imprevista, cuando se inicia un nuevo régimen de pensiones en una economía con un alto estándar de vida casi constante. En el caso de las economías en desarrollo, se podría sostener que una tasa de cotización más baja para las generaciones jóvenes se justificaría debido a que su nivel de vida es normalmente sólo una fracción del nivel de vida de las generaciones siguientes y a que, por tanto, es equitativo transferir algunas de las prestaciones de crecimiento más tardío a las generaciones jóvenes. Si hubiera que financiar un sistema de pensiones mediante una tasa de cotización que en teoría fuese eternamente constante, la mayor parte de las cotizaciones realizadas por las generaciones jóvenes se destinarían a acumular reservas. En la etapa de

madurez del régimen, el ingreso generado por las inversiones ayudaría a financiar el régimen y mantendría la tasa de cotización en su nivel eterno. Si las generaciones jóvenes no hubieran contribuido a acumular reservas, el ingreso por inversiones que falta en las etapas posteriores, sería equivalente a la redistribución del ingreso desde las últimas generaciones (normalmente más ricas) a las generaciones más jóvenes (normalmente más pobres). Esta redistribución del ingreso todavía podría considerarse como socialmente equitativa aun cuando no lo fuese en estrictos términos actuariales.

En la mayoría de los casos, las normas descritas hasta ahora no se aplican en su forma pura. Hay a menudo subvenciones fiscales a regímenes de pensiones que no cubren a toda la población o, por el contrario, pueden prestarse reservas de pensiones y cancelarlas posteriormente. En ambos casos, se viola la norma de la equivalencia colectiva. En regímenes de cotización definida (CD), las prestaciones de sobrevivientes podrían depender esencialmente de la edad del sostén de la familia en el momento del fallecimiento, lo cual violaría la norma de solidaridad financiera. El concepto de equidad intergeneracional ha sido muy debatido, pero raramente se lo define con claridad. Podría incluso estar en conflicto con la realidad si no existiesen mercados de capitales que absorbieran las grandes reservas iniciales con tasas de cotización «eternamente» constantes, o si el régimen careciera de acceso a una capacidad experimentada de gestión de la inversión. En qué medida las sociedades se adhieren a las diferentes normas y a las prioridades que asignan a un principio respecto de otro, es un asunto de preferencias políticas, y la elección de un sistema particular de financiación refleja implícitamente estas preferencias.

5.1.2.3. *Equilibrio actuarial y nivel de capitalización*

Como se mencionó antes, el equilibrio actuarial traduce el equilibrio financiero general en una norma que puede seguirse fácilmente en la práctica cotidiana.

En los regímenes de prestaciones de corta duración, que otorgan prestaciones de asistencia sanitaria, desempleo, enfermedad o maternidad y en los que los niveles de prestación y/o cotización pueden ajustarse con relativa rapidez a realidades económicas, demográficas o políticas en transformación, basta con especificar que la tasa de cotización de un régimen se calcula tomando como base el gasto total esperado en el ejercicio fiscal siguiente más un reserva razonable para gastos imprevistos. En un sistema de salud, la reserva para gastos imprevistos puede variar desde menos de la mitad a la equivalente al gasto de un año. Ese nivel de reserva para gastos imprevistos «compraría» el tiempo suficien-

te para que el régimen adaptara las prestaciones o las cotizaciones a nuevas realidades. El equilibrio actuarial normalmente debería ser definido por ley.

Los párrafos siguientes tratan principalmente de los regímenes de pensiones como los regímenes de prestaciones de larga duración más relevantes y en los que la determinación del nivel necesario de reservas es algo más complicada.

Los actuarios suelen distinguir entre tres métodos de financiación que crean diferentes niveles de reservas en un régimen de pensiones:

- prácticamente sin capitalización (es decir, el sistema de reparto),
- capitalización total, y
- capitalización intermedia (es decir, capitalización parcial).

Se ha hecho ya mención de que la determinación de los niveles de las pensiones (es decir, el nivel de protección de las prestaciones en una sociedad) y la financiación del régimen son en teoría áreas matemáticamente independientes. Esto puede demostrarse en la Tabla 5.2, que muestra que los dos tipos principales de pensiones, a saber, las pensiones calculadas sobre la base del *método de prestación definida* y las que se calculan basándose en el *método de cotización definida*, pueden financiarse mediante cada uno de los tres métodos de financiación prin-

Tabla 5.2
INDEPENDENCIA DE LOS MÉTODOS DE FINANCIACIÓN
Y FÓRMULAS DE LAS PRESTACIONES

<i>Tipo de fórmula de la prestación</i>	<i>Sistema de reparto</i>	<i>Capitalización parcial</i>	<i>Capitalización total</i>
Fórmula CD	Regímenes CDN (p. ej., Letonia, Polonia, Suecia)	Podría lograrse en regímenes CND con fondos de tope demográfico	Regímenes de ahorro obligatorio en Latinoamérica (p. ej., Chile, México, Perú)
Fórmula PD	Sistemas de tercer pilar financiado con impuestos (p. ej., Dinamarca, Países Bajos), sistemas financiados con cotizaciones (p. ej., Francia, Alemania)	Todos los regímenes de seguridad social con nivel más elevado que el de la financiación por el sistema de reparto (p. ej., Chipre, Japón, Estados Unidos)	Regímenes de pensiones profesionales (p. ej., el Reino Unido), algunos casos raros de regímenes de seguridad social (Kuwait)

cipales. Ahora bien, antes de explorar esa relación, deberíamos considerar atentamente la definición de los regímenes de «prestación definida» y de «cotización definida» (véase el Recuadro 5.2).

Los regímenes de pensiones del sector privado se rigen por normas que habitualmente requieren una capitalización total, es decir, necesitar tener recursos suficientes a su disposición para cumplir sus obligaciones en caso de disolución de la compañía aseguradora o del régimen de pensiones profesional. Los regímenes públicos de pensiones que están respaldados por una promesa societaria que garantiza su liquidez y su existencia indefinida, no requieren el mismo nivel de capitalización; su nivel de financiación se determina por objetivos distintos de la exclusiva salvaguardia financiera de las promesas de pensiones.

Recuadro 5.2. Regímenes de prestación definida y de cotización definida: una disgresión terminológica

En un *régimen de prestación definida (PD)*, el reglamento del régimen define un nivel de prestación que puede no tener una relación estricta con la cuantía de las cotizaciones que el cotizante desembolsa durante su carrera profesional. Un buen ejemplo es la siguiente fórmula de pensión para el caso de las pensiones de vejez:

$$PENS = (n * 0,015 + 0,2) * SR \text{ si } n > = 15 \quad (5.2.1)$$

En la que:

n es el número de años de cotización.

SR es el salario de referencia.

0,015 es la tasa de acumulación.

El salario de referencia es el indicador salarial respecto del cual puede calcularse la pensión. Este podría ser, por ejemplo, el promedio de los tres últimos salarios anuales anteriores a la jubilación, o el salario medio ajustado de toda la carrera profesional. En ambos casos, podría aplicarse un tope a la cuantía de los salarios que entra en el cálculo. En el caso arriba indicado, tras 40 años de cotizaciones, un trabajador recibiría una pensión de $40 * 1,5\%$, más un 20% del salario de referencia; un total, por tanto, del 80% de todo el salario de referencia, que puede considerarse o no generoso. Si el salario de referencia es el promedio de toda la carrera profesional, por ejemplo, y los salarios anuales que entran en el cálculo del promedio de la carrera no se hubieran indexado para compensar la inflación, el salario de referencia podría ser entonces relativamente bajo en comparación con el último salario del beneficiario de la pensión. Esto significa que el ratio de la cuantía de la pensión respecto del último salario (la tasa de sustitución de pensiones) puede ser también muy bajo. Una tasa de sustitución baja señala, a su vez por lo general, un descenso relativamente importante del estándar de vida cuando la persona se jubila. Además, es posible que las pensiones no sean indexadas durante el

tiempo de vida del jubilado, lo que significa que el poder adquisitivo de una pensión que al inicio era relativamente alta puede disminuir con bastante rapidez como consecuencia de la inflación. En los casos en los que $n < 15$ (es decir, si la persona tiene menos de 15 años de seguro), puede recibir solamente una asignación de suma fija en lugar de una pensión.

En todo caso, la fórmula anterior determina que la pensión sea independiente de las cotizaciones que ha pagado en realidad la persona. El ingreso sujeto a seguro entra en la ecuación, pero no las cotizaciones reales pagadas sobre este ingreso. Los derechos de pensión devengados durante la carrera profesional pueden haberse pagado mediante tasas de cotización muy bajas en los regímenes jóvenes de pensiones, o mediante tasas muy elevadas de cotización en regímenes antiguos que sirven a una población de edad muy avanzada.

En un *régimen de cotización definida (CD)*, el monto total de las cotizaciones pagadas se acumula, por regla general, en una cuenta individual. La acumulación incluye la acumulación de los intereses devengados durante la vida profesional activa. Llegado el momento de percibir la pensión de vejez o de invalidez, el saldo de la cuenta se divide por un factor de anualidad, que es en realidad el valor actual de una pensión vitalicia de una unidad monetaria (ajustada posiblemente según la inflación). En un régimen de AOJ el valor total de los saldos está realmente disponible en el régimen. En teoría, se podría cerrar el régimen en cualquier momento y la suma total de las cotizaciones y de los intereses devengados podría ser reembolsada a todos los afiliados activos, y los jubilados podrían recibir el valor actual de las asignaciones esperadas de pensiones pendientes hasta el final de sus vidas. En este caso, la «fórmula de la pensión» simplificada para una pensión ordinaria de vejez, se parecería a la siguiente:

$$PENS_{lx} = SCL_{lx} / \ddot{a}_x \quad (5.2.2)$$

$$\text{Con } \ddot{a}_x = \sum_{t=0}^{\infty} (L_{x+t} * (1+w)^t) / (L_x * (1+i)^t)$$

En la que:

$t = 0, \dots, (\text{infinito})$ es el año de recepción de la pensión

SCL_{lx} es el saldo en las cuentas individuales a la edad x en el año t

L_x es el número de personas que sobreviven hasta la edad x

w es la tasa anual de ajuste de las pensiones (supuesta como igual a lo largo del tiempo de recepción de la pensión)

i es el tipo de interés (que de nuevo se supone igual durante el tiempo de recepción de la pensión)

Lo último que llega a este contexto de definiciones es el *régimen hipotético de cotización definida (CDN)*. Se trata de regímenes sin capitalización (como los sistemas de pensiones de Suecia y Letonia) que utilizan simplemente la fórmula del régimen de CD como fórmula de

prestación sin tener la cuantía real de reservas que respalde a todos los derechos. Suponen a veces que la tasa anual de ajuste de las pensiones es idéntica al tipo de interés. En este caso, la fórmula de la pensión parecería todavía más simple, puesto que \ddot{a}_x se convertiría en la esperanza de vida a la edad de jubilación e_x :

$$PENS_{t,x} = SCL_{t,x}/e_x \quad (5.2.3)$$

Puede demostrarse matemáticamente que estos regímenes son parientes cercanos de los regímenes de PD con incrementos o reducciones actuariales para explicar la jubilación aplazada o anticipada (véase Cichon, 1999a).

El nivel de financiación en un régimen de seguridad social se define mediante la definición legal del *equilibrio actuarial* del régimen. Un régimen privado de pensiones se encuentra en equilibrio actuarial si la cuantía de las reservas es en todo momento igual al valor actual del pasivo total del régimen, incluido el valor actual de todas las pensiones que se pagan, así como el valor actual de todos los derechos de pensión acumulados por los cotizantes activos. Si se satisface esta condición, el régimen está entonces plenamente financiado. El nivel correspondiente de reservas se conoce como el *nivel l de financiación terminal*, puesto que las reservas son suficientes para financiar todas las obligaciones actuales en materia de prestaciones, si se pusiera fin al régimen en un determinado momento. Exceptuando unos pocos regímenes de seguro social, como el Fondo del Seguro Social de Kuwait, ningún régimen importante de pensiones de la seguridad social sigue una estrategia similar de financiación.

En la seguridad social, el equilibrio actuarial es un concepto discrecional. Por lo general, se establece técnicamente bajo la forma de una disposición en la legislación sobre seguridad social, que estipula:

- (a) que el régimen ha de mantener un determinado nivel de financiación k veces el gasto anual (es decir, el ratio de financiación)
- (b) durante un cierto número de años x (es decir, el período de equilibrio).

La revisión periódica actuarial de muchos regímenes nacionales de pensiones de la seguridad social trata de establecer si su situación financiera actual y su probable situación financiera futura cumplen con el equilibrio actuarial definido por ley. En caso contrario, la valuación hará recomendaciones sobre cómo reestablecer ese equilibrio. Debería observarse aquí que el equilibrio financiero y el equilibrio actuarial están estrechamente relacionados, pero no son en modo alguno matemática-

mente idénticos. Estar en equilibrio financiero a largo plazo no significa que el régimen se encuentre en equilibrio actuarial en todo y en cada momento. Del mismo modo, si el régimen está en equilibrio actuarial en un determinado momento, ello no significa que estará también en equilibrio más allá del período real de equilibrio. En términos ideales, una valuación actuarial debería proponer una secuencia de tasas de cotización para el futuro que mantendría al régimen en un equilibrio actuarial permanente, lo que significaría también que el régimen estaría en un «equilibrio financiero cerrado». Esto requeriría, sin embargo, realizar proyecciones exactas durante un período ilimitado, cosa que es apenas una expectativa realista.

Si en la definición legal de equilibrio actuarial, k es menor que la unidad (es decir, que el régimen mantiene como reservas menos del equivalente del gasto de un año) y x es igual a 1, entonces el régimen se financia mediante un sistema de reparto con una pequeña reserva de contingencia. Un k mayor indica que el régimen es al menos de capitalización parcial. Internacionalmente, se aplica una amplia variedad de normas: en los Estados Unidos, por ejemplo, k es relativamente alto y x es igual a 75 años, mientras que en Alemania k es menor que 1 y x es de sólo 15 años. Un nivel de capitalización final completo de las reservas conduciría a un k mucho mayor, que dependería, en cada caso, de las tasas de mortalidad de la población, de los tipos de interés y de las disposiciones sobre prestaciones del régimen. Recientes cálculos de la OIT del régimen de seguridad social de Trinidad y Tabago, por ejemplo, indican que el nivel terminal de capitalización de k , se situaría en el orden de 24 en un estado próximo al estacionario.

Debería observarse en este contexto que, desde una perspectiva nacional, los sistemas complejos y pluralistas que se componen de pilares de un sistema de reparto y de pilares de capitalización total no son sino un sistema de pensiones de capitalización parcial. Los sistemas nacionales de pensiones de capitalización total son, pues, la excepción y no la regla, pero un sistema de pensiones tendrá muy posiblemente componentes de capitalización total.

5.1.2.4. Fuentes de financiación

Esta sección examina únicamente los sistemas públicos de protección social formales, que tienen cuatro tipos de ingresos:

- (a) impuestos, bajo la forma de un porcentaje de los ingresos generales o de impuestos asignados para fines de protección social;

- (b) cotizaciones a la seguridad social que han pagado los empleadores y/o los trabajadores;
- (c) ingresos en concepto de inversiones; y
- (d) una amplia gama de ingresos diversos que por lo común sólo desempeñan un papel marginal.

Los regímenes de protección social se clasifican en general de acuerdo a si su financiación predominante es con impuestos o con cotizaciones. Son raros los regímenes (y, por tanto, los sistemas) financiados totalmente con impuestos o totalmente con cotizaciones. La mayoría de los SNPS se financian en la realidad a partir de una combinación de fuentes. Incluso muchos subsistemas financiados principalmente con cotizaciones, como los regímenes de pensiones, suelen estar subvencionados en cierta medida por los ingresos generales. El grado de financiación combinada en regímenes nacionales seleccionados de pensiones públicas, se presenta en la Tabla 5.3.

En la práctica, las prestaciones de protección social pueden financiarse utilizando cualquier fuente de ingresos del gobierno. La fuente de financiación se relaciona, por lo general, con las características de la prestación. Las prestaciones universales se financian normalmente con los ingresos fiscales generales, pero pueden financiarse con cotizaciones obligatorias, incluyendo posiblemente las cotizaciones de los desempleados y de las personas que no trabajan. Las prestaciones del tipo de la asistencia social sujetas a verificación de recursos (como el régimen de pensiones públicas de la República de Sudáfrica) se financian, por lo general, con los ingresos fiscales generales, ya que los beneficiarios de bajos ingresos de estas prestaciones podrían no tener derecho en vista de las cotizaciones acumuladas. Los fondos de previsión y los planes de cotización definida de cuentas individuales se financian con las cotizaciones de los trabajadores que se retienen de sus salarios, a menudo sin la cotización correspondiente de los empleadores. Los sistemas de seguro social se financian en habitualmente mediante cotizaciones compartidas de empleadores y de trabajadores, complementadas a veces con contribuciones del gobierno (véase la Tabla 5.3). En la medida en que los regímenes están capitalizados, los ingresos generados por las inversiones contribuyen también a financiar las prestaciones.

En África, donde la cobertura es baja, los regímenes de seguro social en general se financian en su totalidad mediante las cotizaciones de los empleadores y de los trabajadores, y con el ingreso procedente de las inversiones. Las subvenciones fiscales generales para regímenes con bajo nivel de cobertura de la población, podrían apenas justificarse por razones de equidad. En países en los que la cobertura es baja, pero en los que los gobiernos contribuyen al sistema de seguridad social mediante los ingresos generales, si la fuente de los ingresos generales incluye los im-

Tabla 5.3
TASAS ACTUALES DE COTIZACIÓN EN REGÍMENES
DE PENSIONES NACIONALES SELECCIONADOS
DE SEGURIDAD SOCIAL

<i>País</i>	<i>Tasa total de cotización (en % del total de ingresos sujetos a seguro)</i>	<i>Participación de los empleadores (puntos porcentuales)</i>	<i>Participación de los empleados (puntos porcentuales)</i>	<i>Contribución del gobierno</i>
Francia	14,85	8,2	6,65	Subvenciones variables
Bélgica	16,36	8,86	7,5	Subvenciones anuales
Luxemburgo	24	8	8	8% del total de los ingresos sujetos a seguro
Canadá	7	3,5	3,5	Costo de la pensión básica universal y costo de las prestaciones con verificación de recursos; las cotizaciones sólo financian el pilar relacionado con el ingreso
Italia	32,7	23,81	8,89	Costo de la prestación de asistencia social más el déficit global
Alemania	19,5	9,75	9,75	Costo de las prestaciones que no son de seguros
Gabón	7,5	5	2,5	Ninguna
Polonia	32,52	16,26	16,26	Fondos de garantía de pensión mínima
Pakistán	5	5	Ninguna	Subvenciones según se requieran
Trinidad y Tobago	8,4	5,6	2,8	Costo total de las prestaciones de asistencia social
Estados Unidos	12,4	6,2	6,2	Costo de las prestaciones especiales y asignaciones con verificación de recursos
República de Corea	9	4,5	4,5	Costo parcial de administración

Fuente: ASS (1999).

puestos de las personas de bajos ingresos, entonces este tipo de financiación de la seguridad social es regresivo, precisamente porque en países con una cobertura limitada, hay una tendencia a no dar cobertura a los trabajadores de bajas remuneraciones. Ante todo, los sistemas de protección social financiados con impuestos, suelen ser progresivos (y, por ello, son a menudo más eficientes en la atenuación de la pobreza que los regímenes de seguro social). Otorgan habitualmente prestaciones de tasa uniforme y se pagan también a las personas que tienen escasa o ninguna relación con la mano de obra o que tienen una capacidad limitada de cotización (como, por ejemplo, en Dinamarca y en los Países Bajos). La financiación puede proceder también de los impuestos asignados (reservados específicamente para la financiación de la seguridad social) o de los impuestos generales sobre la renta. Una parte de las cotizaciones del gobierno a la seguridad social en Panamá, por ejemplo, proviene de un impuesto sobre el alcohol. Los resultados de la privatización de empresas del Estado pueden servir también para financiar las pensiones públicas o la transición de un sistema de pensiones a otro. Parte de la financiación del sistema de CD de Bolivia, por ejemplo, procedió de la privatización de algunas empresas industriales de propiedad estatal.

A principios de la década de 1990, Francia introdujo una innovación híbrida entre la financiación de la protección social con cargo a impuestos y cotizaciones, conocido como *contribution sociale généralisée* (CSG). Esta cotización social general se describe en el Recuadro 5.3.

Recuadro 5.3. Una forma híbrida de financiación de la protección social: el caso de la Contribution Sociale Généralisée (CSG) en Francia¹

En la década de 1990, la financiación de la seguridad social en Francia experimentó una serie de cambios importantes. No obstante el nivel relativamente alto de los impuestos públicos (cerca del 45% del PIB), los impuestos sobre la renta eran comparativamente bajos de acuerdo a los estándares internacionales, y existía un déficit crónico de protección social. La CSG, que entró en vigor en 1991, con el propósito de introducir un elemento impositivo en la financiación de la seguridad social, se ha convertido desde entonces en uno de los elementos clave de financiación de la protección social.

Casi todas las personas en Francia están cubiertas en la actualidad por la seguridad social. Tradicionalmente, la financiación de la seguridad social había estado casi completamente asegurada por los trabajadores y los empleadores, a través de los salarios. Como esto era a la vez injusto y financieramente insuficiente (puesto que la suma de los salarios tendía a crecer con mucha lentitud), se creó la CSG para introducir la tributa-

¹ Este recuadro fue elaborado por Florian Léger de OIT FACTS.

ción en la financiación de la seguridad social. Esta cotización se ha utilizado desde entonces para mejorar el equilibrio financiero de los diferentes regímenes y para asegurar una mayor equidad entre la población cubierta por la seguridad social, mediante la diversificación de los recursos, sobre todo mediante la tributación de los ingresos del capital.

En realidad, la CSG ha ampliado la base de financiación de la protección social. Tiene todas las características legales de un impuesto (y fue de hecho reconocida como tal por el Consejo Constitucional de Francia), si se exceptúa que no se asigna al presupuesto del estado, sino a los propios regímenes de seguridad social (fondos de salud, familia y vejez), que es una característica clásica de una cotización. Sin embargo, a diferencia de las cotizaciones a la seguridad social, no otorga derecho a prestaciones. Todas las personas fiscalmente residentes en Francia pagan la CSG. La base impositiva incluye lo siguiente:

- Ingreso del empleo (salarios de los trabajadores de los sectores público y privado, bonos).
- Ingreso de sustitución (pensiones de vejez y de invalidez, prestaciones de desempleo, pensión de jubilación anticipada, prestaciones de enfermedad, de maternidad, de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales). Se aplican tasas reducidas a las unidades familiares de bajos ingresos que no pagan impuestos sobre la renta. La mayoría de las prestaciones familiares están exoneradas, como está también el ingreso brindado por la asistencia social.
- Ingresos de los activos (rentas de propiedades: tierras, construcciones, ingresos del capital, ingresos de seguros de vida, inversiones de rendimiento fijo, dividendos de valores, ganancias de capital).

Se estimó en 1993, que mientras el 87% del ingreso procedente del empleo estaba sujeto a la CSG, la cifra era inferior al 50% en el ingreso de sustitución, en los activos sujetos a impuestos y en los ingresos de inversiones; en 1997, sin embargo, la mayoría de los activos exonerados se había incorporado a la base de cálculo.

Tabla del Recuadro 5.3.1
Base impositiva de la CSG, 1993
(en millardos de francos franceses)

	<i>Ingreso de las unidades familiares</i>	<i>Base de la CSG</i>	<i>Participación (%)</i>
Ingresos del empleo	3.107,4	2.706,9	87
Ingreso de sustitución	1.353,8	641,4	47
Ingreso de activos	558,2	245,7	44

Fuente: Syndical National Unifié des impôts, 1997.

Diferentes instituciones recaudan la CSG, dependiendo del carácter de la base impositiva (instituciones de la seguridad social para el empleo

e ingreso de sustitución y autoridades fiscales para los ingresos de los activos). La tasa de la CSG se fijó en el 1,1% en 1991 y ya ha subido tres veces. En el momento en que la CGS entró en vigor, la tasa de cotización de la pensión de vejez disminuyó en el 1,05%. La CSG no era deducible del impuesto sobre la renta. Un primer aumento, en 1993, no se compensó y siguió siendo no deducible. El segundo aumento, sin embargo, se compensó mediante una reducción de la tasa de cotización para la asistencia sanitaria. aOtro tanto ocurrió con el tercero; ambos aumentos se hicieron deducibles del impuesto sobre la renta. Como la base de la CSG es más amplia que la de las cotizaciones a la seguridad social, el efecto neto de sustitución es positivo.

Tabla del Recuadro 5.3.2
Evolución de las tasas de la CSG desde 1991

<i>Fecha</i>	<i>Tasa (%)</i>	<i>Reducción de cotizaciones a la seguridad social (%)</i>	<i>Deducible del impuesto sobre la renta (%)</i>
1991	1,1	1,05 (vejez)	No
1 de julio de 1993	2,4	No	No
1 de enero de 1997	3,4	1 (asistencia sanitaria)	1
1 de enero de 1998	7,5 (6,2, 3,8 ó 0 para ingreso de sustitución, con verificación de recursos)	4,75 (asistencia sanitaria)	5,1

La asignación del ingreso de la CSG está relacionada con la evolución histórica de la cotización, de la siguiente manera:

- 1,1% Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF) (caja de prestaciones familiares)
- 1,3% Fonds de Solidarité Vieillesse (FSV) (fondo para la vejez)
- 5,1% Caisse Nationale d'Assurance Maladie (CNAM) (caja del seguro de enfermedad)

El crecimiento del ingreso de la CSG se muestra en la Tabla del Recuadro 5.3.3.

Tabla del Recuadro 5.3.3
Ingresos generados por la CSG desde 1991 (en millardos de euros)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	4	6	8	13	14	14	21	46	51
% del PIB	0,4	0,5	0,8	1,1	1,1	1,2	1,7	3,5	3,8

Fuente: Assemblée Nationale Française, 2000 (Informe del Parlamento francés) y cálculos de la OIT.

En 1999, los rendimientos de la CSG representaron cerca del 25% de los ingresos del gobierno central y aproximadamente la misma proporción del ingreso del régimen principal de la seguridad social. Además, ese fue el primer año en que los rendimientos de la CSG fueron más elevados que el impuesto sobre la renta. Es importante señalar las diferencias entre estas dos cargas: la CSG es un impuesto de tasa uniforme, mientras que el impuesto sobre la renta es progresivo. Ello no obstante, ambos impuestos tienen sus propios efectos redistributivos: la CSG que grava a los ingresos del capital, por ejemplo, evidentemente afecta más a los grupos de ingresos más altos. Además, la CSG permite reducciones en las cotizaciones a la seguridad social que han dado lugar a aumentos netos de salarios, juntamente con una transferencia de cargas de las unidades familiares de bajos ingresos a las de altos ingresos. Del mismo modo, la CSG implica una transferencia de cargas de los económicamente activos a los inactivos.

Tabla del Recuadro 5.3.4

**Importancia relativa de la CSG respecto del impuesto sobre la renta
(en millardos de francos franceses)**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
CSG	28	38	55	85	89	92	138	302	337
Impuesto sobre la renta (impuestos sobre la renta de las personas físicas)	304	307	310	296	297	314	293	304	334

1 euro = 6,55957 francos franceses.

Fuente: Assemblée Nationale Française, 2000 (Informe del Parlamento francés).

Se han producido numerosos cambios y mejoras en las disposiciones por las que se rige la CSG desde sus inicios, que hacen de ella una de las más importantes, pero que constituye asimismo uno de los impuestos más complejos de Francia. Casi todos los gobiernos, cualquiera sea su orientación política, han fortalecido la función y la estructura de la CSG.

La fuente de financiación tiene alguna importancia en el nivel de capitalización. Los regímenes de seguridad social preponderadamente financiados con impuestos, se financian por lo general mediante el sistema de reparto, en tanto que los regímenes financiados con cotizaciones pueden operar en cualquier nivel de capitalización. Los regímenes de pensiones de segundo pilar, sobre todo los regímenes de pensiones profesionales, se financian habitualmente mediante cotizaciones y son por lo general de capitalización total. Debería advertirse, sin embargo, que algunos países tienen regímenes de pensiones profesionales que no son de capitalización. En Francia, Alemania, Luxemburgo y Japón, los

regímenes de pensiones del sector privado no son de capitalización total. En Francia, los regímenes de pensiones obligatorios en el ámbito de la industria utilizan la financiación por el reparto. En Alemania y en Luxemburgo, y en menor medida, en Japón, la mayoría de los regímenes de pensiones profesionales se financian mediante reservas contables, lo que implica que no se ha establecido un fondo independiente, pero que las promesas de pensión están respaldadas por los activos de la compañía. Durante las décadas de 1950 y de 1960, esto ayudó de manera especial a financiar a las grandes corporaciones, que no tuvieron que procurarse financiación externa en la misma medida en que lo hicieron las empresas de otros países. Las promesas de pensión, sin embargo, están garantizadas por una cooperativa nacional de reaseguros.

Las diferencias entre financiación por cotizaciones y financiación por impuestos han sido objeto de frecuentes debates en el pasado. Las fortalezas y debilidades comparativas de la primera en relación con las dos formas principales de financiación de los regímenes de pensiones de protección social mediante impuestos (financiación procedente de los ingresos generales o financiación con cargo a los impuestos asignados), se presentan resumidos en el Recuadro 5.4.

Recuadro 5.4

Financiación con impuestos frente a financiación con cotizaciones de los regímenes de pensiones obligatorios

En teoría, las opciones de financiación con cotizaciones y de financiación con impuestos tienen algunas ventajas y algunas desventajas en entornos económicos y socioeconómicos específicos. Las características fundamentales que suelen atribuirse a las diferentes alternativas de financiación, se presentan en la Tabla del Recuadro 5.4.1. Los planificadores de la protección social que establezcan o reformen un régimen nacional o regional de pensiones públicas, pueden utilizar también esta tabla como lista de control de las políticas.

Tabla del Recuadro 5.4.1

Financiación con cotizaciones frente a financiación con impuestos de los regímenes obligatorios de pensiones

<i>Característica o impacto en:</i>	<i>Financiación con cotizaciones</i>	<i>Financiación de los ingresos generales</i>	<i>Financiación con impuestos específicamente asignados</i>
Cobertura de la población	(1) Apropiaada para regímenes que no cubren a toda la población	Apropiaada para la cobertura universal	Apropiaada para la cobertura universal, pero puede utilizarse también para

Tabla del Recuadro 5.4.1 (cont.)

<i>Característica o impacto en:</i>	<i>Financiación con cotizaciones</i>	<i>Financiación de los ingresos generales</i>	<i>Financiación con impuestos específicamente asignados</i>
	<p>(consideraciones de equidad con arreglo al principio de equivalencia colectiva) pero que puede utilizarse para la cobertura universal. (2) Podría dar lugar a la exclusión no deseada de la cobertura a grupos de bajos ingresos</p>		<p>cobertura parcial de la población (si los impuestos pueden asignarse específicamente, los impuestos al consumo de los insumos agrícolas, como los fertilizantes, podrían utilizarse, por ejemplo, para cofinanciar un régimen de pensiones para agricultores)</p>
Administración	<p>Costos administrativos de recaudación más altos que en la financiación de los ingresos generales</p>	<p>Fácil de administrar, ya que no hay <i>costos extra de administración</i></p>	<p>La recaudación es más fácil que en el caso de las cotizaciones pero más costosa que en la financiación de los ingresos generales</p>
Cumplimiento de las obligaciones	<p>Se cree que es alta si las prestaciones son atractivas, fiables y relacionadas con el ingreso</p>	<p>Tan alta como la recaudación de impuestos generales <i>y, por tanto, posiblemente más baja que para la financiación con cotizaciones</i></p>	<p>Igual que en la financiación de los ingresos generales</p>
Diseño de las prestaciones	<p>(1) Se cree por lo general que son apropiados para <i>prestaciones relacionadas con el ingreso</i>, ya que permiten una estrecha relación entre niveles de prestaciones y pagos de cotizaciones</p>	<p>Utilizado, por lo general, para <i>prestaciones de tasa uniforme</i></p>	<p>Por lo general, igual que en la financiación de los ingresos generales, pero en el caso de los impuestos sobre la renta específicamente asignados podría ser tan apropiado como las cotizaciones en los</p>

Tabla del Recuadro 5.4.1 (cont.)

<i>Característica o impacto en:</i>	<i>Financiación con cotizaciones</i>	<i>Financiación de los ingresos generales</i>	<i>Financiación con impuestos específicamente asignados</i>
	(2) La única opción en la práctica para regímenes de CD		regímenes de prestaciones relacionadas con el ingreso
Consideraciones de política de ingresos	(1) Permite una financiación de acuerdo a la <i>capacidad de pago (principio de solidaridad financiera)</i> dentro del grupo cubierto. (2) Permite también la exclusión de la cobertura a asalariados de altos ingresos o a parte de sus ingresos	Puede hacer que la financiación de la protección social sea <i>más progresiva</i>	Básicamente igual que (1) en la financiación con cotizaciones
Financiación	(1) Asignación de fondos públicos a pensiones más <i>transparentes y fiables</i> y más independientes (aunque no del todo) de las decisiones presupuestarias globales del gobierno (véase el Capítulo 4) (2) El mantenimiento del equilibrio financiero requiere elecciones explícitas de niveles de prestaciones de larga duración. (3) Ofrece la opción de acumular un <i>nivel flexible de reservas</i> (y, por tanto, de procurar <i>objetivos secundarios de política económica</i>)	(1) No proporciona una fuente de ingresos específicamente asignados al régimen de protección social y, por consiguiente, al sistema de pensiones, haciendo que los niveles de las prestaciones haciendo que los niveles de prestaciones estén sujetos a decisiones presupuestarias anuales; como resultado, se cree que es menos fiable que la financiación con cotizaciones. (2) Proporciona una mayor flexibilidad y un control global del gobierno de la financiación global del sector público.	(1) <i>Combinación de financiación con cotizaciones específicamente asignadas</i> y con <i>impuestos (control del gobierno)</i> , forma real dependiente de disposiciones legislativas y de la práctica de la gobernanza financiera (intervencionista frente a no intervencionista); en teoría, podría acumular reservas, pero es poco probable en la práctica

Tabla del Recuadro 5.4.1 (cont.)

<i>Característica o impacto en:</i>	<i>Financiación con cotizaciones</i>	<i>Financiación de los ingresos generales</i>	<i>Financiación con impuestos específicamente asignados</i>
		(3) Sólo se utiliza, en general, para financiación con sistema de reparto.	
Implicaciones económicas	(1) Pueden aumentar los costos de la mano de obra en los mercados de trabajo en los que no pueden traspasarse las cotizaciones a las personas aseguradas, disminuyendo, así, la demanda de trabajo (2) Pueden brindar incentivos para la actividad del sector informal más que para el empleo formal a nivel microeconómico, tanto para empleadores como para trabajadores.	(1) No tiene repercusiones directas en el mercado del trabajo en un contexto de política macroeconómica. (2) Igual que en (2) en la financiación con cotizaciones respecto de los empleados	Igual que en la tributación general
Gobernanza	Se estima, por lo general, apropiado para regímenes de organización independiente <i>regidos por órganos de gobierno tripartitos o bipartitos</i>	Utilizado, por lo general, por regímenes operados por departamentos del gobierno	Podría utilizarse en regímenes independientes y operados por el gobierno

La Tabla del Recuadro 5.4.1 y el razonamiento desarrollado en el Capítulo 4 muestran claramente que, lejos de ser sólo un tema de política de protección social, la elección de una alternativa para la financiación implica también asuntos de finanzas públicas y de política fiscal, así como consideraciones económicas (para la política de inversiones).

La complejidad de las repercusiones de las diferentes alternativas de financiación puede explicar por qué la mayoría de los gobiernos opta por una financiación combinada de sus SNPS.

5.1.3. Aplicación de los diferentes tipos de sistemas de financiación

Si bien la mayoría de los sistemas de financiación pueden en teoría aplicarse a todas las prestaciones de protección social, se han desarrollado algunas preferencias en la práctica internacional. La Tabla 5.4 aporta un amplia perspectiva de los sistemas de financiación que se utilizan en diferentes países para las prestaciones o transferencias principales. Las transferencias se agrupan en tres categorías fundamentales: asistencia sanitaria, pensiones, y otras. Se analizarán sus sistemas de financiación potenciales en ese orden en las secciones siguientes. La Tabla 5.4 aporta, además un «mapa de rutas», a través de las tres secciones siguientes de este capítulo.

Cualquiera sea el sistema financiero, todos los regímenes de prestaciones tienen que cumplir en último término con la condición del equilibrio financiero (véase la fórmula 5.1 anterior). Si los regímenes se financian con cotizaciones, entonces la recaudación de las cotizaciones y rendimiento de las inversiones han de programarse de tal manera que se disponga de recursos cuando vengán las prestaciones. Lo mismo puede decirse en el caso de la financiación con impuestos; sin embargo, puesto que los impuestos se recaudan de un gran número de bases impositivas diferentes, con fines muy diferentes y con modalidades muy distintas, la equivalencia suele ser menos evidente. Una manera de explicitar la equivalencia financiera es recaudar impuestos destinados a fines específicos, por ejemplo, a la asistencia sanitaria. Si los impuestos no están destinados a fines de protección social, no será fácil proyectar si los recursos futuros del sistema de protección social serán suficientes para cubrir el gasto sin un plan financiero integral, o al menos a medio plazo, por parte del gobierno. En el presupuesto del gobierno son muchos los usos alternativos del escaso dinero recaudado con impuestos, y si las asignaciones de los recursos fiscales para usos alternativos —el militar, por ejemplo, o el sistema de educativo— son mayores que las que se habían previsto, sería fácil que desplazaran a recursos planificados para la protección social. La futura solidez financiera de un sistema de transferencias sociales financiadas con impuestos sólo puede evaluarse si la planificación financiera abarca a todo el presupuesto del gobierno.

La Tabla 5.4 muestra muy claramente que se han desarrollado preferencias pragmáticas en muchas contingencias de la protección social con respecto a la elección real de los sistemas de financiación. El menú más complejo de alternativas financieras es, evidentemente, el que está abierto a regímenes de pensiones. Por consiguiente, la financiación de las pensiones se describirá más detalladamente que la de los otros regímenes.

5.2. FINANCIACIÓN DE LAS PRESTACIONES DE ASISTENCIA SANITARIA

La financiación de las prestaciones de asistencia sanitaria es notablemente diferente de la de otras prestaciones de protección social. Las prestaciones de asistencia sanitaria son, en general, prestaciones en especie, más que transferencias monetarias, pero incluso como transferencias en especie complementan el ingreso del beneficiario, que no tiene que pagar las tarifas del usuario o el precio de mercado de los servicios recibidos. Las unidades proveedoras (médicos en centros de salud o en la práctica privada, hospitales, farmacias, etc.) que pueden o no pertenecer a los financiadores de la asistencia, es decir, el gobierno o una aseguradora social o privada, son las que otorgan las prestaciones. Estos proveedores tienen sus propios objetivos económicos. Puede esperarse, en general, que las entidades privadas entre sí, maximicen el ingreso y que las del sector público disminuyan las tensiones y el volumen de trabajo. En ambos casos, lo más probable es que deseen mantener o ganarse el reconocimiento profesional de su propio grupo de iguales. Las relaciones económicas en el mercado de la asistencia sanitaria figuran entre las más complejas de todos los mercados de productos. El Recuadro 5.5 aporta una perspectiva de sus características básicas. Sin embargo, los planificadores financieros y los responsables de las decisiones en materia de políticas requieren una comprensión mucho más profunda de estas relaciones que la que puede aportarse aquí. Un análisis en detalle de las mismas puede encontrarse en Cichon *et al.* (1999, Informe temático 1).

Tabla 5.4
PANORAMA INTERNACIONAL DE LOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN APLICADOS

<i>Tipo de prestación</i>	<i>Sistema de reparto financiado con impuestos</i>	<i>Sistema de reparto con cotizaciones al seguro social</i>	<i>Cotizaciones al seguro social financiado mediante la capitalización parcial</i>	<i>Cotizaciones al seguro social financiado mediante la capitalización total</i>	<i>Seguro privado y otras fuentes privadas</i>
Asistencia sanitaria	Los sistemas de asistencia del servicio nacional de salud o del servicio público de salud en el Reino Unido, países escandinavos, algunos antiguos países socialistas	Regímenes bismarckianos de seguro social (Europa Central, Tailandia, la mayoría de los países de Latinoamérica)			El sistema de los Estados Unidos para los trabajadores general, sistemas de segundo pilar en muchos países (se acumulan reservas para personas de edad avanzada aseguradas); cobertura obligatoria de seguro privado en Suiza
Pensiones Invalidez Sobrevivientes vejez	Regímenes de PD, regímenes universales (primer pilar), Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Canadá, Países Bajos	Regímenes clásicos bismarckianos de pensiones de PD en Alemania, Francia, Austria, Bélgica, primer pilar en China	Regímenes clásicos bismarckianos de pensiones de PD en Estados Unidos, Luxemburgo, Chipre, todo el Caribe, África y Asia	Rara excepción en el caso de regímenes de PD (p. ej., Kuwait)	Regímenes de PD de segundo pilar (p. ej., Suiza), regímenes de CD en Latinoamérica (p. ej., Chile, Perú, Argentina, México)
Otras prestaciones Asistencia social (asistencia general)	Sujetos a verificación de recursos en casi todo el mundo				

para cubrir el costo de vida o los complementos con verificación de recursos para otras prestaciones, p. ej., las pensiones)

(Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia, Países escandinavos, etc.)

Ingreso básico universal

Régimen hasta ahora no utilizado en ninguna parte, pero los impuestos, o los impuestos específicamente asignados, serían la única solución lógica

Prestaciones monetarias de corta duración (enfermedad, maternidad, desempleo)

Regímenes clásicos de seguro social de corta duración; en la mayoría de los países en los que se aplica, prestación relacionada con el ingreso, con algunos copagos del empleador (pago de prestaciones de enfermedad o de maternidad, durante algunas semanas, o pago por cese en caso de desempleo).

Igual que con los sistemas de reparto

Tabla 5.4 (cont.)

<i>Tipo de prestación</i>	<i>Sistema de reparto financiado con impuestos</i>	<i>Sistema de reparto con cotizaciones al seguro social</i>	<i>Cotizaciones al seguro social financiado mediante la capitalización parcial</i>	<i>Cotizaciones al seguro social financiado mediante la capitalización total</i>	<i>Seguro privado y otras fuentes privadas</i>
Otras prestaciones de corta duración (vivienda, vales para alimentos, comprobantes de educación, etc.)	En cualquier lugar donde se utilice este sistema, la tributación general o asignada específicamente es posible				
Prestaciones por accidente laboral		Seguro social sin el factor culpabilidad con tasa de cotización uniforme o de industria o calificada por experiencia específica de la empresa	Seguro social sin el factor culpabilidad con tasa de cotización uniforme o de industria o calificada por experiencia específica de la empresa	Seguro social sin el factor culpabilidad con tasa de cotización uniforme o de industria o calificada por experiencia específica de la empresa	En la mayoría de las antiguas colonias británicas, el accidente laboral todavía es una obligación del empleador pagada de fuentes del empleador con arreglo a principios del sistema de reparto
Prestaciones familiares	Prestaciones universales financiadas con impuestos, algunas veces con verificación de recursos, en Alemania, Reino Unido, Irlanda, países escandinavos	Prestación del seguro social en Francia y países africanos de habla francesa			
Asistencia de larga duración	Basado en el sistema de reparto, principios de asistencia social en la mayoría de los países	Ramas especiales de seguro social en Austria, Alemania, Luxemburgo			

Recuadro 5.5. Características básicas del mercado de la asistencia sanitaria

El mercado de la asistencia sanitaria presenta algunas características específicas que lo distinguen de la mayoría de los demás mercados de bienes y servicios:

- la necesidad de los servicios de salud no puede sustituirse fácilmente por otros productos;
- la necesidad individual de servicios es sumamente incierta;
- la manera en que la necesidad se transforma en demanda depende de diversos factores, entre ellos, el acceso físico a los servicios, la información sobre los servicios disponibles y sus efectos benéficos potenciales, y la capacidad de pago;
- la estructura de la oferta de servicios está dominada por grupos de proveedores iguales (como los médicos principales en hospitales, o los médicos en la práctica privada); es decir, son finalmente los proveedores los que determinan en gran parte las cestas de productos y servicios que se ofrecen en un país y las que se utilizan en casos específicos de enfermedad;
- terceros pagadores, necesarios para facilitar la financiación de la incierta demanda individual, ejercen también un impacto en la demanda y en el precio de los servicios de salud;
- la normativa del gobierno y las obligaciones legales de los proveedores determinan conjuntamente la cantidad y la estructura de los servicios que se brindan;
- el mercado de trabajo de la asistencia sanitaria se caracteriza por sus grandes desequilibrios:
 - a) la distribución del ingreso entre los profesionales de la salud es sumamente sesgada: con frecuencia, los profesionales médicos en puestos destacados obtienen muchas veces el ingreso medio de la población a la que sirven, mientras que los médicos jóvenes, enfermeras y personal auxiliar pueden recibir salarios bastante exigüos;
 - b) los elevados ingresos y el estatus de los profesionales médicos que se perciben dan lugar a una permanente sobreabundancia de médicos en los países industrializados y a una fuga de cerebros en los países en desarrollo;
 - c) el alto costo de la educación dificulta la formación de un número suficiente de profesionales de la salud en la mayoría de los países en desarrollo;
 - d) no se capacita el número suficiente de gestores y administradores profesionales de la asistencia sanitaria;

- el sistema de prestación de la asistencia sanitaria en los países en desarrollo funciona con fuertes restricciones presupuestarias y de recursos generales.

La demanda de servicios de salud es prácticamente ilimitada, pero las ganancias marginales en la salud se aproximan a cero por encima de un determinado nivel de gasto de producción y de gasto en un cierto nivel de conocimientos médicos y de desarrollo tecnológico. El problema clave es que no hay nadie que sepa exactamente cómo definir el punto límite del gasto, dado que las ganancias en salud son difíciles de medir y que el gasto sanitario compite, por regla general, con otros usos de los escasos recursos de una sociedad. Además, con su conocimiento privilegiado de la necesidad y de la eficacia de los servicios que prestan, los proveedores —que son demasiado numerosos (en muchos países industrializados) o demasiado escasos (en muchos países en desarrollo)— están en condiciones de determinar sus propios ingresos y de influir, con ello, en la asignación de recursos en el sector de la asistencia sanitaria.

A pesar de la complejidad del mercado de la asistencia sanitaria y de la demanda potencialmente ilimitada que existe en el mismo, han de diseñarse de forma racional los principales sistemas de financiación (esto es, los sistemas de pago de terceros): las relaciones contractuales en el triángulo constituido por *cotizantes/contribuyentes/pacientes* —*proveedores*— *terceros pagadores* han de estar claramente definidas en el diseño del sistema de financiación. El diseño debe dar respuesta a las cinco preguntas siguientes:

- (1) ¿Qué es lo que se cubre (conjunto de prestaciones)?
- (2) ¿Quién tiene cobertura?
- (3) ¿Quién paga y por qué cosas?
- (4) ¿Quién suministra qué cosas?
- (5) ¿Cómo se paga a los proveedores?

Este último punto es de importancia crucial para el control de los costos. La manera en que se paga a los proveedores sobre una base salarial, por capitación, por honorarios por servicio (por los diferentes actos médicos, por caso, por día) o con cargo a un presupuesto global, ejerce una gran influencia en su comportamiento económico. Sin entrar en más detalles, es evidente que los proveedores a los que se remunera sobre la base de un ilimitado programa de honorarios por servicio tienen el incentivo de elevar al máximo el volumen de la asistencia brindada, posiblemente más allá de la cuantía y de la estructura que rendirían óptimos resultados médicos. En el otro extremo, muy probablemente los proveedores remunerados sobre la base de un presupuesto global ahorra-

rían tiempo y gastos. Si están remunerados por capitación, pueden dedicar más tiempo a atraer nuevos pacientes que a atender a los ya registrados con ellos. La remuneración por caso les proporciona un claro incentivo para aumentar el número de casos y para inflar el diagnóstico de los casos tratados, convirtiéndolos en casos de un valor añadido más elevado. Los hospitales remunerados por día, no tienen incentivos para enviar a casa a sus pacientes mientras su capacidad de utilización se sitúe por debajo del 100%.

Es evidente que un mecanismo de remuneración al proveedor bien equilibrado es de vital importancia para una sólida estructura financiera de todos los sistemas nacionales de asistencia sanitaria. Al igual que en otras secciones de este capítulo, nos concentraremos en las alternativas disponibles para la financiación de un determinado nivel de gasto. La estimación de los niveles de gasto y el impacto de los mecanismos de remuneración al proveedor sobre el gasto de los sistemas de financiación de la asistencia sanitaria, se describen con todos los pormenores en Cichon *et al.* (1999).

5.2.1. Sistemas de financiación nacionales de asistencia sanitaria

Existen diferentes regímenes de financiación de la asistencia sanitaria en diversos países (véase Cichon *et al.*, 1999, Fig. 3.2), que varían de los sistemas con predominio de la financiación privada (como el de los Estados Unidos y el régimen obligatorio de seguro privado de Suiza) a los sistemas con predominio de la financiación mediante impuestos. De hecho, todos los sistemas nacionales de financiación de la asistencia sanitaria son pluralistas, es decir, que constan de una combinación de regímenes diferentes. En todos los países, el Estado desempeñará algún papel en la prestación de servicios, muy probablemente en la promoción y la prevención de la salud básica (como las campañas de vacunación) o en la salud pública básica (higiene); en el otro extremo del espectro, en la mayoría de los países han de mantenerse hospitales de asistencia terciaria sumamente especializados y caros. En numerosos países, los empleadores financiarán algún tipo de servicios de salud dentro de sus empresas. El pluralismo en la financiación de la asistencia sanitaria es inevitable, ya que los que están en mejor situación siempre encontrarán maneras de comprar la asistencia que consideran adecuada. La Tabla 5.5 desglosa el gasto total en salud según el tipo de financiación de fuentes públicas y privadas.

La Tabla 5.5 muestra que incluso en los Estados Unidos, del que se dice con frecuencia que es el paradigma del sistema de asistencia sanitaria de predominio privado, la participación pública en la financiación de la salud es de un 44%, más alta que en muchos países en desarrollo

Tabla 5.5
COMBINACIÓN DE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO
EN LA FINANCIACIÓN DE LA SALUD,
PAÍSES SELECCIONADOS, 1997

<i>País</i>	<i>Gasto público en salud en % del PIB</i>	<i>Gasto privado en salud en % del PIB</i>	<i>Gasto total en salud en % del PIB</i>
Alemania	8,1	2,4	10,5
Bangladesh	2,4	2,5	4,9
Bolivia	3,4	2,4	5,8
Brasil	3,2	3,3	6,5
Bulgaria	3,9	0,9	4,9
Canadá	6,2	2,4	8,6
China	0,7	2,0	2,7
Egipto	2,6	4,4	7,0
Estados Unidos	6,0	7,7	13,7
Francia	7,5	2,3	9,8
Ghana	1,5	1,6	3,1
India	0,7	4,5	5,2
Italia	5,3	4,0	9,3
México	2,3	3,3	5,6
Nigeria	0,9	2,2	3,1
Polonia	4,4	1,8	6,2
Reino Unido	5,6	0,2	5,8
República			
Centrafricana	2,0	0,9	2,9
República Checa	7,0	0,6	7,6
Sri Lanka	1,4	1,6	3,0
Suiza	7,0	3,1	10,1

Fuente: OMS (2000).

en los que financiar del propio bolsillo los escasos servicios disponibles es mucho más frecuente que en los países industrializados.

Debido a la complejidad de los mercados de la salud y a la inevitable combinación público privado del sistema de financiación, el diseño cuidadoso y el control meticuloso de este último, son de vital importancia desde el punto de vista tanto de la asistencia sanitaria como de la política fiscal. En los capítulos precedentes, se ha visto que en cada país existen límites específicos para el gasto social global. Los costos de la salud son una parte de esta envoltura de gasto posible. A diferencia de muchas otras partidas de gasto social, el gasto en salud goza de un alto grado de aceptación pública. Si los costos de salud no se someten a un control estricto, habrá entonces un riesgo evidente de que puedan desplazar a otros gastos sociales. Es decir, debido a los

límites globales del gasto, el crecimiento incontrolado del gasto en salud podría financiarse con niveles crecientes de pobreza. Complementando la opinión ampliamente sostenida de que la mala salud es un atributo de la pobreza, existe el riesgo de que el gasto sobredimensionado en salud de algunas franjas de la población pueda generar pobreza en otras franjas de la misma. Por otra parte, el sector de la salud es intensivo en empleo. Los gobiernos nacionales podrían muy bien utilizarlo para aumentar y estimular el empleo en el sector servicios y combatir, así, el desempleo.

La gestión financiera del sector nacional de la salud muestra más claramente que la gestión de cualquier otro subsistema de protección social que:

- el sector ha de gobernarse integralmente; el instrumento clásico de la gobernanza financiera es el presupuesto nacional de salud (véase por ejemplo, Cichon *et al.*, 1999, Capítulo 5);
- la gestión del sector de la salud ha de alinearse estrechamente con una visión nacional global del sector social; el instrumento técnico que se utilizará es el presupuesto social nacional (véase Scholz *et al.*, 2000);
- los instrumentos utilizados para financiar un sistema pluralista de salud se enumeran en la Tabla 5.6. El diseño de un sistema nacional de financiación de la asistencia sanitaria implica una elección racional en cuanto a qué mecanismo hay que utilizar, para qué servicios y para qué grupo con cobertura.

Tabla 5.6
MENÚ DE INSTRUMENTOS DE FINANCIACIÓN
DE LA SALUD

<i>Grupos cubiertos por el régimen</i>	<i>Categoría de servicios</i>	<i>Posibles instrumentos de financiación</i>
Comunidades del sector informal	Promoción y prevención de la salud	Financiación del gobierno Asignaciones internacionales
	Servicios de atención primaria	Financiación del gobierno Cobros a los asegurados Cotizaciones a regímenes basados en la comunidad Asignaciones internacionales
	Servicios de atención secundaria	Financiación del gobierno Cobros a los asegurados Cotizaciones a regímenes basados en la comunidad (en menor medida que con la atención primaria) Asignaciones internacionales

Tabla 5.6 (cont.)

<i>Grupos cubiertos por el régimen</i>	<i>Categoría de servicios</i>	<i>Posibles instrumentos de financiación</i>
	Servicios de atención terciaria	Financiación del gobierno Cobros a los asegurados Asignaciones internacionales
Trabajadores del sector formal y sus dependientes (o grupos de los mismos)	Promoción y prevención de la salud	Subvenciones del gobierno Asignaciones internacionales
	Servicios de atención primaria	Subvenciones del gobierno Cobros a los asegurados Cotizaciones a regímenes de seguros sociales Cotizaciones a seguros privados Financiación del empleador
	Servicios de atención secundaria	Subvenciones del gobierno Cobros a los asegurados Cotizaciones a regímenes de seguros sociales Cotizaciones a seguros privados Financiación del empleador
	Servicios de atención terciaria	Subvenciones del gobierno Cambios del usuario Cotizaciones a regímenes de seguros sociales Cotizaciones a seguros privados Financiación del empleador
Antiguos trabajadores del sector formal inactivos	Promoción y prevención de la salud	Subvenciones del gobierno Asignaciones internacionales
	Servicios de atención primaria	Subvenciones del gobierno Cobros a los asegurados Cotizaciones a regímenes de seguros sociales Subsidios de afiliados activos del seguro social Cotizaciones a seguros privados
	Servicios de atención secundaria	Subvenciones del gobierno Cobros a los asegurados Cotizaciones a regímenes de seguros sociales Subsidios de afiliados activos del seguro social Cotizaciones a seguros privados

Tabla 5.6 (cont.)

<i>Grupos cubiertos por el régimen</i>	<i>Categoría de servicios</i>	<i>Posibles instrumentos de financiación</i>
	Servicios de atención terciaria	Subvenciones del gobierno Cobros a los asegurados Cotizaciones a regímenes de seguros sociales Subsidios de afiliados activos del seguro social Cotizaciones a seguros privados, financiación del empleador
Población total	Promoción y prevención de la salud	Financiación del gobierno de los ingresos generales Asignaciones internacionales
	Servicios de atención primaria	Financiación del gobierno de los ingresos generales o de impuestos asignados Cobros a los asegurados Asignaciones internacionales
	Servicios de atención secundaria	Financiación del gobierno de los ingresos generales o de impuestos asignados Cobros a los asegurados Asignaciones internacionales
	Servicios de atención terciaria	Financiación del gobierno de los impuestos generales o de impuestos asignados Cobros a los asegurados Asignaciones internacionales

Todos estos instrumentos de financiación se basan en el sistema de reparto. Casi ningún sistema (excepción hecha de algunos ordenamientos de seguro privado) genera reservas que exceden de la magnitud de las reservas para gastos imprevistos. Casi por definición, los sistemas financiados con impuestos no mantienen reservas. Los regímenes de seguro social mantienen, por lo general, una reserva de contingencia que se destina exclusivamente a subidas imprevistas de los gastos durante el ejercicio presupuestario, y que se miden generalmente como un múltiplo de la experiencia de las prestaciones. Este múltiplo suele ser menor que 1.

Cabe preguntarse por qué razón los regímenes del seguro social de salud no mantienen una reserva técnica que sirva para financiar los efectos negativos en los costos del envejecimiento cuando éstos ocurren. En principio, los regímenes del seguro de salud con una amplia cobertura de la población afrontan los mismos aumentos de los costos dependientes del envejecimiento que tendrán que afrontar los regímenes de

pensiones. Sin embargo, el sentido común entre gestores y planificadores de los seguros de salud ha sido hasta ahora que la evolución demográfica es uno de los principales determinantes del costo de cualquier régimen de asistencia sanitaria aunque no necesariamente el de mayor relevancia. El envejecimiento —aun cuando pueda parecer impresionante— sigue siendo un proceso predecible y relativamente lento. Los costos de asistencia de la salud están sujetos a una influencia mucho más directa de la inflación médica y de los cambios en los niveles generales y en la estructura de la utilización que a unos cambios demográficos puros. Sus efectos son difíciles de predecir y no puede idearse ninguna norma racional con respecto al nivel de las reservas necesarias. En un régimen de asistencia sanitaria, las reservas podrían ser en realidad contraproducentes. Para contener la utilización global en el sector de la salud, es preciso mantener una escasez de recursos. La disponibilidad de reservas técnicas considerables enviaría una señal errónea tanto a los proveedores de salud como a los pacientes. En conjunto, la gestión a corto plazo del presupuesto podría ser la manera más racional de financiar los regímenes de asistencia sanitaria.

La aplicación de la mayoría de los instrumentos utilizados implica algunas técnicas actuariales. En el Recuadro 5.6 se ofrece un conjunto básico de fórmulas para el cálculo de los gastos y de la tasa de cotización necesaria para un régimen de seguro social de salud.

Son muchos los regímenes de asistencia sanitaria y de seguridad social que no han logrado acceder al sector informal en las zonas urbanas y rurales. Millones de personas de países en desarrollo, pero cada vez más en economías en transición, se están quedando al margen: trabajando en condiciones de informalidad, sin contratos de trabajo formales que les garanticen el acceso a las prestaciones de los regímenes públicos de transferencias sociales. Trabajan sin derecho a prestaciones de enfermedad, invalidez o desempleo y sin derecho a las pensiones de vejez o de sobrevivientes. Los regímenes nacionales públicos de asistencia sanitaria y de asistencia social, carecen a menudo de una base de recursos para poder llegar de manera creíble a las poblaciones de las áreas rurales remotas o de los suburbios de las grandes ciudades.

Puede advertirse en este contexto que los sectores informales en crecimiento no son precisamente un problema de protección social, sino un problema para el Estado en su conjunto. Los miembros del sector informal no pagan, por lo general, cuotas de protección social ni ningún impuesto directo y no suelen estar registrados como trabajadores; por otra parte, la infraestructura global del Estado no está preparada para satisfacer sus necesidades. Si es que pagan algún impuesto, todos ellos tendrán que pagar impuestos indirectos (como el impuesto sobre el valor

añadido, o IVA). Muchos de éstos viven de la agricultura de subsistencia o de las actividades de servicios en el nivel de subsistencia, la mayoría de los cuales ni siquiera están sujetos a ninguna modalidad de tributación indirecta. La pobreza y la indigencia en el sector informal son rampantes. La gente se siente simplemente excluida de la sociedad en su conjunto, más que sólo de la protección social.

La existencia y el crecimiento del sector informal en las sociedades y en las economías constituyen el mayor fracaso de la gobernanza global y no simplemente un fallo de los mecanismos de protección social vigentes. Puede, por tanto, suponerse con toda seguridad que la solución a largo plazo del problema de la exclusión de la cobertura de la protección social de subgrupos enteros de la población, pasa por la mejora de los sistemas integrales de la gobernanza nacional. Sin embargo, los defensores de los regímenes de asistencia médica basados en la comunidad sostienen que hay que hacer algo, entre tanto, por las personas de hoy, pues la exclusión las afecta también hoy (véase Dror y Jacquier, 1999). Actualmente se está promoviendo la financiación de la comunidad como la segunda mejor respuesta a la garantía de un acceso más amplio a la asistencia sanitaria. Sus posibles fortalezas y debilidades merecen una sección aparte.

5.2.2. Regímenes basados en la comunidad para el sector informal

Los regímenes comunitarios, a veces conocidos también como regímenes de microseguros, podrían posiblemente otorgar y financiar una variedad de prestaciones. Sin embargo, la mayoría de éstos se concentran en la actualidad en el otorgamiento de las prestaciones de salud. Estos regímenes se financian mediante cotizaciones voluntarias de pequeños grupos de asegurados y cubren al asegurado y a los miembros de su familia directa. Como algunos los consideran como una nueva e importante fuente de financiación de la asistencia sanitaria, se examinará con mayor detenimiento su contribución potencial.

Recuadro 5.6. Determinación de los costos de la asistencia sanitaria: un resumen de las técnicas de cálculo

Este recuadro trata de las técnicas básicas de cálculo de la financiación de la asistencia sanitaria del seguro social, que es el caso más complicado en la financiación pública de la asistencia sanitaria. Las fórmulas que vienen a continuación siguen un enfoque clásico de tres pasos:

Estimación de gastos (fórmulas simplificadas)

La fórmula principal de la proyección del costo total de la prestación en esta categoría, es la siguiente:

$$GTP(t) = \sum_j CF_{j(t)} + CV_j(t) \quad (5.6.1)$$

En la que:

$GTP(t)$ = gastos totales de la prestación en t

$CF(t)$ = costos fijos de la prestación para la categoría de asistencia j en el año t y

$CV(t)$ = costos variables de la prestación en el año t

El costo *fijo de la prestación* lo integran todas las partidas de costos que —al menos en el tiempo que dure el ejercicio financiero— no dependen directamente del grado de utilización de la unidad suministradora (por ejemplo, los salarios del personal regular). Para los costos fijos de la prestación, se establece habitualmente un plan presupuestario para los cuatro o cinco años siguientes (período de predicción).

El *costo variable de la prestación* (suponiéndose aquí que se remunera a los proveedores por caso) puede formularse como (se omite aquí la variable j):

$$CV(t) = \sum_{s,x} CV_{s,x}(t) * POPCUB_{s,x}(t) * f_{s,x}(t) \quad (5.6.2)$$

en la que:

$CV(t)$ = costo variable por caso de paciente de sexo s y de edad (grupo) x en el año t

$POPCUB_{s,x}(t)$ = número de personas con derecho de sexo s y de edad (grupo) x en el año t

$f_{s,x}(t)$ = frecuencias de casos por población protegida de sexo s y de edad (grupo) x en el año t

Los *costos variables por caso* y las *frecuencias* se modelan con suma facilidad de la siguiente manera general periódica:

$$CV_{s,x}(t) = CV_{s,x}(t-1) * (1 + cv_{s,x}[t]) \quad (5.6.3)$$

$$f_{s,x}(t) = f_{s,x}(t-1) * (1 + if_{s,x}[t]) \quad (5.6.4)$$

en la que:

$cv_{s,x}(t)$ = tasa de incremento de $CV_{s,x}(t)$ en el año t

$if_{s,x}(t)$ = tasa de incremento de $f_{s,x}(t)$ en el año t

La *tasa de incremento del costo por caso* (costo unitario), que en este caso es, sobre todo, el costo de materiales y medicamentos, puede proyectarse mediante el siguiente método. En principio, este método se aplicará también a los demás casos:

$$1 + cv_{s,x}(t) = (1 + p[t]) * d_{s,x}(t) \quad (5.6.5)$$

en la que:

$p(t)$ = tasa de inflación general en el año t

$d_{s,x}(t)$ = el *factor de desviación media*, que describe la desviación media de la tasa de incremento del costo unitario de la tasa general de inflación observada durante todo o parte del período de observación.

El $d_{s,x}(t)$ para un solo año durante el período de observación, se calcula así:

$$d_{s,x}(t) = CV_{s,x}(t)/CV_{s,x}(t-1)/(1 + p[t]) \quad (5.6.6)$$

Estimación de la base total de cotización

$$BMT(t) = \sum_{i,s,x} CONT_{i,s,x}(t) * BM_{i,s,x}(t) \quad (5.6.7)$$

en la que:

$CONT_{i,s,x}(t)$ = número de cotizantes en la categoría i de sexo s y de edad x en el año t

$BM_{i,s,x}(t)$ = base media de evaluación (ingreso medio sujeto a cotizaciones)

Cálculo de la tasa de cotización

$$TC(t) = \frac{GTP(t) - OI(t) + CA(t)}{GMT(t)} \quad (5.6.8)$$

en la que: $GTP(t) - OI(t) + CA(t)$ es la cuantía del gasto total en prestaciones menos otros ingresos $OI(t)$ (ingresos que no son de inversiones) más los costos administrativos $CA(t)$ durante todo el período t .

Las cotizaciones para el medio plazo se calculan de la misma manera que en el caso de las pensiones (véase el Recuadro 5.10).

La mayoría de los regímenes voluntarios de seguro de salud basados en la comunidad presentan varias características en común. Las siguientes observaciones se fundamentan en experiencias de primera mano en Uganda y en Ghana, aunque una revisión de la bibliografía reciente sugiere que regímenes similares en otros países encuentran los mismos problemas sistémicos⁶.

⁶ Para una lista más extensa de regímenes de microseguro y alguna evaluación de primera mano de sus fortalezas y debilidades, véase OIT (2000b).

Los regímenes basados en la comunidad suelen obtener para sus miembros los servicios de un único proveedor, ya sea un hospital o un centro de salud. Incluso si inicialmente fueron las comunidades las que los crearon, la mayoría de los servicios de los proveedores se benefician ahora de importantes subvenciones externas. Éstas pueden adoptar la forma del pago de salarios del personal principal del centro de salud por parte del gobierno nacional o regional o de donantes extranjeros, la dotación y el mantenimiento de edificios o de equipos o bien subvenciones generales (por ejemplo, las donaciones de la Iglesia Anglicana al Hospital Misión Kisiizi en Uganda). En estos casos, el «microseguro» denota un *ordenamiento de fondo común de prepagado de participación del asegurado pagado por un proveedor específico (o privilegiado)*. De este modo, los regímenes atenúan las consecuencias financieras potenciales de enfermedades de las familias afiliadas, al mismo tiempo que estabilizan el ingreso no procedente de subvenciones de las unidades proveedoras (privilegiadas).

Es evidente que los gobiernos y los donantes externos no cubren los costos operativos totales de las unidades proveedoras. Éstas dependen, por tanto, de la recaudación de los pagos de los usuarios o de otras formas de subsidios de la comunidad a la que sirven. Parece que los centros de salud y los hospitales de numerosos países en desarrollo se muestran bastante estrictos al recaudar los pagos de los usuarios. Es una estrategia perfectamente racional, en especial para las unidades proveedoras que operan su propio régimen o que cooperan estrechamente con un régimen afiliado de financiación de la salud basado en la comunidad. La indulgencia en la recaudación de los pagos de los usuarios debilitaría la credibilidad de los regímenes de prepagos.

Las tasas de recaudación de cotizaciones no se determina fácilmente en un ambiente con escasez de datos, pero las declaraciones del personal de los centros de salud y hospitales de Uganda, por ejemplo, indican que, a pesar del rigor de las políticas de recaudación de pagos de usuarios, el problema de las deudas incobrables estaba relativamente extendido. En todos los casos, los deudores (pacientes o cabezas de familia) están registrados y, si no hacen ulteriores esfuerzos para cancelar su deuda, podría negárseles el acceso al servicio pertinente. En abril de 2000, las comunidades locales manifestaron a una misión de la OIT en Uganda que su primera prioridad era el acceso a la asistencia hospitalaria. Cuando se ven abocadas a la hospitalización, muchas personas han de vender su ganado o sus tierras para pagar los derechos de hospitalización si no pueden obtener un préstamo de familiares y amigos. Eso significa que una enfermedad grave de un miembro de la familia puede costarle a ésta sus medios de subsistencia. Así, un período de enfermedades puede marcar la diferencia entre la pobreza y la indigencia de larga duración. Es casi inevitable que una enfermedad crónica sea ga-

rantía de muerte. El principio de sustitución de un gasto potencialmente catastrófico en caso de enfermedad con modestas sumas recurrentes prepagadas, atrae obviamente a muchos miembros de una comunidad, en especial a las mujeres; los hombres parecen ser menos sensibles a la posibilidad de evitar riesgos potencialmente catastróficos para la familia.

Problemas sistémicos y solubles

La mayoría de los regímenes basados en la comunidad se encuentran aún en una etapa experimental y es inevitable que tengan que afrontar una serie de problemas:

Deficiencias en la gestión. Cualquiera sea el tamaño de un régimen de seguro de enfermedad o de financiación de la salud, su funcionamiento requiere una competencia gerencial considerable y una experiencia en la gestión específica de la asistencia sanitaria, así como una capacitación básica en contabilidad y estadística. Esta capacitación básica parece brillar por su ausencia en muchos regímenes⁷. Es natural que los regímenes de microseguros, al igual que todos los demás regímenes de seguro de enfermedad, no puedan comenzar ni funcionar satisfactoriamente en su etapa inicial sin el apoyo de un administrador profesional experimentado en la asistencia sanitaria, que debería estar disponible durante al menos un año. Los problemas de gestión a más largo plazo pueden y deben resolverse mediante la formación y el entrenamiento del personal.

El «muro de la pobreza». La información disponible sobre la distribución real del ingreso de la población efectiva o potencialmente cubierta por los regímenes es, en general, muy escasa. Sin embargo, especialmente en las zonas rurales, los niveles de ingreso monetario son obviamente bajos e irregulares. En muchas de las comunidades rurales el ingreso monetario alcanza su nivel más alto en tiempos de cosecha. Numerosas familias que dependían exclusivamente del ingreso de la agricultura de subsistencia informaron en 2000 a una misión de la OIT

⁷ Este punto puede ilustrarse con el ejemplo siguiente. El régimen de hospitalización ISHAKA se vio obligado a suspender sus operaciones en febrero de 2000, debido a un déficit de unos 10 millones de chelines de Uganda acumulados en 1999. Un equipo de la Asociación Financiera Comunitaria de la Salud de Uganda investigó sus actividades. Las conclusiones y recomendaciones del equipo mostraron que el régimen estaba sufriendo todos los problemas administrativos, gerenciales y conceptuales que podía afrontar un equipo inexperto de gestión de la asistencia sanitaria: selección adversa (por ejemplo, a través de la afiliación más que proporcional de enfermos crónicos), procedimientos imperfectos de registro, deficiente recaudación de cotizaciones, uso ilegal de los servicios (por ejemplo, una tasa de utilización de 30 contactos por familia en un subplán), así como una subestimación general del costo per cápita.

en Uganda que, por ejemplo, les sería imposible cotizar regularmente más que con sumas muy pequeñas. Muchos de los regímenes que cubren los servicios hospitalarios demandan cotizaciones trimestrales que resultan simplemente prohibitivas. Si no se encuentran alternativas (no monetarias) que permitan a estas familias contribuir (por ejemplo, con trabajo directo, que ha de ser remunerado por patrocinadores terceros), la cobertura de la población en regímenes basados en la comunidad, se encontrará, al menos en las zonas rurales, con límites naturales (es decir, chocará con el «muro de la pobreza»).

La verdadera *elasticidad de las primas de la cobertura del seguro* es desconocida en la mayoría de los países, pero es evidentemente negativa: cada subida en el valor de la cotización dará lugar a un descenso en la cobertura de la población. Incluso las personas pobres son capaces de reunir el dinero suficiente con la ayuda de familiares o amigos para pagar las tarifas de los usuarios en casos esporádicos, aislados, de enfermedad, o pueden llegar a vender parte de su capital de producción, pero ni estarán dispuestos, ni serán capaces de reunir dinero de manera recurrente de estos canales para pagar sus primas de seguro.

Superar el «muro de la pobreza» requiere, por tanto, algún sistema de subsidios externos si un objetivo de la política es una elevada cobertura en el ámbito de la comunidad.

Desequilibrio financiero sistémico o brecha de recuperación. Todos los regímenes de microseguros que proporcionan una amplia gama de servicios ambulatorios y estacionarios han de hacer frente a un problema estructural de costos. Muchos de éstos parecen estar afectados por un desequilibrio financiero sistémico⁸. Como consecuencia, los regímenes basados en la comunidad que se apoyan en cotizaciones regulares de los asegurados, no podrán llegar a las personas muy pobres.

Un grupo básico de trabajadores del sector formal altamente capacitados y financiados con el ingreso monetario de los empleados del sector informal será el que otorgue las prestaciones. Se produce con ello una situación de *desequilibrio financiero sistémico*. Este punto se ilustra en el Recuadro 5.7.

⁸ Esto es consecuencia de la brecha de ingreso entre proveedores y asegurados. Parece difícil financiar expectativas de ingreso de proveedores del sector formal mediante cotizaciones pagadas por empleados del sector informal (cuyo ingreso per cápita es a menudo una fracción del ingreso que aceptarían los proveedores profesionales).

Recuadro 5.7. Desequilibrio financiero sistémico de un típico régimen pequeño de seguro de enfermedad basado en la comunidad

El ejemplo elegido es el de un régimen que cubre a cerca de 2.000 personas¹. Se hacen las siguientes suposiciones:

- (1) el régimen requeriría los servicios de, al menos:
 - un jefe médico
 - un paramédico
 - un miembro del personal auxiliar

para brindar asistencia ambulatoria; aproximadamente el 25% del presupuesto del personal debería añadirse a los costos que no fuesen de personal (inversiones y conservación de la tecnología médica, costos generales de administración de un centro médico) de asistencia ambulatoria; el régimen debería emplear también al menos a un administrador (o servicios administrativos de compras equivalentes al costo del personal de un administrador)²;

- (2) los costos de servicios a pacientes hospitalizados y de productos farmacéuticos serían similares a los requeridos para la asistencia ambulatoria³;
- (3) los profesionales de la asistencia sanitaria y el administrador percibirían un ingreso medio anual de cerca de diez veces el ingreso medio anual de la población asegurada;
- (4) la familia promedio constaría de cinco personas, con una persona económicamente activa en el sector informal.

Las 400 personas económicamente activas que financian el régimen tendrían que pagar cerca del 21% de su ingreso monetario para financiar su asistencia sanitaria⁴. En un contexto del sector formal, en el que el diferencial de ingresos entre proveedores y financieros es mucho más bajo (del orden de 3 a 4), el costo relativo de dicho régimen podría mantenerse en el orden del 6 al 8,5% del ingreso familiar. En el contexto de un país en desarrollo, éste sería un orden de magnitud aceptable.

Si el tamaño del régimen no llegara a la cifra de 2.000 personas, como ocurre en muchos regímenes, aumentaría más el costo relativo de la asistencia sanitaria para cada familia afiliada, debido a que los costos de

¹ Este es aproximadamente el tamaño de la práctica de un médico generalista en el Reino Unido.

² Este ejercicio es bastante optimista. Los fondos alemanes de salud, por ejemplo, requirieron un miembro del personal administrativo por 220 miembros en 1989 (véase Normand y Weber, 1984, p. 97).

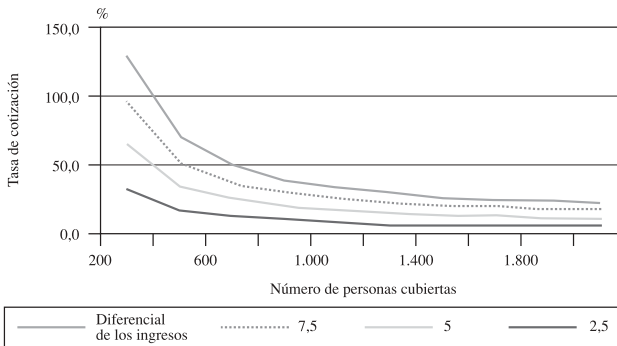
³ Esta relación refleja aproximadamente la relación observada en los fondos obligatorios de salud en Japón en 1994 (véase Cichon *et al.*, 1995, Tabla JPN6, p. 323). Se trata, una vez más, de un supuesto optimista, ya que la tasa de referencia en Japón parece menor del 5% de todas las visitas ambulatorias, mientras que al menos el régimen basado en el centro médico en Kunaba y el régimen basado en el hospital en Kisiizi afrontó tasas de referencia de cerca del 10%.

⁴ Cálculo: $RC = (1.25 * 3 * LA * 10 \text{ (costos ambulatorios)} + (1.25 * 3 * LA * 10 \text{ (costos hospitalarios)} + LA * 10 \text{ (costos administrativos)}) / 400 * LA = 85/400 = 0,2125$.

personal en la asistencia médica no son necesariamente una función lineal del número de personas cubiertas. El suministro de servicios ambulatorios para un grupo de 1.000 personas aseguradas, requeriría probablemente la retención de aproximadamente el mismo grupo de personal de asistencia sanitaria que para un grupo de tamaño dos veces mayor. Si se supone que la dotación de personal para las primeras 2.000 personas cubiertas fuese casi constante para la asistencia ambulatoria y que los costos de la asistencia hospitalaria y de los productos farmacéuticos estuviesen directamente relacionados con el número de personas con cobertura, en tal caso las tasas de los costos del sistema de reparto (es decir, las tasas de cotización del sistema de reparto que en teoría han de pagarse del ingreso monetario de las personas aseguradas) para diferentes niveles de diferenciales de ingreso entre los profesionales del sector de la salud y los trabajadores del sector informal, serían las que se presentan en la Figura del Recuadro 5.7.1.

Figura del Recuadro 5.7.1

Tasas teóricas de cotización en régimen de microseguros (por número de personas cubiertas y distribución del ingreso del proveedor/financiado)



Se requerirán estudios mucho más detallados basados en el país y en la comunidad para confirmar el modelo arriba descrito. Sin embargo, del ejemplo pueden extraerse algunas conclusiones sistémicas. El cálculo del modelo muestra que un costo que cubre una tasa de cotización para un diferencial de ingreso de proveedor/financiero de más de 5, nunca sería inferior al 10%, y debería sin duda esperarse que fuera mucho más alto, en especial para regímenes pequeños. Este ejercicio teórico muestra claramente que los regímenes pequeños que han de cubrir el costo total de una gama de servicios integral requerirán muy probablemente tasas de cotización prohibitivas. Regímenes más grandes demandarían más personal (si bien la relación no es lineal) y lo más probable sería que el modelo de las curvas de costos anteriores se repitieran simplemente en una franja más alta de personas con cobertura.

Fuente: Cálculos de la OIT.

Los resultados del proyecto Social Re⁹ de la OIT parecen indicar que los déficit financieros son sistémicos para muchos de los regímenes y que sólo una parte de los mismos puede estabilizarse financieramente mediante el reaseguro aleatorio de sólo el exceso de pérdidas. Por ello, parece improbable que los regímenes de seguros basados en la comunidad en escenarios del sector informal puedan lograr un costo total sistémico de recuperación; es decir, que en la mayoría de esos regímenes se produciría una *brecha de recuperación* entre los costos totales y la cuantía total de las cotizaciones que pueden recaudarse. En consecuencia, lo más probable es que tales regímenes sigan siendo dependientes de subvenciones externas. El pobre no puede cuidar del pobre con sus propios medios. Hay que encontrar algún procedimiento para conservar o introducir un cierto nivel de subvenciones nacionales o internacionales (en el caso de que todas las instituciones de la gobernanza nacional dejaran de cumplir) en beneficio del pobre. Estas subvenciones pueden organizarse de diversas maneras que varían de las modalidades nacionales a las modalidades internacionales de subvención sistémica.

Sin embargo, hay que explotar también el potencial de la contribución comunitaria a la financiación de la asistencia sanitaria. Ser pobre no lleva consigo el derecho de incumplimiento de las propias responsabilidades. Cuando se trata de la financiación de la asistencia sanitaria, cualquier persona física y mentalmente capaz en edad activa, debería contribuir en especie o en efectivo. Las contribuciones en especie podrían adoptar, por ejemplo, la forma de un servicio voluntario a la comunidad.

Una posible forma alternativa de combinar la «macrosolidaridad» con la participación de la comunidad sería la organización de regímenes satélites de seguros basados en la comunidad para complementar los regímenes nacionales de seguro social de salud¹⁰. Mantener esos sistemas satélites podría convertirse en una nueva actividad de los regímenes nacionales de seguros sociales. En lugar de tratar de llegar al sector informal con su paquete de prestaciones estándar y las disposiciones generales sobre las cotizaciones, podrían desempeñar un papel relevante en la organización y en la subvención de regímenes basados en la comunidad, actuando como sus «padrinos», es decir, como tutores, patrocinadores o incluso supervisores. Nuevos departamentos de los Ministerios de Salud nacionales podrían desempeñar una función similar. Estos ordenamientos darían lugar, en efecto, a una forma híbrida de asistencia sanitaria basada en la comunidad que consistirían en una combinación de cotizaciones voluntarias basadas en la comunidad y de subvenciones sistémicas del contribuyente o de cotizaciones del sector formal (véase

⁹ Pueden encontrarse más detalles en Dror y Preker (2002), Capítulo 13.

¹⁰ Véase OIT (2002b), Anexo 1.

el ejemplo del Régimen Nacional del Seguro de Salud planificado de Ghana, presentado en el Capítulo 4). Hay que multiplicar el trabajo en ejemplos de países concretos antes de poder llegar a conclusiones definitivas sobre la estabilidad y la viabilidad financieras a largo plazo de los regímenes de microseguros.

Las fluctuaciones aleatorias del gasto en regímenes pequeños (véase el Recuadro 5.1) pueden nivelarse mediante reaseguros. Los regímenes de seguros privados —ya sean de vida, no de vida o de salud— nunca corren los riesgos por sí solos. Normalmente se reaseguran, lo que significa concertar un contrato con una compañía de reaseguros que acepta cubrir sus riesgos adversos a cambio de una prima. Podría ponerse a prueba si sería aplicable alguna forma de reaseguro a regímenes de microseguros. Si bien ha habido reaseguros para regímenes específicos de protección social, como los ordenamientos de seguros basados en las compañías, en casos de regímenes de accidentes del trabajo, el reaseguro explícito a una escala mayor y sistémica constituye una idea bastante novedosa en la financiación de la protección social. La OIT explora actualmente la idea de reasegurar los regímenes de microseguros, pero es aún demasiado prematuro juzgar si esa idea puede ser viable en muchos de los contextos nacionales.

En suma, parece, que los regímenes de microseguros tienen el potencial para ampliar la cobertura de los sistemas de asistencia sanitaria. Sin embargo, para superar la brecha de la recuperación y rebajar las cotizaciones a un nivel que sea accesible para los pobres, lo más probable es que necesiten el apoyo financiero de patrocinadores externos (como el Estado o los regímenes de seguridad social del sector formal). El ejercicio de Ghana en el Capítulo 4 demuestra que la extensión de la cobertura a través del microseguro podría llevar a un aumento de la financiación global del gobierno mediante el mecanismo de las subvenciones. Esto es algo que los planificadores de la seguridad social deberían tener en cuenta.

5.2.3. Seguros privados y sistemas combinados de financiación

Los regímenes privados de seguros de enfermedad están, en general, orientados a las personas que se encuentran en una mejor situación con carácter voluntario. Otorgan un gama completa de prestaciones (al igual que muchos regímenes de los Estados Unidos) o prestaciones adicionales que complementan el paquete de prestaciones de un Servicio Nacional de Salud o de un Sistema de Seguros Sociales. Casi nunca cubren a una población entera y sus primas dependen habitualmente del riesgo y de la edad. Desde un punto de vista de la protección social, suelen desempeñar un papel limitado en los sistemas nacionales de salud, siendo los

Estados Unidos una notable excepción. Un análisis de las características principales de los regímenes privados de seguros de enfermedad y del cálculo de las tasas de cotización, puede verse en Cichon *et al.* (1999, Sección 3.3.3, respectivamente Informe Temático 3). Un enfoque más novedoso de la financiación privada de la asistencia sanitaria es la introducción de cuentas de ahorro obligatorias para fines de asistencia sanitaria, tal como se practica en Singapur. Básicamente, el de asistencia sanitaria es un caso clásico de seguros, o de fondo común de riesgos, en el que un gran número de personas hace un fondo común para los costos de sucesos poco probables, pero costosos. Los regímenes de ahorro individual —si se aplican en su forma pura— son lo contrario al fondo común. Dan lugar a una entrada de dinero en el ahorro para la salud, dinero que queda inmovilizado en cuentas individuales de muchas personas sanas y que no necesitan el dinero, mientras que se carece del mismo para la financiación de la asistencia a enfermos que la necesitan.

Si bien los ordenamientos de financiación exclusivamente privados difícilmente podrían ser una respuesta integral a los problemas de la financiación nacional de la salud, se puede asignar a los regímenes privados funciones específicas dentro de la combinación de sector público y privado de los sistemas globales nacionales de otorgamiento y financiación de asistencia sanitaria.

Una de las últimas adiciones a la variedad de modelos de combinación de sector público-privado tuvo su origen en China, país en el que el sistema de financiación de la salud para empleados urbanos se reformó durante década de 1990, y en el que está en marcha un intento de incorporar al sistema un componente de ahorro. En el Recuadro 5.8 puede verse un resumen de las características principales del sistema de asistencia sanitaria en China.

Otra manera de atraer ordenamientos de financiación privados consiste en utilizar regímenes privados de seguros como sustitutos de los regímenes de seguro social, haciendo obligatorio el seguro privado o subvencionándolo si satisface determinados requisitos de calidad, de prestaciones mínimas y de inscripción. Esta última estrategia es la que se sigue en Suiza, donde, en 1899, no se aprobó un referendo sobre la introducción de un seguro social obligatorio de salud, habiéndose sustituido ese enfoque por subvenciones a compañías privadas de seguros «aprobadas». Entretanto, cerca del 99,5% de los ciudadanos suizos están cubiertos por un seguro de salud aprobado, si bien la mayoría de éstos no está obligada a acogerse a tales regímenes. El alcance de la subvención federal hace sencillamente poco atractivo buscar seguridad en un mercado de seguros no reglamentado (Schneider *et al.*, 1993).

Alternativas similares podrían ser de interés en países en los que el seguro privado ha logrado ya una cuota importante del mercado antes de

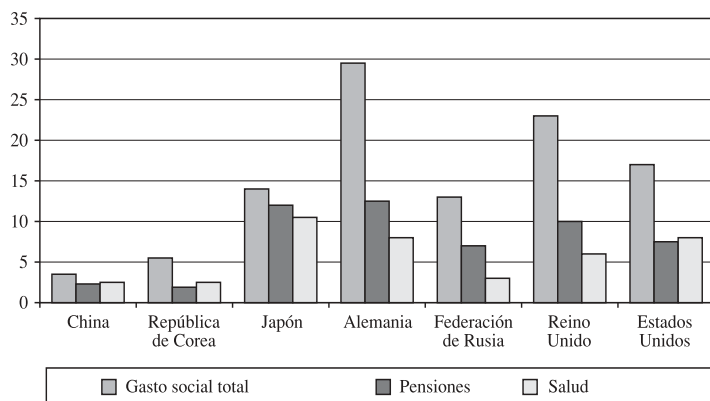
que el gobierno haya sido capaz de diseñar planes para una cobertura universal de asistencia sanitaria y necesite incorporar los a los planes de cobertura universal. Hay diversas maneras de hacerlo. Un equipo de la OIT para las Bahamas desarrolló recientemente una opción. Dentro del marco de un proyecto de cooperación técnica, la OIT ha sugerido un ordenamiento público de reaseguros para los regímenes privados de seguro de enfermedad (véase el Recuadro 5.9).

Recuadro 5.8. El nuevo sistema híbrido de financiación de asistencia sanitaria en China

El gasto público total en asistencia sanitaria en China se sitúa en el orden del 2 al 3% del PIB. Incluso en los Estados Unidos, donde la asistencia sanitaria suele considerarse como un asunto predominantemente privado, el gasto público en salud como porcentaje del PIB es más del triple que el de China (véase la Figura del Recuadro 5.8.1). Los indicadores de salud en los Estados Unidos muestran mejores resultados que en China. La esperanza vida al nacer para las mujeres en los Estados Unidos, aun admitiendo que es un indicador de salud bruto, supera aproximadamente en ocho años el valor chino. Con todo, el sistema público de asistencia sanitaria de China parece ser más eficiente que el sistema de los Estados Unidos, por lo menos al lograr una esperanza de vida elevada. Un método simple de comparación es dividir el gasto en salud per capita por la esperanza media de vida de las mujeres. Se obtiene, de este

Figura del Recuadro 5.8.1

Composición del gasto social público en países seleccionados, a mediados de la década de 1990 (en % del PIB)



Fuente: Banco Mundial.

modo, un ratio dólar/por año de vida, que podría interpretarse (audazmente) como un indicador de eficiencia, que manifiesta que el rendimiento chino es en realidad peor que el de los Estados Unidos, pero China saca más provecho de los dólares que gasta en términos de resultados de salud que los Estados Unidos (véase también un indicador similar desarrollado en el Capítulo 7).

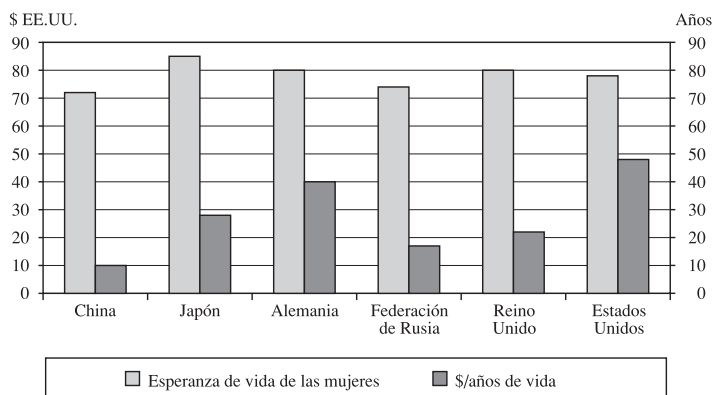
La comparación no sería justa si se calculara con la cantidad (estadística) absoluta de dólares gastados en asistencia sanitaria per cápita. La mayor parte de los costos en asistencia sanitaria son costos de personal, y el personal es barato en China y caro en los Estados Unidos. Para corregir este sesgo, hemos ajustado los dólares per cápita en China al nivel per cápita del PIB en los Estados Unidos, es decir, que se ha supuesto artificialmente que el ingreso medio per cápita en China es el mismo que el de los Estados Unidos.

Así, pues, la comparación esencialmente recurre a la diferencia del porcentaje del PIB que se gasta en la asistencia sanitaria con financiación pública en los dos países. El resultado es impresionante (véase la Figura del Recuadro 5.8.2). China parece gastar en torno a una quinta parte de la cantidad por año de vida que se gasta en los Estados Unidos. Somos conscientes de que la comparación es burda. Se utiliza aquí simplemente para ambientar la escena de la ambiciosa reforma que los chinos han diseñado para su sistema de salud a finales de la década de 1990.

Incluso si el gasto público parece bajo y bastantes exitoso, la reestructuración económica global en China, y en particular el desmantelamiento progresivo de los servicios de salud en las empresas que anteriormente

Figura del Recuadro 5.8.2

Un indicador de eficiencia bruta de los regímenes nacionales de asistencia sanitaria en países seleccionados, a mediados de la década de 1990



Fuente: Banco Mundial, cálculos de la OIT.

habían sido de propiedad estatal, obligaron al gobierno a buscar una financiación alternativa para el sector de la salud. La opción elegida y recomendada por el Gobierno Central a los gobiernos de nivel provincial para la población urbana, es un modelo híbrido de financiación, compuesto de un régimen de seguro social basado en la solidaridad, combinado con un sistema de Cuentas Médicas Individuales (CMI). El sistema cubre actualmente a cerca del 13% de la población total (hasta el presente, la población rural está excluida). Se financia mediante una tasa de cotización del 8%, un 2% del cual lo pagan los trabajadores y el 6% restante los empleadores. Las cotizaciones de los trabajadores se depositan íntegramente en las cuentas individuales, así como el 30% de las cotizaciones de los empleadores. Ello significa que el pilar de solidaridad recibe un promedio total del 4,2%. Cuando una persona asegurada, o un miembro de su familia, utiliza los servicios de salud, los pagos se cargan primero a la cuenta individual hasta un límite de diez veces el salario medio anual por persona asegurada, y después ya es el pilar de solidaridad el que paga. La suma total de prestaciones por año está limitada a cuatro veces el salario medio anual por persona asegurada. No está claro lo que sucede si una familia supera este umbral. Los regímenes se administran en el ámbito de la prefectura o a nivel provincial.

El principal problema al que se enfrenta el régimen parece ser de naturaleza financiera sistémica. Los estudios epidemiológicos muestran que, en todas partes, cerca del 80% del gasto total en salud lo utiliza el 20% de la población. Ésta es, en sí misma, la justificación clásica del seguro: cubrir contingencias que son raras, pero que, si ocurren, resultan demasiado caras para que un individuo pueda financiarlas. Si el ratio de los usuarios más frecuentes del sistema de salud en China se sitúa en algún nivel cercano al de la experiencia internacional, entonces aquel 20% de personas gravemente o crónicamente enfermas agotará pronto sus cuentas y pasará a la financiación de solidaridad. Sin embargo, una cantidad importante de recursos que, según se dice, fluye al sistema de salud, queda inmovilizada en las cuentas de las personas sanas y no está disponible para la financiación de la solidaridad, sino que más bien está alimentando a los mercados de capitales o a otros gastos del gobierno cuando los tesoreros de la prefectura, de la provincia o del gobierno federal la toman en préstamo. Existe el riesgo de que el sistema encuentre dificultades financieras.

5.3. FINANCIACIÓN DE LAS PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Ante de poder analizar las diversas alternativas para la financiación de las pensiones de la seguridad social, es necesario entender la evolución típica del costo en los regímenes de pensiones. El mayor problema estriba en que, a diferencia de los regímenes de prestaciones de corta duración con períodos estipulados como requisito relativamente cortos,

los regímenes de pensiones maduran muy lentamente, a lo largo de muchas décadas. Los sistemas de financiación adoptados han de tener muy especialmente en cuenta este fenómeno. Por consiguiente, es preciso analizar, ante todo, el proceso de maduración de los regímenes de pensiones.

5.3.1. Ciclo de vida típico del gasto en los regímenes de pensiones

Dos indicadores básicos describen la evolución del gasto corriente de un régimen de pensiones. Ambos son medidas relativas: la cotización en el sistema de reparto o la tasa de los costos describe el gasto del régimen en relación con el ingreso sujeto a seguro de las personas aseguradas, mientras que el costo nacional en pensiones describe el gasto de un régimen de pensiones como porcentaje del PIB. El primer indicador describe la «carga financiera» real (de un régimen de seguro social financiado mediante el reparto) o hipotética (de un régimen universal financiado con los ingresos generales) de una población activa que cotiza (medida como porcentaje de sus ingresos brutos sujetos a seguro), mientras que el segundo sitúa el gasto de pensiones en un contexto nacional. Puede observarse que el indicador de costos con sistema de reparto es igual al producto de:

- el *ratio demográfico*, que es idéntico a la relación entre jubilados beneficiarios y cotizantes activos, y
- el *ratio financiero*, que se define como la relación entre el valor medio de la pensión y el valor medio del salario o ingreso sujeto a seguro.

Recuadro 5.9. Un ordenamiento social de reaseguro del sistema de seguro privado en las Bahamas

Esta propuesta es una combinación innovadora del enfoque suizo (seguro privado obligatorio) para la financiación de la salud y un ordenamiento de reaseguro público, llamado Fondo de Seguros Catastróficos de Salud. Este enfoque prevé la cobertura de los trabajadores del sector formal mediante un seguro privado obligatorio, lo que significa que todos los empleados han de estar asegurados a título de seguro de grupo o a título individual, mediante un contrato de seguro de enfermedad que otorgue un cesta predefinida mínima de servicios. Asegurar a todos sus empleados sería una obligación del empleador. Habría una inscripción abierta sin ninguna exclusión sobre la base de condiciones de salud preexistentes (incluido el VIH). A su vez, el sector público proporcionaría una cobertura de reaseguro que fija un límite de pérdida por persona. Esto significa que, si

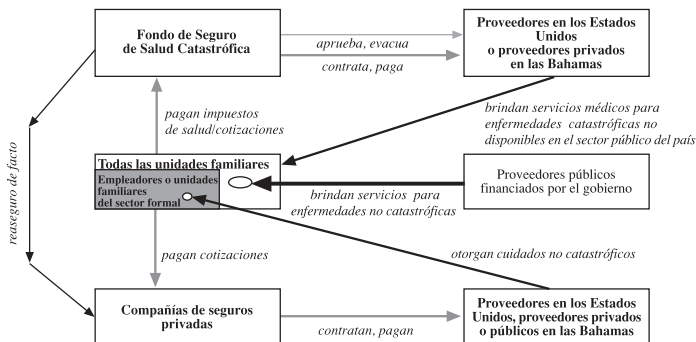
los gastos por persona aprobados exceden de un umbral de, por ejemplo, 15.000 dólares¹ (por una asistencia no disponible en el sector público del país), el fondo público del reaseguro financiaría el exceso del costo. Cabría fijar un umbral más bajo para los pensionistas y la Oficina del Seguro Nacional (CNS) podría encargarse de pagar parte de la prima de los jubilados (esta opción, sin embargo, no ha sido evaluada en términos financieros). El umbral se reajustaría anualmente tomando como base un listado obligatorio de pagos por los servicios médicos.

Se brindaría a los trabajadores del sector informal que no cotizan (como se está haciendo, en principio, actualmente) una asistencia general en los servicios públicos y se otorgaría una cobertura de los costos de tratamientos no disponibles en el sector público (en el sector privado del país, o en los Estados Unidos, con arreglo a convenios sobre tasas con proveedores seleccionados). Esos gastos podrían financiarse mediante un impuesto o un gravamen de salud catastrófica. A cambio de la inscripción abierta obligatoria (que significa que los regímenes privados de seguros ya no pueden suprimir o excluir riesgos adversos), las compañías privadas de seguros no tendrían que pagar primas de reaseguros. Las relaciones estructurales de esta propuesta se esquematizan en la Figura del Recuadro 5.9.1.

La ventaja de este enfoque es que toda la población está cubierta. El seguro privado obligatorio de todos los empleados del sector formal aumenta considerablemente el número de aquellos que tienen una cober-

Figura del Recuadro 5.9.1

Relaciones estructurales en una propuesta de reaseguro de regímenes privados de seguro de enfermedad en las Bahamas



Fuente: OIT,

Nota

Para fines del cálculo actuarial bruto se supuso que la frecuencia de este suceso es igual a la frecuencia de los casos de más de 15.000 dólares al año.

tura de asistencia sanitaria general de los seguros privados y disminuye la carga financiera sobre el sector público de la salud para el suministro de asistencia sanitaria general. De este modo, habría más recursos per cápita disponibles para los que acceden a la asistencia sanitaria en el sector público. Los recursos disponibles en el sector público pueden extenderse entonces a una proporción más reducida de la población, con lo que mejoraría la calidad de la asistencia prestada.

Puesto que todos los empleados del sector formal estarían cubiertos por el seguro privado de enfermedad, y la organización del seguro privado estaría contribuyendo indirectamente al fondo del seguro de salud catastrófica mediante la cofinanciación de todos los casos catastróficos hasta 15.000 dólares (o 20.000 dólares), se reduciría, así, de manera efectiva la cotización para la salud pagadera por cada unidad familiar. Las estimaciones iniciales señalan que el impuesto a las unidades familiares podría reducirse a una cifra de entre 12 y 24 dólares al mes.

Puede suponerse que, a través de la cobertura ampliada del seguro privado de enfermedad, así como del uso de fondos públicos para una parte más reducida de la población, mejorará la calidad global de la asistencia brindada a las personas.

Este producto es matemáticamente igual a la relación entre el gasto total en pensiones y el ingreso total sujeto a seguro. Si el porcentaje del ingreso total sujeto a seguro en la remuneración total de los empleados del país permanece constante, y si el porcentaje de la remuneración total de los empleados en el PIB (es decir, la cuota de salarios en el PIB) permanece también constante, en tal caso la curva de ambos indicadores tendrá la misma forma a lo largo del tiempo. La formulación matemática de los dos indicadores se presenta en el Recuadro 5.10.

Recuadro 5.10. Dos indicadores básicos y una regla práctica para el gasto en pensiones

El primer indicador de la evolución financiera de un régimen de pensiones de la seguridad social es el *costo del sistema de reparto (CSR)*, que se define como:

$$CSR_{neto} = J_v A_t * VP_v / VSA_t \quad (5.10.1)$$

En la que:

J_t / A_t = el ratio demográfico

VP_t / VSA_t = el ratio financiero

A_t = número de cotizantes activos en el año t

J_t = número de jubilados en el año t

VP_t = Valor medio de las pensiones en el año t

VSA_t = Valor medio de los salarios o ingresos asegurados en el año t

Esta notación describe el costo neto del sistema de reparto. Esta fórmula condensa también una famosa regla práctica que utilizan los analistas de pensiones: para una rápida evaluación del costo relativo de un régimen de pensiones medido en puntos porcentuales de la base impositiva o contributiva general del régimen, basta con multiplicar la tasa media de sustitución del sistema en el régimen por el ratio o la carga demográfica. Por ejemplo, si un régimen tiene una tasa general de sustitución del 50% (a través de todas las pensiones, es decir, de vejez, invalidez y sobrevivientes)¹ y tiene que atender a unos 50 jubilados por 100 cotizantes (lo que significa que el ratio demográfico es también del 50%), la tasa de cotización global del sistema de reparto en el estado estacionario debería ser del orden del 25%. La regla es útil también para rápidas comprobaciones de los resultados de valuaciones actuariales de los regímenes de pensiones.

El segundo indicador es el costo nacional de las pensiones, que mide el costo de las pensiones como porcentaje del PIB.

$$CNP_t = (P_t * VP_t + CA)/PIB = PSM_t * p_i_t * PS_t \quad (5.10.2)$$

En la que:

CNP_t = Costo nacional de pensiones en el año t

p_i_t = El porcentaje total nacional de la suma de los salarios brutos (es decir, en términos de contabilidad nacional, la remuneración de los empleados) que está sujeta a cotizaciones en el año t

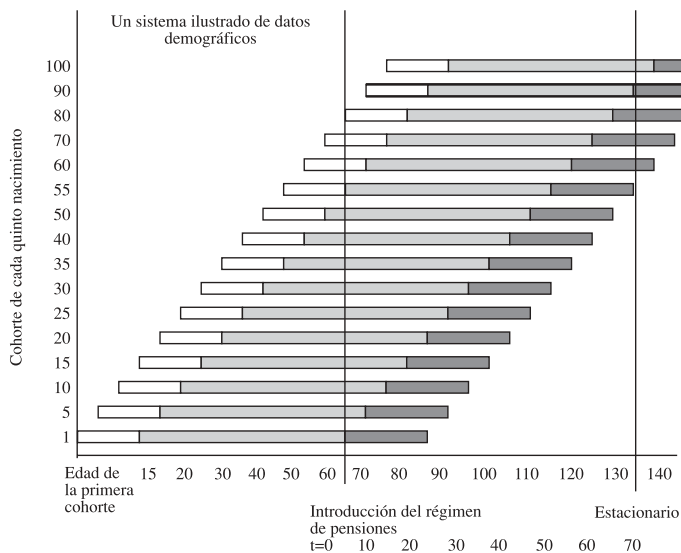
PS_t = El porcentaje de la remuneración total en el PIB (o el porcentaje de los salarios en el PIB) en el año t

CA_t = El costo administrativo del régimen en el año t

Todos los regímenes de pensiones, tanto si son introducidos con carácter hipotético como si lo son para sub-grupos específicos de la población (los regímenes profesionales de pensiones, por ejemplo), muestran una evolución característica del gasto similar a lo largo del tiempo, tal y como se representó en la curva del RGM en el Capítulo 2, Figura del Recuadro 2.1.1. Las Figuras 5.1 y 5.2 describen los típicos patrones del ciclo de vida del gasto de un régimen reciente de pensiones.

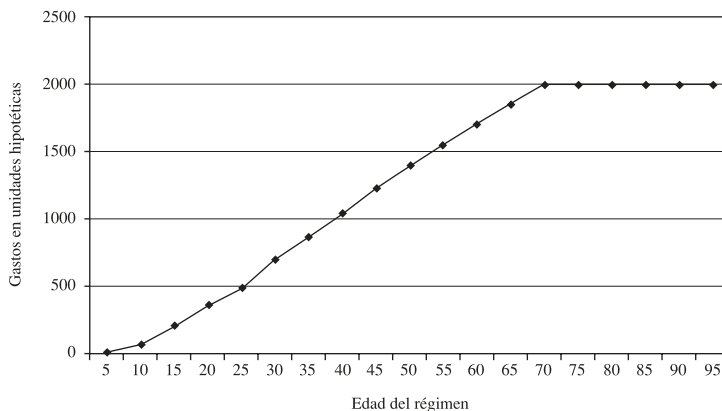
El primer gráfico (Figura 5.1) presenta el proceso esquemático de maduración de un régimen nuevo de pensiones. Las barras horizontales describen las generaciones consecutivas de personas (cada quinta generación, para ser exactos). Para que sea lo más sencillo posible, se ha supuesto que todas las personas tienen la misma esperanza de vida de 85 años. Para simplificar un poco más el proceso se supone que empiezan a trabajar (o que pasan por un proceso de aprendizaje remunerado) a los 15 años, trabajan hasta los 65 años y disfrutan de 20 años de jubilación antes de morir a los 85 años. En nuestro cálculo simplificado

Figura 5.1
ESQUEMA DEMOGRÁFICO ILUSTRADO DE LAS PRIMERAS DÉCADAS DE UN RÉGIMEN DE PENSIONES: DEL INICIO A LA MADUREZ



Fuente: OIT.

Figura 5.2
LA PRIMERA DÉCADA DE UN RÉGIMEN DE PENSIONES: EVOLUCIÓN TÍPICA DE LOS COSTOS



Fuente: OIT.

de costos, cada cohorte, que está marcada en negro, en un determinado momento está recibiendo una pensión de una suma constante en términos reales. Si se introduce el régimen a la edad de 65 años de la primera generación, llega entonces a la madurez 70 años más tarde, es decir, cuando muere la generación que se estaba insertando en la mano de obra en el momento de iniciarse el régimen. En ese momento, todas las cohortes tienen una carrera profesional completa en el régimen y, por consiguiente, todas tienen pleno derecho a recibir pensiones.

El segundo gráfico (Figura 5.2) describe el modelo esquemático típico del gasto de un régimen nuevo en unidades hipotéticas de gasto (que podrían ser unidades monetarias, puntos porcentuales del costo del sistema de reparto o puntos porcentuales de participación en el PIB). Este ejemplo hipotético supone una estructura demográfica constante: supone la ausencia de mortalidad durante la edad activa; el régimen cubre, desde el principio, a toda la población trabajadora o a todos los miembros de un grupo asegurado específico, y la relación entre el número de personas jubiladas y el número de personas en edad activa permanece constante durante el período de proyección. Se supone además, que la tasa media de sustitución durante el período de proyección permanece constante. Como veremos, este último supuesto es una simplificación importante. Se ignoran aquí las pensiones de invalidez y las de sobrevivientes. En estas circunstancias, la curva de los costos del sistema de pensiones es una curva logística perfecta, que describe un panorama ideal de maduración de un régimen durante más de 75 u 80 años. En realidad, las curvas logísticas de madurez nunca son lisas como en este ejemplo hipotético.

Se observan en el gráfico curvas de costos cuasi-logísticas (es decir, logísticas imperfectas) por las siguientes razones: durante los primeros años, tras el inicio del régimen, sólo se pagan, en general, unas pocas pensiones. Si es que se pagan algunas durante esos primeros años, serán en su mayor parte, pensiones de invalidez. Durante una o dos décadas sería difícil que se paguen pensiones de vejez (salvo que se establezcan disposiciones transitorias generosas para personas cercanas a la edad de jubilación al introducirse el régimen). Durante una segunda fase, el número de beneficiarios de pensiones crece rápidamente y, como resultado, ascienden bruscamente los indicadores de costos del sistema de reparto y los indicadores de participación en el PIB. Existen tres razones para esta subida pronunciada del costo:

- (i) una nueva cohorte de nuevos jubilados se une cada año a la «fuerza de pensiones»;
- (ii) a medida que aumenta la cobertura de los regímenes de pensiones, estas cohortes de jubilados (por lo general, tras un desfase temporal de dos o tres décadas) aumentan también

cada año. Si el crecimiento de la cohorte de las pensiones en los primeros años después que los primeros beneficiarios de pensiones adquieran el derecho a recibir pensiones es mayor que el crecimiento de la población activa que cotiza en los mismos años, los costos del sistema de reparto aumentan, como es natural. Se trata de un fenómeno normal, ya que el crecimiento de las primeras cohortes de jubilados durante la etapa de maduración, refleja el crecimiento de la tasa de cobertura del régimen en sus primeros años, crecimiento que normalmente se ralentiza tras la primera o segunda década de existencia del régimen;

- (iii) el promedio de los derechos de pensión de cada una de las primeras cohortes nuevas de beneficiarios de pensiones aumentan en consonancia con un número medio creciente de años de servicio de las nuevas cohortes.

La etapa de madurez (llamada también estado estacionario) se alcanza cuando todos los beneficiarios de pensiones del régimen pueden mirar atrás a una carrera profesional entera asegurada en el régimen. Este es el caso cuando se llega a la muerte de la primera cohorte de trabajadores que ingresaron en el régimen al insertarse en la fuerza de trabajo, y en el momento en que la cobertura de la población del régimen había alcanzado su máximo nivel.

Como pudo apreciarse en el ejemplo teórico, esto no puede suceder antes de unas siete décadas a partir de la iniciación del régimen. Aún entonces, un régimen solamente puede encontrarse en un estado estacionario si las disposiciones legales no han variado de manera sustancial durante el proceso de maduración, y esto no sucede a menudo. Previendo el impacto demográfico del envejecimiento, por ejemplo, la edad de jubilación podría aplazarse y podría tener que reducirse el otorgamiento de prestaciones. Por otra parte, es posible que tuvieran que abolirse las desigualdades de género. Todos estos cambios tienen su propio período de maduración. El aumento de la edad de jubilación normalmente ha de anunciarse con una década por lo menos de anticipación a las personas que se acercan a la edad de jubilación y ese aumento ha de introducirse progresivamente por cohortes. El proceso de aumentar en dos años la edad de jubilación puede fácilmente llevar una o dos décadas. Los procesos de maduración de este tipo se superponen al proceso general de maduración del régimen. Significa, en términos prácticos, que «retrasan el reloj», es decir, que disminuyen el ritmo de maduración global del régimen. En el estado estacionario «legal» del régimen, los indicadores financieros arriba definidos cambian únicamente a la par con el entorno demográfico del régimen (en el cuadro simplificado de la realidad presentado en la Figura 5.2, las curvas de los dos indicadores se vuelven

planas). Dado el período extremadamente largo de maduración y la condición adicional de constancia legal, algunos analistas sostienen que ningún régimen importante de pensiones de seguridad social vigente ha alcanzado jamás su estado estacionario.

El análisis realizado muestra que los costos crecientes de las pensiones constituyen un fenómeno perfectamente normal durante la etapa de maduración de los regímenes nacionales de pensiones, que dura varias décadas. El aumento de los costos de las pensiones no es *per se* necesariamente indicativo de un problema financiero. El diseño de los sistemas de financiación de las pensiones ha de adaptarse al crecimiento natural de los gastos.

Merece también la pena que se tenga presente que un patrón de gastos corrientes similar al anterior podrá hacerse realidad en cualquier contexto nacional sin tener en cuenta si las prestaciones se determinan según la fórmula clásica de las pensiones, pensiones universales de tasa uniforme financiadas con impuestos o mediante una renta vitalicia derivada del saldo final de los ahorros de toda la vida con arreglo al sistema del AOJ.

Como se observó anteriormente, los aumentos de los costos en los regímenes nacionales de pensiones son algo natural. Ejercen, sin embargo, un efecto secundario en cuanto ponen claramente de manifiesto una prestación inicial demasiado prometedora. Los regímenes de pensiones jóvenes que durante décadas apenas tienen que pagar alguna pensión de vejez, pueden permitirse casi cualquier nivel de generosidad en su otorgamiento, pero, a medida que se van acercando a la madurez, esa generosidad podría hacerse prohibitiva: nuevos aumentos en la tasa de cotización pueden contrariar al público, los regímenes pueden tropezar con dificultades financieras y terminar políticamente desacreditados. Es de crucial importancia que, incluso antes de introducirse los regímenes, se emprendan estudios actuariales con proyecciones a largo plazo de la evolución financiera de los regímenes. Prometer en exceso y corregir posteriormente los niveles de las prestaciones socava la credibilidad de un régimen. La credibilidad de los regímenes que hacen promesas que se extienden a varias generaciones es un activo más importante que las reservas reales.

Los costos de las pensiones descritos arriba pueden financiarse de diversas maneras: mediante impuestos, mediante cotizaciones complementadas o no con ingresos procedentes de los intereses o con una combinación de las mismas. La financiación con impuestos se combina por lo general con la financiación por el reparto, que hace que sea matemática y financieramente simple. En las secciones siguientes, se centrará la atención, en la modalidad más compleja de financiación de las pensiones, que es la financiación de las cotizaciones. Los sistemas de cotiza-

ción se caracterizan por la incidencia real de las cotizaciones, la base contributiva y el nivel deseado de financiación.

5.3.2. Incidencia de las cotizaciones

El nivel relativo de las cotizaciones de empleadores y de trabajadores varía considerablemente entre países, aunque en la mayoría de los casos el empleador paga la mitad o más de la cotización total. En los antiguos países comunistas de Europa central y oriental, el empleador pagaba la cotización casi en su totalidad. Más recientemente, en países de Latinoamérica, como Bolivia, Chile y Perú, que optaron por reformas radicales utilizando sistemas de CD, las cotizaciones a la seguridad social las paga en su totalidad el trabajador. En El Salvador, sin embargo, se ha establecido un sistema obligatorio de CD al que el empleador cotiza con una tasa más alta que los trabajadores. La división entre empleadores y trabajadores no debería afectar, al costo total de la mano de obra, si el empleado es el que carga en último término con el costo, al percibir un salario más bajo que el que de otro modo hubiera recibido, y si el tratamiento fiscal de las cotizaciones de los empleadores y de los trabajadores es consistente¹¹. Si éste es el caso, como creen por lo general los economistas, los trabajadores independientes deberían entonces pagar una tasa de cotización igual a la tasa conjunta de empleadores y trabajadores. Una ventaja de que empleadores y trabajadores paguen al menos parte de las cotizaciones a la seguridad social es que los hace más conscientes del costo del sistema y les confiere un cierto sentido de propiedad de los regímenes.

En algunos países, la tasa de cotización varía según la edad y el género del trabajador. Puede también variar con arreglo a la ocupación profesional, en especial cuando se aplican disposiciones especiales o regímenes especiales a algunos grupos profesionales. En Suiza, la tasa de cotización a la pensión obligatoria de segundo pilar otorgada por el empleador es más alta para los trabajadores de más edad y aumenta en edades más tempranas para las mujeres que para los hombres, debido a que las mujeres se jubilan antes. En Bulgaria, la tasa de cotización varía

¹¹ En general, las cotizaciones de los empleados pueden deducirse de impuestos y las cotizaciones de los empleadores no se consideran como ingresos imposables de los empleados. Las cotizaciones a la seguridad social y las cotizaciones a los regímenes de pensiones profesionales deberían tratarse de igual manera. En ambos casos, las cotizaciones del empleador en nombre de sus empleados no se tratan, en general como ingresos imposables del empleado. Las cotizaciones del empleado a la seguridad social no son habitualmente una deducción del ingreso imponible, mientras que las cotizaciones del empleado a regímenes de pensiones profesionales suelen serlo. En tales circunstancias, las cotizaciones de los empleados a la seguridad social y las pensiones profesionales no reciben el mismo trato en la tributación del ingreso.

según la ocupación profesional. En Noruega, la tasa disminuye en determinadas áreas geográficas para estimular el trabajo en las mismas, y es más baja para los trabajadores menores de 16 años y mayores de 69 años de edad. En Finlandia, la tasa de cotización se reduce para los trabajadores que inician por primera vez un negocio. En unos pocos países, la tasa de cotización obligatoria del empleador varía, dependiendo de la capacidad percibida de pago del empleador, y tal vez, en último término, de sus trabajadores.

Las cotizaciones a la seguridad social son, en general obligatorias, pero en algunos países son voluntarias para determinadas categorías de trabajadores o en determinadas situaciones. En Argentina, por ejemplo, las amas de casa pueden hacer cotizaciones voluntarias a la seguridad social. Algunos países permiten la cobertura de los trabajadores independientes con carácter voluntario. Este es el caso de Chile, así como el de Panamá, donde los trabajadores independientes cuyos ingresos se sitúen dentro de un tramo determinado de ingreso y que no tengan empleados a su servicio, pueden hacer cotizaciones voluntarias. En varios países, la India e Indonesia entre ellos, los establecimientos con menos de entre cinco y diez empleados pueden ofrecer cobertura voluntaria a sus trabajadores. En unos pocos países, los trabajadores que satisfagan las condiciones que les otorgan derechos, pueden reducir sus pagos de cotización a la seguridad social siempre que se afilien a un régimen de pensión individual o profesional suficientemente generoso. Este ordenamiento, conocido como subcontratación, es posible en el Reino Unido y en Japón. Algunos regímenes permiten el pago de cotizaciones complementarias con carácter voluntario. Este es el caso de Chile, donde es obligatoria una tasa de cotización del 10 por ciento, pero los trabajadores pueden cotizar voluntariamente más a su plan de CD.

En la mayoría de los países, la tasa de cotización obligatoria es constante para todos los niveles de ingreso, pero en algunos es progresiva, siendo más elevada para los trabajadores de ingresos más altos. Este es el caso de Haití y del Reino Unido. En Egipto, se aplica una tasa de cotización más alta a los ingresos que superan un determinado tope.

La financiación de las pensiones de los trabajadores independientes afiliados a la seguridad social es un tema crítico en muchos regímenes nacionales. El cumplimiento de las obligaciones constituye un problema notorio. Definir las obligaciones de la cotización de manera que no las convierta en un elemento disuasorio del trabajo independiente y que mantenga al mismo tiempo un nivel significativo de protección, constituye un gran reto. Los enfoques nacionales varían ampliamente. En muchos regímenes de seguridad social, los trabajadores autónomos pa-

gan una tasa de cotización igual a la suma de las cotizaciones de empleadores y trabajadores, como en los Estados Unidos. En el Reino Unido, los trabajadores independientes de bajos ingresos están exceptuados del requisito de cotizar, pero pueden hacerlo voluntariamente. Los trabajadores autónomos que ganen por encima de una cantidad mínima, pagan una cotización de tasa uniforme semanal, mientras que los trabajadores independientes de altos ingresos pagan también una cotización relacionada con sus ingresos. Para estimular el empleo autónomo, la tasa de cotización que se cobra a trabajadores independientes de altos ingresos es menos de la mitad de la tasa combinada de empleadores y trabajadores. En Egipto, los trabajadores independientes pueden elegir el nivel de ingreso en el que se basa su cotización, pero a los taxistas se les cobra una tasa uniforme que pagan al renovar su licencia de conductor. En Panamá, los trabajadores independientes pueden optar por una cobertura voluntaria. En Chile, los trabajadores independientes con ingresos superiores al salario mínimo, pueden afiliarse, si así lo desean, pero casi todos optan por no hacerlo. Aquellos que deciden afiliarse, pagan la misma tasa que los trabajadores asalariados.

En este contexto, puede observarse que la participación voluntaria en los regímenes públicos de seguridad social no ha tenido demasiado éxito en ninguna parte. Se requieren incentivos importantes en forma de descuentos fiscales para inducir a las personas a afiliarse a algún régimen voluntario. Dichos incentivos son, de hecho, un subsidio público para la cobertura voluntaria de grupos específicos, que puede dar lugar a problemas de equidad cuando no se conceden subsidios públicos a los regímenes de los empleados.

5.3.3. Base de la cotización

La base de la cotización es, por regla general, el salario del trabajador o una determinada parte del mismo. Sin embargo, en lugar de utilizar el ingreso real, algunos países emplean una serie de tramos salariales, donde todos los trabajadores cuyos ingresos se encuentren dentro de un tramo específico, pagan la misma cantidad. Este sistema es el que se utiliza actualmente en algunos países de América Central y del Caribe, así como en Turquía. En Japón, donde hay 30 clases de salarios, mientras el salario de un trabajador no se salga de un tramo, se paga el mismo montante de cotización durante todo el año. En Jordania, los empleadores presentan a la Institución de Seguridad Social una declaración de las ganancias de cada empleado al 1 de enero. Para los empleados que siguen con el mismo empleador, esos ingresos constituyen la base de la cotización de todo el año, aunque el ingreso del empleado

pueda aumentar o disminuir durante ese período. Estos sistemas en los que las cotizaciones se basan en una cifra única de ingresos durante todo el año y en el punto medio dentro de un tramo de ingresos, simplifica los registros y el cálculo de las prestaciones.

A menudo se ponen restricciones al ingreso sujeto a cotizaciones obligatorias a la seguridad social. Son numerosos los países que imponen un límite máximo a los ingresos con cobertura, sin que se requieran cotizaciones a la seguridad social de los ingresos más altos. A la mayoría de los países les parece deseable dar lugar a que los trabajadores de elevados ingresos establezcan planes de pensiones profesionales y que tengan un ahorro privado. De manera alternativa, si no se existe un techo para los ingresos con cobertura, pero sí un límite superior para las prestaciones, los trabajadores de altos ingresos no reciben prestaciones adicionales por las cotizaciones realizadas sobre los ingresos por encima de las necesarias para recibir la máxima prestación.

Sólo unos pocos países, como Ecuador y Guatemala, no aplican límites máximos a las cotizaciones de empleadores y trabajadores. Brasil y el Reino Unido no ponen límites superiores a las cotizaciones de los empleadores, pero sí a las cotizaciones de los trabajadores. Al no aplicar límites máximos a las cotizaciones, al tiempo que se los mantiene en las prestaciones, el régimen se hace más progresivo, si bien las cotizaciones por encima de un tope no relacionado con las prestaciones, constituyen de hecho un impuesto.

La mayoría de los países de la OCDE definen un tope para los ingresos con cobertura, límite que suele situarse entre el 100 y el 200% del salario medio. En otras regiones, hay variaciones en el nivel del tope expresado como porcentaje del salario medio. Esto es consecuencia con una mayor dispersión de los ingresos entre los diferentes sectores de la población activa, como ocurre en muchos países. La no indexación del tope constituye un gran problema en algunos países en desarrollo. A menudo, los topes fijados no se ajustan a la par con los salarios o con la inflación, de suerte que la proporción del ingreso total sujeto a cotizaciones de los costos salariales totales de los países, desciende rápidamente. Siempre que las prestaciones estén más o menos estrechamente relacionadas con los ingresos cubiertos, es posible que ello no plantee un problema importante para el equilibrio financiero del régimen, pero podría hacer que los niveles de las prestaciones fuesen irrelevantes desde un punto de vista social. La OIT ha observado estos fenómenos en algunos países del Caribe y en Turquía. Así, los topes deberían indexarse en línea con el crecimiento del ingreso, para mantener el nivel de protección a lo largo del tiempo; en caso contrario, el nivel de protección se debilitará gradualmente y podría dar lugar finalmente al pago de pensiones de tasa uniforme o mínimas para todos los afiliados.

Los límites máximos pueden hacer que los regímenes de seguridad social sean regresivos. Esto puede suceder si se usan los ingresos totales para calcular las cotizaciones a la seguridad social, pero se otorgan prestaciones de tasa uniforme. El máximo afecta solamente a los trabajadores de ingresos más elevados y reduce sus cotizaciones relativas al total de sus ingresos. El máximo se justifica habitualmente para dar lugar a la concesión privada por los planes de pensiones profesionales. En algunos países, como el Reino Unido, se aplica el máximo a la cotización del trabajador, pero no a la del empleador.

Son muchos los países que ponen un límite inferior al ingreso sujeto a cotizaciones obligatorias a la seguridad social y no exigen que coticen los trabajadores de bajos ingresos o que trabajan pocas horas. Los trabajadores de bajos ingresos no tienen derecho a prestaciones o gozan sólo de derechos reducidos, como en Japón. Además, no suele requerirse que los trabajadores coticen cuando se encuentran por debajo de una edad mínima. Esta edad es de 16 años en Jordania. Algunos países no requieren que coticen los trabajadores que superan una edad máxima. Si los trabajadores con ingresos por debajo de un determinado límite inferior no tienen cobertura de seguridad social, es posible que este hecho dé lugar a incentivos perjudiciales para que los empleadores creen puestos de trabajo de bajos ingresos sin seguridad social (como ocurre, al parecer, en Alemania).

Se suscitan preguntas en cuanto a los tipos de compensación excluidos de la base de cotización. La base de cotización es la medida del ingreso del trabajador sujeto a cotizaciones obligatorias. El crecimiento de prestaciones no salariales tales como las pensiones y el seguro de enfermedad brindado por el empleador en algunos países desarrollados, ha erosionado la base de cotización, así como las bases impositivas, al reducir el porcentaje de la compensación total que está sujeta a cotizaciones obligatorias. Para tratar esta cuestión, las cotizaciones de un empleado en los Estados Unidos para un tipo popular de plan de CD otorgado por el empleador —conocido como plan 401(k) (por la sección el código fiscal que lo creó)—, se han convertido en imposables con arreglo al impuesto sobre la nómina de la seguridad social.

Las cotizaciones totales pueden incrementarse aumentando la tasa de cotización o ampliando la base de cotización. Cuando los gobiernos necesitan aumentar el ingreso por cotizaciones a la seguridad social, a menudo hacen ambas cosas. La base de cotización podría ampliarse elevando el límite máximo o rebajando el límite inferior de los ingresos sujetos a cotización, o haciendo que otros aspectos adicionales de los ingresos no salariales estén sujetos a cotizaciones a la seguridad social. Esto puede dar lugar al aumento correspondiente del nivel de prestación en el futuro.

Durante las décadas de 1980 y 1990, los investigadores y los analistas de políticas de Europa sugirieron cambiar la base de pago de la cotización para las cotizaciones de los empleadores desde la nómina al valor añadido de una empresa. El razonamiento subyacente a esta propuesta era evitar «penalizaciones» al empleo y mejorar la estructura de costos de las empresas con una producción intensiva en trabajo frente a las empresas con una producción intensiva en capital, mediante el llamado «impuesto a la máquina». En efecto, esto daría lugar a una disminución del costo del trabajo en empresas con una producción intensiva en trabajo.

Hasta el presente, ningún país ha introducido ese cambio en la base de cotización y el asunto ha ido desapareciendo, en gran medida, de la agenda política. No cabe duda de que una razón para que esto ocurra es la globalización. Las empresas con producción intensiva en capital son, en general, relativamente móviles. Aumentando su carga impositiva y de cotización se elevaría evidentemente el riesgo de su traslado a regiones de bajos ingresos y bajos costos. Otra razón puede ser que la situación del mercado de trabajo en la mayoría de los países de la OCDE ha mejorado considerablemente desde las décadas de 1980 y de 1990. En algunos países (como en los Países Bajos), los costos laborales se han reducido más por limitaciones salariales que por algún cambio en el sistema de financiación de la protección social. En Luxemburgo, los sindicatos han reabierto recientemente el debate en torno al «impuesto a la máquina». Los diversos argumentos puestos sobre la mesa en el debate se encuentran en el Recuadro 5.11.

5.3.4. Tipos de cotizaciones

El tipo de cotización que perciben los sistemas de pensiones refleja dos cosas:

- (a) la elección de la política que ha hecho un país respecto de su preferencia en lo concerniente a las diferentes normas financieras de protección social; y
- (b) el nivel de financiación que un país ha aceptado o tiene como objetivo conseguir.

Un resumen de los diferentes tipos de cotizaciones y de sus características principales se encuentra en la Tabla 5.7. Las fórmulas matemáticas para el cálculo de las diferentes tasas de cotización se presentan en el Recuadro 5.12.

Tabla 5.7
TIPOS DE FINANCIACIÓN

<i>Método de financiación</i>	<i>Tasa de cotización</i>	<i>Nivel de financiación</i>
Regímenes privados de pensiones		
Capitalización total	Valor uniforme de cotización de tasa fija, diferenciada, en general, por edad de inserción (en teoría, estable durante largos periodos).	Debería llevar al nivel terminal de capitalización, es decir, las reservas son siempre iguales al valor actual de todos los derechos acumulados y de las pensiones que se pagan.
Sistema de reparto	Tasa fija o prima dependiente del ingreso (podría variar anualmente).	Caso excepcional de regímenes profesionales en Francia autorizados y garantizados por el Estado.
Reservas contables	Cotizaciones imputadas dependientes del ingreso, pagadas, por lo general, por el empleador (estables, en teoría, durante periodos más largos, pero diferenciadas por edad y género).	En teoría, igual que en la opción de capitalización total, pero las inversiones en las empresas que operan el régimen, reaseguro obligatorio en la mayoría de los casos (por ejemplo, en Alemania).
Regímenes públicos de pensiones		
Sistema de reparto	Cotizaciones recaudadas cada año que deberían coincidir casi exactamente con el gasto anual esperado y podrían, así, variar de un año a otro.	No da lugar a la acumulación de fondos, exceptuando una modesta reserva para contingencias que se mantiene para evitar problemas de liquidez.
Capitalización parcial (prima escalonada)	La tasa de cotización es fija y se mantiene constante durante un periodo definido (llamado «periodo de equilibrio»), de modo que ingresos y gastos deberían estar en saldo/equilibrio actuarial durante este periodo, teniendo en cuenta la financiación objetiva al término del periodo de equilibrio.	El tamaño de la reserva aumenta normalmente en línea con la duración del periodo de equilibrio, y se fija una capitalización objetiva al término del periodo de equilibrio, para evitar problemas de liquidez o para prefinanciar una parte del pasivo.

Tabla 5.7 (cont.)

<i>Método de financiación</i>	<i>Tasa de cotización</i>	<i>Nivel de financiación</i>
Capitalización parcial (prima media general)	La prima equilibra el valor actual de las prestaciones totales esperadas en el futuro menos las reservas iniciales con el ingreso por cotizaciones, permanece constante en teoría <i>ad infinitum</i> .	Acumula un nivel similar de reservas como la capitalización total aunque más alto durante etapas iniciales de un régimen y más bajo hacia los años finales (si se calculan durante un período definido).
Capitalización total (ahorro individual obligatorio)	Tasa constante dependiente en teoría del ingreso durante toda la vida del régimen, estando éste en equilibrio financiero automático.	El nivel terminal de constitución de reservas automáticamente igual a la cuantía total del ahorro en todas las cuentas individuales.
Capitalización total (capitalización terminal)	Las cotizaciones recaudadas durante un período definido deberían ser iguales al valor descontado de las prestaciones acumuladas durante este período, sujeto a ajustes por superávit acumulados o pasivos del pasado no capitalizados.	Una reserva igual al valor de todos los derechos de prestaciones acumulados. El valor de los derechos a prestaciones acumulados incluye el valor de las pensiones actuales y el valor de los derechos a prestaciones obtenidos hasta la fecha por los afiliados activos e inactivos.

**Recuadro 5.11. Ampliación de la base de cotización:
¿es el «impuesto a la máquina» la respuesta?»¹**

El concepto básico

La idea básica de una Cotización al Valor Añadido (CVA) es reemplazar los salarios como base de la cotización para regímenes de seguro social con el agregado más amplio del valor añadido como fundamento para la evaluación de las cotizaciones del empleador para las pensiones (o, en general, de sus cotizaciones a la seguridad social). El razonamiento socioeconómico esencial que subyace a esta propuesta, es el siguiente: si en

¹ Este recuadro se basa en el razonamiento aportado por la OIT en el caso de Luxemburgo (OIT, 2001c). Debería ser válido, sin embargo, para la mayoría de los países europeos y de otros países industrializados.

el contexto del progreso tecnológico, se sustituye el trabajo por «máquinas» (capital), éstas deberían contribuir a la financiación de la protección social. La bibliografía sobre este tema establece la distinción entre el valor añadido bruto y el valor añadido neto. El valor añadido bruto se define generalmente como el valor del producto menos el valor del consumo intermedio (insumo) de una unidad económica (por ejemplo, una empresa). El valor añadido neto se obtiene restando el consumo de capital fijo.

Además, los conceptos de «sustitutivo» así como el de «aditivo» han sido objeto de discusión: en el primero, la CVA sustituye plenamente a las cotizaciones de los empleadores; en el segundo, las cotizaciones de los empleadores se mantendrían y se introduciría, además, una CVA. En las décadas de 1950 y de 1960, se promovió la discusión sobre la CVA, sobre todo por la preocupación de que las cotizaciones estrictamente relacionadas con los salarios pudieran tener efectos perjudiciales en la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, que no podrían comprobarse mediante estudios empíricos. Durante la década de 1980, el debate recuperó intensidad, centrándose en los efectos potenciales positivos de una CVA en el empleo.

*El ratio del ingreso del trabajo respecto del PIB
(«porcentaje de ingresos del trabajo»)*

Una de las principales preocupaciones que subyace a la propuesta de la CVA es la observación y/o la expectativa de que la proporción del ingreso macroeconómico que queda para la financiación de la protección social seguirá descendiendo en el largo plazo, lo que podría ser el resultado de un mecanismo injusto de redistribución del ingreso subyacente y/o de la evolución tecnológica (las «máquinas» sustituyendo al trabajo humano). En términos estadísticos, esta hipótesis se mide, en general, mediante el cálculo de la participación porcentual del ingreso del trabajo en el PIB (o uno de sus derivados adecuadamente escogido); por tanto, parte de la discusión a este respecto suele centrarse en estas medidas, obtenidas de la contabilidad nacional.

En realidad, la información estadística sobre Europa transmitida por EUROSTAT señala una tendencia declinante en la participación ajustada² del ingreso del trabajo. El valor de la tendencia lineal de la participación del ingreso del trabajo —calculado para el período entre 1975 y 1999— cayó en 8,6 puntos porcentuales, y en Japón, en 9,6 puntos porcentuales³. La evolución a largo plazo de la participación del ingreso del

² La «simple» participación del ingreso del trabajo podría disminuir/aumentar, debido a que el porcentaje de los trabajadores independientes en el empleo total está creciendo o decreciendo, respectivamente. La información estadística que se cita aquí se calculó bajo la suposición técnica de que el porcentaje de trabajadores independientes y, por tanto, de empleados en el empleo total no varía con el tiempo.

³ Es interesante observar que los únicos países industrializados importantes con participaciones de ingresos del trabajo estables o casi estables, durante el mismo período de 1975 a 1999, son el Reino Unido y los Estados Unidos. La misma tendencia negativa es cierta para

trabajo es esencial para la financiación de la seguridad social. Si a determinadas tasas de cotización, el ingreso del trabajo no crece tan rápidamente como el valor añadido (PIB), entonces el montante de los ingresos que puede esperarse con arreglo a un régimen de CVA, sería más alto que según el sistema ordinario de recaudación de cotizaciones relacionadas con los salarios.

Aun así, si la introducción de la CVA (incluso bajo esta perspectiva) resolvería o al menos atenuaría los problemas de financiación de la seguridad social, sigue siendo una pregunta sin respuesta.

Impacto teórico esperado de la CVA

El concepto de CVA amplía la base de evaluación de las cotizaciones de los empleadores, por cuanto el valor añadido incluye no sólo la suma de los salarios y de todos los demás costos relacionados con el trabajo (incluidas las cotizaciones de los empleadores a la seguridad social), sino también los costos relacionados con el capital (intereses, alquileres, costos de *leasing* y —en el caso del valor bruto añadido—, el consumo del capital) y los beneficios. La *participación relativa* de los costos de la seguridad social financiados mediante ingresos del trabajo podría, así, reducirse en función de la determinación real del nivel de la CVA. Numerosos defensores de la CVA sostienen que, si la participación del trabajo disminuyera, los insumos relativos de los factores de producción reaccionarían ante la variable relación de los costos entre el trabajo y el capital y, en consecuencia, darían lugar a una producción más intensiva en trabajo, es decir, que provocarían un *aumento del empleo*. Sus oponentes sostienen, por otra parte, que exactamente por las mismas razones (el impacto de la variación de las relaciones de los costos), el volumen de total de las existencias de capital fijo caería por debajo del nivel acumulado de otro modo, con el resultado de un menor crecimiento y, por tanto, de *menos empleo* en el largo plazo.

Cambios en los costos sectoriales

La puesta en práctica del concepto de CVA llevaría a una reasignación entre los empleadores de la carga económica de la financiación de la seguridad social. Los costos generales de producción de los sectores con un alto contenido de costos de mano de obra disminuirán, y aumentarán los de los sectores con un elevado insumo de capital. Algunos estudios emprendidos en Alemania muestran que la CVA traería consigo reducciones de costos en muchas ramas de la industria manufacturera y

los Estados Miembros de la UE y Japón, si se extiende el período de observación hasta 1960, mientras que para Luxemburgo la tendencia se revierte debido a que la participación del ingreso del trabajo durante la década de 1960 fue de sólo un promedio del 58%.

en el Estado, ya que ambos son relativamente intensivos en costos del trabajo. Los sectores intensivos en capital, como son el de la energía y el del abastecimiento de agua, la industria de las refinerías de petróleo, la construcción de viviendas, la agricultura, así como los intermediarios financieros (bancos, seguros, etc.), tendrían que hacerse cargo de los aumentos de los costos.

En este contexto, deberían considerarse diversos asuntos: en primer lugar, si un gobierno decidiera introducir la CVA, podrían esperarse fuertes presiones para lograr excepciones. Por ejemplo, los aumentos de los costos de la vivienda podrían traducirse en alquileres más altos, a lo que el público en general podría oponerse con vehemencia, incluso si llegaran a producirse descensos compensatorios de precios en otros bienes y/o servicios. También podrían buscarse excepciones en el sector agrícola. En segundo lugar, debido a las reglas contables que se aplican normalmente, el Estado sería uno de los principales beneficiados, si bien «en realidad» su valor añadido es probablemente mucho mayor que el medido. En el proceso político que precede a la introducción de la CVA, esta zona gris de la medición podría conducir a algunas arbitrariedades al determinar la tasa de cotización «correcta». En tercer lugar, la tecnología (es decir, las funciones de producción sectorial) está experimentando rápidos cambios a escala mundial, con un evidente impacto directo e indirecto en los mercados de capitales y del trabajo. Podría suceder perfectamente que la introducción de la CVA estuviese en consonancia con las tecnologías de la función de producción observadas en el pasado, pero no así con las tecnologías futuras y podría verdaderamente impedir su difusión.

Evolución del ingreso por cotizaciones

Los dos estudios econométricos más recientes de los que tenemos conocimiento sobre el impacto macroeconómico de la introducción de la CVA datan de mediados de la década de 1980 y se refieren a la economía alemana (Schmähl *et al.*, 1984; Krelle *et al.*, 1985). Uno y otro sólo ponen de manifiesto pequeños efectos (aunque estadísticamente significativos) de crecimiento y empleo. Se sostiene que estos efectos menores no justificarían un cambio sistémico en la financiación de la seguridad social. Un estudio posterior (no econométrico) defiende —basándose en esos mismos estudios— que cualquier efecto negativo en el crecimiento puede obviamente considerarse demasiado pequeño para su utilización como argumento contrario a un cambio en el sistema. Si bien los resultados de los tres estudios muestran en conjunto que la introducción de la CVA no debería inspirar demasiado optimismo en cuanto a sus efectos positivos en el empleo, ni caracterizarse como un castigo al capital, existen pruebas de que la evolución del ingreso de cotizaciones a lo largo del tiempo de las instituciones de seguridad social podría estabilizarse e influir, por tanto, de manera positiva. Esto coincide con una intuición eco-

nómica, dado que algunos de los agregados económicos involucrados (la suma de los salarios, de los beneficios y de los costos de capital) fluctúan en general de tal manera que se compensan mutuamente a lo largo del ciclo económico. Sin embargo, los resultados analíticos datan de mediados de la década de 1980 y se ha intensificado, entretanto, la competencia global. No es, por consiguiente, cierto que las conclusiones de hace casi dos décadas sigan teniendo validez.

Incidencia de la CVA

El impacto distributivo de la CVA es equivalente al impacto de un impuesto sobre el valor añadido (IVA). Este último suele considerarse regresivo, es decir, que la carga impositiva relativa aumenta con el descenso los ingresos personales, dado que las personas con bajos ingresos tienen como promedio una proporción más alta de consumo que las de elevados ingresos. Este efecto puede ser contrarrestado (y lo es verdaderamente en muchos países) mediante tasas más bajas de IVA para los bienes y servicios básicos. Pero esta medida no puede aplicarse si se introdujera la CVA, puesto que es difícil establecer y mantener sistemas contables relacionados con los productos, que permitieran calcular cuentas de generación de ingresos relacionadas con productos y calcular así, teóricamente, tasas divididas (dependientes del producto) de la CVA.

Si se introduce la CVA de manera que sustituya al volumen (anterior) de cotizaciones de los empleadores, esto equivale a reducir los costos laborales, refinanciando al mismo tiempo las pérdidas de ingresos del estado (o de la seguridad social), mediante un equivalente del IVA. El impacto en el IPC (y, por tanto, en los ingresos reales) depende de la reacción relativa de los precios en el nivel de la producción y de la manera en que éstos se extenderían en la cesta del IPC. En principio, queda la incógnita de si —y si es así, cómo— las reducciones globales de los costos en las industrias intensivas en trabajo (incluido el Estado) podrían impulsar subidas salariales de manera que, pasado algún tiempo, pudieran alcanzarse de nuevo los anteriores niveles de los costos en estas industrias. Sin embargo, esto es algo que podría suceder fácilmente en condiciones de pleno, o casi pleno, empleo. Si la subida relacionada con los costos podría transformarse en incrementos de los precios (en cuyo caso los consumidores cargarían con los costos) o tendría que compensarse con medidas de racionalización (en cuyo caso disminuiría el empleo) es, una vez más, difícil de responder.

Aspectos sistémicos y consideraciones administrativas

La CVA aflojaría indudablemente el vínculo entre cotizaciones y prestaciones, por cuanto el pago real de cotizaciones de los empleadores

ya no estaría fundamentada en contratos individuales de empleo, es decir, que el principio de equivalencia sería (parcialmente) puesto en cuestión. El significado de las cotizaciones individuales, relacionadas con el contrato, podrían transformarse, de este modo, en una asignación (transferencia) de los empleadores a la seguridad social. La CVA podría considerarse entonces como un impuesto más que como una cotización a la seguridad social; eso podría poner en duda, de manera más fundamental, los derechos de propiedad de los ingresos de la CVA por parte de la seguridad social. De hecho, la propiedad de la CVA podría atribuirse al Estado más que a la seguridad social. En el caso de las (hasta ahora) estructuras administrativas tripartitas de la gestión de la seguridad social, la inclusión de los empleadores no estaría ya justificada.

La introducción de la CVA significaría establecer un segundo conjunto de cuentas a corto plazo, además de las cuentas «normales» (mensuales) de salarios, que constarían de elementos preliminares (estimaciones) en un grado considerable. Es frecuente que las oficinas tributarias tengan que dedicar mucho tiempo a la determinación de los beneficios «correctos» de una empresa. Si se introdujera la CVA, tendría que decidirse si la administración de la seguridad social asumiría la responsabilidad de determinar los beneficios, esta vez para fines de seguridad social (en este caso los beneficios podrían ser diferentes de los calculados por las oficinas tributarias, haciéndose inevitable que se entablaran juicios), o si la seguridad social debería confiar en (y esperar) la determinación de las agencias tributarias. En cualquier caso, la seguridad social tendría que hacerse cargo de una creciente incidencia de los pagos parciales y de la igualación de los pagos (para saldar excesos y deficiencias de pagos anteriores). Esto se añadiría a los esfuerzos posiblemente crecientes de burlar las obligaciones de pagos de cotizaciones sociales aplicando márgenes de interpretación de contabilidad «blanda» y de normas de tributación.

En resumen...

Hasta ahora, todos los países que han debatido acerca de la CVA han rehusado su introducción por su complejidad administrativa y política y la escasa claridad de sus efectos económicos en el contexto de la creciente globalización de los mercados. Uno de los efectos disuasorios más poderosos para la introducción de la CVA puede ser el hecho de que existan maneras más fáciles de disminuir los costos del trabajo aumentando, por ejemplo, la participación de los ingresos generales en la financiación de la seguridad social. Este razonamiento está en consonancia con la al parecer renovada tendencia a una mayor universalización de la seguridad social, que se considera como una reacción a los crecientes problemas de exclusión de cobertura en todas las sociedades⁴.

⁴ Como observado, entre otras cosas, por Hoskins (2002).

Los regímenes de PD del sector privado cobran, por lo general, una tasa uniforme de cotización por cohorte (según la edad y el género, posiblemente diferenciadas por riesgos), en tanto que numerosos regímenes profesionales (PD o CD) y prácticamente todos los regímenes de seguridad social de primer pilar cobran una cotización relacionada con los ingresos en forma de un porcentaje fijo de ingresos sujetos a seguro (es decir, una tasa de cotización). Este último enfoque representa un esfuerzo para cobrar cotizaciones de acuerdo con la capacidad de pago (principio de solidaridad). Los niveles de prestaciones pueden depender —pero no tienen necesariamente que hacerlo— de la cuantía de las cotizaciones pagadas o del ingreso en la edad activa. En el caso de componentes importantes no dependientes del ingreso en la fórmula de las pensiones, los cobros de cotizaciones como tasas fijas de ingresos pueden hacer que los regímenes sean progresivos.

Algunas características de la financiación de la seguridad social contribuyen al carácter progresivo de los regímenes de pensiones de la seguridad social. Ante todo, los países pueden establecer una deducción de los ingresos. Para todos los trabajadores, los ingresos por debajo de un nivel fijo no están sujetos a cotizaciones, pero la deducción del ingreso no afecta a las ganancias utilizadas para el cálculo de las futuras prestaciones. Dado que la deducción del ingreso es una suma fija, es relativamente más importante para los trabajadores de bajas remuneraciones que para los trabajadores con altos niveles de ingreso. Esta característica se utiliza en Canadá.

Recuadro 5.12. Resumen de fórmulas actuariales de los principales sistemas de cotización

Las fórmulas matemáticas de los diferentes tipos de tasas de cotización pueden resumirse de la siguiente manera:

Sistema de reparto (PAYG)

$$TC(t) = \frac{GT(t) - OI}{BTV(t)} \quad (5.12.1)$$

en la que:

$GT - OI$ = Cuantía del gasto total menos otros ingresos (ingresos no de inversión) durante todo el período t

BTV = valor del ingreso total sujeto a seguro respecto de la base total de evaluación sujeta a cotizaciones.

Prima escalonada

La tasa constante de cotización (TCC(t) de un período de t años, es decir, de los años 0,1,2..., $t - 1$, con la condición de que el nivel de financiación sea de $k(t-1)$ al final del período, se calcula de esta manera:

$$TCC_{(0, \dots, t-1)} = \left(\sum_{j=0}^{t-1} (D(GT[j]) - OI(j) + k(t-1) * D(GT[t-1]) - RES_{(0)}) \right) / \sum_{j=0}^{t-1} D(TAB[j]) \quad (5.12.2)$$

en la que:

- $D(GT(j)) - OI[j]$ = valor descontado del gasto total menos otros ingresos (ingresos no de inversiones) en el año j .
 $D(GT[t - 1])$ = valor descontado del gasto en el año $t - 1$, el último año del período con una tasa de cotización constante,
 $RES(0)$ = las reservas iniciales al comienzo del año $t = 0$ y
 $D(TAB[j])$ = el valor descontado de los ingresos totales sujetos a seguro en j .

El valor descontado del gasto total de un año t , se calcula como (simplificado):

$$D(GT(t)) = GT(t) * (1 + I)^{-t}$$

en la que:

i es el tipo de interés que se supone constante durante todo el período de cálculo. Los valores descontados de las demás variables se calculan consecuentemente.

Se puede simplificar la notación sustituyendo la suma total de los valores actuales para el año $j = 0, \dots, t - 1$ por las letras DS y escribir:

$$TCC_{(0, \dots, t-1)} = (DS[GT(t)] - OI(t) + k(t-1) * GT(t-1) - RES(o))/DS(TAB(t))$$

Si se introduce un nuevo régimen, la reserva inicial necesaria se crea en general mediante un desfase temporal entre el comienzo de la recaudación de las cotizaciones y el del pago de las prestaciones.

Prima media general (PMG)

$$PMG(0) = \frac{DS(GT-OI) - RES(0)}{DS(TAB)} \quad (5.12.3)$$

en la que:

$DS(GT-OI)$ = valor descontado del gasto total menos otros ingresos (ingresos no de inversiones) durante un período infinito hasta el punto $t = 0$, es decir, el comienzo del período de proyección,

$RES(0)$ = reservas iniciales al comienzo del año $t = 0$ y
 $DS(TAB)$ = valor descontado del ingreso total sujeto a seguro para el período infinito que sigue a $t = 0$

Capitalización total (capitalización terminal)

$$CGAP(0) = \frac{DS(TEE(0)) + DS(TEE(t)) - RES(0)}{TAB(0)} \quad (5.12.4)$$

en la que:

$DS(TEE(0))$ = valor descontado de todas las prestaciones (presentes y futuras) que ya están en pago en el año $t = 0$

$DS(TEE(t))$ = valor descontado futuro de todos los derechos a prestaciones acumulados, pero todavía no en pago en el tiempo $t = 0$

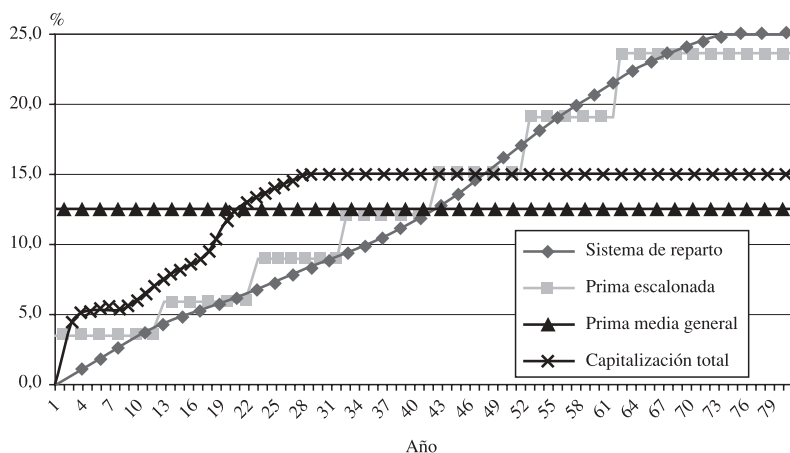
Una segunda característica de la progresividad es cobrar tasas de cotización a la seguridad social más altas a los trabajadores con niveles más elevados de ingresos, pero haciendo basar las prestaciones en los ingresos en lugar de hacerlo en las cotizaciones. Esta característica se emplea en el Reino Unido en su sistema de PD. El régimen de CD de Colombia requiere que todos los afiliados que ganen más de cuatro veces el salario mínimo contribuyan con un 1% adicional de su ingreso como impuesto de solidaridad. El ingreso concuerda con transferencias presupuestarias y se utiliza para subvencionar las cotizaciones de grupos de pobres tomados como objetivo en un intento de ampliar la cobertura del sistema de seguridad social formal.

La mayoría de los regímenes de seguridad social son, de hecho, sistemas de prima escalonada. Incluso los sistemas que se iniciaron como regímenes de capitalización total o como regímenes financiados en base a una prima media general (PMG), se convirtieron con frecuencia en regímenes de prima escalonada cuando la evolución financiera real del régimen, y más frecuentemente el deterioro de las reservas debido a la inflación, no estaba en línea con las expectativas originales, y se tuvieron que aumentar sucesivamente las tasas de cotización (los más de 100 años de historia del sistema alemán de pensiones podría servir de ejemplo en este punto).

La evolución típica de las tasas alternativas de cotización más importantes —la tasa del sistema de reparto la tasa de capitalización terminal (o capitalización total), una tasa de prima escalonada y la PMG)— para un régimen de pensiones de la seguridad social que experimente

una evolución típica de los costos, se describe en la Figura 5.3. Debería observarse que se trata aquí de un cuadro actuarialmente idealizado de la realidad que acepta que todos los supuestos que se hicieron en el régimen respecto de los entornos demográfico, económico y de gobernanza, son verdaderos en la realidad. No será éste el caso. Así, la altura y la amplitud de los escalones de la «escalera» del sistema de prima escalonada podrían variar con el tiempo, y la prima media general no permanecerá perfectamente constante. El Gráfico de la Figura 5.3 se basa en un ejemplo real de un país asiático y la curva de los costos no es, por tanto, tan lisa como podría esperarse en un ejercicio teórico.

Figura 5.3
EVOLUCIÓN TÍPICA DE LAS ALTERNATIVAS DE LAS TASAS DE COTIZACIÓN



Fuente: Cálculos de la OIT.

5.3.5. Determinación del nivel de cotizaciones

Incluso si se consideran los niveles de prestaciones y los criterios de elegibilidad como dados y también, por tanto, el nivel total de gasto y el tipo básico de financiación por cotizaciones, la fijación real de la tasa de cotización sigue siendo hasta cierto punto discrecional.

El nivel de la tasa de cotización de los regímenes de pensiones de la seguridad social que eligen los gobiernos, varía de acuerdo con:

- la necesidad política de mantener la estabilidad de las tasas de cotización durante extensos períodos por razones de aceptabilidad política;

- la necesidad de adaptar el nivel de cotización del régimen (y, por tanto, el costo no salarial del trabajo) a la situación económica actual y a la evolución que se espera en el futuro;
- la capacidad de invertir y administrar eficazmente las reservas acumuladas sin incidir en riesgos indebidos de mala gestión o de depreciación de los activos;
- la capacidad de los mercados financieros accesibles (nacionales en su mayoría) para absorber las reservas acumuladas;
- la necesidad de una reserva de contingencia para hacer frente a los déficits inesperados del ingreso o a aumentos del gasto.

El nivel más apropiado de capitalización ha de determinarse en cada instancia nacional, reflejando una variedad de objetivos sociales, fiscales y económicos. Los últimos años han sido testigos de un acalorado debate político sobre el nivel necesario de capitalización en los regímenes nacionales de pensión. El Recuadro 5.13 pormenoriza los principales argumentos teóricos a favor y en contra de una capitalización total o de alto nivel.

Recuadro 5.13. El debate sobre «capitalización frente a reparto» en la financiación de las pensiones

La mayoría de las propuestas actuales para introducir de nuevo una capitalización total en los sistemas nacionales de pensiones o en partes de los mismos, propugnan la introducción de regímenes de ahorro obligatorio para la jubilación (AOJ), siguiendo el ejemplo de Chile al comienzo de la década de 1980. El Banco Mundial se ha convertido en el mayor defensor de tales regímenes, si bien las propuestas concretas por países varían con respecto a si deberían introducirse como un sistema de primer pilar o de segundo pilar¹. Dejando a un lado los argumentos que tratan de la viabilidad administrativa de la transición así como de la evidencia de malas administraciones en el pasado de sistemas de capitalización o de no capitalización, se presentan a continuación los argumentos principales a favor y en contra² de un sistema de pensiones que dependa del ahorro individual.

Argumentos a favor de los sistemas de capitalización

1. El envejecimiento de la población y la carga demográfica más pesada resultante de los sistemas nacionales de pensiones, conducirá a

¹ La fuente primera y de mayor relevancia es el Banco Mundial (1994).

² Muchos de los argumentos se analizan en detalle en Beattie y McGillivray (1995).

tasas de cotización por el sistema de reparto que se harán insostenibles a medida que los cotizantes ya no se sientan dispuestos a aceptar cotizaciones más altas para financiar transferencias de ingresos a la población no activa. Los regímenes de reparto actuales asignan una enorme deuda implícita a la población activa. El ahorro colectivo o individual en el futuro evitaría esa carga, ya que parte del gasto en pensiones se financiaría con ahorros del pasado. De este modo, los sistemas nacionales de pensiones serían menos vulnerables a evoluciones demográficas adversas.

2. Las economías de muchos países, en especial los países en transición y los países en desarrollo, necesitan con urgencia capital para inversiones. Dado que la inversión extranjera a menudo permanece inactiva, el ahorro forzoso de la población mediante un sistema de «pensión» puede generar un capital nacional para las inversiones. Los regímenes llevarían a tasas de ahorro nacional más altas que generarían más recursos para inversiones y que aumentarían, en consecuencia, el crecimiento en el largo plazo.

3. Los regímenes de ahorro son *regímenes de CD*, lo que significa que las prestaciones individuales están determinadas exactamente por la cuantía de las cotizaciones pagadas durante la vida laboral activa. Dado que estas cotizaciones han de acreditarse a cuentas individuales, el Estado no puede desviarlas y, al mismo tiempo, las prestaciones no plantean un riesgo (importante) para las finanzas públicas, ya que las sumas pagadas son iguales en promedio a los ahorros acumulados. Se estima, por tanto, que los regímenes están en equilibrio financiero automático. Como resultado, este sistema contribuye a estabilizar el gasto social supuestamente «explosivo».

4. En momentos en que $i > s + e$, los regímenes de capitalización proporcionan rendimientos más altos sobre los pagos de las cotizaciones que los regímenes financiados mediante el reparto: en los que i es la tasa de rendimiento de las inversiones, e es la tasa de crecimiento del empleo y s es la tasa de crecimiento de los salarios. Tal sería el caso en una sociedad que envejece con niveles de empleo en descenso o en estancamiento. Esta es la relación estándar que Samuelson mencionara por primera vez (1958)³.

Argumentos en contra de los sistemas de capitalización

1. Los sistemas capitalizados necesitan de capitales fiables y estables, ya que los niveles de pensiones de las futuras generaciones de jubilados dependen de unos rendimientos reales y positivos a largo plazo de las inversiones. Los mercados de capitales no están todavía en funcionamiento en numerosos países e incluso en aquellos en los que están

³ Citado por Barr (2000).

funcionando no se puede confiar en tasas de rendimiento reales y positivas a largo plazo. La capitalización no hace sino reemplazar la *confianza en la voluntad de las generaciones futuras de sostener a las generaciones más viejas por la confianza en el desempeño de la economía en el largo plazo*.

2. Los sistemas de capitalización y, por tanto, los niveles futuros de las pensiones son vulnerables a la inflación. La evidencia histórica en Europa respecto de la fiabilidad del ahorro a largo plazo es muy poco alentadora.

3. Dado que las prestaciones dependen individualmente del ahorro personal, las instituciones encuentran menos incentivos para recaudar cotizaciones que en los sistemas financiados colectivamente. Las personas, por otra parte, es tan probable que evadan las cotizaciones como en los sistemas de reparto. En especial, los grupos de bajos ingresos (que pueden ser particularmente miopes) podrían encontrar las maneras de evitar el pago, prefiriendo resolver sus problemas financieros actuales más que unos problemas de ingresos lejanos cuando lleguen a la vejez. El ejemplo chileno muestra que, a pesar del presunto atractivo del sistema, no pudo mejorarse el cumplimiento de las obligaciones. Una baja recaudación, especialmente de los grupos de bajos ingresos, implica un aumento de la pobreza en el largo plazo, lo que significa, a su vez, asignaciones de asistencia social más elevadas (mediante un pasivo oculto o contingente para el Estado).

4. Los regímenes de pensiones con cuentas individuales sólo contienen un componente de solidaridad muy limitado. La única forma de redistribución se debe al componente del seguro (las personas que viven más allá de la esperanza de vida normal podrían beneficiarse de una pensión fundamentada en rentas vitalicias). La redistribución del ingreso entre diferentes grupos de diferentes niveles de ingresos se excluye, por lo general. Los regímenes de CD, en particular, no ofrecen ninguna protección o sólo una escasa protección a los trabajadores más jóvenes contra el riesgo de discapacidad, así como prestaciones de sobrevivientes muy limitadas. Tampoco ofrecen la posibilidad de compensar a mujeres y hombres por actividades tan deseables en una sociedad como los períodos dedicados a la crianza de los hijos o al cuidado de miembros de la familia inválidos o enfermos. Sin los subsidios financiados públicamente, no pueden compensarse los efectos negativos de historiales de empleo aún más cortos. Las pensiones basadas en el ahorro en su modalidad más pura hacen de hecho menos solidaria a la sociedad, cargando directamente sobre los hombros del individuo los riesgos financieros que los períodos de enfermedad, desempleo y discapacidad comportan para el mantenimiento del nivel de vida durante la invalidez, la sobrevivencia o la vejez.

5. Si tuvieran que mantenerse niveles dignos de pensiones en los regímenes actuales de reparto durante la transición a nuevos niveles de capitalización, la generación activa debería soportar una doble carga.

Tendría que financiar la transferencia de ingresos de la población inactiva y, al mismo tiempo, acumular reservas para la financiación futura de su propio ingreso de jubilación. Esta situación impondría una carga prohibitiva sobre la generación activa actual, o el gobierno tendría que solicitar en préstamo recursos, entre otras cosas, del ahorro para las pensiones futuras bajo los nuevos sistemas. Sin embargo, esto significaría de nuevo —como en los sistemas actuales de reparto— solicitar dinero en préstamo a las generaciones futuras, que tendrían que devolver las sumas prestadas.

6. La parte del PIB que la población jubilada consume ha de financiarse de la producción de la población activa en cualquier sistema de financiación, tanto si el pago de las pensiones se financia realmente del porcentaje de los ingresos del capital o del porcentaje de los ingresos del trabajo en el PIB. En el nivel de PIB, todos los sistemas de transferencia social son *de facto* sistemas de reparto. Esto se debe a la falacia de la composición: las personas pueden desplazar hacia delante el consumo (hacia la edad de jubilación) cotizando a un régimen de pensiones, pero las sociedades en su conjunto no pueden comportarse así. Los bienes y servicios que consumirá la siguiente generación de jubilados no pueden almacenarse, ha de producirlos la generación siguiente de trabajadores⁴. Por consiguiente, los regímenes nacionales de pensiones —ya se trate de capitalización total o parcial, ya se trate de sistemas de reparto— no son más que dispositivos que definen la manera en que el consumo futuro se comparte entre grupos activos e inactivos de la sociedad. El tamaño relativo de estas generaciones influirá siempre en su participación en el consumo total nacional. Todos los sistemas de financiación son, pues, vulnerables a las tendencias económicas y demográficas. Si la población activa y/o el producto global descienden (debido a la retracción demográfica de la mano de obra o al desempleo) y si la participación de los jubilados en el ingreso disponible actual se incrementa en relación con el porcentaje del descenso de la población empleada, es probable que las presiones inflacionarias reduzcan los niveles de ingreso de la población inactiva en los regímenes de pensiones tanto de reparto como de capitalización. Este efecto podría evitarse si el descenso de la población en edad de trabajar pudiese compensarse con aumentos de la productividad. Esta mayor productividad —necesaria para garantizar los niveles de prestaciones en sistemas de pensiones de capitalización— podría servir también para estabilizar la financiación de los sistemas de pensiones de reparto.

7. Un alto nivel de capitalización generaría reservas que se acercarían rápidamente a un nivel del PIB que podría fácilmente quedar concentrado en manos de muy pocos inversores institucionales. Esto podría constituir un grave desplazamiento no democrático del poder en una sociedad. Más aún, pudiera ocurrir que no se encontraran suficientes salidas nacionales para la inversión y que tuvieran que exportarse las

⁴ Véase, por ejemplo, Barr (1993), p. 223.

reservas (lo que añade otra medida de riesgo, o bien no son de utilidad para la economía nacional) o que las tasas nacionales de rendimiento descendieran por debajo del nivel de inflación, con lo que se erosionarían los derechos a pensión de las generaciones que ahorran.

8. La crisis del envejecimiento es un mito. No existe una explosión automática del gasto social en las sociedades que envejecen. En primer lugar, el gasto en pensiones debe considerarse en el contexto de todo el gasto social del país. El aumento de los gastos de las pensiones se verá compensado con determinadas partidas de gastos que irán disminuyendo con el paso del tiempo (prestaciones de familia, desempleo, vivienda y educación). En segundo lugar, si una generación adopta una decisión racional de tener menos hijos que la generación de sus padres, en ese caso los miembros de esa generación tendrán que trabajar simplemente durante más tiempo, compensando, así, la falta de trabajadores en la generación de sus hijos. Los aumentos efectivos en la edad de jubilación, combinados con una mayor participación de la mujer en la fuerza del trabajo, pueden disolver la mayor parte de las tensiones demográficas en los SNPS globales (véase el ejercicio de Eurolandia en el Capítulo 2). Los cálculos del modelo de la OIT muestran que si, tuvieran que mantenerse los niveles actuales de empleo en Europa y se pudiera aumentar la edad de jubilación a los 67 años en las próximas décadas, los costos globales del gasto social nacional podrían mantenerse en el nivel de la magnitud actual⁵. Con una creciente longevidad y unas mejores condiciones de salud de la población de edad avanzada, no existe ninguna restricción demográfica por el lado de la oferta que pudiera hacer inevitable un aumento espectacular del ratio demográfico. El envejecimiento, por sí solo, no es razón suficiente para pasarse a un sistema de capitalización. Por tanto, el problema real es un problema de empleo. Si las economías fueran capaces de mantener el nivel de empleo, es muy probable que la protección social siguiera siendo sostenible.

A fin de cuentas (provisionalmente)...

Pueden extraerse algunas conclusiones provisionales de las series de argumentos hasta aquí expuestos:

1. El envejecimiento, por sí solo, no aporta suficientes razones financieras o económicas para sustituir los actuales sistemas de pensiones basados en el reparto. No es probable que el gasto total estalle, y puede controlarse mediante reformas en los parámetros de los regímenes de reparto.

2. El ahorro individual puede aislar la financiación total del sistema de pensiones con más eficacia frente a una deficiente gobernanza social. Pueden dificultar la «carga» de los gastos en pensiones con pasivos no

⁵ Véase Cichon (1996).

Tabla del Recuadro 5.13.1

Ilustración de la evolución de regímenes de pensiones de capitalización o sin capitalización

	<i>Sistema de reparto estándar</i>									
	<i>Tiempo 1</i>	<i>Período 2</i>	3	4	5	6	7	8	9	10
Activos	1.000	1.000	1.000	900	800	700	600	500	500	500
Tasa de sobrevivencia		0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75
Jubilados iniciales	0	750	750	750	675	600	525	450	375	375
Salario medio	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Pensión media	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40
Tasa de sustitución	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Capital acumulado	0									
Costo del sistema de reparto- Sistema de reparto	0,00	0,15	0,15	0,17	0,17	0,17	0,18	0,18	0,15	0,15
Tasa de cotización	0,15									
	<i>Sistema de reparto estándar</i>								<i>Ajuste de precios de los activos</i>	
	<i>Tiempo 1</i>	<i>Período 2</i>	3	4	5	6	7	8	9	10
Activos	1.000	1.000	1.000	900	800	700	600	500	500	500
Tasa de sobrevivencia		0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75
Jubilados iniciales	0	750	750	750	675	600	525	450	375	375
Salario medio	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Pensión media	0,00	40,23	40,23	36,21	35,76	35,20	34,49	33,53	40,23	40,23
Tasa de sustitución	0,00	0,40	0,40	0,36	0,36	0,35	0,34	0,34	0,40	0,40
Ajuste del precio del capital	1,00	1,00	0,90	0,89	0,88	0,86	0,83	1,00	1,00	1,00
Capital acumulado (para sobrevivientes)	549.971,7003	549.971,7003	494.974,5303	439.977,3602	384.980,1902	329.963,0202	274.985,8501	274.985,8501	274.985,8501	274.985,8501
Costo del sistema de reparto	0,00	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15
Tasa de cotización	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15

Tabla del Recuadro 5.13.1 (cont.)

	<i>Sistema de reparto estándar</i>					<i>Sin ajuste de precios de los activos</i>				
	<i>Tiempo 1</i>	<i>Período 2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>	<i>10</i>
Activos	1.000	1.000	1.000	900	800	700	600	500	500	500
Tasa de sobrevivencia		0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75	0,75
Jubilados iniciales	0	750	750	750	675	600	525	450	375	375
Salario medio	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Pensión media	0,15	40,23	40,23	40,23	40,23	40,23	40,23	40,23	40,23	40,23
Tasa de sustitución	0,00	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40	0,40
Ajuste del precio del capital	1,00	1,00	100	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Capital acumulado (para sobrevivientes)	549.971,7003	549.971,7003	549.971,7003	494.974,5303	439.977,3602	384.980,1902	329.983,0202	274.985,8501	274.985,8501	274.985,8501
Costo del sistema de reparto	0,00	0,15	0,15	0,17	0,17	0,17	0,18	0,18	0,15	0,15
Tasa de cotización	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15

Notas:

Salario medio supuesto: 100

Pensión media supuesta: 40

Aumento de salario: ninguno

Aumento de pensiones en línea con los salarios

Tipo de interés: 0,01%

Tasa de descuento: 0,99009901

Cohorte sobreviviente: 750 de 1.000

Fuente: Cálculos de la OIT.

financiados, que suelen ser consecuencia de la «generosidad» del gobierno (en especial antes de las elecciones) o de una financiación oculta del desempleo.

3. Los regímenes de ahorro obligatorio individualizan los riesgos financieros. Si la economía no funciona adecuadamente o si una persona tiene un historial económico personal desafortunado (interrumpido por enfermedades, discapacidad o desempleo), el ahorro de esta persona disminuye y trae como consecuencia una pensión individual más baja sin ninguna repercusión para la sociedad o para la comunidad de cotizantes. Como los gobiernos suelen actuar sólo como garantes financieros de última instancia para los sistemas nacionales de pensiones, se reduce con ello su riesgo fiscal. En términos actuariales, los regímenes de ahorro están en «equilibrio financiero automático».

4. Los regímenes financiados mediante el reparto aportan a las personas tasas de sustitución de prestaciones más predecibles, ya que las prestaciones dependen menos de los resultados económicos y son, por tanto, menos vulnerables a políticas económicas o gobernanza deficientes. El conjunto de prestaciones de un régimen de reparto puede ser también más integral, ya que puede brindar una cobertura adecuada de contingencias como la invalidez y la muerte, así como garantías mínimas de ingreso para los trabajadores de bajas remuneraciones. Los regímenes de pensiones basados en el ahorro individualizan las consecuencias financieras de la pobreza, del desempleo, de la invalidez y de la enfermedad, y dan lugar a desventajas específicas para las mujeres y para los asalariados de bajas remuneraciones. Sin embargo, sólo pueden garantizar un nivel de pensión relativo, puesto que las cuantías absolutas del nivel medio de las pensiones dependen de los entornos económico y demográfico.

5. El efecto de la capitalización de las pensiones sobre la tasa de ahorro nacional no es, por lo general, concluyente (véase Brown, 2002, pp. 13-14), aunque no puedan excluirse los efectos positivos en determinadas circunstancias económicas, por ejemplo, en países en los que la propensión al ahorro es baja y donde se necesitan con urgencia inversiones bien orientadas y centradas (entre otros, en países que empiezan a salir de una mala situación económica o política y que no tienen acceso a la inversión extranjera).

6. En el marco macrosocietario y microeconómico, los sistemas de pensiones de reparto y de capitalización o los regímenes de ahorro, están expuestos a riesgos demográficos y económicos. El hecho de que los regímenes de elevada capitalización estén sujetos a los mismos riesgos demográficos que los regímenes de reparto se demuestra en la Tabla del Recuadro 5.13.1 —una ilustración de datos demográficos resultantes de modelos y simplificados de un régimen nacional de pensiones de vejez— que pone de manifiesto la evolución de dos regímenes de pensiones que operan en el marco de una población en declive. En el Informe Temático 2 se incluye un análisis más sofisticado. Los regímenes difieren úni-

camente en la fórmula de las pensiones y en el método de financiación. Están implicados diez puntos (o mejor, períodos) en el ciclo de vida de los regímenes. Se supone que en cada uno de estos puntos una nueva generación plenamente activa que estará 40 años en actividad, empieza a cotizar, y una generación que pasa 20 años jubilada empieza a percibir pensiones. En cada período, una nueva generación se incorpora a la vida activa y una generación activa «vieja» se jubila (aun cuando en este modelo simplificado, la generación vieja fallezca pasada la mitad del período). En su camino hacia la jubilación, la generación activa pierde el 25% de sus miembros por fallecimiento. Se supuso una tasa real de rendimiento, posiblemente conservadora, del 1% anual para un régimen de ahorros. La tabla muestra que, si se supone que los precios de los activos en los mercados de capitales y en la economía real se ajustan ellos mismos en línea con las poblaciones en descenso, las tasas de sustitución en el régimen de capitalización caen en consonancia con la evolución demográfica, mientras que el régimen de reparto la tasa de cotización debería aumentar si no se produjera ninguna intervención política. Si se percibe que las tasas de cotización son altas en los regímenes de reparto, la acción política consistiría entonces en disminuir las tasas de sustitución o el número de beneficiarios, aumentando la edad de jubilación. Esto significa que, ni el régimen de reparto, ni el régimen de capitalización total, están demográficamente inmunes.

7. El costo de transición al pasar desde un régimen de reparto a un régimen de ahorro es considerable. El costo puede cobrarse a la generación de transición o pasárselo a una generación futura, realizando préstamos a lo largo del período de transición; en ambos casos, el efecto de la doble carga subsiste durante al menos una generación. Algunas reformas «consolidan» incluso el gasto actual en pensiones, es decir, que disminuyen los niveles de las prestaciones, con lo cual se obliga, a los jubilados a «contribuir» a la financiación de la transición. El estudio de la OIT sobre la reforma de las pensiones en Turquía ha demostrado que su gobierno necesitará cinco décadas y media para hacer que desaparezca el déficit total anual de financiación de la transición, si el gobierno financia la transición cubriendo el pasivo de la supresión progresiva del antiguo régimen de pensiones. La razón que explica la persistencia del efecto de la doble carga es sencilla. En los regímenes de reparto, una o más generaciones anteriores reciben una ganancia imprevista (mayores cuantías en pensiones de lo que aquellas cotizan). Puede entenderse como una «cláusula del abuelo», esto es, un caso en el que la primera generación de jubilados está recibiendo pensiones sin pagar nada, mientras sus pensiones están siendo pagadas por la generación siguiente. Esa «deuda» se transfiere ahora de generación en generación, pagando cada generación activa el consumo de la anterior. Si esta situación se ve como un problema, se supondrá entonces de manera automática que los días de la sociedad son finitos (o están contados), y que llegará un momento en el que una última generación de jóvenes ya no tendrá sucesores que financien su consumo. Mientras nadie ponga en duda el sistema, podemos seguir

adelante gravando a la generación siguiente para siempre. Como hemos visto, las generaciones activas tienen que producir de todos modos los bienes y servicios para las inactivas. Sólo se suscitarán dudas cuando se perciba que la magnitud relativa a los cambios generacionales y la carga de las generaciones activas se están haciendo demasiado pesados. En ese momento, la sociedad buscará una nueva fórmula para compartir el consumo entre activos e inactivos. Tal es la situación que encontramos ahora en muchas sociedades «viejas» o «que envejecen». El debate de la financiación por capitalización frente a la basada en el reparto de los regímenes de pensiones, es, de hecho, una batalla distributiva por las cuotas de consumo entre mayores y jóvenes.

8. Por consiguiente, tanto los regímenes de reparto como los de capitalización están expuestos a riesgos demográficos y económicos. Difieren en la distribución real de los riesgos entre la sociedad y el individuo. Esta distribución es una decisión política que, como resulta obvio, no es independiente de las políticas de rentas. Si el objetivo primordial de la política es la estabilidad relativa del ingreso de las personas de edad avanzada, de los dependientes y de los sobrevivientes, una sociedad mantendría un régimen de PD con independencia de su costo global. Si, por otra parte, el principal objetivo de la política es mantener la estabilidad fiscal y financiera en la mayor medida posible, la alternativa preferida sería entonces dejar que un mecanismo de mercado financiero decidiera sobre las respectivas cuotas de consumo de los ancianos y los inválidos frente a la población activa. Para poder «vender» al público esta última alternativa, se utiliza el concepto de «equidad» como instrumento de política. Esto significa que los niveles de las pensiones guardan relación no sólo con el funcionamiento del mercado financiero, sino también estrictamente con las propias cotizaciones al régimen. La idea de «obtengo de él lo que pongo en él», apela a los sentimientos de muchas personas en cuanto a la equidad y a la lealtad, pero ignora elementos del seguro «social» por los que las cotizaciones personales compran también una protección contra una amplia variedad de riesgos sociales. Si uno es tan infeliz como para vivir en un país que está atravesando crisis políticas o económicas fundamentales mientras se encuentra en edad activa, su pensión en un régimen de CD será reducida, mientras que un sistema de reparto puede compensarle hasta cierto punto de las dificultades anteriores y asegurarle su participación, en una medida mucho mayor, en la prosperidad actual. Las fórmulas de las pensiones son, en última instancia, un medio para racionar el consumo de la población inactiva en consonancia con las preferencias del gobierno.

9. Finalmente, la magnitud total del consumo depende del crecimiento económico, que depende, a su vez, de la productividad del trabajo. Pueden aducirse argumentos válidos para utilizar el sistema nacional de pensiones en la creación de ahorro nacional adicional en una situación histórica específica, es decir, si este ahorro se utiliza para invertir en la capacidad de la sociedad para mantener a largo plazo una sólida senda de crecimiento. En ausencia de otras fuentes de inversión, éste puede ser el

método perfecto de invertir en la estabilidad financiera a largo plazo del régimen de pensiones. Si un país cae en la anarquía, incluso invertir en una fuerza policial nacional podría ser una buena inversión desde una perspectiva a largo plazo de las pensiones. Ello puede contribuir a proteger los derechos de propiedad, atrayendo, así, inversiones a largo plazo que son el fundamento de la prosperidad económica. Sin embargo, como ya se ha visto, en los regímenes de pensiones de PD, puede lograrse casi cualquier nivel de reservas. La diferencia con los regímenes de pensines de capitalización en el plano individual, consistiría simplemente en que las reservas son colectivas y no individuales por naturaleza y que su nivel no ejerce impacto alguno en el nivel de las pensiones. Disminuir las pensiones o ampliar la duración de la vida laboral requeriría decisiones transparentes en materia de políticas cuando el entorno demográfico o económico experimentara variaciones, mientras que, en el caso de la capitalización individual, esto ocurriría de manera automática, sin ninguna intervención explícita del gobierno.

Los libros de texto no deberían ofrecer opiniones personales y en el Recuadro 5.13 se hicieron esfuerzos para ponderar cuidadosamente los pros y los contras. Sin embargo, algunas veces sentimos la necesidad de dar nuestro parecer. El que se presenta en las páginas siguientes lo expresó uno de los profesores del Curso de Masters de Maastricht en Financiación de la Protección Social, bajo la forma de carta a los estudiantes. Debería leerse como un comentario periodístico. El lector podría también omitirlo y leer, en cambio, los argumentos mucho más científicos que plantean Barr (2000) y Brown (2002).

Comentario

Lo siento, vosotros no lo podréis conseguir

Carta a los estudiantes de Financiación de la Protección Social en la Universidad de Maastricht sobre sus perspectivas de jubilación anticipada

En algún momento en torno a 1880, en una pequeña ciudad de Polonia mi bisabuela tomó sus precauciones. Ahorró para los días de lluvia. Los días de lluvia eran días sin ingresos de la pequeña tienda en la que su marido, un zapatero remendón de profesión, reparaba los zapatos de los habitantes de la ciudad. El ahorro sería también para «más tarde», para cuando se hicieran viejos. Un poco de dinero haría las cosas algo más atractivas para que su hijo mayor cuidara de ellos cuando mi bisabuelo ya no pudiera trabajar. Ella puso su dinero a buen recaudo, debajo del colchón.

Cuando su marido ya no pudo trabajar, empezaron a gastar el dinero. Pero ninguno de ellos se había dado cuenta de que el dinero, durante el tiempo en el que había estado guardado bajo el colchón, había perdido gran parte de su valor. Ya no era suficiente para pagar los gastos de mantenimiento después del retiro, pero cedieron la tienda al mayor de sus hijos, mi abuelo, que, a cambio cuidó de ellos. Sin embargo, mi abuelo tenía también sus propios problemas, ya que uno de sus hijos estaba enfermo y necesitaba frecuente asistencia médica que tenía que pagar de su propio bolsillo. Así, cuando sus padres murieron, mi abuelo vendió la tienda y se trasladó al valle del Ruhr, convirtiéndose en un vendedor ambulante: era un trabajador independiente y sin ninguna protección social del que era por entonces un régimen reciente de seguro social que no cubría a los trabajadores independientes. Pero había aprendido la lección de su madre, así que también él, por difícil que fuera, ahorró para los días de lluvia. Pero recordó también la lección de la inflación y colocó algún dinero en un banco en el que acumuló felizmente intereses, aunque no demasiados. Compró un pequeño lugar para vivir, si bien, según cuenta la historia, su mujer no le daba tregua diciéndole que aquel lugar no estaba bien y que habría hecho mejor ahorrando durante más tiempo para comprar más adelante una vivienda más digna. Sin embargo, ella olvidó el asunto al sobrevenir la Gran Depresión de la década de 1930 que se llevó todos sus ahorros.

No pudo apartar nada en los años previos a la guerra mundial ni durante la misma. Mi abuela murió, pero mi abuelo vivió más allá de la edad de jubilación y recibió una pequeña pensión de un régimen para empleados de oficina que entonces daba también cobertura a los trabajadores independientes, aunque, como sospecho, él siempre había estado engañando sobre su ingreso al pagar las cotizaciones. En lo que no pensó fue en que la reforma de las pensiones en 1957 había cambiado de manera efectiva la financiación del régimen de pensiones, de un sistema de elevada capitalización a un régimen *de facto* de reparto. Ello significaba que el régimen ya no tenía reservas considerables para cuando llegaran aquellos días de lluvia. Pero no eran necesarias las reservas —esto es lo que por entonces se creía— porque siempre habría nuevos cotizantes que podrían financiar las pensiones de las generaciones de más edad. Esto funcionó bien incluso cuando mi padre se jubiló al comienzo de la década de 1980, si bien las tasas de cotización siguieron subiendo lentamente pero con seguridad.

Al ralentizarse la economía en el período subsiguiente a la crisis del petróleo en la década de 1970, el problema principal fue el desempleo. En una gran demostración de consenso, los políticos y los empleadores lograron que la gente se jubilara anticipadamente, de manera que «salieran de los libros». Pensaron que la disminución del número de trabajadores, gracias a aquel gran invento de la píldora para el control de la natalidad, resolvería en algún momento el problema del desempleo. El éxito del sistema sanitario y la mejora generalizada de las condiciones de vida, significan que en la actualidad la mayoría de las personas pasa

como jubilados aproximadamente la mitad de los años que vivieron como trabajadores (desde un ratio de 1 a 4 hace medio siglo). Entran más tarde en el mercado de trabajo y salen antes del mismo, puede que no estén empleados a lo largo de toda su vida laboral y cuando se jubilan, viven felizmente durante unas dos décadas. El régimen de pensiones de reparto mostró grietas de miseria. Debería aumentarse la edad de jubilación. Pero en tiempos de altos niveles de desempleo esto es casi políticamente inviable. Como alternativa, las pensiones deberían reducirse y las cotizaciones, aumentar. Pero ésta es una medicina muy amarga y no es tarea fácil conseguir que generaciones consentidas se la tragan.

Posteriormente, a comienzos de la década de 1990, el Banco Mundial se presentó con una solución. Hay que ahorrar para días de lluvia, pero no como mi bisabuela. No esconda su dinero debajo del colchón. Ahorre inteligentemente, invierta sabiamente y podremos mantener las cotizaciones tal como están ahora. Mientras la tasa real de rendimiento de la inversión que pueda ganarse en el mercado de capitales sea más alta que la suma de la tasa de crecimiento del empleo y del aumento real de los salarios, estará usted en mejor situación llevando su dinero al mercado de capitales. Allí no será vulnerable al envejecimiento. Y contribuirá además a otros muchos bienes: incrementará el ahorro nacional y, por tanto, la inversión, que, a su vez, dará lugar a un mayor crecimiento que mejorará el bienestar de todos nosotros. Los fondos de pensiones administrados privadamente (los llamados «regímenes de cotización definida (CD)») que recaudan sus ahorros y convierten el saldo al término del período de ahorro en una pensión vitalicia; ésta es la respuesta, dijo el Banco, a la «crisis de las pensiones».

No cabe duda de que las instituciones en los mercados de capitales están interesadas en el ahorro institucional disponible para inversiones y de que pueden gestionarse con una comisión elevada pero sin riesgos para el gestor. Si estos ahorros no tienen buena rentabilidad, las pensiones serán entonces más bajas de lo que serían de otro modo, pero el riesgo es escaso para el administrador del régimen. Son muchas las pruebas de que las comisiones administrativas de los regímenes de CD son relativamente altas, o por lo menos considerablemente más altas que los ratios razonables de los costos administrativos de los regímenes de PD en los países de la OCDE. El beneficiario de pensiones incurre en costos adicionales cuando sus ahorros se convierten en una renta vitalicia. Por supuesto, para el interés de la buena gobernanza, todo el sistema también ha de ser supervisado, con lo que se crean nuevos costos. En su integridad, el proceso representa algo así como entre el 10 y el 36% de las cotizaciones anuales, al menos 20 veces lo que cuesta administrar el régimen de seguridad social de PD de los Estados Unidos [Programa de Seguros de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes (OASDI)] (véase Baker y Kar, 2002). La suma de todos esos costos reduce los niveles finales de pensión en la misma cuantía, ya que cada año las nuevas cotizaciones que vayan a su cuenta disminuirán por el costo administrativo y, por tanto, el saldo total de sus ahorros se verá afectado en igual medida.

Si uno basa su ingreso de pensión en un período de ahorro de 35 años, esto significaría perder entre 0,5 y 2 puntos porcentuales de ingreso por intereses al año, dependiendo del nivel real del costo administrativo y de la tasa de rendimiento devengada. Se está debatiendo mucho sobre la fiabilidad del rendimiento de las inversiones en el mercado de capitales. Es difícil decir cuán grave es el riesgo que uno corre al ahorrar, pero es un hecho que, sin una normativa protectora (que establezca pensiones mínimas y una tasa mínima de rendimiento), uno tiene que arreglárselas por sí solo.

El impacto de los nuevos regímenes en la tasa agregada de ahorro nacional no es concluyente. Los países con las reservas de pensión más altas tienen tasas de ahorro inferiores (o no significativamente diferentes) con respecto a otros países con reservas relativamente bajas de pensión. Sin embargo, se trata sólo de un indicio, pues estamos comparando existencias y no cambios en las tasas agregadas de ahorro después de la introducción del ahorro obligatorio para las pensiones. Pero esta evidencia es prácticamente inexistente, aun cuando Chile anuncie una tasa más alta de ahorro después de la introducción de su sistema. El impacto macroeconómico es, por consiguiente, dudoso.

No está resuelto el problema de la doble carga para los que son activos cuando se cambia el sistema. En teoría, tienen que ahorrar al mismo tiempo para sí mismos y para transferir los ingresos a los ancianos. Si hay que solicitar dinero en préstamo (de los nuevos ahorros para pensiones) y amortizarlo con pagos de impuestos de las generaciones futuras, en tal caso el régimen sigue siendo de hecho un régimen de reparto. Ahora bien, pueden producirse ganancias milagrosas en alguna parte (como los resultados de las privatizaciones) que pueden ayudar a financiar la transición.

Eso nos deja con el argumento de que estamos mejor protegidos de los efectos del envejecimiento con un régimen de CD de capitalización total.

¿Es mejor un régimen de CD de capitalización total para protegernos de los efectos del envejecimiento que un régimen de reparto?

«Protegernos» significaría que podríamos obtener aproximadamente la misma pensión independientemente de la evolución demográfica. La fórmula de las pensiones de un régimen de CD es:

$$P = S/\ddot{a}$$

en la que S es el saldo de nuestro ahorro al jubilarnos y \ddot{a} es el valor actual de una pensión (digamos, indexada) de 1 unidad monetaria pagada desde el día de la jubilación. El valor actual está en función del tipo de interés futuro que se ha supuesto y de las tasas anuales de ajuste de las pensiones, pero también de las tasas de mortalidad supuestas después de

la jubilación. Si se vive más, ese factor se hace mayor y nuestras pensiones, consiguientemente, se reducen.

No es lo ideal para nadie, pero es bastante justo.

Sin embargo, ello todavía implica que las tasas de rendimiento en la economía son indiferentes al envejecimiento, lo que tal vez no ocurra. Para comprender este asunto, deberíamos tratar de entender, paso a paso, la manera en que un régimen de CD funciona en la realidad. Supongamos que vivimos en un mundo simplificado de dos fases en el que ahorramos en la primera fase y desahorramos en la segunda, mientras la siguiente generación ahorra. En realidad, estas fases son procesos basados en cohortes que se superponen, pero esto no cambia la lógica.

Paso 1: Ahorramos

Supongamos que pertenecemos a la primera cohorte de ahorradores y que colocamos todos los años nuestras cotizaciones en nuestro régimen de ahorro (régimen de pensiones de CD). Estas cotizaciones se ingresan en nuestra cuenta. Al término de cada año, el interés devengado por el saldo del último año, y las cotizaciones pagadas durante el año y los intereses de las mismas se acreditan en la cuenta. Este es el papeleo burocrático. Pero, ¿de dónde procede el tipo de interés?

Bien, lo que sucede internamente es que nuestro dinero —el saldo al comienzo de cada año (para simplificar las cosas, digamos que este año no estamos retirando nada)— se invierte junto con todos los demás saldos en bonos, acciones, inversiones directas, etc. El valor de mercado de estas inversiones es R_0 , igual al monto de las reservas en el régimen al comienzo de un año. Al finalizar el año, se habrán realizado algunos pagos de intereses y dividendos, y el precio de los activos habrá variado. Juntamente, el valor de las inversiones será, pues de R_1 . La tasa de rendimiento se calcula, entonces, como:

$$I = 2(R_1 - R_0)/R_1 + R_0$$

Esta tasa se aplicará a nuestro saldo inicial al comienzo del año. Podemos suponer que también se aplicará a prorrata de tiempo a las nuevas cotizaciones realizadas durante el año. Mientras R_1 sea mayor que R_0 , todo estará bien en el mundo. Otra vez, al comienzo del nuevo año, la suma total de todas las cuentas debería añadirse al valor de la cartera conjunta de reservas de nuestro régimen. Las cuentas de la cartera se gestionan conjuntamente. Nadie maneja centenares de cuentas diferentes separadamente. Si la cartera conjunta del régimen consiste principalmente en bonos con pagos de interés fijo, y siempre que el nivel de inflación sea más bajo que el del interés, al menos no se producen pérdidas. Si un número creciente de gobiernos adopta una política de equilibrio presupuestario y salda sus deudas, el volumen de bonos descende y habrá que buscar inversiones alternativas. Simplifiquemos nuevamente las cosas y supongamos que nos decidimos por las acciones.

Esto significa que, aparte de los dividendos, nuestra tasa de rendimiento se ve afectada en gran medida por el precio en el mercado de valores. El precio ha estado subiendo desde nuestras primeras inversiones. Estuvimos comprando en cifras crecientes y no se pagaron pensiones. Esto último significa que nuestro régimen todavía no había tenido que vender activos para financiar nuestras pensiones. Si una nación obra así, los precios en el mercado de valores deberían subir si el ahorro institucional, mediante los fondos de pensiones, supone una adición neta al ahorro en un mundo sin regímenes de CD. Nos vemos obligados a comprar, tal como requiere nuestro gobierno. No tenemos alternativa a no ahorrar. Y los precios de los activos subieron durante largo tiempo, como muy bien sabemos. Cerca del 25% del capital total en acciones del Reino Unido y de los Estados Unidos ya es de propiedad de los fondos de pensiones. La única alternativa abierta que nos queda, si queremos consumir más, sería disminuir nuestro ahorro que no fuese de pensiones. Es decir, si tenemos la suerte de tener alguno...

Paso 2: Nos jubilamos

Supongamos que nos jubilamos al comienzo de un año en el que entra en escena la generación siguiente de cotizantes. Comienza el período de desahorro, estamos vendiendo activos a la generación siguiente de ahorradores. A través del mercado de capitales, nos transfieren parte de sus ingresos corrientes. Ganan, de este modo, un derecho a una pensión futura para ellos mismos. En el sistema de reparto, se obtuvieron estos derechos como recompensa legal por cuidar de la generación anterior.

En la práctica, nuestro saldo de ahorros entra en un fondo común de cohorte del que se pagan las rentas vitalicias. Este fondo común debería agotarse al morir el último sobreviviente de nuestra cohorte, siempre que los actuarios hubiesen hecho su trabajo adecuadamente y las futuras tasas supuestas de rendimientos se hubiesen comportado tal y como se había supuesto. De no ser así, el régimen puede estar en superávit o atravesar problemas. Sin embargo, si nos consideramos gente normal, basta esto para imaginarnos que cada año rebajamos nuestros ahorros en una suma igual (suponiendo que no hay inflación en el sistema).

Supongamos ahora que nuestra sociedad está envejeciendo. Para llevar las cosas al extremo, supongamos que estamos viviendo en uno de dos mundos alternativos. Uno es una economía cerrada; el otro, una economía completamente abierta. Echemos una mirada a cada uno de ellos:

Economía cerrada

Siendo todas las demás cosas iguales, los números de la generación activa descienden. Si su productividad crece lo suficiente para compensar

la pérdida en números, sus salarios ascenderán entonces más rápidamente que durante nuestro tiempo. Las tasas de crecimiento global de la economía podrían ser sostenibles. Supongamos que ahorran más per cápita para mantener constante la tasa global de ahorro nacional; ello significaría una demanda sostenida de activos financieros y tangibles que nos permitiría vender los nuestros con una tasa de rendimiento probablemente modesta, pero real, que sería necesaria para financiar nuestras pensiones a través de la conversión de nuestros saldos en renta vitalicia. Eso significa que recibiríamos la pensión que más o menos esperábamos. Pero si la nueva generación puede mantener la productividad en esa medida, podrían habernos pagado también una pensión de sistema de reparto. Y el Informe Temático 2 suscita algunas dudas sobre si los niveles de vida e ingreso pueden realmente mantenerse ante el envejecimiento.

¿Qué sucede si la disminución en la nueva generación se produce más rápidamente y la caída en números no puede compensarse mediante aumentos de la productividad? El PIB caería y lo más probable es que, con él, descendiera también el ahorro y se redujera la cuantía del ahorro disponible para absorber nuestro desahorro. La demanda de activos financieros menguaría y caerían los precios de los activos, lo que significa, a su vez, que nuestras pensiones serían más bajas de lo previsto. Podríamos contrarrestar esta tendencia trabajando más tiempo y compensando, así, la disminución del tamaño numérico de la generación activa (de la cual nosotros mismos somos responsables, por no haber logrado un número suficiente de bebés), jubilándonos más tarde y, en términos técnicos, disminuyendo el factor de anualidad en la fórmula de las pensiones (es decir, reduciendo nuestras pensiones).

Esto también se hubiera podido hacer con arreglo a un sistema de reparto.

Economía abierta

Supongamos que nos limitamos a negociar nuestros activos en los mercados mundiales de activos financieros o tangibles y que todas nuestras inversiones son globalmente móviles (que pueden no serlo), y supongamos también que el número de compradores en el mercado mundial crece indefinidamente. Puede no ocurrir puesto que el mundo está envejeciendo globalmente. Pero supongamos que todavía nos estamos jubilando en una fase de números crecientes de compradores globales.

Podríamos obtener al menos una tasa digna de rendimiento de nuestros activos. Podríamos conseguir cada año una pensión sustancial de nuestra «cuenta de desahorro». Hasta aquí, magnífico.

Lamentablemente, nosotros —o la mayoría de nosotros— querríamos o probablemente tuviéramos que vivir en la sociedad en la que crecimos, una sociedad que envejece. El rendimiento de nuestros activos se convertiría, por ejemplo, de dólares estadounidenses a euros. Al introducir

nosotros crecientes cantidades de dólares, es muy probable que el tipo de cambio cayera, dado que la sociedad que está envejeciendo compraría menos en el mercado global, y la demanda de dólares sería menor. Esto significa que nuestra pensión se devaluaría en términos de poder adquisitivo lo cual puede o no suceder.

Supongamos que el tipo de cambio permanece constante; introduciríamos entonces en la economía, como generación de gente mayor, cantidades importantes de dinero. Querríamos financiar nuestro consumo (o el de nuestros nietos) con esa cantidad de dinero. No compraríamos productos como bienes de consumo duraderos en el mercado mundial, ni cantidades de viviendas o automóviles producidos en el país. Compraríamos en primer lugar asistencia sanitaria, servicios de enfermería y otros servicios, así como alimentos. Los alimentos se producen o procesan a escala local o se importan hasta el país y se distribuyen localmente. Por razones políticas, podemos no importar suficientes enfermeras y médicos extranjeros. Lo más probable, por tanto, es que produzca los servicios una generación que se está contrayendo. Si su productividad pudiera compensar la disminución del tamaño numérico de la mano de obra, podríamos financiar el consumo que necesitamos. Si su nivel de productividad fuera tan alto, se podría financiar también un régimen de reparto. Sin embargo, si no lo es, nuestro dinero competirá por la compra de una cantidad en declive de bienes y servicios, y producirá, por tanto, inflación. Nuestro consumo real podría disminuir.

Para evitarlo, podríamos compensar la pérdida de mano de obra trabajando más un tiempo. Podríamos haberlo hecho con un régimen de reparto.

Lo que en realidad importa es el derecho al consumo

Lo que mi bisabuela trató de hacer cuando puso aquel dinero debajo del colchón, o mi abuelo cuando lo ingresó en el banco, o mi padre cuando pagó su cotización a la seguridad social, fue asegurarse de que podrían financiar un nivel digno de consumo cuando ya no estuvieran en activo. Mi bisabuela sabía que tenía que destinar aquel dinero a la casa en la que estaría viviendo, de manera que su familia pudiera cuidar de ella. Sabía que tendría que pagar al médico local o al hospital, y a la comunidad al comprar su sepultura. Ese conocimiento se perdió de algún modo. No sabía lo suficiente para asegurarse de que el valor de su dinero se mantendría a la par con los precios de los bienes y servicios que tendría que comprar. Pero era consciente de que ella y su marido no podían permitirse el lujo de jubilarse demasiado pronto para no hacer que su familia tuviera que cuidar de ella demasiado tiempo. De alguna manera, ese conocimiento también se perdió.

Lo que al fin importa es que, cuando seamos mayores haya un número de personas suficiente que asegure el PIB que proporciona niveles de consumo lo suficientemente altos para que esas otras personas sigan dis-

puestas a compartirlos con nosotros. Lo que ganamos durante nuestra vida activa es un conjunto de certificados que nos dan derecho a una futura participación en el PIB. El hecho de que se trate de una hoja de papel con un derecho jurídico a un régimen de reparto o de otra con una cifra que diga que en cierta ocasión colocamos una determinada cantidad de dinero en el mercado de capitales, parece más bien secundario. En último término, los derechos en ambos sistemas pueden ser revisados y modificados. Si no queremos ver que nuestro nivel de consumo caiga demasiado drásticamente, tendríamos que hacer lo necesario para asegurarnos que se produjera el PIB global. Es posible conseguirlo invirtiendo inteligentemente en una economía que mantenga elevadas tasas de productividad o en otra que proporcione puestos de trabajo a personas de edad avanzada. Incluso si lo primero tiene éxito, todavía no sabemos si la siguiente generación estará dispuesta a compartir tanto como creemos que debería. Nuestra apuesta más segura es seguir produciendo siempre que podamos. Disminuir la dependencia, como dicen los técnicos.

En definitiva, todo depende de la magnitud de los diferentes efectos. Pero, hasta la fecha, nadie sabe con certeza cómo reacciona una economía ante el envejecimiento. Una vez más, la mejor apuesta es disminuir la cantidad de transferencias necesarias. Hay o no dinero debajo del colchón, no tendremos tanto tiempo como pensábamos para tendernos sobre aquel colchón y estar ociosos.

A propósito, ¿quién dijo que estar ocioso es algo bueno?

Estoy llegando a los 50 y podría todavía hacerlo en una jubilación relativamente anticipada. Como la mayoría de vosotros estáis 20 años detrás de mí, es muy probable que no lo logréis. Lo siento, colegas

8 de noviembre de 2002

5.3.6. Fijación de la tasa en regímenes de capitalización total y elevada

En lo que atañe a los niveles de las tasas de cotización, los márgenes de maniobra más estrechos se dan cuando los países optan por regímenes de pensiones con un nivel muy elevado de de capitalización o de capitalización total.

Algunos países decidieron operar sus regímenes con un alto nivel de capitalización en la creencia de que con ello aumentaría su tasa nacional de ahorro. Hemos visto que la investigación sobre este tema no permite extraer conclusiones, tal como se ha analizado en conferencias sobre las implicaciones económicas de la seguridad social. Otros países siguen un régimen de capitalización total con diferentes propósitos: Kuwait pasó a la capitalización total, a fin de explotar su situación económica posi-

tiva actual, respaldada por las aún abundantes reservas petrolíferas, y a efectos de proporcionar alguna garantía para sus promesas de pensiones a largo plazo, incluso para el día en que el petróleo se acabe. La situación actual de sus asuntos económicos permite altas tasas iniciales de cotización, calculadas con carácter de capitalización terminal. Países como la India y Jordania tienen un nivel de capitalización relativamente alto de sus regímenes de seguro social de PD. Su objetivo es mantener su pasivo de pensiones en una capitalización total. Las reservas de los regímenes se invierten principalmente en valores públicos o en activos a corto plazo.

Debería observarse que la capitalización de las pensiones públicas mediante la inversión en valores del Estado no pasa de ser una financiación con sistema de reparto en el contexto de la financiación global del sector público. Mientras el exceso de reservas se invierte en valores públicos, las tasas impositivas que no son de seguridad social se mantienen «artificialmente» bajas, ya que el exceso de gastos del gobierno se financia a través de las cotizaciones a la seguridad social. Durante la fase en la que los gobiernos tienen que cancelar su deuda, deben hacerlo con cargo a los ingresos corrientes del gobierno, es decir, que el gobierno ha de aumentar los impuestos o renunciar a otros gastos.

En los regímenes de PD y de capitalización total, la tasa de cotización es la variable dependiente una vez fijado el nivel de las prestaciones. La determinación de la tasa de cotización en sistemas de ahorro obligatorio para la jubilación debería fundamentarse idealmente en cálculos similares, comenzando de los niveles de prestación deseados para toda la carrera profesional, aunque en la práctica parece que se rige por lo que puedan permitir los aspectos económicos y financieros.

La acumulación de un alto nivel de fondos de reserva puede ser deseable para propiciar la estabilidad de la tasa de cotización en el contexto de una población que envejece o de un régimen en maduración. Ello no obstante, como se muestra en la Figura 5.3, la estabilidad de la tasa de cotización no es sinónimo de capitalización total de pasivos de pensiones. El mantenimiento de un elevado nivel de capitalización hace que la tasa de cotización sea sensible a las inevitables desviaciones de la experiencia de los supuestos actuariales, cotizaciones y pagos de prestaciones. Estas desviaciones generan superávit o déficit que requieren cambios periódicos de la tasa de cotización para mantener el objetivo de capitalización del régimen¹². Los riesgos de la capitalización de las pensiones son más pronunciados en países con situaciones macroeconómicas inestables o con mercados de capitales limitados. La historia enseña que los activos de las pensiones pueden reducir su valor debido

¹² La gran dificultad de garantizar la indexación de las pensiones con regímenes de capitalización ilustra este punto.

a una tasa elevada de inflación, a políticas de inversión equivocadas (es decir, a una gestión deficiente) o a fraudes del gobierno en las reservas de las pensiones (es decir, a una gobernanza deficiente).

En cualquier caso, si un país decide acumular una reserva importante con fines económicos, tiene que hacerlo en las primeras etapas de existencia de un régimen, cuando los gastos son reducidos y la tasa de cotización es notablemente más alta que la que pueda cobrarse según las normas del sistema de reparto. Una manera de hacerlo es apuntar desde el inicio del régimen a una tasa de cotización constante. Esto es posible en teoría con un sistema de PMG. Mientras este nivel de cotización no sea necesario para cubrir los gastos corrientes durante los primeros años del régimen, puede considerarse justo para las primeras generaciones de cotizantes en la medida en que adquieren el mismo derecho a prestaciones futuras a cambio de sus cotizaciones como generaciones futuras (principio de equidad intergeneracional).

La estabilidad de la tasa de cotización puede mejorar la sostenibilidad del régimen, fortaleciendo la disciplina fiscal mediante un reconocimiento temprano del costo del régimen a largo plazo y de las implicaciones en el costo de las modificaciones de la prestación. Si un régimen se operaba desde su inicio con una prima escalonada o con un sistema de reparto, la primera generación de personas aseguradas se beneficiaría inevitablemente del régimen, ya que el «rendimiento» de su inversión sería positivo en comparación con el de las generaciones siguientes. El PMG puede calcularse sobre la base de la fórmula del equilibrio financiero general. El nivel de reservas resultante es una variable dependiente y alcanzará su máximo cerca de la mitad del período durante el cual se calcula (que, es, por lo general, un largo período utilizado como representante del infinito teórico en el que se fundamenta el concepto de la prima media general).

5.3.7. Fijación de la tasa en regímenes de reparto o de prima escalonada

Incluso después de las recientes reformas en unos pocos países de Latinoamérica y de Europa central y oriental, la mayoría de los regímenes nacionales de seguridad social siguen financiándose mediante el reparto o el de capitalización parcial (tal y como se definen en un sistema de prima escalonada). La frontera entre los dos sistemas es una cuestión de definición. Es asunto de juicio subjetivo discernir si un régimen es un sistema de reparto con una reserva de contingencia necesaria o un régimen de prima escalonada con una reserva técnica relativamente pequeña. Aun así, el proceso de fijar el nivel de las tasas de cotización en ambos sistemas merece un análisis más exhaustivo.

No existe ninguna regla definitiva en cuanto al nivel de reserva de la contingencia que deba mantener un régimen de reparto. El procedimiento más racional sería simular, mediante un análisis combinado de riesgo económico y actuarial, la evolución financiera en un escenario económico más pesimista y calcular después una reserva de contingencia que tenga que cubrir los déficit de ingresos durante el período que los responsables de la elaboración de políticas necesitarían para ajustar la tasa de cotización o las disposiciones relativas a las prestaciones según las diferentes circunstancias económicas. El nivel de reservas depende, evidentemente, de la inestabilidad de la economía y del estado de madurez del régimen, aunque una reserva de contingencia de una o dos veces el gasto anual debería ser suficiente en la mayoría de los casos ¹³.

Sería preferible realizar frecuentes revisiones de la tasa de cotización en un sistema de reparto o de prima escalonada para evitar la acumulación excesiva de fondos de reserva o para mantener la tasa de cotización a un nivel bajo durante un período de dificultades económicas o en las primeras etapas de desarrollo económico.

La decisión de los países que han optado por la capitalización parcial y no por la financiación mediante el reparto, se debió a la intención de limitar los aumentos de la tasa de cotización durante los primeros años de los regímenes o al deseo de tener ingresos procedentes de las inversiones para financiar parte del gasto futuro en pensiones. Algunos países de la OCDE (Canadá, Suecia) decidieron recientemente aumentar el nivel de capitalización de sus regímenes de seguro social como un modo de reducir las tasas futuras de cotización en períodos de elevado gasto en pensiones relacionado con el envejecimiento de sus poblaciones.

La experiencia ha demostrado, sin embargo, que el aumento progresivo de las tasas de cotización en un enfoque puro de sistema de reparto o de prima escalonada conlleva importantes riesgos políticos. Es tentador introducir un régimen de pensiones con una fórmula generosa de pensiones y una tasa inicial de cotización muy baja. Sin embargo, cuando más adelante el aumento perfectamente normal de los costos, como se demostró en la Figura 5.2, se ponga de manifiesto con toda su fuerza en el proceso de maduración, tendrán que aumentarse las tasas de cotización. La regla práctica es la siguiente: cuanto más largo sea el período de estabilidad de la cotización en un sistema de prima escalonada, mayor será el aumento necesario de las tasas de cotización entre los diferentes períodos de equilibrio, siempre que tenga que

¹³ El Plan de Pensiones de Québec estima que, ante un deterioro de la economía es suficiente una reserva de contingencia de una vez el gasto anual. Sin embargo, para otorgar una protección complementaria el plan de pensiones mantiene una reserva de dos veces su gasto anual.

mantenerse un nivel definido de capitalización (es decir, un ratio de capitalización definido k).

El problema político es que los gobiernos suelen esperar demasiado antes de aumentar las tasas de cotización, puesto que cada aumento, incluso si es perfectamente normal y financieramente previsible, resulta políticamente impopular. Esperar demasiado significa que el régimen incurrirá en problemas de liquidez o necesitará una fuerte subida de las cotizaciones. La propaganda política mal informada declarará de inmediato la quiebra del régimen y demandará que se lo someta a reformas fundamentales o que se lo disuelva. Con frecuencia, los gestores políticos reaccionan adoptando «medidas de consolidación» que entrañan el recorte de los niveles de prestaciones o la restricción de las condiciones de elegibilidad. Estas medidas pueden estar, hasta cierto punto, justificadas, puesto que los beneficiarios de pensiones en regímenes recientes sólo tienen, por lo general, derechos limitados, y una fórmula generosa de las pensiones ayuda a elevar su nivel de vida. Más adelante, conforme el promedio de las carreras profesionales se hace más largo, podrían estar justificadas las condiciones más estrictas de elegibilidad y del derecho a prestaciones obtenido por año de servicio. Sin embargo, mantener el equilibrio financiero mediante ajustes *ad hoc* por el lado de las prestaciones es una práctica común que muchas veces es necesaria, pero que no siempre es constitutiva de una buena gobernanza. Las modificaciones *ad hoc* del lado de las prestaciones suele ser perjudicial para la credibilidad pública del régimen, que es en realidad su activo más importante. Para evitar, en la medida de lo posible, tales manipulaciones, los regímenes requieren tres disposiciones reguladoras:

1. Una definición clara de equilibrio actuarial (que establezca la duración del período de equilibrio x y el nivel de capitalización k) combinada con una norma sobre cuándo hay que aumentar la cotización, si fuera necesario.
2. Una fórmula de prestación que pueda mantenerse en estado estacionario y no sólo durante la «juventud» del régimen, posiblemente combinada con disposiciones transitorias transparentes de prestaciones para las primeras generaciones de jubilados (las llamadas «cláusulas del abuelo»).
3. Un conjunto de estabilizadores demográficos y financieros que establezcan claramente cómo se asignan las consecuencias financieras de una evolución demográfica y financiera adversa entre los cotizantes y los beneficiarios de pensiones.

La experiencia demuestra que, sin un conjunto de normas de este tipo no es posible mantener el equilibrio financiero de un régimen de capitalización parcial o incluso de un régimen de reparto. Siempre que

en el pasado los regímenes de capitalización parcial han dejado de cumplir, los orígenes de su fracaso podrían remontarse al oportunismo político que no logró definir las normas anteriores o adherirse a las mismas.

5.4. FINANCIACIÓN DE OTRAS PRESTACIONES

Esta sección reúne consideraciones que deberían influir en la determinación del sistema de financiación de las restantes transferencias sociales importantes en un SNPS. Se da prioridad a la principal herramienta contra la pobreza en los regímenes nacionales de protección social, a saber, la asistencia social sujeta a verificación de recursos, también conocida algunas veces como «bienestar». Le sigue la exploración de un ingreso básico universal (IB) que es, en muchos sentidos, una alternativa a la asistencia social específica pero que, bajo restricciones nacionales del gasto, requeriría también adaptaciones sustanciales de las estructuras nacionales de transferencia social. El sistema no es aún plenamente operativo en ningún país importante, pero existe un animado debate sobre sus ventajas y desventajas, por ejemplo, en la República de Sudáfrica. En una época marcada por tendencias simultáneas hacia una mayor universalización de las prestaciones básicas y hacia una mayor individualización de las prestaciones de más alto nivel, creemos que no se debería dejar esta alternativa al margen de nuestros análisis técnicos.

Esta sección se completa con una somera mención de otras prestaciones de corta y larga duración. Los sistemas de financiación utilizados para las mismas son, esencialmente, una combinación de los sistemas que se aplican a la asistencia sanitaria

5.4.1. Asistencia social

En la mayoría de los países con prestaciones de protección social plenamente desarrolladas, los regímenes de asistencia social son los regímenes de último recurso para los pobres, otorgando subsidios generales de ingreso monetario así como una variedad de prestaciones en especie que van de una asistencia alimentaria y de ropa a la concesión de prestaciones de asistencia sanitaria para la población que carece de cobertura. El único determinante de la elegibilidad para las prestaciones debía ser el estado de necesidad. En la práctica, el gasto en prestaciones suele ser *de facto* limitado en términos monetarios, es decir, que los niveles de prestaciones se determinan también por la cantidad de recursos que los financiadores han hecho disponibles. Los gobiernos nacio-

nales y locales suelen ser los que financian las prestaciones contra la pobreza. Las prestaciones se financian, por tanto, con cargo a la tributación general. Los fondos públicos pueden complementarse con donaciones caritativas o con otras iniciativas privadas. En todos los casos, el método de financiación utilizado es el sistema de reparto.

Como se observó en el Capítulo 4, los regímenes de asistencia social también forman parte de la función del Estado como el último garante del nivel mínimo de seguridad social para todos los ciudadanos, así como el reasegurador de hecho de otros regímenes de transferencia social. En algunos casos, los regímenes de asistencia social funcionan también como el «sistema de reparación por defecto» del estado de bienestar. Algunos SNPS pueden hacer frente a nuevos riesgos para los que todavía no se han desarrollado regímenes específicos de protección, utilizándose, por tanto, los regímenes de asistencia social para llenar el vacío. Un ejemplo clásico es el costo creciente de los cuidados de las personas de edad muy avanzada en muchos países de la OCDE. Desde que cambiaron los modelos familiares, los cuidados durante las 24 horas de discapacitados y de familiares de edad avanzada ya no pueden brindarse en el ámbito familiar, pero las tasas mensuales de las residencias resultan prohibitivas para muchas familias. Así, se recurrió a la asistencia social de manera casi rutinaria para financiar, parcialmente al menos, los cuidados en las residencias. En algunos países (Austria, Alemania, Luxemburgo), esta situación dio lugar a la introducción de una nueva rama del seguro social, el llamado seguro de cuidados de larga duración.

Las prestaciones de asistencia social están sujetas, en general, a verificación de recursos. Esta verificación procura establecer y medir la necesidad de prestaciones de una persona o de una familia. La elegibilidad principal para prestaciones de apoyo all ingreso se determina evaluando el nivel y las fuentes potenciales de ingresos de una familia (como el apoyo de miembros de la familia o de ingresos potenciales por la venta de activos) y comparando este nivel con una cuantía de ingreso necesaria para la compra de una cesta de bienes y servicios que un individuo o una unidad familiar necesita para disfrutar de un nivel mínimo de calidad de vida. El ingreso que sirve de punto de referencia para la comparación suele determinarse estableciendo una cesta o unas cestas de los bienes y servicios mínimos cuyo costo se calcula según los niveles de precios vigentes. En los antiguos países de economía planificada de Europa central y oriental, estas cestas recibieron el nombre de Cestas de Consumo Mínimo. Si el ingreso de una familia no llega al nivel del costo de la cesta para su tipo de familia, es decir, una unidad familiar en una determinada región con una determinada composición demográfica, en tal caso, la diferencia entre el ingreso, o el ingreso potencial, de la unidad familiar y el costo de la cesta (o de un determinado porcentaje de la misma) debería

corresponder a la prestación de asistencia social que se paga a la familia. En la práctica, muchos regímenes de asistencia social siguen un concepto absoluto de la línea de pobreza, al determinar las prestaciones, aun cuando en las estadísticas nacionales pueda adoptarse un concepto relativo. Si el apoyo al ingreso de la asistencia social se paga hasta un cierto porcentaje del costo de la cesta de consumo mínimo, este porcentaje se conoce como línea de intervención de la asistencia social (LIAS) o ingreso mínimo garantizado.

El ingreso mínimo total para las unidades familiares está «anclado», por lo general, en una estimación del ingreso mínimo de un adulto, mientras que todos los demás miembros de la familia se toman en cuenta mediante ponderaciones de «equivalente a adulto». En Irlanda, por ejemplo, se cuenta al segundo adulto de una unidad familiar como requiriendo un ingreso adicional del 60% del ingreso mínimo del primer adulto, y un niño, otro 40%. Pueden realizarse transferencias adicionales especiales en efectivo o en especie, en caso de necesidades especiales, como una enfermedad crónica o una invalidez. Numerosos países pagan también asignaciones especiales de vivienda para los pobres.

El precio de la cesta mínima y, por tanto, el ingreso mínimo, puede variar de una región a otra, ya que en los países más grandes los niveles de precios suelen ser variables. La relación real entre la LIAS o ingreso mínimo garantizado y el precio real de una cesta de consumo mínimo es posible que no siempre sea rigurosa. Los gobiernos pueden elegir no ajustar la LIAS por inflación durante varios años, a fin de mantener

Tabla 5.8
INGRESO MÍNIMO GARANTIZADO, PAÍSES EUROPEOS
SELECCIONADOS, 1998-2000

<i>País</i>	<i>Cuantía del ingreso mínimo garantizado por mes por adulto soltero (en euros)</i>	<i>Año</i>
Estonia	25	2000
Letonia	21	2000
República Checa	107	2000
Francia	367	1998
Irlanda	367	1998
Italia	(máximo) 268	1998
Alemania	316	1998
Dinamarca	930	1998
Bélgica	513	1998
Portugal	109	1998

Fuente: Comisión Europea (1999); Consejo de Europa.

bajos los costos. La Tabla 5.8 especifica el ingreso mínimo garantizado para un adulto en diversos países europeos. Puede que esas cifras no sean del todo comparables, puesto que algunos países pagan prestaciones auxiliares adicionales.

El rigor en la verificación de recursos varía mucho entre países. Puede ser una verificación de todos los medios financieros disponibles para una persona, variando del ingreso y de los activos de los parientes directos y de los activos propios, al ingreso de todo tipo de fuentes, o puede ser simplemente una verificación del ingreso corriente. En Alemania, por ejemplo, es posible responsabilizar a los niños del otorgamiento de un ingreso mínimo a sus padres necesitados. En Australia, por otra parte, la pensión pública está sujeta en teoría a la verificación de recursos, pero esa verificación es bastante generosa. En cualquier caso, la verificación de recursos es la manera que con mayor frecuencia se utiliza para orientar las prestaciones (es decir, para dirigir la mayor parte del gasto a los que están más necesitados). Los adversarios de la verificación de recursos sostienen que el propio procedimiento es muy costoso y es un elemento disuasorio para la concesión eficiente de las prestaciones, y que la recepción de una prestación de asistencia social da lugar inevitablemente a un estigma social. El estigma puede utilizarse en realidad implícitamente como medio para contener el gasto. Las prestaciones de asistencia social con verificación de recursos pueden también generar trampas de pobreza por las que es posible que para un receptor de asistencia social no sea racional aceptar un puesto de trabajo de baja remuneración (en el sector formal) con un ingreso cercano al nivel de la asistencia social. Los tres escollos —costos relativamente altos de administración de la prestación, estigma social y brecha de la pobreza— pueden, por supuesto, evitarse si se generaliza el pago de estas prestaciones. Pero ello significa pagar prestaciones a algunas personas que en realidad no las necesitan y que, de este modo, consumirían recursos de los que no se dispondría para redistribuirlos a los que están verdaderamente necesitados.

Una «vía intermedia» entre la verificación general de recursos y las prestaciones universales es la «concentración en categorías». Este método de canalización el apoyo monetario y en especie a los necesitados, identifica categorías de personas que, con una considerable probabilidad, necesitan asistencia financiera. Una de esas categorías sería, por ejemplo, la de familias con más de uno o dos hijos. La probabilidad de vivir en la pobreza es mucho más alta en familias con hijos que en las que no los tienen. El Recuadro 5.14 muestra esa relación en el caso posiblemente extremo de la Federación de Rusia a finales de la década de 1990, cuando el país hacía frente simultáneamente a una difícil transición económica estructural y a los efectos de una crisis financiera.

Recuadro 5.14. Pobreza y crisis financiera en la Federación de Rusia¹

Los datos del Banco Mundial² trazan un cuadro dramático de la pobreza que provocó en la Federación de Rusia la crisis financiera de los últimos años de la década de 1990. Ya en 1996, basándose en las conclusiones de tres rondas de un Sondeo de Control Longitudinal Ruso (SCLR)³, el Banco situó la tasa de pobreza en la Federación de Rusia en el 43,1%, o sea, casi el doble de la tasa citada por la oficina estadística del país (Goskomstat). Sus estimaciones se fundamentan en los mismos niveles mínimos de subsistencia (diferenciados por hijos, adultos en edad activa y personas de edad superior a la edad normal de jubilación) que los utilizados por la Goskomstat. El Banco reconoce que en 1996 cerca del 15% de la población vivía en la extrema pobreza; esta cifra se refiere a las personas que viven en unidades familiares en las que se consume menos del 50% de la cesta oficial de consumo mínimo de subsistencia.

Posteriormente, los datos del Banco Mundial mostraron que la crisis financiera de agosto de 1998 había incrementado probablemente la tasa de la pobreza extrema entre 2,1 y 4,4 puntos porcentuales. Si la tasa de pobreza general creciera proporcionalmente, ello significaría que en el período subsiguiente a la crisis, entre el 55 y el 60% de todos los rusos podrían haber sido pobres. Debería advertirse que estos datos tratan de tener en cuenta el ingreso obtenido en la economía sumergida, basando los cálculos de pobreza de las unidades familiares en el valor del consumo total de esas unidades (en lugar del ingreso monetario por unidad familiar, que es más bajo debido a la insuficiente información). Pero no está muy claro hasta qué punto este procedimiento logra realmente dar cuenta de todo el monto del ingreso generado en el sector informal.

Sin embargo, al igual que en otros países, la pobreza no afecta por igual a todos los grupos de la población. Los datos del Banco Mundial mostraron también que en 1996 casi la mitad de todas las unidades familiares con un hijo eran pobres y cerca del 16% sumamente pobres, mientras que alrededor del 61% de todas las familias con dos o más hijos eran pobres y cerca del 30% sumamente pobres. La crisis de 1998, casi con certeza, ha sumido en la pobreza incluso a más familias con hijos. Puede suponerse que unas dos terceras partes de todas las familias con dos o más hijos son pobres. Los datos de las unidades familiares con uno o más miembros en edad avanzada son sorprendentes: sus tasas de pobreza están claramente por debajo de la tasa media nacional de pobreza. Las principales conclusiones del Banco Mundial sobre la pobreza en la Federación de Rusia se sintetizan en la Tabla del Recuadro 5.14.1.

¹ Basado en Cichon (1999b).

² Aportado por M. Rutkowski y J. Braithwaite (Banco Mundial) en enero de 1999.

³ La base de datos es pública, y las estimaciones y los cálculos están abiertos a las comprobaciones de cualquier investigador.

Tabla del Recuadro 5.14.1
Estimaciones de la pobreza y de la extrema pobreza
en la Federación de Rusia

<i>Grupos de población</i>	<i>Estimación antes de la crisis de 1966</i>		<i>Estimación después de la crisis de 1999¹</i>	
	<i>Tasa de la pobreza %</i>	<i>Tasa de la extrema pobreza %</i>	<i>Tasa de la pobreza %</i>	<i>Tasa de la extrema pobreza %</i>
Todas las personas	43,1	15,0	49,1	18,3
Personas en unidades familiares con un número de miembros de edad avanzada				
Ninguna	47,8	16,3	54,1	20,2
Una	39,9	13,6	45,1	16,2
Dos	31,5	12,2	37,6	14,6
Tres	38,8	17,9	43,3	22,4
Personas en unidades familiares con un número de hijos				
Ninguna	30,6	9,9	35,6	12,9
Una	48,6	15,9	55,6	19,0
Dos o más	61,2	29,2	67,5	28,5

¹ Suponiendo un descenso lineal de ingresos a través de la distribución del ingreso debido a las crisis de agosto de 1998.

Fuente: Datos aportados por J. Braithwaite y M. Rutkowski, Banco Mundial, 1999.

Los datos anteriores no deberían utilizarse para obtener conclusiones prematuras sobre la eficacia y la meta de eficiencia del sistema de protección social del país. Es evidente que el régimen de asistencia social diseñado para mitigar la pobreza otorgando alguna modalidad de protección del ingreso mínimo para todos los necesitados, no está logrando su objetivo. Por otra parte, tampoco debería suponerse que los recursos empleados en el SNPS global están mal orientados o ineficientemente asignados. Parece obvio que el sistema de pensiones siguió funcionando incluso en circunstancias difíciles, consiguiendo mantener al menos fuera de la extrema pobreza, a millones de personas de edad avanzada o con discapacidad, así como a viudas y huérfanos y, lo que es más, otorgando algunas transferencias indirectas de ingresos a los miembros más jóvenes de las unidades familiares (que se puede suponer que cuidan de las personas de edad avanzada). Sin transferencias monetarias de los sistemas de pensiones —aun cuando estas transferencias sean menores que las prometidas hace décadas y a menudo pagadas con retraso—, los jubilados serían el grupo nuclear de los pobres. Debe decirse, por tanto, que la mayor parte de los pagos globales de transferencias sociales en el país tuvo éxito en prevenir la pobreza. Suelen pasar por alto este hecho aquellos que centran su crítica del sistema de protección social ruso en la inadecuación de su régimen de asistencia social.

Se da una relación obvia entre el uso de sistemas de prestaciones basadas en derechos (tales como los regímenes de seguros sociales en los que un determinado número de cotizaciones dan derecho al cotizante a una cierta cantidad de prestaciones o en países en los que las prestaciones son universales) y los regímenes de asistencia social. En general, los países que confían mucho en prestaciones de asistencia social con verificación de recursos presentan una proporción más reducida de gastos sociales no sujetos a verificación de recursos que los países que confían en un enfoque basado en los derechos. Los primeros también aplican, en general, un «modelo residual» del estado de bienestar (según la taxonomía del Capítulo 3). La Tabla 5.9 ilustra este punto especificando la composición del gasto y del ingreso de siete SNPS, tres de los cuales siguen el modelo clásico bismarckiano de seguro social, dos el modelo nórdico de bienestar y los dos restantes el modelo residual. Confiar en un grado considerable en la asistencia social es obviamente sinónimo de seguir una política conservadora en lo que concierne a la «generosidad» de las transferencias sociales.

Tabla 5.9

COMPOSICIÓN DE PRESTACIONES E INGRESOS DE TRES TIPOS CLÁSICOS DE ESTADO DE BIENESTAR EN EUROPA, 1998

	«Países de seguros sociales»			«Estados de bienestar nórdicos»		«Estados de bienestar residuales»	
	<i>Belgica</i>	<i>Francia</i>	<i>Alemania</i>	<i>Dinamarca</i>	<i>Suecia</i>	<i>Irlanda</i>	<i>Reino Unido</i>
<i>Gastos e ingresos como % del PIB</i>							
Gastos	27,5	30,5	29,3	30,0	33,3	16,1	26,9
Prestaciones con verificación de recursos	1,0	3,3	2,7	0,9	1,9	4,9	4,3
Prestaciones sin verificación de recursos	24,9	25,6	25,5	28,3	31,0	10,5	21,6
Costos administrativos	1,0	1,2	1,0	0,8	0,5	0,7	0,9
Otros gastos	0,6	0,3	0,1	0,0	0,0	0,1	
Ingresos	30,2	30,7	30,1	34,2	36,2	16,1	29,1
Cotizaciones a la seguridad social	22,0	20,4	19,9	9,1	17,5	6,0	14,9
Ingresos de impuestos	7,4	9,4	9,3	22,9	16,6	9,8	13,8
Otros ingresos	0,8	0,9	0,9	2,1	2,1	0,2	0,4
Discrepancia	2,6	0,2	0,8	4,2	3,0	0,0	2,2

Tabla 5.9 (cont.)

	«Países de seguros sociales»			«Estados de bienestar nórdicos»		«Estados de bienestar residuales»	
	Bélgica	Francia	Alemania	Dinamarca	Suecia	Irlanda	Reino Unido
<i>Gastos e ingresos como % del total nacional</i>							
Gastos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Prestaciones con verificación de recursos	3,7	10,9	9,4	2,8	5,6	30,3	15,8
Prestaciones sin verificación de recursos	90,4	84,1	86,9	94,3	93,0	65,2	78,4
Costos administrativos	3,8	4,0	3,4	2,7	1,5	4,3	3,1
Otros gastos	2,1	1,0	0,3	0,2	-0,1	0,1	0,3
Ingresos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Cotizaciones a la seguridad social	73,0	66,4	66,1	26,6	48,3	37,5	51,2
Ingresos de impuestos	24,4	30,7	30,9	67,1	45,8	61,3	47,6
Otros ingresos	2,6	2,9	3,0	6,3	5,8	1,2	1,2
Discrepancia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: EUROSTAT.

Las técnicas cuantitativas necesarias para establecer el costo de un régimen de asistencia social son esencialmente las mismas que se requirieren para calcular el valor de la brecha de la pobreza (véase la Sección 1.4.1.2 del Capítulo 1) y no requieren mayor explicación en este punto.

Sin embargo, cualquier gobierno en funciones —tanto nacional como local— dispone de diversas maneras para determinar el nivel total de gasto o para traspasar costos a otras instituciones de protección social en cualquier nivel dado de pobreza «objetiva». La Tabla 5.10 sintetiza los medios administrativos para determinar el nivel de gasto de la asistencia social.

En cualquier caso, no cabe duda de que los regímenes de asistencia social en un entorno de gobernanza efectivo pueden constituir una medida eficaz en costos para combatir la pobreza absoluta. El costo real depende en gran medida de los valores de la sociedad, que son los que determinan, por una parte la generosidad del nivel de prestaciones y, por otra parte, la medida en que la población podría abusar de las prestaciones. En el contexto de un país en desarrollo, utilizando un sistema de categorías más amplio que la elaborada verificación individual de recursos, podría ser la manera más apropiada de identificar a los necesitados.

5.4.2. Ingreso mínimo (básico) universal

Los defensores de esta idea, que se encuentran en todo el espectro político¹⁴, han sugerido una variedad de sistemas de prestaciones alternativos para curar las aparentes dolencias de los sistemas tradicionales, es decir, los efectos adversos de los incentivos, el estigma de las prestaciones vinculadas con las necesidades, las crecientes dificultades para lograr una cobertura universal en vista de los cambiantes modelos de relación del mercado del trabajo, y el costo creciente de los SNPS globales.

Tabla 5.10

**DETERMINANTES ADMINISTRATIVOS DEL GASTO
DE ASISTENCIA SOCIAL A UNOS NIVELES OBJETIVOS
DE POBREZA**

<i>Impacto</i>	<i>Medidas</i>
Gasto total en asistencia social	Tareas de desplazamiento de la asistencia social a otros regímenes de protección social (p. ej., pensiones de asistencia social a pagar mediante el régimen de pensiones) o a otras unidades del gobierno (p. ej., desplazando los costos hacia abajo desde el nivel de gobierno nacional al local). Limitando el gasto global en presupuestos y otorgando prestaciones con carácter de «el primer llegado, el primer servido» o de una escala móvil de necesidad.
Número de beneficiarios	Variando la cantidad y los tipos de ingreso y de los activos incorporados a la verificación de recursos (p. ej., ingreso y activos de parientes próximos). Utilizando el estigma o procedimientos complicados para frenar la utilización de la prestación. Suprimiendo/publicando información sobre derechos.
Cuantía de las prestaciones	Determinando cantidades o ingredientes de la cesta de consumo mínimo de manera discrecional. Ajuste/no ajuste de la LIAS.

¹⁴ Algunos de ellos se han organizado en la Red Europea de Ingreso Básico (REIB).

La mayoría de estos sistemas alternativos de prestaciones se derivan, o son combinaciones, de tres elementos básicos:

- (a) un pago de transferencia incondicional (ingreso) para cada miembro de la sociedad, financiado de los ingresos generales (el llamado ingreso del ciudadano [IC] o ingreso básico [IB]);
- (b) un impuesto sobre la renta negativo, que automáticamente complementa el ingreso de los contribuyentes cuando su ingreso se sitúa por debajo de determinados umbrales;
- (c) el empleo público o socialmente útil de las personas excluidas del mercado del trabajo (llamado también «billetes de trabajo»), a menudo como condición para la concesión de prestaciones de asistencia social.

El mecanismo del impuesto negativo sobre la renta, sólo difiere, en esencia, ligeramente de un sistema de asistencia social con verificación de recursos, de apoyo al ingreso monetario o de otras prestaciones dependientes del ingreso (como diversos tipos de prestaciones familiares en diferentes países). En términos administrativos, es probable que sean más pesados y menos flexibles, pero para los receptores de la prestación es más exacto y menos estigmatizante. Indica que el sistema impositivo puede utilizarse para mejorar las prestaciones específicas y financiadas con impuestos, pero es apenas una respuesta administrativa viable para problemas urgentes a título individual. Se ha criticado el concepto de «billetes de trabajo» por razones de coerción no democrática y por el hecho de que podría debilitar la estructura salarial en una economía¹⁵.

La discusión más interesante sobre sistemas alternativos de prestaciones se centra actualmente en el concepto del ingreso básico o del ciudadano, pero todavía está circunscrita a círculos académicos, si bien se están produciendo amplios debates políticos en la República de Sudáfrica y en algunos estados de Brasil. Los defensores políticos del concepto proceden de diferentes partes del espectro político. Un grupo está preocupado, sobre todo, de la creciente pobreza, otro, de las perspectivas a largo plazo del crecimiento de los gastos de lo que este considera como sistemas de protección social tradicionales insostenibles y está ansioso de «comprarse a sí mismo» fuera del debate de la política social. En la mayoría de los países, esos regímenes todavía se consideran demasiado radicales. Sin embargo, se ha suscitado un nuevo debate sobre la universalización de las prestaciones (véase Hoskins, 2002) que podría dar lugar a la reintroducción de algunos elementos universales.

¹⁵ Véase Standing (1990).

Para financiar un IB se suele proponer que se utilice la asignación de asistencia social del presupuesto actual y parte de la financiación presupuestaria o de las cotizaciones para las prestaciones de seguridad social como instrumento de financiación del nuevo sistema. En efecto, la introducción del IB equivale, así, a una reestructuración fundamental, no sólo del sistema de prestaciones, sino también del sistema de financiación. La nueva estructura del sistema de protección social global —después de la introducción del IB— se esquematiza en la Tabla 5.11.

Tabla 5.11

ESTRUCTURA DE UN SISTEMA ALTERNATIVO DE PROTECCIÓN SOCIAL CON UN INGRESO BÁSICO

<i>Subsistema y prestaciones de protección social</i>	<i>Contingencias cubiertas</i>	<i>Población con cobertura</i>	<i>Condiciones principales</i>
Prestaciones universales (financiadas con impuestos)			
• servicios de salud	Mala salud	Todos los residentes	En caso de contingencia
• ingreso básico		Todos los residentes	Ninguno
Seguridad social			
A. Obligatoria	Todas las prestaciones a sustituir en gran parte por IB		
B. Voluntaria (financiada con cotizaciones voluntarias)			
• pensiones	Vejez, invalidez, sobrevivientes	Subgrupos definidos de empleados más sus dependientes	En caso de contingencia más condiciones de elegibilidad
• salud	Mala salud		
Asistencia social (financiada con impuestos)			
• prestaciones en especie	Ingreso (pobreza), otras condiciones específicas (discapacidad, impedimento físico)	Todos los residentes	En caso de contingencia más verificación de recursos

La principal diferencia sistémica entre el sistema actual y el sistema alternativo de transferencia social reside en que el IB está diseñado como una prestación de múltiple propósito que sustituye a algunas otras prestaciones en su totalidad o en parte. Los principales argumentos a favor o en contra del IB se presentan resumidos en el Recuadro 5.15. Puede encontrarse una defensa mucho más apasionada del IB en Standing (2002, p. 201-238).

Cálculos preliminares y aproximados realizados a mediados de la década de 1990 por un equipo de la OIT en Europa central y oriental (véase el Recuadro 5.16) muestran, por ejemplo, que en un país típico de Europa central u oriental una prestación IB igual al nivel de la línea de la pobreza (es decir, el 45% del salario medio actual) aumentaría muy probablemente el ratio del gasto social total (RGS). Esto es, sin embargo, en buena medida, un efecto de ingreso que se traspasa de la mano de obra empleada a la desempleada, mediante la financiación del ingreso IB con pagos fiscales de los propios trabajadores activos. Es probable que disminuyera la redistribución del ingreso real a grupos no activos. La prestación tendría que pagarse con cargo a los ingresos generales. Sólo tendría probablemente una oportunidad en el debate sobre políticas si la carga global de impuestos y cotizaciones después de tal reestructuración fundamental de las prestaciones y del sistema de financiación no excediera de los límites previamente aceptados en las sociedades respectivas (véase el Capítulo 4). Aún no está clara la manera en que el efecto de traspaso de ingresos afecta a los límites de la tributación que se consideran aceptables.

Recuadro 5.15. Discusión sobre las ventajas y las desventajas de un ingreso básico universal

Los argumentos a favor de un IB incondicional son los siguientes¹:

1. El derecho a un nivel mínimo de calidad de vida y, por tanto, a un ingreso mínimo, es un derecho humano; el IB alcanzaría ese objetivo.
2. Las prestaciones del IB lograrían una tasa de utilización de las prestaciones del 100% sin ningún estigma social.
3. Incluso un ingreso mínimo tiene un efecto liberador en el mercado del trabajo al estimular la movilidad geográfica, profesional y educativo. Disminuye la presión para encontrar formas tradicionales de empleo formal a tiempo completo, en momentos en los que es evidente que el mercado laboral no puede proporcionar ese empleo para todos los que están disponibles para el trabajo.

¹ Standing (1994).

4. El IB reduciría la trampa de la pobreza y la trampa del desempleo, es decir, que el beneficiario podría permitirse aceptar un puesto de trabajo de baja remuneración sin perder una prestación completa (la pérdida de prestaciones puede ser un obstáculo para que los beneficiarios entren de nuevo en el mercado del trabajo).

5. El IB sería una manera de retribuir tipos de trabajo socialmente útiles para los que la sociedad todavía no ha encontrado otros medios adecuados de compensación.

6. El IB es simple y evita amplias verificaciones administrativas de recursos.

Los argumentos en contra del IB incondicional, son los siguientes:

1. El ingreso incondicional estimula el abandono del mercado de trabajo formal e incluso de la economía formal, o por la simple dependencia del ocio de larga duración, bien por alcanzar cotas altas de IB mediante actividades del sector informal que:

- reducen directamente los ingresos de los impuestos y de las cotizaciones del Estado,
- descienden el PIB «formal» a través de una disminución de la utilización de la mano de obra.

2. Disminuyendo la presión sobre el gobierno y la sociedad en la búsqueda de políticas de pleno empleo, el IB aumenta el desempleo de larga duración, especialmente el de los grupos de alto riesgo, y puede, por tanto, provocar la exclusión social, en lugar de subsanarla².

3. El IB no puede sustituir la asistencia social vigente y los sistemas de prestaciones universales. La asistencia social otorga prestaciones monetarias y en especie basadas en la identificación de necesidades personales específicas. Estas prestaciones todavía tendrán que otorgarse a los beneficiarios con personal por encima de las «necesidades básicas normales» (los inválidos, las personas solteras de edad avanzada, los huérfanos, etc.). Por consiguiente, la institución de asistencia social no sólo sigue siendo necesaria, sino que lo es también la mayor parte de la maquinaria administrativa (es decir, las oficinas locales de bienestar social).

4. El IB no puede reemplazar a los regímenes de seguridad social y de seguro social vigentes en la actualidad sin disminuir el nivel de seguridad social de la mayoría de los empleados «clásicos». Para financiar el IB, se requieren más recursos de los que podrían ahorrarse con la reducción de los regímenes de asistencia social y de los regímenes de prestaciones familiares. Siendo poco probable que la asignación global de recursos al sector social experimente aumentos considerables en la mayoría de los países de Europa, será preciso «liberar» recursos de otros

² La exclusión social no es sólo una cuestión de falta de dinero, sino también de no poder contribuir a la sociedad.

fines, muy probablemente del seguro social. Esto sólo puede significar que habría que disminuir las tasas de sustitución de los regímenes de pensiones actuales (o de otros sistemas de prestaciones sociales relacionados con el ingreso).

5. El IB hace que el nivel global de protección social de un país dependa, al menos en parte, del criterio del gobierno. Existen pruebas históricas de que los sistemas de prestaciones financiados con impuestos, cuya financiación debe conseguirse cada año en una competencia por los recursos presupuestarios, son los que afrontan mayores dificultades para conservar el nivel real de las prestaciones. Existe el riesgo de deterioro con el tiempo de las prestaciones del IB y del deterioro de la seguridad social, debido a la carga adicional que implica el IB, de manera que sólo queden con prestaciones adecuadas aquellos que durante su vida activa pueden permitirse coberturas complementarias no establecidas por ley. Además, los interlocutores sociales suelen estar implicados en la gestión y en la supervisión de los regímenes de seguridad social. Es difícil prever una asunción similar de «poderes» de los principales grupos de interés de la seguridad social con arreglo a las disposiciones del IB.

Recuadro 5.16. Cálculos aproximados del impacto financiero de la introducción de un ingreso básico en un país de Europa central y oriental

A. Suposiciones para un sistema de protección social en Europa central y oriental

Suposiciones estructurales

- (1) Composición demográfica¹
 - población de menos de 20: 29%
 - población entre 20 y 64: 58%
 - población de más de 65: 13%
- (2) La tasa de dependencia del sistema en el sistema de pensiones puede mantenerse en el nivel del 50% (lo que implica que deberán aumentarse las edades reales de jubilación actuales).
- (3) Tasa de empleo: 80% de la población en edad de trabajar.
- (4) Desempleo registrado: 15%.
- (5) Tasa de pobreza² en la población total: brecha media de pobreza individual del 30%: 30% de la línea de pobreza.

¹ Estructura aproximada de Bulgaria en 1991.

² Las tasas de pobreza y las brechas de pobreza son supuestos «de mediana» basados en datos de la UNICEF; véase UNICEF (1994), p. 2.

- (6) Participación salarial en el PIB: 40%³.
- (7) Empleo en servicios de salud: 5% del empleo total.
- (8) Porcentaje del costo de personal en los servicios de salud: 50%⁴.
- (9) La enfermedad y la maternidad son causa de una tasa media de absentismo laboral del 7% (6% por enfermedad y 1% por maternidad).
- (10) El costo administrativo global de todas las prestaciones, que comprende el mantenimiento de la contabilidad de las instituciones de cuidados sociales, se incluye en los cálculos medios de las prestaciones.

Suposiciones normativas

- (11) La tasa de beneficiarios en el sistema de prestaciones de desempleo es del 70%.
- (12) La población considera aceptable una tasa media de sustitución de las prestaciones del 50% del salario medio, sujeta a un mínimo igual a la línea de la pobreza (45% del salario medio de 1993)⁵ para todas las prestaciones monetarias actuales.
- (13) Es aceptable limitar las prestaciones familiares a una prestación media recurrente de un tercio de la línea de la pobreza.

B. Supuestos para un IB

- (1) El IB se paga como un porcentaje del salario medio a todos los ciudadanos adultos y como la mitad de esa cantidad a todos los hijos menores de 20 años.
- (2) El nivel global de la pensión se mantiene constante (es decir, que la suma del IB más la pensión adicional para los jubilados es igual al nivel de pensión con arrego al sistema anterior).

³ Los datos sobre los porcentajes de los salarios en el PIB son escasos. Los datos de las Naciones Unidas para Hungría en 1991: 58% y para Bulgaria: 43%, incluido el porcentaje de los empleadores en las cotizaciones a la seguridad social. En Polonia, el porcentaje de salarios y de otros costos laborales en 1991/92, fue del 48-50%. El descuento de las cotizaciones a la seguridad social llevaría a un porcentaje de salarios brutos de entre el 30 y 40% del PIB. El 40% supuesto podría ya ser, de este modo, de carácter normativo. En comparación, los valores respectivos de Bélgica y Alemania en 1992 fueron del 54% y del 55%.

⁴ Datos de Bulgaria.

⁵ La UNICEF utiliza el 35% del salario real de 1989 como su línea de pobreza nacional más baja, lo que implica que la línea equivalente de 1993 es mucho más alta, puesto que los salarios reales se deterioraron enormemente desde 1989 (en el 54% en Ucrania, en cerca del 40% en Albania y en un 20% en la República Checa, por ejemplo). A los fines de actualizar la línea de la pobreza, se utilizó aquí el descenso checo de los salarios reales (que es el más bajo de la región). La línea de la pobreza y las tasas de pobreza utilizadas aquí son, por tanto, sumamente conservadoras.

- (3) Se suprimen las prestaciones a familiares.
- (4) Todas las demás prestaciones monetarias tradicionales se pagan en adición al IB hasta la línea de pobreza.

Tabla del Recuadro 5.16.1

Modelo bruto de cálculo del costo de las prestaciones de ingreso básico en un país estándar de Europa central y oriental, en % del PIB

Escenario	base	Variante I	Variante I	Variante I	Variante I	Variante I
		IB es igual a 0,45 veces el salario medio	IB es igual a 0,35 veces el salario medio	IB es igual a 0,3 veces el salario medio	IB es igual a 0,25 veces el salario medio	IB es igual a 0,2 veces el salario medio
Régimen de pensiones	10,00	1,00	3,00	4,00	5,00	6,00
Prestaciones de corta duración	1,40	0,00	0,28	0,42	0,45	0,70
Prestaciones de desempleo	2,78	0,00	0,56	0,83	1,11	1,30
Prestaciones familiares	3,75	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Asistencia sanitaria	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
Asistencia social	3,89	0,40	1,18	1,56	1,95	2,34
Ingreso básico (IB)	0,00	33,17	25,80	22,11	18,43	14,74
Gasto total	25,82	38,57	34,82	32,92	31,05	29,17

Fuente: Cálculos del modelo de la OIT, 1995.

Como ya se ha mencionado, nuestros cálculos sólo son preliminares y agregados, y no pueden sustituir a un análisis en profundidad. Sin embargo, hay razones para creer que incluso un IB en un nivel de pobreza dejará a los beneficiarios de la seguridad social clásica con menos transferencia de ingresos que los sistemas tradicionales de protección social, siendo así que su simplicidad y el hecho de no estar orientado a metas específicas, tienen costos de oportunidad en términos de una menor concentración de pagos a «grupos clásicos» de beneficiarios de las prestaciones. Sin embargo, el IB aumentará obviamente la seguridad del ingreso en la sociedad. Nuevamente, éste es, en último término, un tema de prioridad y de valores nacionales.

5.4.3. Otras prestaciones de corta y de larga duración

En esta sección, se presenta un resumen de algunos aspectos destacados de los sistemas de financiación de los restantes regímenes de

transferencia social. Las técnicas que pueden aplicarse a estos regímenes son esencialmente las mismas que se analizaron arriba en relación con los regímenes más importantes.

Prestaciones monetarias de corta duración

Por regla general, las prestaciones monetarias de corta duración (que son, entre otras, las de enfermedad, maternidad, prestaciones familiares, vivienda, cupones para alimentos) se financian en principio según el sistema de reparto, por considerarlos la sociedad compromisos de corta duración. Los ajustes de los niveles de prestación y el mecanismo de financiación pueden realizarse en un período de tiempo relativamente corto, si los regímenes afrontaran dificultades financieras. Ello significa que el horizonte financiero del sistema de financiación de un régimen es, habitualmente de un año. Las técnicas de cálculo actuarial implicadas son simples y pueden derivarse fácilmente de las técnicas más complejas descritas en las secciones precedentes. Las prestaciones relacionadas con el ingreso (prestaciones de desempleo, enfermedad y maternidad) se financian en general mediante cotizaciones, mientras que otras prestaciones universales o basadas en las necesidades suelen financiarse con impuestos.

Prestaciones de desempleo

Las implicaciones micro y macroeconómicas de las prestaciones de desempleo se analizaron en profundidad en el Capítulo 3. Estos efectos son más interesantes que los sistemas de financiación, que suelen ser sencillos. Los sistemas globales de financiación de la prestación de desempleo son, en algunos casos, sistemas híbridos que consisten en:

- un régimen financiado con cotizaciones que da cobertura a un determinado número de meses después del inicio del desempleo, y
- un componente financiado con impuestos y sujeto a verificación de recursos, destinado a prevenir la pobreza durante períodos más largos de desempleo.

Como en el caso de las pensiones y (más recientemente) de la asistencia sanitaria, parece haberse iniciado un debate sobre si parte de las consecuencias financieras del desempleo no puedan individualizarse mediante la introducción de un componente de ahorro en el sistema de financiación. De forma paralela al debatido sistema de ahorro para la salud (véase el Recuadro 5.8), éste dejaría en clara desventaja esencial-

mente a los desempleados más jóvenes y a las personas con frecuentes rachas de desempleo, puesto que se requerirían probablemente períodos considerables de ahorro para generar el ingreso suficiente en períodos de desempleo más largos.

Prestaciones de accidentes del trabajo

Las prestaciones pagadas con arreglo a los regímenes de accidentes del trabajo son de corta duración (asistencia médica o prestaciones monetarias de corta duración) o de larga duración (por ejemplo, pensiones de invalidez). Este es automáticamente el caso (como en Chipre) si no hay una rama independiente para prestaciones por accidentes del trabajo. Cuando exista esa rama, sólo los empleadores pagan, en general, las cotizaciones, dado que la financiación de las prestaciones por accidentes del trabajo se consideran en la mayoría de los países como una obligación del empleador. Las cotizaciones pueden ser uniformes para un país, región o industria, o valorarse por experiencia en la empresa (véase Plamondon *et al.*, 2002, Parte III).

Asistencia de larga duración

Las prestaciones de asistencia de larga duración (en su mayor parte cuidados de enfermería en instituciones o a domicilio) se financian en la mayoría de los países mediante una combinación de fondos privados y de ingresos generales o por tributación comunitaria o regional. Sólo en unos pocos países se financian según una nueva rama del seguro social (Austria, Alemania, Luxemburgo); en otros países, algunas prestaciones se financian con arreglo a otros sistemas de transferencia social, como el régimen Medicaid, en los Estados Unidos.

Dado que se trata esencialmente de compromisos de larga duración, en teoría deberían financiarse utilizando sistemas de financiación similares a los de los regímenes de pensiones. Sin embargo, como ocurre en la asistencia sanitaria, su costo a largo plazo es mucho menos predecible que el gasto en pensiones. Es relativamente fácil proyectar el número demográfico de las personas con riesgo de hacerse dependientes de una asistencia de larga duración, al pertenecer la mayor parte de esas personas al grupo de edad de más de 65 años. Sin embargo, la incidencia real por edad y género dentro de ese grupo, variará con el tiempo, puesto que el estado de salud cambia y el costo de los cuidados es también de difícil predicción. Ello significa que los sistemas explícitos de prestación de cuidados de larga duración probablemente deberían financiarse mediante la capitalización o el reparto. Cabe añadir a este propósito que los

aspectos redistributivos de la introducción de sistemas de prestaciones explícitos para asistencia de larga duración merecen especial atención. Los beneficiarios indirectos pueden ser las comunidades o las familias que tendrían que financiar una parte de los cuidados en ausencia de un régimen especial de seguro de asistencia de larga duración. Un seguro de cuidados de larga duración puede así otorgar protección del ingreso a las familias de discapacitados y enfermos de larga duración, en la misma forma en que brinda cuidados seguros y seguridad en el ingreso a los beneficiarios directos.

5.5. INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

La financiación de los SNPS está ya conectada internacionalmente a través de los mercados de capitales globales y del interés de los actores globales respecto de los pagos fiscales. En este estado de cosas es legítimo preguntarse si la creciente globalización puede constituir también una oportunidad para la elaboración de mecanismos globales de financiación de al menos una protección social mínima en todos los países.

El alivio de la pobreza es, o debería ser, el objetivo principal de toda la financiación de la protección social en muchos países en desarrollo. Algunos de éstos, sin embargo, simplemente no pueden hacerlo por sí mismos. Es posible que los países redistribuyan más del 40% de su PIB mediante transferencias formales o informales (véase el Capítulo 1), sin llegar a suprimir la pobreza. Sólo unos pocos países son tan pobres que incluso una supuesta redistribución relativa, igual y uniforme no conduciría a un consumo per cápita por encima de la línea de la pobreza. En la mayoría de los demás países, la pobreza persistente significa que la desigualdad en la distribución del ingreso antes de las transferencias, en combinación con los mecanismos de transferencia adoptados societariamente no permiten redistribuir ingresos suficientes para elevar a toda la población por encima de la línea de la pobreza.

La OIT ha estimado el número de países (de los 110 países que tienen una base de datos adecuada) que no cuentan con los medios propios suficientes para otorgar al menos un nivel mínimo de seguridad material a su población. La Tabla 5.12 muestra cuántos países no son capaces de proporcionar a sus ciudadanos un consumo de uno, dos, tres o cuatro dólares al día, y necesitarían, por tanto, al menos temporalmente, transferencias de la comunidad global. Las estimaciones son decisivamente brutas, pero la dimensión relativamente pequeña de las transferencias necesarias hace que uno se pregunte si es realmente imposible, en términos políticos, erradicar la indigencia a escala mundial. Nunca

hubo duda alguna de que sería financieramente posible si la comunidad mundial estuviera dispuesta a participar.

Tabla 5.12
PAÍSES QUE NECESITAN TRANSFERENCIAS SOCIALES GLOBALES

<i>Línea de pobreza en PPP dólares de los EE.UU. diarios</i>	<i>Número de países incapaces de otorgar transferencias a personas inactivas de al menos el nivel de la línea de la pobreza</i>	<i>Proporción total (%) estimada global de las transferencias externas necesarias para cerrar la brecha de la pobreza</i>
1	1	0,2
2	16	1,1
3	31	1,3
4	37	4,3

Fuente: OIT.

Sin embargo, lo que estos cálculos de modelos muestran también es que los demás países deberían poder evitar la extrema pobreza. Y la realidad viene a demostrar que la mayoría de ellos optan por no hacerlo.

La globalización de la financiación de la protección social en los últimos años ha pasado casi inadvertida, pero ya se ha afianzado con mucha firmeza. Los principales regímenes de pensiones de segundo pilar son ya actores dominantes en los mercados financieros internacionales. Al estar interconectado el funcionamiento de éstos, la fiabilidad de los derechos de seguridad social de muchos trabajadores en todo el mundo es ya altamente interdependiente. Si una importante bolsa se desploma o si los mercados de valores realizan colectivamente un ajuste a la baja de los precios del mercado de valores, como se observó en 2001 y 2002, millones de trabajadores de todo el mundo se ven afectados simultáneamente. En realidad, hoy en día son los ahorros de los trabajadores del mundo industrializado los que financian las inversiones y, por consiguiente, puestos de trabajo en países en desarrollo.

Las instituciones financieras internacionales prestan dinero cada vez más para el inicio o la reforma de los sistemas de seguridad social. Los préstamos y asignaciones monetarias internacionales entran en fondos sociales nacionales y regionales. La ayuda internacional brinda asistencia en los desastres, subsidios a los sistemas sanitarios nacionales, etc. El FMI y el Banco Mundial están vinculando actualmente el alivio de la deuda al desarrollo de políticas nacionales sensatas contra la pobreza, a través del instrumento conocido como Documentos de Estrategias para la Reducción de la Pobreza. Toda esta evolución y todas estas iniciati-

vas se han venido desarrollando hasta ahora sin ninguna coordinación. No se vislumbra todavía una política global de financiación de la protección social. Y, sin embargo, al igual que en las economías nacionales, los mercados globales no crearán por sí solos prestaciones fiables de protección social.

Es difícil imaginar que, enfrentados a los mercados globales y a la competencia fiscal, los SNPS puedan proporcionar a los habitantes niveles fiables de seguridad social sin alguna forma de fijación de normas y reglamentaciones sociales en el plano global. Hasta ahora, la OIT es el único organismo internacional con un mandato para establecer tales normas.

Si bien la adhesión global a una serie de normas acordadas puede tardar unas décadas en desarrollarse, la guerra global contra la pobreza extrema (contra la cual las organizaciones de Bretton Woods y las Naciones Unidas han prometido luchar) podría convertirse en el punto de partida para una política social global. Al igual que a escala nacional las sociedades son los aseguradores finales de los regímenes nacionales de protección social o, al menos, redes básicas de protección, en el contexto mundial las instituciones internacionales podrían ser los organizadores y los reaseguradores de al menos un límite social mínimo para todo el mundo. Según las citadas estimaciones de la OIT, bastaría un 2% o menos del PIB mundial para sacar a toda la población de la pobreza más extrema que las transferencias nacionales son incapaces de eliminar. Organizar o incluso canalizar transferencias de tal magnitud sigue siendo un reto inmenso para la gobernanza global, pero no parece imposible. Con su campaña de alivio de la deuda, las instituciones financieras internacionales han dado un primer paso decisivo.

Se requiere ahora más imaginación. Además de los fondos sociales nacionales, con financiación internacional, un Fideicomiso Social Global cuya viabilidad está explorando la OIT en la actualidad¹⁶ podría contribuir probablemente a evitar desastres nacionales en algunos de esos países. Se ha citado a menudo la propuesta de la tasa Tobin como una alternativa para la creación de un impuesto recaudado a nivel global que podría utilizarse para financiar transferencias sociales globales mínimas. La historia y el contenido de esta propuesta se describen en el Recuadro 5.17. El informe Zedillo (Naciones Unidas, 2001d) ha introducido recientemente en el debate internacional, como alternativa, la posibilidad de un impuesto internacional al carbón. De momento, sin embargo, parece que los mecanismos fiscales obligatorios en el plano internacional para financiar transferencias globales, están todavía lejos. Pero ello no significa que no puedan explorarse iniciativas innovadoras

¹⁶ Véase OIT (2002c).

voluntarias a nivel global. No parece poco realista que, en un futuro próximo, pudiera hacerse accesible para algunos regímenes nacionales de protección social algún tipo de apoyo global, a través de contribuciones voluntarias o de acuerdos de canje de la deuda.

Recuadro 5.17. La Tasa Tobin*

En 1972, James Tobin, durante mucho tiempo Profesor de Economía en la Universidad de Yale y Premio Nobel, lanzó por primera vez la idea de un impuesto del 0,25% sobre todas las transacciones en divisas extranjeras. La idea subyacente a su propuesta le fue inspirada directamente por Keynes, que había defendido un cobro a la especulación.

La idea es muy sencilla: un único impuesto de tasa uniforme a las operaciones en moneda extranjera. Se han sugerido diferentes tasas impositivas, desde 0,05% a 0,5%; la más común es la de 0,1%. De este modo, por ejemplo, si se aplica una tasa impositiva de 0,1%, los comerciantes especuladores pagarían un 2,4% al año ($0,1\% * 2 * 12$) para una transacción «dentro/fuera» una vez al mes, un 10% ($0,1\% * 2 * 50$) para una intervención una vez a la semana, y 48% ($0,1\% * 2 * 240$) para una transacción diaria, suponiendo que el valor de la transacción es constante, y sin tener en cuenta las ganancias. Podrían concederse excepciones para pequeñas transacciones.

Se estima que el 80% de las transacciones de moneda extranjera se liquidan en el plazo de una semana o menos. Se puede anticipar, así, que la tasa Tobin desalentaría una importante proporción de transacciones monetarias especulativas sin afectar a las inversiones productivas a largo plazo. Menos especulación daría lugar a menos inestabilidad en el intercambio y en los tipos de interés, y generaría posteriormente una mayor estabilidad.

Dado que las transacciones de moneda extranjera totalizan unos 1.500 millones de dólares cada día (véase la Tabla del Recuadro 5.17.1), los

Tabla del Recuadro 5.17.1

Volumen de transacciones diarias de moneda extranjera (en millones de dólares)

	Abril 1989	Abril 1992	Abril 1995	Abril 1998
Transacciones monetarias	30	400	520	600
Transacciones a plazo	240	420	670	900
Total	590	820	1.190	1.500

Fuente: Groupe de réflexion d'Ättac-Liège (2000).

* Este Recuadro ha sido preparado por Florian Léger, de la OIT FACTS.

ingresos procedentes del impuesto podrían ser muy considerables. Sin embargo, es difícil estimarlo, ya que el impuesto llevaría a una reducción del volumen de las transacciones. Frankel (1996) estimó que en un escenario extremo, el monto de las transacciones podría caer hasta en un 60%; los ingresos del impuesto, a una tasa del 0,1%, ascenderían a unos 144 millardos de dólares al año, o a cerca del 0,5% del PIB mundial.

Tabla del Recuadro 5.17.2
Distribución de las transacciones por divisas (%)

	<i>Abril 1992</i>	<i>Abril 1995</i>	<i>Abril 1998</i>
Dólar de EE.UU.	82	83	87
Marco alemán	40	37	30
Yen	23	24	21
Libra esterlina	14	10	11
Franco suizo	9	7	7
Dólar canadiense	3	3	7
ECU y otras monedas del SME	16	23	22
Otras	13	13	18
Total (*)	200	200	200

(*) Cada transacción implica dos divisas, lo que explica que el total sea 200.

Fuente: Groupe de réflexion d'Ättac-Liège (2000).

Tabla del Recuadro 5.17.3
Distribución geográfica de las transacciones (%)

	<i>Abril 1989</i>	<i>Abril 1992</i>	<i>Abril 1995</i>	<i>Abril 1998</i>
Reino Unido	26	27	30	32
Estados Unidos	16	16	16	18
Japón	15	11	10	8
Singapur	8	7	7	7
Alemania	—	5	5	5
Suiza	8	6	6	4
Hong-Kong	7	6	6	4
Francia	—	—	—	4
Total	79	77	78	81

Fuente: Groupe de réflexion d'Ättac-Liège (2000).

James Tobin conocía muy bien las limitaciones del impuesto: manifestó en cierta ocasión que su objetivo sería «echar un poco de arena al fuego de la especulación»; no consideró los ingresos devengados por el impuesto como su única razón de ser. Esto podría explicar por qué la

utilización de dicho ingreso no es un asunto que esté claramente definido. Algunos sostienen que debería administrarlo alguna organización internacional actual (por ejemplo, el PNUD o la OIT), mientras que otros propugnan la creación de una organización dedicada exclusivamente a este propósito. Cualesquiera sean los matices técnicos, el objetivo debería ser utilizar el dinero recaudado para combatir la pobreza y financiar proyectos de interés social.

Los expertos en mercados financieros, sin embargo, discrepan en lo relativo al verdadero potencial del impacto de la tasa Tobin. En teoría, la especulación se considera a menudo como un uso polar de los futuros mercados (con las operaciones de cobertura como el otro polo), estabilizándose los mercados financieros con el uso conjunto de ambos. En la práctica, no es fácil saber qué transacción es especulativa y cuál no. Por consiguiente, es probable que no sea posible hacer un impuesto a la medida, de manera que se destine con precisión (exclusivamente) a aquellos actores a los que pretende llegar. Los expertos también cuestionan su eficacia, y advierten de la paralización del mercado de divisas extranjero. Además, la tasa Tobin no sería lo suficientemente significativa para impedir ataques importantes en el mercado de divisas. Sin embargo, uno de los principales argumentos que plantean sus opositores es que su introducción requeriría el consenso de la comunidad internacional, y esto es algo que nunca se logrará.

A pesar de ello, las Tablas del Recuadro 5.17.2 y 5.17.3 muestran la alta concentración en el mercado de transacciones extranjeras en la década de 1990, lo que implica que el acuerdo entre unos pocos países podría ser suficiente para iniciar la puesta en marcha del impuesto.

Los defensores de la tasa Tobin nunca lo han presentado como la panacea universal, sino más bien como un primer paso hacia una nueva política financiera internacional cuyo objetivoprincipal sería mejorar el bienestar de las poblaciones.

El asunto es altamente político y controvertido, y no parece probable que se produzca pronto un consenso. Con todo, durante algunos años, y en especial desde la crisis financiera asiática de 1997, los propulsores de la tasa Tobin han tomado muchas iniciativas a favor de su aplicación. Su implementación, o los estudios relacionados con la misma, se han llevado a votación en diferentes instituciones como el Parlamento Europeo, el Parlamento de Francia y otras. A pesar de su rechazo, el número de votos a favor de la tasa Tobin fue significativo. Transcurridos más de 30 años desde que fuera propuesto por primera vez y 20 años después de que su principal defensor recibiera el Premio Nobel, la tasa Tobin sigue siendo, más que nunca, de actualidad.

5.6. RESUMEN

En este capítulo se presentó el menú completo de opciones abiertas a las sociedades para la financiación de sus disposiciones sobre transferencias sociales formales, es decir, las maneras de asegurar que se disponga de dinero cuando tengan que pagarse las prestaciones prometidas. La elección de un determinado sistema de financiación para una prestación específica implica dar respuesta a las preguntas planteadas al inicio de este capítulo:

- (1) ¿quién paga...
- (2) de qué ingresos...
- (3) qué cantidad de cotizaciones o impuestos...
- (4) en qué momento...
- (5) para quiénes?

La amplia variedad de diferentes instrumentos de financiación que se emplean en diferentes países para las mismas prestaciones muestra claramente que no hay respuestas «de talla única» bien definidas para esas preguntas y, por tanto, que tampoco hay un sistema óptimo de financiación para los diversos tipos de prestaciones. Con todo, hemos analizado los principios subyacentes y las características más destacadas de los modos de financiación más importantes.

Ha surgido también con claridad en diversas coyunturas que la elección real de un sistema de financiación es una elección de política que reside no sólo en consideraciones técnicas, sino también en objetivos de política no financiera y en la necesidad de desarrollar sistemas de financiación que encajen en la arquitectura financiera del sector social y en el sistema fiscal nacional. Pero incluso si la elección de un sistema de financiación resulta ser un asunto político, sigue siendo importante que los planificadores financieros y los administradores entiendan todas las consecuencias técnicas de esa elección.

Gillion *et al.* (2000) terminan el capítulo sobre la financiación de las pensiones con algunas observaciones que se aplican también a la financiación de otras prestaciones.

Cuando se trata de seleccionar un mecanismo de financiación para un régimen individual de prestación, es obvio que el primer asunto desde el punto de vista de la protección social es el de generar el suficiente flujo de caja desde diversas fuentes de ingresos para cubrir los costos fijados por las disposiciones en materia de prestaciones, los costos administrativos, el entorno demográfico y el entorno económico. La política social decide los niveles de las prestaciones fundamentándose

en los valores de la sociedad. Los sistemas financieros, sin embargo, son también la expresión de decisiones en materia de políticas. La elección de un sistema de financiación implica restricciones, costos de oportunidad, estrategias políticas a corto y a largo plazo, y efectos colaterales. Además, los sistemas de financiación tienen sus propios efectos de políticas.

Las elecciones de política que se toman de forma implícita o explícita al adoptar un sistema de financiación involucran a las siguientes áreas de política:

- *equidad y justicia*: la elección del sistema de financiación determina si hay algunas subvenciones al ingreso implicadas y si los niveles de prestaciones reflejan equitativamente las cotizaciones o los impuestos pagados;
- *niveles de prestación y elegibilidad*: en muchas circunstancias nacionales, la cantidad de recursos disponibles para una prestación específica en una compleja red de relaciones sociales y fiscales constituye el determinante real del nivel de prestaciones y del número de beneficiarios elegibles;
- *utilidad económica y efectos*: la cantidad de reservas que se acumulan en un sistema de transferencia social hace de este sistema un instrumento potencialmente poderoso de política económica. La elección del sistema de financiación influye asimismo en los costos laborales y, por tanto, en el empleo potencial, o puede ejercer también un impacto en el comportamiento microeconómico de las personas (por ejemplo, a través del comportamiento en una utilización del tipo «quiero recuperar mi dinero» en sistemas financiados con cotizaciones);
- *equidad intergeneracional*: es a través del nivel de capitalización que los instrumentos de financiación determinan si las generaciones están contribuyendo en diferentes grados a la financiación de la protección social;
- *eficiencia en la asignación global de recursos en el sector social*: la elección real del sistema de financiación determina también en cierta medida, la cantidad de recursos que se canaliza a un determinado tipo de prestaciones (por ejemplo, un régimen de salud financiado con cotizaciones parece ser más acertado en la asignación de recursos a la salud que un sistema financiado con impuestos en el que los recursos están sometidos a una severa competencia presupuestaria); aislar recursos para una determinada prestación puede ser un medio para protegerlos de la competencia de otros fines sociales, pero es posible que no sea eficiente desde la perspectiva de la política social global;

- *eficiencia en la asignación global de los recursos fiscales*: como pudo verse en el Capítulo 4, la elección de un instrumento financiero codetermina también de manera indirecta la cantidad de recursos que le quedan al gobierno para otros fines.

La elección de un sistema de financiación implica también decisiones estratégicas de política social a largo plazo. Por ejemplo, si un país en desarrollo introduce un sistema de pensiones con una tasa de cotización relativamente baja que contribuya al principio a «vender el régimen» a trabajadores y empleadores, ha hecho ya una elección implícita respecto de la asignación a largo plazo de recursos globales de protección social. Los regímenes de capitalización parcial tendrán que aumentar sus tasas de cotización cuando maduren, si quieren mantener sus promesas de prestaciones. Ello significa que los márgenes financieros para otras prestaciones en las próximas décadas están ya limitados una vez introducido un régimen de pensiones, por poco costoso que pueda parecer en sus inicios.

El razonamiento anterior demuestra que la independencia teórica del gasto y, por tanto, de los niveles de las prestaciones, respecto de los sistemas de financiación, es un concepto teórico elegante, pero que en la práctica de la política social es un mito. Si los países apuntan a múltiples objetivos sociales, económicos, financieros y fiscales con sus regímenes de protección social, entonces el nivel del gasto social y, como consecuencia, el nivel de las prestaciones, se convierten, en cierta medida, en variables dependientes. No puede ser de otro modo en economías regidas por la escasez de recursos.

Una lista de control de preguntas para analistas de política financiera y social

Si se analiza un sistema global de protección social de un país y su sistema de financiación, el analista financiero puede tener en mente estas preguntas:

1. El sistema de financiación elegido para una prestación, destinada al sector en su totalidad, ¿está generando flujos monetarios suficientes en cada momento para cubrir el gasto ocasionado por las promesas de prestaciones?
2. ¿Qué opciones financieras alternativas existen?
3. ¿Por qué se eligieron los sistemas de financiación actuales? ¿Por qué no se eligieron otros?
4. ¿Cuáles son las implicaciones explícitas o implícitas de las políticas en lo que respecta a:
 - equidad y justicia;
 - niveles de prestación y elegibilidad;
 - utilidad económica y efectos;
 - equidad intergeneracional;
 - eficiencia global en la asignación de recursos en el sector social;
 - eficiencia en la asignación global de los recursos fiscales?
5. ¿Qué estrategias sociales, financieras y fiscales a largo plazo se siguieron cuando se eligió el sistema de financiación, o deberían seguirse al diseñar un nuevo sistema de financiación?

Lecturas complementarias

Para saber más sobre:

- Los costos y el cálculo de las tasas de cotización para regímenes de prestaciones de corta y de larga duración, véase Plamondon *et al.* (2002).
- Los costos y la financiación de los regímenes de asistencia sanitaria, véase Cichon *et al.* (1999)
- La evolución y la naturaleza de las pensiones de la seguridad social, véase Gillion *et al.* (2000), que contiene una antología completa.
- La financiación de regímenes basados de la comunidad, véase Dror y Preker (2002), en los que encontrará información detallada sobre este tema.
- El debate entre capitalización y reparto en las pensiones, véase Orszag y Stiglitz (1999); Holzmann (1999); Barr (2000); Brown (2002).

Anexo 5-A1

PRUEBA DE SENSIBILIDAD FACTORIAL EN EL CONTEXTO DE UN RÉGIMEN AFRICANO DE PENSIONES RECIENTE¹

A los fines de este anexo, se diseñó un modelo simple de proyección de las pensiones que permite demostrar la evolución típica del costo de un régimen de pensiones, así como la simulación del impacto relativo de los diferentes factores de influencia. El caso que se utilizó para la modelación es un típico régimen nuevo de pensiones en África, que presenta los rasgos africanos característicos de un entorno demográfico en constante crecimiento y de un entorno económico en rápida transformación en base a una perspectiva de población realista. Situar el régimen en el contexto africano tiene la ventaja de presentar una evolución típica, pero realista, de un régimen que empieza de cero (es decir, sin beneficiarios de pensiones).

La evolución típica del costo relativo de un régimen de pensiones hipotético en África se simuló con arreglo a los siguientes supuestos clave:

Supuestos demográficos

La estructura de la población de Zimbabwe se utiliza aquí como fundamento para el caso del modelo. Los determinantes de la evolución demográfica futura, es decir, la mortalidad y la fertilidad, se basan en las proyecciones de los indicadores demográficos de Zimbabwe².

Supuestos económicos

Se supone aquí que la economía en consideración tiene una tasa de crecimiento real del 3% anual. El porcentaje supuesto del salario en el PIB es del 44%. Las tasas de actividad de la mano de obra y las tasas de empleo son también las de Zimbabwe³.

¹ Tomado y adaptado de Gillion *et al.* (2000), Resumen Técnico 4.

² Indicado en Naciones Unidas (1998).

³ OIT: Anuario de Estadísticas del Trabajo 1995, 54.ª edición, Ginebra 1995.

Supuestos de gobernanza

Se supone aquí que el régimen tiene una tasa de sustitución como punto de referencia del 40% de los ingresos medios de toda la carrera profesional (aproximada aquí en un promedio de diez años de ingresos revaluados) sujeta a una tasa de sustitución mínima del 20%. El 40% corresponde aproximadamente a los requisitos del Convenio de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). Períodos más cortos de empleo dan lugar a una reducción en el nivel de la pensión de cerca de 1,33% de cada año con menos trabajo, rebajando al 20% el umbral de sustitución. Se trata de una fórmula de pensiones bastante conservadora que no refleja la mayoría de las fórmulas más generosas del África de habla francesa. En el Caso Base, las pensiones en curso de pago se ajustan en consonancia con los salarios sujetos a seguro. Las pensiones de invalidez se pagan a la tasa de referencia y las pensiones de sobrevivientes se pagan a una tasa del 60% del derecho del difunto.

Se supone que la tasa de cumplimiento de la obligación de afiliación de la población aumenta desde un valor inicial del 10% hasta el 80% después de 35 años y a partir de ahí, permanece constante. El cumplimiento del pago de los salarios aumenta desde el 50% al 80% después de 15 años y desde ese momento permanece constante.

EVOLUCIÓN TÍPICA DE LOS COSTOS

Los resultados muestran que, con arreglo a supuestos más bien cuidadosos sobre las fórmulas de las pensiones y con una población que envejece lentamente, el costo global del régimen de pensiones permanece en niveles bastante bajos durante al menos las siguientes seis décadas y media, siempre que la gestión del régimen sea sensata (véase la Tabla 5-A1.1). Pero la evolución del costo de las pensiones financiadas mediante el reparto, muestra también el patrón característico del gasto típico creciente de todos los regímenes nacionales de pensiones. Comenzando de los niveles más bajos, el costo global del sistema de reparto ascenderá a un 13 ó 14% en el estado relativamente estacionario. Ello implica, en general, que el mercado del trabajo tiene que haber alcanzado su etapa final de formalización. Hemos evitado especular aquí sobre la duración de ese período, pero es fácil que pudiera durar varias décadas.

Tabla 5-A1.1

CASO BASE Y PRUEBA DE SENSIBILIDAD DE LOS RESULTADOS DE LA EVOLUCIÓN FINANCIERA DE UN TÍPICO RÉGIMEN AFRICANO DE PENSIONES, 1992-2057

	<i>Tasa de sistema de reparto (% del ingreso total sujeto a seguro)</i>			<i>Prima media general</i>	<i>Costo nacional de las pensiones (como % del PIB)</i>		
	<i>2010 t= 18</i>	<i>2030 t= 38</i>	<i>2057 t= 65</i>		<i>2010 t= 18</i>	<i>2030 t= 38</i>	<i>2057 t= 65</i>
Caso base	1,9	5,69	13,17	7,1	0,21	1,09	2,53
<i>Pruebas de sensibilidad</i>							
Parámetros demográficos							
• Aumento de la variación de la esperanza de vida en el 10%	1,91	5,76	13,69	7,26	0,21	1,11	2,63
Parámetros económicos							
• Crecimiento del PIB en el 10% (incluido el tipo de interés)	1,89	5,61	12,82	6,96	0,21	1,08	2,46
• Crecimiento de la productividad en el 10%	1,91	5,76	13,69	7,26	0,21	1,11	2,55
Parámetros de la gobernanza							
• Aumento de la tasa de sustitución de referencia en el 10%	2,05	6,26	14,49	7,8	0,23	1,2	2,78
• Exceso de ajuste de las pensiones en un punto porcentual (que es igual a un aumento gradual de la tasa de sustitución de cerca del 11% en el año final)	1,95	5,96	14,35	7,56	0,22	1,15	2,76

Tabla 5-A1.1 (cont.)

	Tasa de sistema de reparto (% del ingreso total sujeto a seguro)			Prima media general	Costo nacional de las pensiones (como % del PIB)		
	2010 t= 18	2030 t= 38	2057 t= 65		2010 t= 18	2030 t= 38	2057 t= 65
• Aumento en el cumplimiento de la afiliación en un 10%	1,9	5,69	13,17	7,1	0,23	1,2	2,78
• Aumento en el cumplimiento del pago de los salarios en un 10%	1,9	5,69	13,17	7,1	0,23	1,2	2,78

Fuente: Cálculos de la OIT.

La mala noticia en este caso es que —en base a los supuestos que se creyó eran realistas, incluso después de seis décadas— sólo cerca del 17% de la mano de obra tendría cobertura y sólo un 20% de la población total mayor de 60 años estaría percibiendo una pensión (suponiendo que al menos dos personas de más de 60 años por unidad familiar gozan de una pensión).

Si se supusiera que la formalización del mercado de trabajo y la economía se produjera mucho más rápidamente y alcanzara los niveles europeos al término del período de proyección, es probable que el costo global del sistema de pensiones se situara en magnitud del orden del 6 al 7% del PIB, que todavía es considerablemente más bajo que en los países de la OCDE, ya que el país de nuestro ejemplo tiene una población más joven y el régimen no está aún plenamente maduro.

Dentro del gasto social global, los regímenes de salud y de asistencia social podrían finalmente utilizar otro 10% del PIB (promedio de la OCDE en 1990). El régimen nacional de protección social, al final de la fase de desarrollo económico —que duraría una seis décadas, suponiendo un crecimiento medio real de cercano al 3% a lo largo del período de proyección— podría costar tanto como lo asignado en Grecia y Portugal a sus regímenes de protección social en 1994.

Sin embargo, vale la pena analizar brevemente en este contexto si el típico país anterior de África no podría permitirse ya un sistema de protección social mucho más eficiente, por ejemplo, un régimen universal de pensiones financiado con impuestos para todos los discapacitados y

las personas mayores de 70 años. Incluso una modesta prestación del 20% del salario medio actual en el sector formal avanzaría un gran trecho en el combate contra la pobreza. La opción se explora con mayor detalle en la reciente publicación de la OIT sobre las pensiones (Gillion *et al.*, 2000, Resumen Técnico 4). El resultado es que una prestación modesta pagada a las personas con derecho no cubiertas actualmente por el régimen nacional del seguro social (en este país típico) costaría inicialmente alrededor del 2% del PIB. Esta suma podría recaudarse a través de un aumento del 2,2% del impuesto sobre la renta o con un nuevo impuesto sobre el consumo del 3,6%. Estas cifras parecen bajas, pero requerirían un notable esfuerzo político en momentos en los que el presupuesto del país es deficitario. Si este modesto sistema adicional de protección social es asumible depende de que el gobierno y el público estén dispuestos a fijar diferentes prioridades en su gasto público actual o de si aceptarían recaudar y pagar más impuestos. La aceptabilidad podría ser mayor en un plazo de 25 años, cuando la economía y las bases tributarias hubiesen crecido. Sin embargo, la capacidad económica es una cuestión más de aceptación pública que de fuerzas macroeconómicas.

Prueba de sensibilidad

La planificación y el diseño de un régimen nacional de pensiones requiere una comprensión de la relatividad de las proyecciones. Es decir, que se requiere que se entienda el impacto relativo de los factores determinantes (evolución demográfica, evolución económica y gobernanza) en el del modelo típico y, por tanto, en las proyecciones nacionales específicas. Su impacto potencial puede comprobarse mejor mediante un análisis de sensibilidad, que se llevó a cabo para determinados diferenciales de las propiedades de los factores. Los resultados de la prueba de sensibilidad de algunos de estos parámetros se presentan en la Tabla 5-A1.1.

Las mencionadas pruebas de sensibilidad muestran claramente que los parámetros de la gobernanza son los determinantes que ejercen un impacto más directo en la evolución financiera del régimen respecto del Caso Base. Este ejercicio teórico, en el contexto de un país en desarrollo, confirma, así, las observaciones estadísticas de los países de la OCDE, como se indicó en el Capítulo 2.

Entre los determinantes de la gobernanza, el aumento del 10% de la tasa de sustitución de referencia (e implícitamente de la tasa de acumulación supuesta) aumenta el costo del sistema de reparto, el costo nacional de las pensiones y el PMG en un 10% después de los 65 años. Los efectos del aumento de esta tasa de referencia se producen de inmediato, en especial con un aumento del costo del sistema de reparto del 8%

después de 18 años, puesto que las pensiones pagadas aumentan sin acompañarse de un crecimiento de los salarios sujetos a seguro. Un aumento en el cumplimiento de las obligaciones así como del pago de salarios, ejerce un impacto tanto en el ingreso del régimen (a través de ingresos más altos por cotizaciones) como en sus gastos (a través de pensiones calculadas sobre salarios de referencia más altos). Por tanto, el costo del sistema de reparto, así como el PMG, no varían con respecto al Caso Base, suponiendo que los aumentos se producen de inmediato⁴. Sin embargo, el costo nacional de las pensiones aumenta al incrementarse el volumen global de los gastos.

El crecimiento del 10% del PIB, permaneciendo invariable la productividad por trabajador con respecto al Caso Base, genera un nivel de empleo total más elevado que, a su vez, hace que aumente la base salarial del régimen. A largo plazo, sin embargo, tiene lugar también un aumento del número de beneficiarios. En consecuencia, después de 65 años, el PMG desciende en sólo un 2% con respecto al escenario del Caso Base. Empero, en el caso opuesto, en el que se produce un aumento de la productividad del trabajador, permaneciendo el PIB sin cambios en relación con el Caso Base, se produce un descenso en el empleo. Esta disminución de contribuyentes activos da lugar a un descenso de los ingresos por cotizaciones y, sólo después de un desfase temporal, a una disminución del número de futuros beneficiarios.

Una esperanza de vida mayor afecta a la duración del tiempo durante el cual se pagan las prestaciones al asegurado y, por consiguiente, afecta también al costo del régimen. En la prueba de sensibilidad, la esperanza de vida aumentó en dos años a lo largo de un lapso de tiempo de 65 años y generó un costo del sistema de reparto y un aumento del costo de las pensiones nacionales del 3,9%.

⁴ Ésta es, hasta cierto punto, una excesiva simplificación del modelo. En realidad, el efecto en el lado del ingreso precedería al efecto en el lado del gasto.

6. INVERSIÓN DE LAS RESERVAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Es cada vez mayor el número de regímenes de protección social especialmente de regímenes nacionales de pensiones, que aumentan o procuran aumentar sus niveles de reservas, bien mediante importantes reformas que introduzcan explícitamente en el sistema un componente de capitalización total (como en Bulgaria, Alemania, Letonia, Polonia, Suecia y en los países latinoamericanos donde se produjeron reformas), bien aumentando el nivel de capitalización del sistema de prestación definida vigente (como en el caso del Plan de Pensiones de Canadá). Como consecuencia de ello, los sistemas nacionales de protección social tienen que administrar las potencialmente enormes cantidades de dinero recaudadas hoy para financiar las futuras obligaciones. Entender los mecanismos básicos de los mercados de capitales y los principios que rigen la inversión de reservas de la seguridad social, se ha convertido en una necesidad para los planificadores financieros y para los responsables de las decisiones en materia de protección social. La finalidad de este capítulo es, precisamente, introducirlos en esta temática.

La bibliografía sobre la inversión es muy extensa y lo es también su concepto, aun cuando se restrinja a la inversión de las reservas de la seguridad social. Un análisis integral de este tipo de inversión tendría que abarcar asuntos tanto macro como microeconómicos, tipos diferentes de mercados de capitales y su funcionamiento, ordenamientos institucionales y disposiciones legales, teoría de la probabilidad, herramientas matemáticas y estadísticas para el análisis del rendimiento del mercado y de las decisiones de inversión (análisis de los riesgos), y mucho más todavía. Dadas las limitaciones que el objetivo y el volumen de este libro establecen, fijaremos nuestra atención en algunas conside-

raciones básicas por las que deberían regirse las decisiones sobre la inversión de las reservas de la seguridad social.

Las reservas de la seguridad social son, esencialmente, partes diferidas de los salarios; se trata (en general) de ahorros obligatorios que se realizan con el fin de satisfacer los futuros pagos de las prestaciones. En sistemas de cotización definida (CD), en los que la parte que se deduce del ingreso es fija, las prestaciones futuras se calculan con carácter de cotizaciones individuales. Idealmente, el cotizante recobra lo que ha puesto. En todo momento, el saldo de la cuenta individual de las pensiones forma parte de la riqueza personal del cotizante, aun cuando éste no pueda disponer libremente de esa riqueza para otros fines que no sean la seguridad social. En regímenes de prestación definida (PD) de capitalización total, que garantizan un ingreso fijo a los beneficiarios, el valor de las prestaciones no puede medirse simplemente como una cantidad de dinero en una cuenta individual en un momento determinado, sino que es más bien el valor actuarial presente del derecho de pensión que un individuo ha ganado hasta ese momento. Esta parte de la cantidad colectiva del régimen puede considerarse como perteneciente al individuo¹.

Es obvio que la cuantía a la que el individuo tiene derecho en cada momento depende también de la evolución de las reservas y de los resultados de las decisiones en materia de inversión. Además, al tratarse de regímenes de capitalización total o parcial, es evidente que aquellos que están acumulando las reservas deberían ejercer un férreo control sobre la manera en que se invierte el dinero; después de todo, es su ingreso aplazado el que se ve influido por las decisiones de inversión. Del mismo modo, el Estado, con su poder para introducir ahorros forzados, tiene intereses creados en la supervisión de las decisiones en materia de inversión, puesto que actúa, en general, como reasegurador *de facto* de todos los regímenes de protección social. Para bien o para mal, las decisiones en torno a las inversiones influyen, por tanto, en las futuras obligaciones presupuestarias del gobierno. Los empleadores son parte interesada, ya que la rentabilidad de la inversión de un régimen podría afectar la determinación de los niveles de la tasa de cotización, aun cuando la incidencia de las cotizaciones recayera finalmente en el trabajador.

En cualquier caso, las reservas de la seguridad social forman parte directamente del valor de la prestación de una persona o bien ejercen una influencia directa o indirecta en su ingreso. La rentabilidad de la

¹ Esta proporción de la cuantía colectiva se transferiría normalmente si el individuo se pasa de un régimen a otro, por ejemplo como resultado de traslado al extranjero, con la condición de que los dos países hubiesen concertado un convenio bilateral.

inversión afectan a las obligaciones financieras presentes o futuras del gobierno e, indirectamente, a las de los empleadores en su función de garantes financieros o de cotizantes. Por tanto, son cuatro los grupos —empleados, empleadores, beneficiarios y gobierno— que tienen interés en salvaguardar las reservas de las pensiones y en optimizar la rentabilidad de las inversiones. Este es un caso claro de participación de los cuatro grupos en la supervisión de la gestión de las inversiones. Son muchos los regímenes que cuentan con consejos especiales de inversiones integrados por miembros de las cuatro partes interesadas, elegidos (en el caso de los cotizantes y de los beneficiarios) y designados (en el caso de los empleadores y del gobierno).

6.1. MERCADOS FINANCIEROS: DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS GENERALES

Un mercado financiero es un lugar en el que las personas, las instituciones o las empresas que necesitan recursos financieros («unidades deficitarias») encuentran a personas, instituciones o empresas que están en condiciones de proporcionar tales recursos («unidades excedentarias») en determinadas condiciones². Supóngase que la persona *A* tiene una idea del negocio, pero carece de recursos, para financiar la inversión necesaria. La persona *B* cuenta con un excedente de recursos pero no encuentra por sí misma oportunidades de inversión y está dispuesta a prestar el dinero. Se reúnen las dos personas y acuerdan que *B* transfiera dinero a *A* a los fines de su negocio, mientras que *A* promete devolver el dinero a *B* con algunos pagos adicionales en efectivo («interés») en el futuro. La promesa de *A* se formula comúnmente por escrito: esta promesa escrita se conoce como activo financiero. *A* es el emisor del activo financiero y *B* (el tenedor del activo) es el inversionista. *B* tiene un derecho jurídico a futuros pagos frente a *A*³.

Este ejemplo muestra que los activos financieros permiten una transferencia de recursos de los «ahorradores» a los «empreendedores»⁴. Más

² Los términos «déficit» y «superávit» unitarios se utilizan aquí en un sentido amplio: una unidad puede estar en situación deficitaria incluso si cuenta con un excedente neto de riqueza financiera, pero no obstante, solicita capital en el mercado financiero al no estar en disposición de utilizar (por cualquier razón) sus propios recursos para fines de inversión. Del mismo modo, una unidad puede estar en una situación de superávit incluso si tuviera que solicitar en préstamo la liquidez de terceros. Por consiguiente, los dos términos no están relacionados con la rentabilidad o la situación financiera de la unidad.

³ Para más explicaciones, véase Fabozzi y Modigliani (1992), pp. 5-6.

⁴ Algunos protagonistas de los mercados financieros no concuerdan con las características de los empresarios, por ejemplo, los consumidores, los bancos (en su función de intermediarios en los mercados financieros) y los gobiernos, pero obtienen préstamos cuyo servicio se realiza mediante fondos de activos redistribuidos, que, en principio, los han recaudado los empresarios.

aún, propician una redistribución del riesgo de pérdida del ingreso relacionada con inversiones en activos tangibles entre los que buscan liquidez y los que la otorgan. Para entender esta función, imagínese la siguiente situación: una unidad está en situación de superávit, pero carece de capacidad empresarial (falta de interés, de conocimientos, de formación, de educación, etc.) Si esta unidad invirtiera su excedente de liquidez en un negocio específico (en activos tangibles), correría un alto riesgo de fracaso (digamos $(\alpha) = 0,95$). La probabilidad de éxito es baja ($1 - (\alpha) = 0,05$)⁵. Supóngase que la unidad con excedentes conoce una unidad deficitaria cuya capacidad (experiencia, conocimientos, formación, educación, etc.) sugieren una alta probabilidad de llevar un negocio acertadamente (con un riesgo de fracaso del negocio de tan sólo $(\beta) = 0,01$) y una probabilidad de éxito de $1 - (\beta) = 0,99$). Ésta es claramente una situación en la que hay que considerar una transferencia de liquidez de la unidad con superávit a la unidad deficitaria, en lugar de llevar uno mismo el negocio (invirtiendo en activos tangibles).

Supóngase ahora una economía importante con numerosas unidades con déficit y con superávit. Las unidades deficitarias están dispuestas a emitir activos financieros y las unidades con superávit están dispuestas a invertir en éstos. Sin embargo, emisores e inversores tienen un grave problema de información. ¿Cómo harán para que concuerden sus preferencias respectivas? ¿Dónde están los negocios rentables? ¿Cuál es el precio «verdadero» de los activos? Sería, sin duda, una gran ayuda que ambas partes supieran dónde encontrar a sus contrapartes. Es muy probable que la falta de información llevara a emisores y a inversores a realizar transacciones ineficientes a precios equivocados, y muchas transacciones, simplemente, no se ejecutarían. Los costos de oportunidad de tal situación serían muy elevados para todos los participantes. El lugar donde se dispone de toda esa información y donde las transacciones incurren en costos mínimos es el mercado financiero.

Recuadro 6.1. Mercado financiero: una definición

«Un mercado financiero es un mercado en el que se intercambian activos financieros, es decir, que se comercian. Es en este mercado donde se determina el costo del capital. Si bien la existencia de un mercado financiero no es condición necesaria para la creación y el intercambio de un activo financiero, en la mayoría de las economías los activos financieros se crean y posteriormente se comercian en algún tipo de mercado financiero organizado» (Fabozzi y Modigliani, 1992).

⁵ En el caso de un contrato de crédito, las probabilidades establecidas indicarían la posibilidad de amortización del capital y de los intereses de la suma transferida.

Las unidades deficitarias pueden esperar que sus instrumentos financieros den cumplimiento a su finalidad deseada —cobrarlos en efectivo— sólo si hay suficiente demanda. Los mercados financieros dependen de la disposición sostenida de las unidades excedentarias para comprar los activos financieros que ofrecen las unidades deficitarias. Esta disposición depende de las expectativas *justificadas* de rendimientos positivos relacionados con esas inversiones. Si los rendimientos esperados de los activos fueran cero o negativos, o si la unidad con excedentes esperara que la inversión de la unidad deficitaria fracasara, sería ventajoso para la unidad con excedentes mantener el efectivo en lugar de entregarlo a la unidad deficitaria. La creación de oportunidades de inversión rentable está en manos de emprendedores activos y capaces cuyas ideas de negocio constituyen los cimientos de unos mercados financieros exitosos.

La noción de expectativas «justificadas» de rendimientos positivos es importante en el presente contexto, y es sinónimo de «según lo que mejor se sabe» de todos los participantes en las transacciones subyacentes. Es decir, que las unidades con excedentes que invierten en activos financieros han de asegurarse en la mayor medida posible de que su dinero no va a perderse y de que el rendimiento de la inversión, por lo menos no será negativo; además, para atraer inversiones, tendrán que superar en competencia a proyectos alternativos de inversiones. Es esta necesidad fundamental de protección del inversor la que ha dado origen a las reglamentaciones de los mercados de valores en todo lo relacionado con la admisión de los instrumentos negociados, la prevención del abuso de informaciones privilegiada, etc. Esas reglamentaciones están dirigidas a evitar el fraude. Si los mercados financieros resultaran fraudulentos, las unidades con excedentes se retirarían más pronto que tarde de los mismos y los mercados se marchitarían. Una de las características distintivas de los mercados de valores de todo el mundo es el grado en que tales reglamentaciones existen y se hacen cumplir (véase La Porta *et al.*, 2000). Uno de los problemas centrales de las decisiones en materia de inversiones de la seguridad social es encontrar mercados que se rijan por reglamentaciones fiables que contribuyan a salvaguardar el valor del ahorro de las personas aseguradas. En la sección siguiente, se describen las características principales de los mercados financieros formales. El Informe Temático 4 proporciona una visión panorámica de la organización, clasificación e instrumentos de los mercados financieros.

6.1.1. Características de los mercados financieros formales

La existencia de mercados financieros formales no es una condición necesaria para la creación y el intercambio de activos financieros. Es obvio que es posible tener y mantener activos financieros sin que exis-

tan mercados financieros institucionalizados. Además, los mercados financieros no son, por lo general, un requisito para iniciar un proceso de inversión en una economía⁶. Sin embargo, si los participantes en el mercado han decidido basarse en los activos financieros como una manera de financiar la inversión, los mercados financieros formales pueden servir de apoyo en el diseño y la negociación de dichos instrumentos⁷. En este sentido, si satisfacen determinados criterios, los mercados financieros formales contribuyen a facilitar la vida de los participantes en el mercado, ciertamente de manera más fácil de lo que sería sin un mercado en orden.

Es habitual que se dé por descontado que los mercados financieros, los formales los informales, *deberían* funcionar bien (es decir, ser «eficientes»); en otras palabras, se supone que contribuyen a la confianza de emisores e inversores. Los emisores (unidades deficitarias) pueden ser el Estado o las empresas privadas, mientras que los inversores (unidades con superávit) son, por ejemplo, los fondos de pensiones.

Según Fabozzi y Modigliani (1992, p. 11), los mercados financieros se consideran eficientes sólo *si* realizan las siguientes funciones:

1. Los mercados financieros descubren los precios de los activos financieros. Los incentivos financieros de las unidades deficitarias para adquirir fondos dependen del rendimiento que requieran las unidades con superávit. Esta característica de los mercados financieros indica de qué manera debería asignarse el ahorro en una economía entre diferentes activos financieros.
2. Los mercados financieros proporcionan un mecanismo para que los inversores vendan activos financieros. En este sentido, ofrecen liquidez. En ausencia de liquidez, el tenedor del activo se verá obligado a mantener un instrumento de deuda hasta que madure y un instrumento de valor hasta que la compañía se liquide. El grado de liquidez es uno de los principales factores que caracterizan a los diferentes mercados financieros.
3. Los mercados financieros reducen y en condiciones de competencia perfecta minimizan incluso los diferentes costos relacionados con las transacciones: búsqueda, información, contrata-

⁶ En las economías modernas, el grueso de las inversiones se financian directamente con los beneficios retenidos y no a través de mercados financieros.

⁷ De hecho, la existencia estable y la negociación de tales instrumentos es un indicador de eficiencia de los mercados (es decir, la minimización del costo de transacción). El hecho de que las instituciones del mercado sean eficientes depende de los costos de oportunidad determinados por los códigos de conducta imperantes en el comportamiento de los negocios, el tamaño del mercado y el medio legislativo. Históricamente, la existencia de bancos y de otros intermediarios financieros puede «racionalizarse» por motivos diferentes.

ción, cumplimiento del contrato y control de los costos del contrato.

Por consiguiente, cuando la gente habla de mercados financieros, suele significar mercados *organizados*. Estos mercados reúnen *eficazmente* a emisores e inversores en activos financieros y les permiten comerciar *eficientemente*. Instituciones del mercado, como los bancos o las bolsas de valores, sirven de *intermediarios* entre los dos lados del mercado. En el desempeño de su función, los intermediarios financieros apoyan el crecimiento económico al hacer concordar las preferencias de emisores e inversores a un bajo costo.

En la práctica, el funcionamiento eficiente de los mercados financieros es de gran importancia para la inversión de las reservas de la protección social. A los gestores financieros de los sistemas de protección social no les basta con confiar en los atributos teóricamente positivos de los mercados financieros; deben hacer un control del funcionamiento real de los intermediarios financieros, es decir, que han de comprobar si la realidad se ajusta a la teoría. Como elemento de este proceso de control, los administradores de la protección social tienen la obligación de determinar no sólo en qué tipo de instrumentos han de invertir, sino también en qué mercado o mercados específicos. Si la legislación nacional pone límites a su elección de mercados, tienen la obligación de averiguar si los mercados que están a su alcance funcionan adecuadamente, es decir, si, por lo menos, operan de acuerdo con la mejor «práctica» internacionalmente reconocida. Si se encuentran con operaciones deficientes, que fallan, o que no llegan a ser óptimas, los administradores de la protección social deberían hacer uso al grado máximo posible del poder adquisitivo de su institución para que se emprendieran mejoras. Las demandas para mejorar la rentabilidad tendrían que plantearse a la bolsa de valores o a la propia gerencia del banco, así como a los socios comerciales registrados en la bolsa. Este tipo de intervención es en gran parte independiente del volumen de las reservas a invertir. Incluso reservas a corto plazo relativamente pequeñas para contingencias pueden emplearse para ejercer una influencia. El poder de compra de las grandes reservas, ya sean las vigentes, o las que se espera que se acumulen en regímenes de pensiones de capitalización total o parcial, pueden añadir un peso considerable a la intervención de los gestores financieros de los sistemas de protección social.

En el caso de reservas de pensiones orientadas al largo plazo, los mercados financieros formales deberían operar eficientemente no sólo hoy, sino también en el futuro. Lo mismo cabe decir de la estabilidad del volumen negociado. Si, por cualquier razón, los participantes tuvieran que retirarse del mercado, los administradores del fondo de pensiones tendrían que hacer frente a un entorno desorganizado e incurrirían,

así en costos enormes de búsqueda y de información, al tratar de invertir las reservas de la institución o de liquidar los fondos acumulados.

La operación de los modernos mercados financieros se fundamenta en la aceptación societaria general y en que las autoridades del estado hagan respetar los derechos de propiedad en los países que se rigen por la legislación civil (o por variantes de la misma) en el continente europeo o por el derecho consuetudinario en el mundo anglosajón⁸. Estas tradiciones jurídicas establecen que, en principio, cada una de las partidas de las existencias de activos fijos⁹ de una economía es propiedad de alguien¹⁰, siendo el propietario el Estado, una empresa o un individuo. Es decir, que cada propietario de un certificado (un «documento», que, en caso de propiedad del Estado, puede ser una ley) que dispone que éste posee el activo fijo especificado. La venta o la compra de un activo fijo tiene como paralelo el intercambio de documentos que estipulando la propiedad respectiva. En este sentido, todo contrato o certificado individual que determina la propiedad puede ser considerado como un activo financiero pero, claro está, no todos estos activos (derechos de propiedad) se negocian en general en los mercados financieros^{11, 12}. En condiciones de competencia perfecta, los valores de los activos fijos son iguales que los valores de los documentos^{13, 14}. Esta relación —que en realidad sólo es hasta cierto punto verdadera— allana el camino para una interpretación de los activos financieros en un contexto macroeconómico (véase el Informe Temático 4).

Desde el punto de vista de la inversión de las reservas de la protección social, especialmente al tratarse de regímenes de pensiones de

⁸ Véase, por ejemplo, La Porta *et al.* (2000).

⁹ Una lista útil de activos fijos puede encontrarse en Comisión de las Comunidades Europeas *et al.* (1993), p. 223.

¹⁰ En aras de la simplicidad, prescindimos aquí de casos «patológicos» de derechos de propiedad no comprobados o no existentes.

¹¹ Además, no todos esos contratos (derechos) crean una corriente positiva de ingresos a sus titulares.

¹² En este contexto, la palabra «activo financiero» se utiliza aquí en su sentido más amplio no especificado. Para convertirse en un activo financiero que fuese aceptado para su negociación en mercados reglamentados, ese activo financiero no especificado tendría que satisfacer un cierto conjunto mínimo de criterios de seguridad.

¹³ En principio, estas consideraciones son verdaderas no sólo para economías de mercado, sino también para los antiguos países comunistas (incluidos los pocos todavía existentes). En estos últimos casos, se puede decir que la legislación respectiva (estableciendo la propiedad del pueblo de los medios de producción) es el «activo financiero» que refleja el valor y la propiedad de (la totalidad de) los activos fijos de la economía socialista. Por supuesto, fijar el «valor» podría resultar una misión imposible.

¹⁴ Se trata de una declaración fuerte que (empíricamente) es verdadera solamente en el largo plazo. Tiene en cuenta (y lo reconoce explícitamente) la existencia de «burbujas» en el mercado de valores, pero sostiene que existen mecanismos de mercado incorporados que hacen estallar las burbujas, más tarde o más temprano, para restablecer la concordancia entre el valor «real» y el valor «en libros» de la economía. Consideramos la caída de 2000-01 de los mercados como prueba de este supuesto.

capitalización parcial o total, pero hasta cierto punto también en el caso de las reservas a corto plazo para gastos imprevistos, los requisitos de eficiencia antes mencionados de los mercados financieros han de suponerse vigentes en un horizonte a largo plazo. En virtud de su potencialmente enorme poder adquisitivo, los regímenes de protección social pueden contribuir por sí mismos a mantener estas condiciones en el largo plazo.

6.1.2. Contexto macroeconómico y función de los mercados financieros

En esta sección, se ofrece una breve explicación de la función y de la posición de los mercados financieros en un contexto macroeconómico¹⁵ de flujo de fondos. Vinculando el lado de la oferta («ahorradores») y el lado de la demanda («empresarios») de dinero, los mercados financieros pueden asumir una posición significativa en la generación de la prosperidad económica. Comenzaremos con una explicación un tanto estandarizada del proceso productivo, de sus resultados y del uso que se hace de estos últimos. Gran parte de la explicación se refiere a la Figura 6.1, que bosqueja los elementos básicos del proceso productivo y su relación con los mercados financieros.

Los dos factores ordinarios de producción son el trabajo empleado («mano de obra») y las existencias de activos fijos¹⁶ —tangibles e intangibles— («capital en acciones»). La dirección (de empresas, instituciones, etc.) combina estos dos factores para poner en marcha el proceso de producción. El resultado del conjunto de la producción dentro de las fronteras de un determinado país es su producto interior bruto (PIB)¹⁷, que mide el ingreso de los factores de producción y el costo de la producción. El PIB se asigna a los dos factores de producción, de acuerdo con su contribución relativa a ese resultado¹⁸. El factor de producción

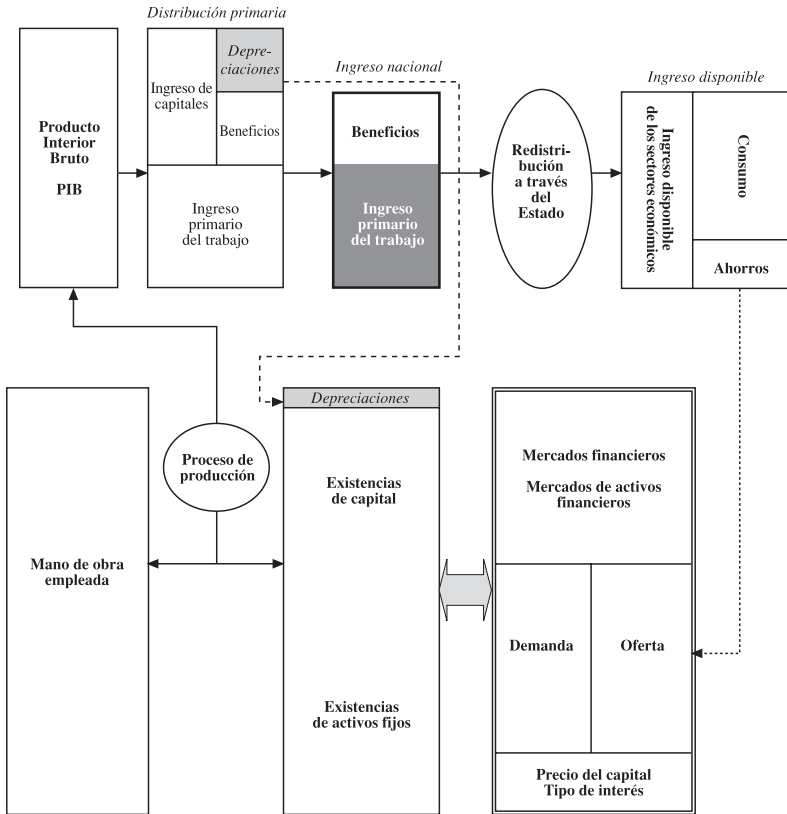
¹⁵ Se aconseja a los lectores que no estén familiarizados con la teoría económica básica de flujos de fondos que se remitan a un libro de texto moderno estándar de teoría macroeconómica. Esto no sólo les ayudará a seguir este análisis con más facilidad, sino que ampliará también la perspectiva de aquéllos que son o serán responsables de la inversión de las reservas de la protección social en los mercados financieros.

¹⁶ Los activos fijos incluyen viviendas; otros edificios y estructuras; maquinaria y equipo; activos cultivados (tierras, árboles y ganado); exploración de minerales; programas informáticos, originales de entretenimiento, literarios o artísticos.

¹⁷ Se trata, por supuesto, de una simplificación: el PIB es en realidad la diferencia entre productos e insumos, los cuales han de estar significativamente definidos. Además, el PIB no es sino la medida de los resultados de la actividad económica más conocida y utilizada. Pueden encontrarse pormenores sobre otras medidas en Comisión de las Comunidades Europeas *et al.* (1993), pp. 121-156.

¹⁸ La determinación teórica de lo que constituye una participación «justa» de remuneración atribuida a los factores de producción, es un problema clásico de teoría económica.

Figura 6.1
MERCADOS DE FACTORES, PIB, ACTIVOS FIJOS Y FINANCIEROS



Fuente: OIT.

mano de obra recibe su parte en forma de ingresos del trabajo, y el factor de producción capital, como ingresos del capital.

Algunos de los bienes y servicios producidos han de ser canalizados de vuelta a las existencias de bienes tangibles, a fin de reemplazar el consumo de partes de los mismos durante el proceso de producción (como resultado del deterioro físico, de la obsolescencia normal o de los daños accidentales normales). El resto, llamado habitualmente «ingreso nacional», queda disponible para su asignación a los propietarios de los dos factores de producción en forma de beneficios (ingresos de los

propietarios del capital) y salarios (ingresos de los empleados). Una vez asignado al capital y al trabajo, el ingreso nacional está disponible para las actividades redistributivas del Estado, fundamentadas, entre otras cosas, en la legislación tributaria, los presupuestos del estado y las disposiciones de protección social. Esas actividades influyen en la situación económica de todos los sectores de la economía —empresas, unidades familiares privadas, el propio Estado—: después de la intervención estatal, el ingreso disponible de todos los sectores es diferente de los que había sido antes. El «ingreso disponible» es la cantidad de recursos de la que disponen los sectores respectivos para gastarla en consumo, inversiones y en el ahorro derivado del ingreso disponible que no se ha gastado, que constituye el flujo de la economía real a los mercados financieros.

El «ahorro» es la cuantía de los ingresos disponibles para su utilización en los mercados financieros¹⁹. Es decir, que las unidades con excedentes ofrecen (es decir, ofertan) ingresos no gastados a las unidades de la economía que se encuentran en déficit y, que por tanto, procuran recursos. La relación entre oferta y demanda es la que determina el precio de los instrumentos negociados en el mercado financiero.

El ahorro, si se canaliza a través de los mercados financieros a inversiones en acciones de capital, puede contribuir al crecimiento económico. Se entiende que el crecimiento de la economía depende de las existencias crecientes de activos fijos²⁰. El capital social aumenta mediante inversiones en bienes tangibles realizadas por las empresas y el Estado. Estas inversiones pueden financiarse con los recursos propios de los sectores y/o mediante la emisión de instrumentos de deuda y/o de valores a través de los mercados financieros.

En este contexto, es importante notar que en el mundo industrializado, durante la década de 1980, la mayor parte de los recursos para financiar las inversiones del sector privado procedieron de beneficios retenidos por las compañías (es decir, no distribuidos a sus propietarios en forma de dividendos). Una comparación entre Alemania, Japón, el Reino Unido y los Estados Unidos durante el período 1980-89 muestra que entre un 71% (mínimo, Japón de 1985 a 1989) y un 100% (máximo, Estados Unidos de 1985 a 1989) de las inversiones de los negocios, se financiaron de los beneficios retenidos. El análisis muestra también que

¹⁹ Simplificamos una vez más. El ahorro, en un contexto de contabilidad nacional, es todo el ingreso disponible (producción) no utilizado para el consumo. Por ejemplo, la producción no vendida se considera «inversión en existencias» (= ahorro). Estos detalles se pasan aquí por alto.

²⁰ Se supone que el crecimiento de las existencias de capital es el resultado de inversiones que se mueven a lo largo de la «frontera tecnológica», es decir, la tecnología más reciente posible.

durante el mismo período, en el Reino Unido y en los Estados Unidos incluso se recompraron de los mercados más acciones comunes (en términos de valor) que de las recién emitidas²¹.

Estos hallazgos cuentan con el apoyo de una reciente investigación fundamentada en el Banco Mundial²², que muestra que la emisión de valores (ofertas públicas iniciales, u OPI) durante el período 1991-1995 se niveló en cerca del 1,4% del PIB en los mercados emergentes, en el 2,8% del PIB en los países «tigres asiáticos», el 1,0% en el G4 y, en el conjunto de esos tres, en cerca del 1,5% del PIB. Estas cifras contrastan claramente con los ratios nacionales de inversión global que en las regiones citadas oscilaron entre el 20 y el 35% del PIB. Es posible que ya no sean un reflejo exacto de la estructura financiera de los últimos años de la década de 1990 cuando la emisión de valores como medio para obtener fondos fue incluso más destacada. Sin embargo, con la posible excepción del llamado «nuevo mercado», puede suponerse perfectamente que los beneficios retenidos sigan, y seguirán siendo, la fuente principal de financiación de las inversiones empresariales.

Por tanto, en la mayoría de los casos, la expansión del negocio privado sólo dependerá de la emisión de activos financieros si la inversión en activos tangibles no puede financiarse con recursos propios. El propietario de un negocio tiene que encontrarse en una situación financiera deficitaria antes de poder emitir una demanda financiera contra su empresa (o contra él mismo personalmente) con el fin de contar con la liquidez necesaria. Tan sólo aquellas inversiones que no puedan cubrirse con recursos propios habrán de depender de los servicios de los mercados financieros²³. Es sobre todo en etapas de innovaciones tecnológicas o de otras innovaciones del mercado que las unidades deficitarias pueden necesitar el apoyo de las unidades con excedentes²⁴. En cualquier caso, esas inversiones innovadoras pueden ser a menudo especialmente riesgosas al no tener seguridad de que serán aceptadas por los mercados.

²¹ Von Hagen y von Stein (eds.) (2000), p. 412, Figura 94.

²² Aylward y Glen (1999), Tabla A.1 (Primary Market Activity).

²³ En teoría, los empresarios invierten su dinero en esos proyectos de inversión que prometen los más altos rendimientos. Si el negocio no es el suyo propio, podrían prestar el dinero al proyecto con el beneficio más alto y, al mismo tiempo, podrían encontrar un inversor para sus propios proyectos fuera del propio negocio (ya sea por diferente consideraciones de aversiones al riesgo, por falta de información sobre terceros, etc.). Se utiliza a veces este argumento para explicar las grandes cantidades observadas de flujos de capital bruto y, sin embargo, pequeños flujos de capital neto.

²⁴ Uno de los contribuidores más creativos en teorías sobre los papeles mutuos de empresarios innovadores y mercados financieros en las economías modernas fue Joseph A. Schumpeter. En su *Teoría del Desarrollo Económico* (1911), Schumpeter sostenía básicamente que los empresarios crean innovaciones técnicas y financieras ante la competencia y la caída de los beneficios, y que son estas actividades las que inducen el desarrollo económico.

Si la inversión financiada a través de los mercados financieros tiene éxito²⁵ (en el sentido de que el producto o el servicio puede venderse), se añade a las existencias de capital de la economía. De lo contrario, tendrá que ser cancelada y la inversión financiera de la unidad con excedentes se dará por perdida. Las probabilidades que se perciben de éxito o de fracaso influyen en el precio de los activos en el mercado financiero.

Aparte de su poder legislativo para dar forma al marco del mercado, el Estado, como deudor considerable del mercado, desempeña un papel relevante en la determinación del tamaño y de la evolución de los mercados financieros. Mientras se encuentre en una situación deficitaria, el Estado no puede sino ofrecer continuamente demandas financieras (instrumentos de deuda) para cobrar el dinero faltante. Mientras estas demandas financieras se utilicen para financiar inversiones públicas, la base productiva de la economía se estará ampliando (suponiendo que las inversiones públicas son directa o indirectamente productivas). Como en el caso de la empresa privada, esas inversiones contribuyen a la expansión económica²⁶. Dado que la expansión económica aumenta los ingresos fiscales, pero puede ofrecer también la oportunidad de ampliar su base impositiva, el Estado puede amortizar su deuda o, al menos, pagar intereses de forma regular.

6.2. NATURALEZA Y ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS RESERVAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

El tipo y el número de los fondos de la seguridad social puestos en marcha en diferentes países, son muy variables. En términos generales, existe una relación entre el nivel de desarrollo económico y las tradiciones históricas de la gobernanza (por ejemplo, estructura de gobernanza federal frente a estructura de gobernanza centralizada) y el número y la estructura de los fondos de la seguridad social en un país. Los países altamente desarrollados presentan a menudo una multitud de regímenes

²⁵ Se considera aquí que una inversión tiene éxito si genera ingresos que permitan por lo menos devolver la cantidad prestada más los intereses. Éste es un requisito mínimo. Se esperaría normalmente que una inversión generara ingresos en la medida en que dejara un beneficio que pudiera ser (parcialmente) reinvertido.

²⁶ Si las entidades públicas y privadas compiten por los recursos, se sospecha de inmediato de los efectos desplazados. Es probable que los acreedores prefieran deuda soberana por ser más bajos los riesgos de no servir la deuda y de quiebra (dependiendo de la reputación del deudor) y, sin embargo, las inversiones públicas no tienen que seguir necesariamente los mismos principios de maximización del rendimiento como en las inversiones de los negocios privados. Los deudores públicos pueden atraer inversiones porque ofrecen mejores condiciones de intereses y de servicio de la deuda, pero pueden tener registros inferiores de eficiencia en comparación con los negocios privados, dando lugar a una asignación menos que óptima de las inversiones.

sociales, mientras que no es raro que los países menos desarrollados sólo cuenten con uno o dos de tales regímenes. Las antiguas economías de planificación centralizada (conocidas como «economías en transición») con sus regímenes uniformes heredados de la centralización, se sitúan en algún punto medio entre esos dos extremos.

El problema (y las soluciones) de invertir las reservas de la seguridad social dependen en gran medida del tipo de régimen social que se considere y del entorno socioeconómico de los países en que operan. Los problemas difieren ampliamente entre los fondos de pensiones y los seguros de desempleo; existen diferencias entre los regímenes basados en cotizaciones individuales y los que se financian de los impuestos generales. Tipos similares de regímenes pueden afrontar diferentes problemas de inversión, dependiendo del nivel de desarrollo económico de sus países anfitriones. Pueden requerirse soluciones diferentes en los países que atraviesan una hiperinflación y altas tasas de desempleo respecto de otros países que gozan de pleno empleo y de tasas de inflación aceptables.

Sería imposible abarcar aquí la mirada de posibles combinaciones. Nuestro enfoque está centrado en la distinción entre fondos con una inversión orientada al largo plazo y aquellos orientados al corto plazo. Los fondos clásicos con un horizonte de inversión a largo plazo son fondos de pensiones de capitalización total o parcial; la orientación a corto plazo es característica de los regímenes de seguridad social financiados mediante el reparto, que casi siempre recaudan reservas en metálico sólo con carácter de contingencia («amortiguador»). Todas las consideraciones se basan, en general, en un supuesto de bajo nivel de inflación. En la Sección 6.7, sin embargo, se prestará especial atención a los problemas de inversión de los regímenes de seguridad social en países con mercados financieros subdesarrollados y a menudo con una inflación inestable.

6.2.1. Fondos a largo plazo frente a reservas transitorias

Ambos conceptos —«fondos a largo plazo» y «reservas transitorias»— son imprecisos y hasta cierto punto enigmáticos. Mientras que el primero sugiere estabilidad durante un largo período de tiempo, el segundo refleja expectativas de irregularidad y de fluctuación durante períodos cortos. Esta comprensión intuitiva de los dos términos se justifica en el siguiente sentido: existen fondos (como, por ejemplo, los fondos de pensiones) que, por su propia naturaleza, hacen promesas jurídicas de larga duración a cada uno de sus afiliados. Los individuos dependen hoy de la disponibilidad de recursos del fondo durante un período potencialmente extendido hasta un punto distante del futuro. Si

es de política social satisfacer estas promesas en base a los activos acumulados, entonces la disponibilidad de estos fondos, en términos absolutos y por su propia estructura, así como su maximización, tiene que estar garantizada durante un largo período. Este requisito implica una orientación a largo plazo con respecto a la gestión de dichos fondos, es decir, la aplicación de políticas de inversión «correctas». En la aplicación práctica de estas políticas de inversión, los activos totales acumulados en un fondo a largo plazo, o en partes del mismo, pueden ser verdaderamente renovados en períodos cortos y, en este sentido, sólo serían de naturaleza transitoria.

Otros tipos de fondos solamente hacen promesas de corto plazo a sus miembros, en el sentido de que los fondos se ofrecen para que estén disponibles en cualquier momento, aunque sólo por breves períodos de tiempo. Legalmente, las garantías de prestación de dichos fondos sólo se extienden a períodos relativamente cortos; en el caso de los regímenes de desempleo, por ejemplo, hasta unos tres años (Alemania). Esta clase de fondos, por su propia construcción, necesita sólo reservas relativamente pequeñas, y aun ni éstas²⁷, y un grado de sofisticación relativamente limitado en lo que respecta a las estrategias de inversión. De igual manera, puede requerirse que un régimen de pensiones de reparto acumule únicamente una reserva mínima para contingencias al comienzo de cada año fiscal; en la práctica, esta reserva puede reducirse a una simple cuenta bancaria con escasa actividad (ofreciendo, de este modo, elementos de estabilidad a largo plazo). Los problemas y estrategias de inversión se analizan aquí, por tanto, bajo aspectos de práctica diferente en relación con las dimensiones temporales legales de las promesas.

6.2.1.1. Fondos de pensiones

Las estrategias de financiación de las pensiones suponen, por lo general, la siguiente evolución estilizada del fondo: durante el período activo de ahorro —idealmente desde los últimos años de la adolescencia hasta los 60-65 años de edad— los fondos que se van acumulando se invierten en los mercados financieros. Suelen preferirse las inversiones en valores, porque con ellas se esperan tasas de rendimiento más altas en el largo plazo²⁸. Sin embargo, los rendimientos son inestables. Por

²⁷ Podría advertirse que los movimientos de las compañías privadas de seguros en la década de 1990 dirigidos a la introducción de seguros privados de desempleo de capitalización total se han estancado. Ello se debe a que, salvo que se financien con carácter de solidaridad social, las cotizaciones individuales de los afiliados tendrían que ser de un nivel alto prohibitivo.

²⁸ Hay un argumento teórico que respalda esta expectativa, estableciendo que las compañías, una vez que salen a bolsa, están obligadas a ser también especialmente rentables en el futuro, pues en caso contrario perderían valor de mercado y ya no serían

consiguiente, en un determinado momento antes de la jubilación, estas inversiones se convierten habitualmente en valores de renta fija que garantizan un flujo constante o indexado (obligado por norma) de ingresos durante el tiempo de vida esperado tras la jubilación. Este patrón se relaciona, en términos generales, tanto con los regímenes de PD como con los de CD. Por consiguiente, los sistemas de pensiones de capitalización han de depender de la existencia de mercados financieros diversificados que ofrecen tanto valores como títulos de renta fija.

Determinar el momento oportuno para cambiar los activos de acciones a bonos es un problema estándar en la gestión del fondo de pensiones. No entenderlo así equivale siempre a que el afiliado al fondo sufra pérdidas. La solución a este problema depende, en gran parte, de la experiencia y la profesionalidad de la administración del fondo. Su éxito, sin embargo, depende igualmente de la fiabilidad y continuidad de las políticas macroeconómicas (políticas monetaria, fiscal, de mercado del trabajo, etc.) orientadas al crecimiento, que suelen quedar fuera del alcance de los administradores. La inestabilidad de los mercados de valores, especialmente cuando es irregular, disminuye las posibilidades de evitar pérdidas. Los problemas tan extendidos de mantener los valores de los fondos de pensiones vigentes en todo el mundo desde 2001 prueban este punto. Por el contrario, la inestabilidad en diferentes mercados que siguen patrones regulares, puede incluso contribuir a disminuir el riesgo de pérdidas en las carteras del fondo, si la composición de sus activos es la adecuada (para este tema véase la Sección 6.4.3). Otro problema es el de preparar una cierta estructura de cartera, de acuerdo con una estrategia de inversión predefinida (véase la Sección 6.6). Las elecciones de inversión que han de realizarse en este caso, pueden beneficiarse de los instrumentos analíticos que se presentan en la Sección 6.5, que ayudan a valorar los activos en base a las perspectivas de la compañía emisora.

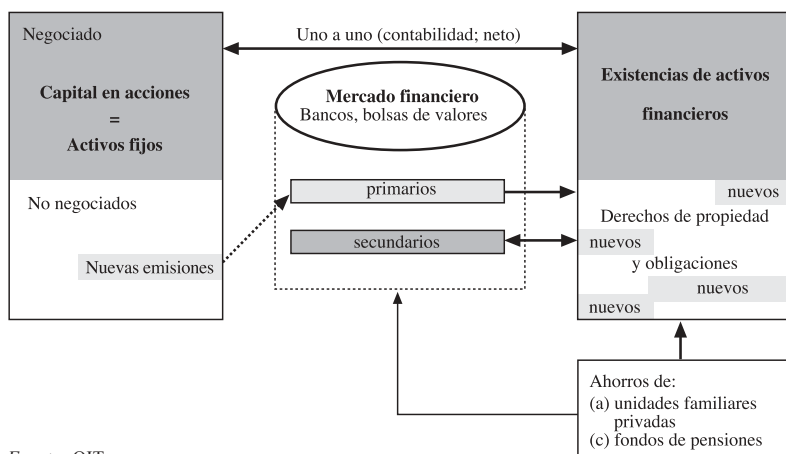
Un aspecto distinto de la gestión de los activos del fondo de pensiones se refiere a los enfoques predominantes en el país en cuanto a las estrategias de financiación de las inversiones de las empresas privadas o del Estado. Especialmente durante la etapa de construcción de los regímenes de pensiones de capitalización total, es importante para los mercados formales atraer un número siempre creciente de OPI de empresas productivas y rentables. La razón estriba en el enorme tamaño potencial de los fondos de pensiones relacionado con la capitalización incorporada en los mercados financieros. Es de esperar que, con una amplia oferta sostenida de dinero a través de los crecientes fondos de pensiones, disminuya la rentabilidad de los proyectos de inversiones

capaces de financiar la expansión del negocio aprovechando los ahorros de los inversores privados e institucionales.

disponibles, puesto que los más rentables serían los primeros que se elegirían. Si no llega a materializarse el número mínimo adecuado de OPI, el creciente poder adquisitivo del número cada vez mayor de fondos de pensiones puede resultar excesivo en comparación con el volumen de las nuevas emisiones del mercado, con lo que se introducirían tendencias inflacionarias en los mecanismos de precios de los activos financieros. Las burbujas que se formarían en el precio del activo, se producirían típicamente cuando los crecientes fondos de pensiones encontraran un número y un volumen estancado de instrumentos financieros emitidos. En tal caso, los aumentos de precios no reflejarían un cambio en el valor fundamental de los activos fijos subyacentes²⁹, sino que obedecerían simplemente al impulso de un exceso de demanda³⁰.

Figura 6.2

ACTIVOS FIJOS Y MERCADOS FINANCIEROS



Fuente: OIT.

²⁹ Esto es lo que sucedió obviamente con los precios de las acciones de la «nueva economía» durante los últimos años de la década de 1990.

³⁰ El proceso de corregir esas burbujas de precios puede redundar en situaciones económicas peligrosas. Ejemplos de tales correcciones de precios a la baja pueden encontrarse en Japón (que ha estado sufriendo económicamente desde comienzos de la década de 1990 a partir de la burbuja de precios anterior en los mercados nacionales de bienes inmuebles) y en los numerosos bancos y otros «actores globales» cuyas estrategias de inversión nacionales e internacionales se basaban en el supuesto de nuevos aumentos de los índices de los mercados de valores. Ante las expectativas fallidas desde 2001, están actualmente en proceso de anular los activos en sus balances generales; en algunos casos, esto ha tenido implicaciones espectaculares en la evolución de sus beneficios y, lo que es especialmente importante desde el punto de vista de la política social, dio lugar a considerables caídas del empleo.

La Figura 6.2 ayuda a aclarar el argumento, esquematizando las consideraciones macroeconómicas del posible volumen de existencias de activos financieros en relación con el capital social.

El recuadro de la izquierda representa las existencias del capital fijo, parte de las cuales se han vendido provechosamente a unidades con excedentes en forma de activos financieros (sombreado oscuro, tanto en el recuadro izquierdo como en el derecho). El valor de los derechos de propiedad de estas partes de los activos fijos, se «representa» en los mercados financieros. Se negocian en el mercado secundario. Los precios de los activos financieros en el mercado secundario se determinan, en principio, de forma independiente de la emisión inicial en virtud de las leyes económicas de la oferta y la demanda. Después de su compra, estos activos se mantienen en las existencias de los inversores³¹.

Se emiten en el mercado primario nuevos y adicionales activos financieros por (i) entidades comerciales ya existentes que desean entrar en el mercado o expandirse invirtiendo en activos fijos, (ii) el Estado, que procura dinero para cubrir los déficit, o (iii) nuevas entidades comerciales.

Esta relación de espejo entre existencias de capital tangible y activos financieros acumulados es útil para anticipar los efectos económicos de los crecientes fondos de pensiones que invierten en los mercados financieros. Si el volumen de emisiones adicionales no coincide con el volumen de cotizaciones recaudadas por los fondos de pensiones (representado por el recuadro de la parte inferior derecha en la Figura 6.2), han de esperarse precios inflacionarios de los activos financieros. Los activos financieros sobrevaluados plantean la amenaza de una futura consolidación que dé lugar a una pérdida importante del dinero invertido. Los fondos de pensiones están obligados por ley a proteger de esta amenaza al dinero de los cotizantes; sin embargo, un rápido crecimiento de sus reservas podría crear por sí solo burbujas de precios que necesitan ser invertidas.

Estas consideraciones cobran especial significación en el paradigma de la política fiscal neoconservadora de la década de 1990 de tener por objetivo un superávit en los presupuestos públicos. Suponiendo que el paradigma se hace realidad en la práctica, la financiación a gran escala de las pensiones tendría que arreglárselas sin uno de los principales emisores de instrumentos financieros *seguros* en los mercados primarios, es decir, el Estado, ya que se iría retirando gradualmente³². La

³¹ El caso en el que no se encuentra comprador para toda o para parte de la emisión es equivalente, en este contexto, a la no emisión.

³² El Banco Mundial ha expresado de manera indirecta su preocupación al respecto. En relación con la crisis asiática de finales de la década de 1990, se sostuvo que, gracias a los excedentes presupuestarios, los gobiernos dejaban de ejercer un papel principal en el desarrollo de los mercados de renta fija. Véase Del Valle Borraez *et al.* (1998).

estructura de la cartera de los fondos de pensiones tendría que cambiar necesariamente hacia inversiones posiblemente *más arriesgadas* del sector privado, a escala tanto nacional como internacional.

6.2.1.2. Reservas de contingencia

Las reservas de contingencia cubren los desequilibrios temporales de ingresos y gastos en los regímenes de la seguridad social que otorgan prestaciones de corta duración. El nivel de tales reservas puede definirse de acuerdo a la ley como una determinada cantidad, absoluta o relativa, de gasto corriente (medido, por ejemplo, al término o al principio del año fiscal) o de otro modo. Por ejemplo, la legislación puede establecer que las reservas al finalizar el año tienen que corresponder a uno, tres, seis o doce meses del gasto real anterior o del esperado para el ejercicio fiscal siguiente. El nivel de reservas de contingencia adecuado, depende de diversos factores. Entre ellos, los más destacados son la situación económica general del país (con un PIB creciente, frente a un PIB estancado o incluso en declive; precios estables frente a inflación, etc.) y, en especial, la calidad del sistema financiero general del país, representadas, entre otras cosas, por la eficacia y la eficiencia de sus intermediarios financieros. Puede afirmarse, como regla práctica, que cuanto más estable sea la situación económica de un país y/o mejor sea el funcionamiento de sus intermediarios financieros, tanto más bajo será el nivel en el que pueda fijarse la reserva de contingencia, y viceversa³³.

En todo caso, las inversiones de reservas de contingencia requieren un tratamiento diferente del de los fondos orientados al largo plazo. Por su propia naturaleza, dichas reservas han de mantenerse líquidas, ya que podrían hacerse necesarias en plazos muy cortos. En principio, ello no excluye la inversión en valores, siempre que haya liquidez en los mercados financieros. Sin embargo, si los activos financieros de una reserva de contingencia incluyen elementos especulativos, podría esto dar lugar a pérdidas que comprometerían el carácter de seguro contra riesgos de la reserva.

Por consiguiente, la inversión segura a corto plazo se aprovecha, en general, de los instrumentos que brindan los mercados monetarios, incluido el depósito de las reservas en efectivo en cuentas, normalmente sin rendimiento, de los bancos comerciales; empero, el poder de negociación de los grandes fondos podría incluso dar lugar a un modesto ingreso en concepto de intereses de dichas cuentas. También pueden depositarse las reservas de la seguridad social en cuentas fiduciarias de

³³ Con mucha frecuencia, el funcionamiento frente al mal funcionamiento de la economía de un país y la eficacia frente al fracaso de sus intermediarios financieros, están correlacionados positivamente.

organismos públicos o de otras instituciones de seguridad que supervisan el depósito como fideicomisarios. Para proteger las reservas durante un determinado período de tiempo, los préstamos a los gobiernos negociados individualmente fuera del mercado financiero público, pueden ofrecer a veces otra oportunidad para colocar depósitos.

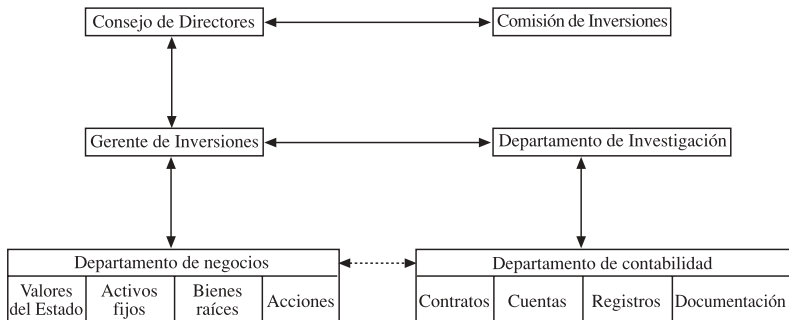
6.2.2. Organización institucional de la administración de las reservas

Las reservas suelen administrarse en un departamento específico de inversiones de los regímenes de protección social. En el sentido más amplio, ese departamento tiene dos funciones: mantener la inversión del fondo a la par con la estrategia de inversión elegida, y asegurar la contabilidad apropiada del fondo, sus ganancias y sus pérdidas³⁴.

En la mayoría de los casos, se coloca al frente de los regímenes de protección social a un director o a un consejo de dirección con poca o ninguna experiencia en inversiones. Sin embargo, la práctica de la inversión ha de estar incorporada en una política y en una estrategia de inversiones establecida en un documento escrito y que constituye el marco de acción del departamento de inversiones (llamado a veces «Declaración de política de inversiones»). Un régimen de seguridad social, por tanto, requeriría normalmente un órgano consultivo en inversiones («Comité de inversiones» o «Mesa Consultiva») para formular la estrategia de inversión con carácter periódico.

Figura 6.3

ORGANIZACIÓN DE UN DEPARTAMENTO DE INVERSIONES



Fuente: Day y Jamieson (1980), p. 206.

³⁴ Para más detalles, véase por ejemplo, Day y Jamieson (1980), p. 199.

La cuestión de si un fondo de seguridad social cuenta con un departamento propio e integrado de inversiones o de si las tareas de inversión se subcontratan a una institución independiente, depende del tamaño de las reservas del fondo y de la capacidad del fondo para atraer y retener a especialistas en inversiones. La Figura 6.3 presenta una estructura sencilla de departamento bajo el supuesto de que hay que invertir grandes volúmenes y se requiere, para ello, un departamento integrado en la institución de seguridad social.

6.3. PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA INVERSIÓN

La OIT ha resaltado tradicionalmente cuatro principios básicos por los que debería regirse la inversión de los fondos de la seguridad social³⁵. Los tres primeros son los mismos que los que se refieren a otras instituciones fiduciarias: seguridad, rendimiento y liquidez. Sin embargo, una vez satisfechas estas condiciones básicas, debería considerarse también otro factor que refleje las responsabilidades y la importancia de los regímenes de protección social en la economía nacional: la utilidad económica y social.

6.3.1. Seguridad

La seguridad es el requisito primordial. Se ha confiado a una institución de seguridad social la administración de la propiedad de otras personas. En consecuencia, han de cumplirse normas muy estrictas en lo que atañe a la seguridad y al control de las inversiones. En el primer caso, el organismo de seguridad social debería garantizar la seguridad formal (esto es, que se recupere el valor nominal del capital invertido) y el pago regular de intereses. Sin embargo, la seguridad formal no es suficiente si, entre tanto, el valor del dinero se deprecia. Así, el organismo a cargo de la inversión debería tratar de mantener el valor real de las cantidades invertidas, así como su rendimiento real. La seguridad real reviste especial importancia para las reservas técnicas de los regímenes de pensiones, aun cuando el riesgo de devaluación esté también presente en la inversión de reservas de contingencia en regímenes de prestaciones de corta duración. Estas consideraciones han inducido a algunos organismos de seguridad social a colocar sus fondos en inversiones de valor variable, es decir, en acciones de capital y en bienes inmuebles. Es obvio que dichas inversiones deberían realizarse con suma prudencia y bajo estricto control; como son vulnerables a las variaciones económicas, sólo debería asignarse a ese tipo de inversiones un determinado porcentaje de los fondos.

³⁵ Véase OIT/AISS (1997), pp. 101-103.

Otro argumento propuesto a este respecto es que la inversión en valores variables exige un conocimiento integral del mercado de capitales y de la gestión de los bienes inmuebles. Este tipo de inversión involucra a menudo un elemento especulativo que un organismo de seguridad social cuya función principal es la promoción del bienestar social debería evitar. Otra consideración en las decisiones de inversión es la seguridad de las inversiones en caso de insolvencia de empresas no estatales. Los instrumentos de deuda tienen prioridad, por lo general, sobre los instrumentos de capital contable cuando se procede a la liquidación de los activos remanentes de empresas insolventes.

6.3.2. Rendimiento

El beneficio o rendimiento de la inversión es también esencial, incluso si, en el caso de las reservas de contingencia para prestaciones de corta duración, no es de primordial importancia, ya que suele ser pequeño. Sin embargo, el beneficio ofrecido debería regir la elección de activos comparables en los que invertir las reservas de la seguridad social. Habiendo dado prioridad a un alto grado de seguridad en la inversión, la relación entre riesgo y rendimiento sugiere que los ingresos de la inversión no serán muy considerables. En todo caso, el beneficio no puede tener una gran influencia en el equilibrio financiero del régimen. Por consiguiente, no es necesario que la inversión de la reserva de contingencia procure inversiones con el rendimiento más alto, puesto que la principal consideración en la colocación de estos fondos es la liquidez. Por otra parte, en lo que concierne a las reservas técnicas de un régimen de seguro de pensiones, el rendimiento es de importancia fundamental. Como ya hemos visto, los cálculos actuariales se fundamentan en el tipo de interés que se supone para el largo plazo. Es evidente que la inversión de la reserva técnica ha de devengar el interés que corresponda por lo menos al tipo técnico de interés, ya que, de lo contrario, el régimen deberá afrontar un déficit actuarial que tendrá que cubrirse de un modo u otro.

6.3.3 Liquidez

Como ya se ha visto, las reservas de contingencia de los regímenes de prestaciones de corta duración deberían colocarse en inversiones realizables que puedan convertirse fácilmente en efectivo. Por otra parte, las reservas técnicas de un régimen de pensiones, dirigidas primordialmente a devengar intereses, no requieren un alto grado de liquidez. De hecho, en la mayoría de los regímenes nacionales no se contempla el uso de la cuantía principal, con lo cual el tema de la liquidez no se

hace presente. Sin embargo, esta «dispensa» de los requisitos de liquidez sólo se justifica en el caso de una evolución económica estable. Si la economía comienza a fallar, afectando a la estabilidad de los mercados financieros y, por tanto, al valor de los instrumentos que mantienen los fondos sociales, sus administradores podrían entonces querer —o estar obligados por ley— reestructurar sus fondos y traspasarlos a activos más seguros o más rentables, contribuyendo, así, a la desestabilización momentánea del mercado. En este caso, los fondos de la seguridad social dependen y se basan en gran medida en la liquidez de los activos que detentan. Debería advertirse que la liquidez de los activos en cualquier momento no la determina el tenedor del activo, sino que es una función del mercado del activo o del grupo de activos en consideración.

6.3.4. Utilidad económica y social

Si se satisfacen las condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez, puede tenerse en cuenta la utilidad económica y social de la inversión en la política de inversiones. Los fondos deben invertirse en interés del régimen de protección social, de tal manera que contribuyan directa o indirectamente a mejorar, por ejemplo, las condiciones de salud y de educación de las personas aseguradas o de su nivel de vida. Además, como las inversiones acertadas siempre contribuyen a la creación de mejores o nuevos medios de producción, pueden canalizarse de tal modo que creen simultáneamente un máximo de empleo nuevo, contribuyendo, así, a un incremento del ingreso nacional basado en el empleo y, por consiguiente, a una mejora sostenida del nivel de vida de la población.

Los fondos de pensiones, en particular, pueden contribuir a fomentar la producción nacional, puesto que, a diferencia de otros inversores, tienen a su disposición, no sólo un gran volumen, sino también un horizonte de largo plazo para su inversión. Si estos medios se emplean estratégicamente, pueden ayudar a garantizar una base de altos ingresos de la economía. La mejor manera de lograrlo es mediante una combinación de una alta productividad per cápita y de un alto nivel de empleo, que a su vez garantiza, en último término, la supervivencia de un régimen de protección social. En una sociedad que envejece *ceteris paribus*, la mano de obra disponible disminuye y, por tanto, el PIB que crea también disminuiría. Las inversiones social y económicamente responsables en una sociedad que envejece podrían consistir en dirigir los recursos financieros disponibles a inversiones que propicien la creación de puestos de trabajo aptos para los trabajadores de más edad.

En países con escasez de capital, es justificable poner los fondos a disposición de la economía nacional, pero debe tenerse debidamente en cuenta los requisitos de seguridad, rendimiento y liquidez, descartándo-

se, así, la utilización del capital de los fondos de pensiones para simples fines de ayuda al desarrollo. Puede subrayarse en este punto que esta oferta de recursos sólo contribuirá al desarrollo económico de un país si existe una demanda empresarial suficiente para absorber los fondos en inversiones productivas. Deberían utilizarse como medio para obtener dinero para el gobierno *solamente* si se canalizan a inversiones en infraestructuras. Más aún, esas inversiones han de cumplir con la condición de ampliar, directa o indirectamente, la base impositiva de la que pueden pagarse los intereses y el principal de los instrumentos financieros emitidos.

Es indispensable, por consiguiente, que la normativa financiera contenga disposiciones claras respecto de las inversiones y del control de las mismas. Las inversiones deberían ser de fácil gestión, sin desviarse demasiado la administración de su responsabilidad primordial en la seguridad social, es decir, la aplicación de la legislación de la seguridad social, incluido el otorgamiento efectivo de prestaciones.

6.4. CRITERIOS PARA LA GESTIÓN DE ACTIVOS EN LA PRÁCTICA

Los principios básicos enunciados arriba deben ponerse en práctica. Los gestores de la seguridad social que no procuren el objetivo de maximizar el rendimiento del fondo, están potencialmente actuando de manera irresponsable al no hacer un uso óptimo de las cotizaciones de trabajadores y empleadores. Sin embargo, maximizar los rendimientos puede relacionarse con el aumento del riesgo de perder inversiones financieras. Esta sección versará sobre los aspectos metodológicos y empíricos de la búsqueda del «justo» equilibrio entre riesgo y rendimiento, y sobre el asunto de optimizar el horizonte temporal de las inversiones.

Se ha mencionado aquí, sólo al pasar, que las agencias de clasificación de riesgos suelen evaluar y publicar el riesgo relacionado con los activos financieros de los principales emisores (privados o públicos). Sus resultados pueden servir de ayuda para los inversores financieros, incluidos los fondos de la seguridad social, siempre que las agencias mantengan criterios independientes y se abstengan de buscar sus propios objetivos económicos o políticos, lo cual puede que no siempre suceda.

Las agencias, al evaluar la deuda pública, se basan en los resultados anteriores del servicio y recuperación de deudas, así como en los compromisos reales de pagos del gobierno y, hasta cierto punto, en la contabilidad nacional como representantes para la valuación. Para la clasificación del riesgo de una deuda corporativa, suele hacerse un control de los siguientes criterios: rentabilidad, ratios de cobertura y de liquidez,

relación entre deuda y participaciones y entre flujo de caja y ratio de la deuda³⁶.

Los resultados de las agencias de clasificación de riesgos pueden introducir elementos de seguridad adicional en las decisiones de inversión de los administradores del fondo, pero no garantizan la seguridad de las inversiones por la simple razón de que no se realiza un control sistemático de la actuación de las agencias. ¿Con qué frecuencia han estado acertadas o equivocadas en sus juicios? El escándalo de Enron de 2002 en los Estados Unidos es tan sólo un ejemplo del fracaso de las agencias de clasificación de riesgos³⁷.

6.4.1. Maximizar el rendimiento

Los inversores de los mercados financieros, incluida la administración del fondo de la seguridad social, desearían maximizar, como es natural, el rendimiento de sus inversiones. Sin embargo, el rendimiento de las inversiones realizadas sólo puede medirse *ex post*. Esto se hace, habitualmente mediante una media geométrica anualizada, que puede interpretarse como el interés compuesto anual devengado. Los fondos miden a veces sus rendimientos anuales mediante una media aritmética que, como puede demostrarse matemáticamente, es al menos tan alta como la media geométrica. Es importante, por tanto, aclarar el método de medición del funcionamiento antes de comparar el rendimiento de los fondos o de los activos alternativos.

Si bien es cierto que maximizar el rendimiento de sus fondos es uno de los objetivos principales de los gestores del fondo, es vital que se haga en unas condiciones que protejan la inversión, es decir, que eviten pérdidas de ingreso o incluso pérdidas en los valores del fondo.

En la realidad, nunca puede excluirse del todo que se produzcan esas pérdidas. Por su propia naturaleza, las inversiones en el mercado financiero pueden estar expuestas a riesgos bajos, medios o altos. Esto explica por qué se ha clasificado a los inversores con arreglo a este criterio: los *inversores conservadores* procuran rendimientos «seguros» (incluyendo la amortización segura del montante inicial); están dispuestos a renunciar a la posibilidad de obtener mayores ganancias, si sólo pueden obtenerlas a cambio de riesgos más altos. Los *inversores orientados al rendimiento* tienden también a la aversión al riesgo, aunque en menor grado; están dispuestos a aceptar un riesgo limitado más alto,

³⁶ Véase Bodie *et al.* (1996), pp. 305, 406-407.

³⁷ Por ejemplo, <http://www.senate.gov/-gov-affairs/012402partnoy.htm> aporta un relato interesante de la historia de Enron, incluidas algunas realidades de los mercados financieros de los Estados Unidos al comienzo del siglo XXI.

siempre que el mayor riesgo de pérdida sea aceptable en el contexto de su ingreso global y de su situación de riqueza. Los inversores *inclinados al riesgo* se centran casi exclusivamente en maximizar su inversión; están dispuestos a aceptar el fracaso de su inversión.

Tabla 6.1
TASA DE RENDIMIENTO DE FONDOS DE INVERSIÓN
SELECCIONADOS, 1993-98¹

<i>N.º</i>	<i>Nombre</i>	<i>Evolución del rendimiento en %</i>
10 fondos con los rendimientos más altos		
1.	ODIN Finland Stocks Finland	+ 326,5
2.	Fidelity Nordic Fund Stocks Scandinavia	+ 320,1
3.	ODIN Norden Stocks Scandinavia	+ 302,1
4.	Fidelity Iberia Fund Stocks Iberian Pen.	+ 283,1
5.	UBS EI Netherland Stocks Netherlands	+ 281,3
6.	CS EF (L) Netherland Stocks Netherlands	+ 263,7
7.	DWS Iberia-Funds Stocks Iberian Pen.	+ 261,6
8.	MST European Opport. Stocks Eur. Small Cap	+ 254,9
9.	SBC EP – Netherlands Stocks Netherlands	+ 250,2
10.	Parvest Holland (c) Stocks Netherlands	+ 248,7
10 fondos con las pérdidas más altas		
1.	FFF-Japanese Fund Stocks Japan	-46,7
2.	Fidelity Malaysia Fd. Stocks Malaysia	-48,6
3.	St. Street Act. Japan Stocks Japan	-49,7
4.	UBS EI Gold Stocks Goldmines	-50,5
5.	Parvest Asian Gr. (c) Stocks FE ex Japan	-51,0
6.	Fidelity Japan Small Stocks Japan Small	-53,2
7.	Fidelity Asean Fd. Stocks EM Far East	-55,6
8.	UBZ Gold Fund Stocks Goldmines	-57,0
9.	Fidelity Thailand Fd. Stocks Thailand	-69,4
10.	Citip.-Emerg. Asian M Stocks EM Far East	-71,5

¹ Selección de un total de 1.097 fondos, cálculos basados en las monedas específicas de los fondos.

Fuente: Bopp Fondsführer 1998, citado en Den Otter (1999), p. 59 ss.

La práctica de la gestión de activos depende del grado de propensión al riesgo de los inversores. Este hecho reviste particular importancia para la gestión de un fondo de seguridad social. Como se explicó en la Sección 6.3.1, los fondos de seguridad social son y deberían ser inversores conservadores, con elementos de orientación al rendimiento, pero solamente de conformidad con reglamentaciones estrictas.

La medición de los rendimientos esperados se relaciona con los resultados del pasado. Los rendimientos esperados son, en general, extrapolaciones de tendencia de esa experiencia del pasado, a veces con un ajuste descendente debido a los elementos de precaución que podrían requerirse por ley o por las normas de la práctica. Las restricciones formales con respecto a pronósticos optimistas de ganancias poco realistas, constituyen un elemento importante para la protección del inversor en los mercados financieros. Pueden servir de sustituto para el problema no resuelto de prever los vaivenes cíclicos o no cíclicos de las actividades económicas y financieras generales de los mercados. La Tabla 6.1 muestra hasta qué punto el fallo en la previsión de sucesos no de tendencia puede afectar al ingreso y a la riqueza del inversor. La evolución positiva puede tomarse sólo como un *indicador*, pero no es garantía de una buena gestión profesional que pueda esperarse también en el futuro; de igual modo, la evolución negativa no es necesariamente un indicador de una gestión poco profesional, pero puede ser reflejo de unos efectos adversos no previstos en mercados específicos. Los fondos con un desempeño positivo en el pasado pueden hacerse negativos; y a la inversa, fondos que se han estado desempeñando negativamente pueden empezar a presentar rendimientos positivos.

6.4.2. Minimizar el riesgo

Los riesgos relacionados con la gestión de activos son múltiples. Hay riesgos económicos, dado que la inversión asignada a un país, a una compañía o a un intermediario financiero puede fallar debido a errores macro o microeconómicos. Estos fallos pueden estar correlacionados con, o causados por, una evolución política adversa, como cambios en el contexto político o jurídico de las inversiones. Hace algunos años, entraron en escena los riesgos medioambientales, que afectaron masivamente al valor de las acciones emitidas, por ejemplo, por compañías de reaseguros globales. Es evidente que la observación de los riesgos emergentes y una adecuada reacción frente a los mismos es uno de los principales problemas que afronta la inversión de la seguridad social.

La mayoría de estos riesgos están muy extendidos, al menos desde una perspectiva global. Por ejemplo, el Instituto de Investigación para la Paz, de Estocolmo, informó que el número de conflictos armados locales o regionales había aumentado notablemente en la segunda mitad del siglo XX, al igual que el número de países que experimentaron un grave deterioro económico (acompañado con mucha frecuencia de conmociones en los tipos de cambio, hiperinflación e inestabilidad política). Las estadísticas internacionales de inflación del Banco Mundial muestran que, durante los últimos 40 años, al menos un país cada año se vio afectado por la hiperinflación; el número ascendió a entre 20 y 30 países

en la década de 1990. Esta evolución implica siempre pérdidas considerables para las inversiones canalizadas a través de los mercados financieros de esos países (en los que existan).

Los riesgos económicos o políticos nacionales deberían influir en la decisión sobre la medida en que, en primer lugar, los regímenes de protección social deberían ser capitalizados. Si existe un alto riesgo de hiperinflación debido a políticas macroeconómicas deficientes o no fiables y no pueden invertirse reservas en el extranjero, o si las reservas no pueden protegerse de «préstamos inadecuados» (véase también el Capítulo 4, Sección 4.2.1) del gobierno nacional, la decisión de procurar un alto nivel de capitalización sería en este caso altamente cuestionable. Iniciar un régimen de CD o aspirar a un alto nivel de capitalización mediante el proceso de fijación de tasas descrito en el Capítulo 5, puede ser sencillamente una política equivocada en un entorno político o económico inestable. El factor determinante clave para la decisión de capitalización es, una vez más, una buena gobernanza. Pero incluso en entornos políticos y económicos estables, las decisiones sobre la magnitud de la capitalización (especialmente en el caso del sistema de pensiones) pueden ser objeto de un análisis de riesgo de macrocarácter. Este análisis debería intentar evaluar los riesgos relativos que afectan a la evolución del empleo y a la participación de los salarios en el PIB, por una parte, y a los riesgos del mercado financiero, por otra. Si los riesgos del mercado financiero son altos y los rendimientos esperados de las inversiones son relativamente bajos y están sujetos a un gran inestabilidad al mismo tiempo que el empleo parece experimentar una tendencia ascendente estable, se requeriría poner una mayor confianza en la financiación por sistema de reparto, y a la inversa. La investigación analítica sobre este asunto se encuentra aún en sus etapas iniciales.

Si el personal de planificación que tiene a su cargo la gestión de la financiación de la seguridad social no ofrece una respuesta adecuada a esos riesgos, aumenta el riesgo de pérdidas en la inversión. El fallo profesional es, por tanto, otro riesgo esencial que debería reducirse al mínimo.

A diferencia de los planificadores financieros, los gestores de la seguridad social tienen escasas posibilidades de minimizar los riesgos asociados con la evolución del ingreso del fondo, como los antes mencionados. Nos centraremos, por consiguiente, en los problemas y en las soluciones ordinarias de la gestión del riesgo, suponiendo solamente la inestabilidad ordinaria de los mercados financieros. Esa inestabilidad puede describirse mediante dos conjuntos de riesgos que afectan al valor de los activos y al valor de los flujos de caja generados por dichos activos, respectivamente. Estos incluyen:

- riesgos de mercado, debidos a cambios en los valores de la cartera que resultan de los movimientos del mercado;
- riesgos de crédito, que se deben a la incapacidad de los deudores de cumplir con sus obligaciones;
- riesgos operativos, debidos a la mala gestión o al fraude en la gestión de las inversiones;
- riesgos de tipos de interés, por pérdidas que se derivan de la desinversión o de la reinversión de flujos de caja en diferentes entornos de tipos de interés;
- riesgos de liquidez, es decir, el riesgo de la demanda de cantidades inesperadas de efectivo en momentos inesperados, que requieran ventas forzosas de activos; y
- riesgos de inversión extranjera, debidos a riesgos de moneda, normativos, jurídicos o a otros riesgos relacionados con este tipo de inversión.

Por su propia naturaleza, los certificados que se ofrecen en los mercados financieros se venden con dos tipos básicos de promesas. Los valores de renta fija prometen un rendimiento periódico fijo más la devolución del capital, mientras que los valores de renta variable prometen dividendos con carácter residual. Intuitivamente, la promesa de los instrumentos de renta fija parece más fiable que la de los de renta variable. Por consiguiente, la estimación de los valores (actuales) y del riesgo asociado de pérdida de los dos tipos de certificados en un determinado mercado, debería ser sencilla para los bonos y más complicada e indirecta para las acciones. Dado que los beneficios son inestables, el pago de los dividendos de las acciones puede fallar de manera definitiva o temporal. Sin embargo, en la práctica, los emisores corporativos e incluso los emisores soberanos de valores de renta no logran realizar a veces los pagos debidos, o cumplen con sus obligaciones sólo parcialmente.

El mejor método para evitar el riesgo de pérdida de ingresos es evitar las inversiones en activos riesgosos o, de manera alternativa, invertir únicamente en activos libres de riesgos. El activo «libre de riesgos» no debe entenderse al pie de la letra, sino en términos relativos como los certificados de menor riesgo disponibles en el mercado, en general los bonos del Tesoro de los Estados Unidos o los certificados del mercado monetario. El principal problema en lo que respecta a este método es que la tasa de rendimiento de dichos activos es normalmente más baja que la de los activos más riesgosos. Los gestores del fondo que aplican una política conservadora y sin riesgos con frecuencia se verán expuestos a las presiones de sus clientes (que en el caso de un fondo de

seguridad social, pueden ser el público en general, los cotizantes y los beneficiarios, pero también los miembros de grupos de presión en los mercados financieros), especialmente cuando otros gestores de fondos que admiten en sus carteras activos de mayor riesgo pueden mostrar, *ex post*, rendimientos más altos.

Existen métodos para combinar activos libres de riesgos (o mejor, de bajo nivel de riesgos) con activos riesgosos, de manera que, en determinadas condiciones de estabilidad, pueda lograrse un rendimiento más alto con un riesgo inalterado. Para entender mejor cómo opera este método de combinación de activos, es preciso introducir el concepto de *eficiencia de cartera*: se dice que una cartera es eficiente si ninguna otra cartera, a igualdad de riesgos, ofrece un rendimiento más alto o, alternativamente, si ninguna otra cartera ofrece el mismo rendimiento con un riesgo más bajo.

Supongamos que existen únicamente dos carteras alternativas en el mundo real: una es de bajo riesgo; la otra, de alto riesgo. Obviamente, ambas son eficientes. El inversor conservador escogerá la alternativa de bajo riesgo; el inversor más proclive al riesgo, elegirá la otra. ¿Qué sucede si se mezclan ambas alternativas, es decir, si se preparan diferentes carteras utilizando una combinación de una determinada proporción y de activos sin riesgo y una proporción $1 - y$ de activos con riesgo?

Para dar respuesta a esta pregunta sin introducir matemáticas farragosas, se ofrece un ejemplo sencillo en la Tabla 6.2 y en la Figura 6.4. Se presentan 21 combinaciones diferentes de carteras (I a XXI), cada una de las cuales consiste en un activo con riesgo y en un activo sin riesgo. La base empírica del activo sin riesgo en este ejemplo es el índice REX alemán (que representa una cesta de bonos), la base del activo con riesgo es el índice alemán DAX30 (que representa una cesta de participaciones), medidos cada uno durante el período de junio 1987 a junio de 1997³⁸. Por ejemplo, la combinación I consiste en un 100% de acciones, la combinación XI se divide en partes iguales entre acciones y bonos, y la combinación XXI consta de un 100% de bonos. La cartera I, que es la de «máximo riesgo», está expuesta a un riesgo de ingreso del 19,3%³⁹. En el otro extremo, la cartera XXI está expuesta a un riesgo de sólo el 3,6%. Al mismo tiempo, la tasa de rendimiento de la cartera de máximo riesgo es del 10,6%, mientras que la de la cartera sin riesgo es de sólo el 7,3%.

Supongamos ahora que un inversor está «moviendo» la composición de su cartera de la XXI a la XX. La tasa de rendimiento aumenta en un 0,16 puntos porcentuales, mientras que el riesgo aumenta en sólo

³⁸ Elisabeth Hehn (ed.) (1998), p. 294.

³⁹ «Riesgo» se representa aquí mediante la desviación estándar de la tendencia media del índice de valores.

el 0,1. Es decir, añadiendo activos riesgosos a la cartera sin riesgos, el inversor puede aumentar la tasa de rendimiento de manera más que proporcional. En este ejemplo, el pasarse de la XXI a la XX es el único «movimiento» que da ese resultado; en todos los demás casos, el riesgo aumenta con más rapidez que el rendimiento. Aun así, todas las carteras son obviamente eficientes en el sentido antes señalado. La combinación real de rendimiento esperado y riesgo elegido dentro de la cartera, depende, en última instancia, de la aversión al riesgo de cada inversor. Pueden imaginarse diversos grados de aversión al riesgo que requieren diferentes coeficientes de riesgo. Además, son posibles diferentes formas de funciones de utilidad, que tienen su origen en diferentes equivalentes de certidumbre. Determinar la asignación óptima de riesgo-rendimiento requiere la resolución de un problema de maximización, aunque

Tabla 6.2
EVOLUCIÓN RIESGO-RENDIMIENTO DE COMPOSICIONES
ALTERNATIVAS DE CARTERA

<i>Combinación acción-bono</i>	<i>Cartera</i>		<i>Riesgo</i>	<i>Rendimiento</i>
	<i>Acciones</i>	<i>Bonos</i>	<i>Desviación estándar en porcentaje</i>	<i>% de cartera</i>
	<i>% de participación</i>			
I	100	0	19,33	10,60
II	95	5	18,39	10,44
III	90	10	17,46	10,27
IV	85	15	16,52	10,11
V	80	20	15,59	9,94
VI	75	25	14,67	9,78
VII	70	30	13,74	9,62
VIII	65	35	12,82	9,45
IX	60	40	11,91	9,29
X	55	45	11,01	9,12
XI	50	50	10,11	8,96
XII	45	55	9,22	8,80
XIII	40	60	8,35	8,63
XIV	35	65	7,50	8,47
XV	30	70	6,68	8,30
XVI	25	75	5,90	8,14
XVII	20	80	5,18	7,98
XVIII	15	85	4,54	7,81
XIX	10	90	4,03	7,65
XX	5	95	3,71	7,48
XXI	0	100	3,61	7,32

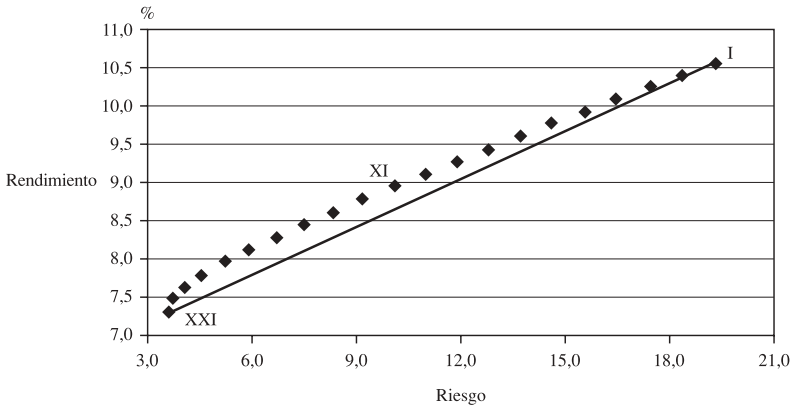
Fuente: Hehn (ed.) (1998), p. 294.

esto no sea de incumbencia de este libro. Si las carteras I a XXI fueran las únicas que se ofrecieran a un fondo de seguridad social, se aconsejaría a sus gestores que invirtieran en la cartera XX.

El ejemplo anterior es interesante porque parece indicar que se puede aumentar el rendimiento de una determinada cartera añadiéndole activos con riesgo sin aumentar el riesgo de pérdida del ingreso (o, al menos, aumentando ese riesgo menos que proporcionalmente). ¿Cómo es esto posible? La explicación se encuentra en la relación estadística entre los dos activos como se observó en el período de junio de 1987 a junio de 1997, que, en este caso, no es estadísticamente independiente, sino correlacionada. La intensidad y el tipo funcional de esa correlación es, una vez más en *este* caso, tal que produce el resultado antes señalado⁴⁰. La correlación se mide en generalmente por la «covarianza», un coeficiente que puede asumir valores entre «1», que implica la evolución perfectamente paralela de los dos activos, y «-1», que implica una evolución perfectamente adversa. Sacando provecho de los patrones del comportamiento mutuo de los activos, es posible componer carteras con una inestabilidad global considerablemente más baja, y, en caso de que el coeficiente asuma el valor -1, incluso es posible eliminar completa-

Figura 6.4

EVOLUCIÓN RIESGO-RENDIMIENTO DE COMPOSICIONES ALTERNATIVAS DE LA CARTERA



Fuente: Tabla 6.2.

⁴⁰ Descubrir esas relaciones mediante sintonía fina y aplicando modelos matemáticos formales, es una de las tareas principales de los analistas de mercados financieros. Las versiones de modelos concretos pertenecen a los activos habitualmente clasificados de las compañías de analistas financieros.

mente de la cartera el riesgo del rendimiento. Los coeficientes de correlación, que tienen que ser significativamente diferentes de cero⁴¹ (en términos de la teoría de probabilidad), para que sean significativos, han de recuperarse mediante el análisis de regresión de los resultados históricos de los dos activos respectivos.

La observación de las covarianzas positivas o negativas entre los índices de los múltiplos de los diferentes activos (o índices de cestas de activos), ha dado lugar a una multitud de modelos de mercado financiero que intentan optimizar la composición de las carteras para maximizar su rendimiento a un nivel de riesgo invariable. De igual manera, la evolución de dichos modelos ha provocado la «invención» de nuevos tipos de activos (como los derivados) diseñados para explotar al máximo posible las implicaciones de disminución del riesgo de las covarianzas entre activos.

¿Han servido esos modelos para incrementar los rendimientos de los inversores más allá de lo que podría haberse esperado sin ellos? Probablemente sí, al menos para quienes estaban en condiciones de sacar provecho de los constructores de modelos sofisticados y siempre que los mercados siguieran una tendencia estable. ¿Han servido para evitar pérdidas de ingresos en los mercados financieros? Es evidente que no, como puede apreciarse de la evolución mundial de los mercados financieros y de sus implicaciones negativas para numerosos regímenes de pensiones de capitalización y para los balances generales de muchas compañías (anteriormente) con calificación AAA. Como cualquier otro modelo de proyección económica, macro o microeconómica, estos modelos también fallan, en general en la previsión de cambios completos en determinados períodos de los ciclos de negocios o en los puntos estructurales de ruptura de dirección ascendente o descendente de la economía o del mercado que se considere. Es obvia la razón de este fallo en particular de los modelos de mercado financiero. Se basan en la estabilidad dinámica de las covarianzas entre activos o grupos de activos, es decir, que suponen que las correlaciones observadas en el pasado entre submercados o grupos o tipos de efectos financieros, seguirán operando del mismo modo en el futuro, lo cual, por supuesto, nadie puede garantizar. El futuro nunca es cierto, por sofisticados que puedan ser los modelos matemáticos formales. El Recuadro 6.2 traduce los aspectos teóricos del riesgo al contexto concreto de las pensiones.

La selección de activos individuales para construir una cartera que implica cálculos de rendimientos y de riesgos, se conoce como estrategia de gestión activa de cartera. Alternativamente, los gestores de fon-

⁴¹ Para pormenores de las estadísticas matemáticas, el lector puede remitirse a cualquier libro de texto moderno estándar sobre estadística empírica y matemática y teoría de la probabilidad.

dos pueden seguir estrategias pasivas, es decir, construir carteras que imiten la composición de activos de preferiblemente grandes índices, como el S&P 500 (véase la Sección 6.5.1). Las estrategias pasivas tienen la ventaja de ahorrar en información y en costos de analistas. Además, la administración puede comportarse como un viajero gratis y beneficiarse de la información incorporada en los mercados financieros (véase. Bodie *et al.*, 1996, p. 185).

Recuadro 6.2. Cómo afecta la inversión en el mercado financiero a las asignaciones de pensiones

[Pasaje extraído de Burtless (2000)]

«Una propuesta popular para la reforma de la seguridad social es complementar o sustituir las prestaciones tradicionales con financiación pública por un nuevo sistema privado de prestaciones obligatorio y de cotización definida. Sus defensores sostienen que los planes privados ofrecen mejores rendimientos que la Seguridad Social tradicional. Para lograr mayores rendimientos, sin embargo, los cotizantes se exponen a riesgos extraordinarios relacionados con las fluctuaciones del mercado financiero. Este *resumen temático* aporta pruebas sobre el alcance de esos riesgos, considerando las pensiones hipotéticas que los trabajadores de los Estados Unidos habrían obtenido en el siglo pasado si hubieran acumulado ahorros de jubilación en cuentas individuales. Se supone que los trabajadores hipotéticos tenían las mismas carreras profesionales y que cotizaban un porcentaje fijo de sus salarios a las cuentas de inversión privada. Al llegar los cotizantes a la edad de jubilación (que se supone a los 62 años), convierten los saldos de sus cuentas en anualidades lo que les brinda un flujo fijo de ingreso anual vitalicio.

Los cotizantes se diferencian únicamente en lo que respecta a los rendimientos del mercado de valores, a los tipos de interés de los bonos, y a la inflación de los precios que afrontan en el transcurso de sus carreras profesionales. Se producen estas diferencias debido a las fechas diferentes de inicio y de fin de las carreras de los trabajadores. El análisis demuestra que las pensiones de los planes privados habrían sido, en general, adecuadas, pero que los riesgos del mercado financiero son, en términos empíricos, bastante grandes. Por ejemplo, para los trabajadores que invirtieron el total de sus cotizaciones en participaciones, la pensión media obtenida era de cerca del 53% del nivel máximo alcanzado por su ingreso antes de la jubilación, pero los resultados potenciales variaban de un 20 a un 110% del ingreso. Esta notable diferencia se debe exclusivamente a diferencias en los rendimientos del mercado de valores y en el tipo de interés utilizado para determinar los cobros de las rentas vitalicias. La inestabilidad del mercado de valores y de los tipos de interés implican que los trabajadores que siguen una estrategia idéntica de inversión, pero que se jubilan con unos pocos años de diferencia, pueden percibir pensiones que son sorprendentemente desiguales. Por ejemplo,

los trabajadores que se jubilaron en 1969, habrían recibido una pensión igual a casi el 100% de sus ingresos antes de la jubilación, mientras que los trabajadores que se retiraron justo seis años más tarde, en 1975, habrían recibido sólo el 42%.

Los trabajadores podrían aminorar su riesgo siguiendo una estrategia de inversión más conservadora, invirtiendo la mitad de sus cotizaciones en acciones y la otra mitad en bonos. Sin embargo, si bien este enfoque e acierta al reducir significativamente la variación en los resultados potenciales, el tamaño de las pensiones anuales sería típicamente casi un tercio más reducido que para los trabajadores que invirtieron exclusivamente en acciones.

Finalmente, cuando los trabajadores se jubilan, afrontan otro riesgo: la inflación de los precios. Mientras que la seguridad social protege de este riesgo al indexar las prestaciones con respecto a la inflación, los trabajadores que adquieren anualidades privadas rara vez están protegidos de la inflación. Todos los trabajadores que se jubilaron después de mediada la década de 1930, sufrieron pérdidas considerables en su poder adquisitivo durante la jubilación. Por ejemplo, el valor real de la pensión de un trabajador que se jubiló en 1966 disminuyó en dos tercios entre los 62 y los 80 años de edad. Para protegerse frente a la inflación de los precios, los trabajadores jubilados podrían seguir confiando en el mercado de valores: invirtiendo directamente parte de sus ahorillos de la jubilación en acciones o comprando una anualidad variable vinculada a una cartera que incluya acciones. Esta decisión, sin embargo, aumentaría sustancialmente el riesgo de inversión al que se expone el trabajador jubilado, haciendo insegura año tras año la cuantía de su ingreso de pensión. Algunos de los riesgos financieros descritos arriba estarían también presentes en la seguridad social si las reservas del sistema se invirtieran en valores privados, aunque un sistema público presenta una ventaja importante respecto de las pensiones privadas. Dado que la seguridad social está respaldada por la autoridad impositiva y prestamista del gobierno, puede distribuir los riesgos entre una población mucho más amplia de cotizantes y beneficiarios potenciales, incluyendo a los trabajadores de varias generaciones, y reduciendo los riesgos financieros que afrontan los trabajadores con cobertura».

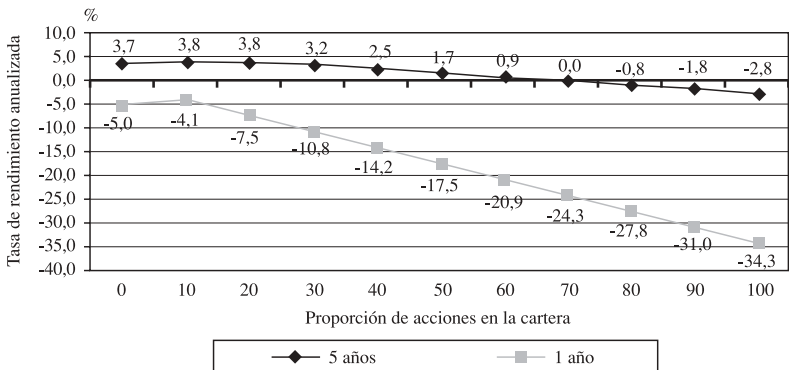
6.4.3. Optimizar el horizonte temporal

El análisis precedente de los riesgos de cartera se basa en el supuesto de que las acciones están expuestas a una mayor inestabilidad de rendimientos que los bonos. Sin embargo, son muchos los que sostienen que la inestabilidad de las acciones disminuye cuando se extiende el período de la observación. En realidad, numerosos análisis empíricos muestran que la tendencia a largo plazo de los índices del mercado de acciones (o de grupos de acciones) sigue una tendencia ascendente. Se

realizó una investigación en Alemania, que abarcó el período comprendido entre 1991 y 1996, de la siguiente manera: se construyeron diferentes carteras, que incluían bonos del mundo real y acciones no nacionales del mundo real, aumentando la participación de acciones en la cartera en escalones del 10% desde cero al 100%, y disminuyendo consecuentemente la participación de los bonos. A continuación, se movieron estas carteras en etapas mensuales a lo largo del período. En una versión, el horizonte temporal fue de un año, es decir, que se calculó la tasa de rendimiento de las carteras bajo el supuesto de que la cartera se había vendido después de un año. En una segunda versión, se aplicó el mismo método, pero teniendo en cuenta un horizonte de inversión de cinco años. Se controlaron ambas versiones respecto de la proporción de acciones en la cartera; se calculó después la tasa de rendimiento *mínima* anualizada de ambas versiones, en función de esa proporción.

Figura 6.5

IMPACTO DEL HORIZONTE TEMPORAL EN LA TASA DE RENDIMIENTO DE DIFERENTES CARTERAS



Fuente: Datos subyacentes citados en Hehn (ed.) (1998), p. 397.

Los resultados muestran que el número de tasas de rendimiento mínimo negativas aumentaron notablemente con la participación de acciones en el horizonte de inversión de un año, pero se limitó a tan sólo unas pocas en el caso de un horizonte de cinco años, es decir, sabiendo la participación de las acciones por encima del 70% de la cartera (véase la Figura 6.5). Es importante tener en cuenta el horizonte temporal; sin embargo, las estrategias de optimización del horizonte temporal sólo son posibles si los patrones de los tiempos pasados siguen prevaleciendo en el futuro. La administración de los fondos está obligada, por consiguiente, a controlar estrechamente y de manera continuada la estructura temporal de las inversiones financieras realizadas.

Los hallazgos señalados se han utilizado, por ejemplo, para reforzar los argumentos a favor de implementar los pilares privados de capitalización de sistemas de pensiones a gran escala, a fin de superar la llamada crisis del envejecimiento (Banco Mundial, 1994). Puede suponerse, sin embargo, que los costos de asegurar la titularidad de acciones contra rendimientos inferiores a la tasa libre de riesgos, aumentarán verdaderamente con el tiempo. Esto sigue vigente si los precios de las acciones obedecen a una evolución de «proceso aleatorio» o de «regreso a la media» (véase Bodie *et al.*, 1996, p. 886-887). En todo caso, con independencia de la composición de la cartera o del modelo utilizado, no hay garantía alguna de estabilidad futura de los patrones observados en el pasado. Una inestabilidad más marcada nos cogerá siempre por sorpresa. Pueden extraerse del Recuadro 6.2 algunas implicaciones para la gestión de fondos de la seguridad social. La recomendación de optimizar el horizonte temporal de las inversiones es sensata, aunque su aplicación práctica presente tantos problemas como todos los demás medios inventados para superar los trucos y las trampas de la evolución del mercado financiero.

6.4.4. Fijación de puntos de referencia

La fijación de puntos de referencia es un método dirigido a mejorar el desempeño de un gestor de activos o de una compañía de gestión de activos mediante una comparación sistemática con el desempeño de un competidor predefinido. Este método trata de poner de manifiesto las deficiencias de ese desempeño y sus razones subyacentes para tener en cuenta las medidas encaminadas a mejorar la posición competitiva propia (o de la compañía). La fijación de puntos de referencia necesita, por consiguiente. ... puntos de referencia.

En este contexto, un punto de referencia suele definirse como una cartera de referencia que refleja las metas de inversión, los rendimientos esperados de la inversión y la propensión al riesgo de un inversor determinado. Si el inversor es un fondo de seguridad social, el punto de referencia tendría que definirlo la gerencia del fondo. Si es para permitir una comparación significativa, el punto de referencia debe obviamente definirse de manera que refleje las características de la estrategia de inversión del fondo. El Recuadro 6.3 aporta un ejemplo del proceso de fijación de puntos de referencia que suele utilizarse en las valuaciones actuariales de los regímenes nacionales de seguridad social.

Los esfuerzos por optimizar los resultados pueden ser cualitativos, cuantitativos, o ambos a la vez. Las cuestiones referentes a la calidad se relacionan, en líneas generales, con asuntos organizativos (administrativos), que incluyen los métodos y procesos que utilizan los competidores

para recopilar y utilizar la información, y así sucesivamente. Las comparaciones de resultados cuantitativos se basan en indicadores cuantitativos. En este caso, los resultados propios se comparan con los resultados de riesgo-rendimiento del punto de referencia. Las mejoras en los resultados cuantitativos sólo pueden esperarse una vez realizadas las mejoras en la calidad.

Los puntos de referencia pueden servir de base para estructurar los activos de un inversor (un fondo de seguridad social). Dada la amplia variedad de instrumentos financieros y de otros activos disponibles, un punto de referencia puede ayudar a definir la asignación estratégica de los activos del inversor y a seguir su evolución a lo largo del tiempo. El punto de referencia contribuye también a formular un perfil de riesgo-rendimiento a largo plazo.

Además, el punto de referencia sirve de directriz para el gestor de activos. Al tiempo que tiene por objetivo aumentar el volumen de activos, el gestor ha de transformar el punto de referencia definido por el inversor en una estrategia concreta de inversión. Merece la pena mencionar aquí que, al detallar crecientemente el punto de referencia definido por el inversor, el gestor de activos tomará en menor medida decisiones fundamentadas en su propia responsabilidad.

Tanto para el inversor como para el gestor de activos, el punto de referencia sirve de fundamento para medir el *resultado* de la inversión (su tasa de rendimiento respecto del punto de referencia). Se entiende aquí por resultado la diferencia, en un período determinado, entre el rendimiento de la inversión y el rendimiento de la cartera que sirve de punto de referencia. Si, para un nivel idéntico de riesgo, la diferencia es positiva, la cartera de inversiones da mayores beneficios que el punto de referencia; si la diferencia es negativa, los beneficios serán menores que los de éste. Tener en cuenta las posibles diferencias en el riesgo de cartera (que *ex post* puede ser más alto o más bajo que el del punto de referencia) añade una nueva dimensión a la medida del éxito.

Recuadro 6.3. Puntos de referencia actuariales básicos de la tasa de rendimiento

Los actuarios de la seguridad social que analizan tradicionalmente la situación financiera de un régimen de seguridad social, determinan también la tasa global de rendimiento de la inversión del régimen. Suelen limitar su análisis a uno o dos indicadores generales de los resultados de la inversión del régimen. Si estos indicadores señalan algún problema, suele solicitarse a especialistas del mercado financiero un análisis más

detallado de los resultados de la inversión. La fórmula básica de la tasa nominal bruta de rendimiento de las reservas es:

$$TdR = 2I / (R_{t+1} + R_t - I_t) \quad (6.3.1)$$

en la que:

TdR = tasa interna de rendimiento.

I = ingresos de la inversión.

R = cantidad de reservas al inicio o al final del año t .

La diferencia entre la cantidad de reservas R al comienzo del año y al término del mismo es el aumento o la disminución anual de las reservas que se origina del excedente de efectivo del régimen (ingreso de cotizaciones más otros ingresos, más ingresos de inversiones, menos gastos) más la variación en el valor de la cartera de inversiones. I consiste en el ingreso regular de efectivo que generan las reservas (como los pagos de intereses o, por ejemplo, las rentas pagadas por inversiones en bienes inmuebles), además de la apreciación o la depreciación del valor de los activos de inversión.

La tasa nominal de rendimiento antes señalada es posible que no aporte mucha información si no se cuenta con un término de referencia. Para llegar a una evaluación real de primera mano de los resultados de la inversión debería deducirse de I el costo de la gestión de la inversión y dividir TdR por la tasa de inflación (por lo general, la tasa de cambio del IPC) para llegar a una tasa real de rendimiento neto. Comparando este indicador con el punto de referencia cero, se muestra si el régimen obtuvo ingresos reales adicionales de la inversión de las reservas. Normalmente, esta operación debería haberse repetido durante algunos de años y debería haberse calculado una tasa compuesta de rendimiento promedio a lo largo de algunos años (véase también el Capítulo 7).

La comparación con el punto de referencia cero puede considerarse, en general, como el punto mínimo de referencia. Son más significativas las comparaciones con la tasa media de rendimiento del bono del estado con ponderación por tiempo y por volumen. Puede componerse esta tasa suponiendo que todas las nuevas reservas —en el momento en que se generaron y cuando hubo que invertirlos, respectivamente— se invirtieron directamente en bonos del estado a largo plazo. En la mayoría de las circunstancias nacionales y en condiciones económicas y de gobernanza normales, ésta sería una estrategia de máxima aversión al riesgo que minimizaría también los costos administrativos.

Cuanto mayores sean el régimen y las reservas, tanto más la tasa real media de rendimiento neto a más largo plazo debería aproximarse a las existencias nacionales de capital en la economía (véase también el Informe Temático 2).

La medición de resultados en relación con un punto de referencia tiene la obvia desventaja de que —mientras sea más alta la pérdida de la cartera de referencia— pone de manifiesto los mayores beneficios,

incluso en caso de pérdidas en la inversión. De manera más general, la definición de un término de referencia no proporciona necesariamente una interpretación unívoca de los beneficios de la inversión. La Asociación Internacional de Gestión e Investigación de la Inversión (AIGI) ha realizado un intento de estandarizar la interpretación de los resultados mediante normas de presentación de resultados y de normas globales de resultados de la inversión⁴², que reflejan, en líneas generales, los esfuerzos de otras asociaciones profesionales (las asociaciones actuariales, entre otras) para introducir algunas normas mínimas de práctica.

Los puntos de referencia pueden servir de incentivo para que los gestores de carteras tengan más beneficios que su punto de referencia, si su remuneración está vinculada en parte a la diferencia entre los rendimientos de sus carteras y los de sus puntos de referencia. Es decir, cuanto mayor sea la diferencia (positiva) entre la cartera y el punto de referencia, tanto más alta será la remuneración adicional que el inversor deberá pagar. Si bien se trata claramente de una opción para contratos privados entre el inversor y el gestor de la cartera, se suscitan grandes dudas sobre si este ordenamiento cumpliría los principios básicos de la inversión de los fondos de la seguridad social. La razón es doble: en primer lugar, sólo después de un período suficiente de tiempo es posible que el inversor, por ejemplo el fondo de la seguridad social, evalúe las cualidades profesionales del gestor del fondo. Las estimaciones del personal interno sitúan el período mínimo en 25 años (!). Existe también la opinión de que «la mayor parte de las diferencias aparentes en los resultados provienen de la buena o de la mala suerte» (Hehn [ed.], 1998, p. 123). En segundo lugar, hay una asimetría típica de principal-agente en la distribución de información pertinente del mercado entre la administración de la seguridad social («principal») y el gestor de los activos («agente»). Esta asimetría sigue existiendo, en general, en ambos casos, es decir, sin tener en cuenta si la gestión del activo se subcontrata o se mantiene como departamento independiente dentro de la administración general de la seguridad social (véase la Sección 6.2.2).

6.5. HERRAMIENTAS ANALÍTICAS

En esta sección se examinan algunas herramientas analíticas básicas que la alta dirección de cualquier régimen de seguridad social debería entender cuando se trata de invertir las reservas en los mercados financieros. No se pretende remplazar aquí un estudio a fondo de análisis financiero, sino sólo explorar la superficie de una materia sumamente compleja.

⁴² Para detalles, véase <http://www.aimr.com/standards/pps/>.

6.5.1. Indicadores de resultados de las participaciones

Prácticamente todas las bolsas de valores han desarrollado índices destinados a medir los resultados de las acciones negociadas. Estos índices se calculan habitualmente a diario⁴³. A escala internacional, el índice más conocido es probablemente el Dow Jones Industrial Average, medido en la Bolsa de Valores de Nueva York. Se ha venido calculando desde 1896 y desde el 1 de octubre de 1928 incluye a 30 grandes corporaciones con «valores de primer orden»⁴⁴. El Dow Jones es un promedio ponderado de precios que mide el rendimiento de una cartera que contiene una participación de cada compañía por acciones. Su composición ha variado a menudo a lo largo de los años, al incluir tan sólo un reducido número de compañías. Por ejemplo, de las 30 compañías que figuraban en el índice al 1 de octubre de 1928, sólo siete permanecían en la misma a principios de mayo de 1991⁴⁵.

Como contraste, Standard & Poor calcula y publica índices diferentes, en general, con una base mucho más amplia. El más conocido de éstos es el Standard & Poor's Composite 500 (S&P 500). Se trata de un índice *ponderado de valor de mercado*. El S&P 500 calcula el valor total de mercado de las 500 compañías en el día t y lo compara con el valor total de mercado de estas compañías en el día $t-1$. El cambio entre los dos valores representa el cambio del índice de un día para otro. Muchos fondos vigentes reflejan la composición de, por ejemplo, el S&P 500. Al hacerlo, proporcionan una estrategia pasiva de inversión a bajo costo para los inversores en acciones de capital que estarán en el lado seguro siempre que el índice de la base subyacente mantenga la calidad de composición y de resultados.

Se han elaborado otros índices que los analistas profesionales y las compañías de inversiones utilizan de forma permanente, incluidos algunos índices por regiones o mercados específicos. Algunos se centran en sus respectivos líderes de mercado o abarcan un gran número de compañías que cotizan. El cálculo de los índices podría diferir en lo que respecta a la utilización de promedios aritméticos o de medias geométricas, que proporcionan una medida de una tasa de rendimiento sesgada a la baja⁴⁶.

⁴³ Para detalles sobre los métodos de cálculo, véase, por ejemplo, Bodie *et al.* (1996), pp. 60-67.

⁴⁴ No hay una definición única del término «blue chip» (de primer orden). Se utiliza, sin embargo, para describir compañías con nombre de marcas bien conocidas que han informado sobre su crecimiento y sus sólidos beneficios, y que han pagado dividendos de manera fiable durante largo tiempo. Los «blue chips» se consideran oportunidades seguras de inversión, ofreciendo una evolución estable más que beneficios máximos.

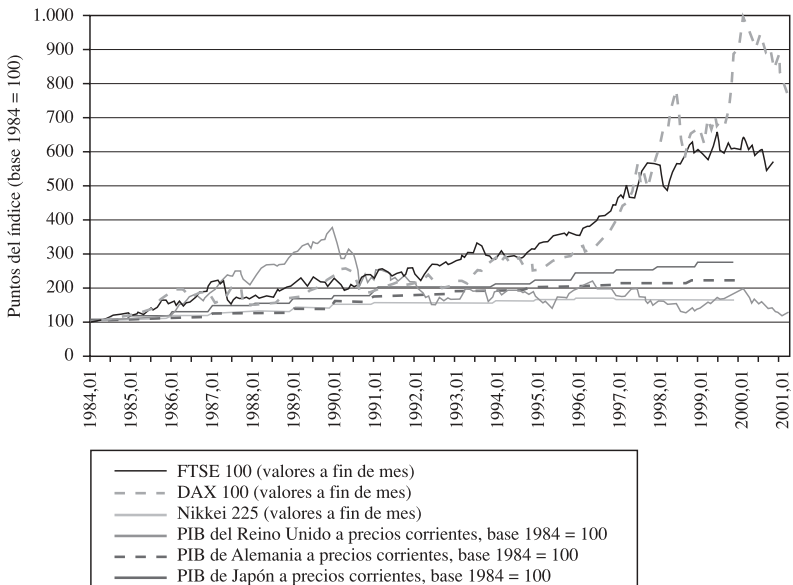
⁴⁵ *The Wall Street Journal*, 3 de mayo de 1991, citado en Bodie *et al.* (1996), p. 66.

⁴⁶ La media geométrica, por su construcción, produce siempre resultados menores que los calculados mediante la media aritmética.

Hay una variedad de índices bien conocidos de las principales bolsas de valores fuera de los Estados Unidos, entre ellos, el Nikkei (Tokio), el FTSE (Londres) y el DAX (Frankfurt). Éstos, al igual que otros índices «modernos», son valores ponderados y calculados como media aritmética (véase la Figura 6.6).

Los indicadores de resultados no sólo sirven como medida del mercado global; son índices específicos de segmentos particulares del mercado, de industrias y de un conjunto de acciones de alto o bajo rendimiento. Los indicadores, por lo general, aportan un instrumento de referencia para comparar el rendimiento de participaciones de capital o de carteras específicas con la evolución de otros participantes del mercado. Para tener información sobre el rendimiento de una participación, puede ser útil no sólo comparar la evolución del precio de la participación con la tendencia total registrada en el mercado, sino también con un conjunto cruzado de industrias. Los indicadores son, por consiguiente, un medio para comparar la estrategia de participación o de inversión de una compañía con sus competidoras representadas en los índices de la bolsa, en la que debe fundamentarse la decisión de comprar o vender participaciones. Si el índice comparador representa a acciones de calidad selecta, la comparación sería especialmente sensible a registros de resultados menos favorables.

Figura 6.6
DATOS HISTÓRICOS DEL FTSE, DAX, Nikkei



Fuente: FTSE, DAX, Nikkei.

6.5.2. Valuación de las participaciones de capital⁴⁷

Se han desarrollado numerosos enfoques que los analistas financieros profesionales utilizan habitualmente para averiguar si una acción que figura en una cartera se valúa a su precio «justo». El asunto es que las acciones de una cartera pueden estar sobrevaluadas, en cuyo caso el gestor del fondo vendería las acciones o parte de las mismas, o infravaluadas, en cuyo caso el gestor añadiría más acciones a su cartera ante la expectativa de que subiera su precio.

6.5.2.1. Conceptos del balance general

Los métodos clásicos hacen referencia al balance general de una compañía. La manera más sencilla de comprobar el valor de una acción de capital es referirse al *valor en libros* de una compañía, que se presenta en el balance general. Supóngase que la Tabla 6.3 presenta el balance general de una compañía al cierre del ejercicio.

Según los libros de XYZ, a 31 de diciembre de 2000 el valor de una participación fue de 50,00 euros (12.500.000.000/250.000.000 euros en participaciones). Casi al mismo tiempo, una participación de la misma compañía se negoció, por ejemplo en, la Bolsa de Valores de Frankfurt, a un precio de mercado de 70,00 euros. Por tanto, ¿sobrevaloró el mercado a la compañía? No necesariamente, ya que las normas de contabilidad pueden, por ejemplo, tener un sesgo hacia su subvaloración. Al mismo tiempo, el mercado está considerando a la compañía como una empresa que funciona bien. La estimación actual de su valor futuro podría ser realmente más alto o más bajo que en las cuentas anteriores.

Tabla 6.3
BALANCE GENERAL DE LA COMPAÑÍA XYZ,
31 DE DICIEMBRE DE 2000 (en millones de euros)

<i>Activos</i>	<i>Pasivo y acciones de los propietarios</i>	
€ 50.000	Pasivo	€ 37.500
	Acciones comunes	€ 12.500
	Participaciones en circulación	250.000.000

⁴⁷ Esta sección se fundamenta, en gran medida, en el contenido y en la estructura de Bodie *et al.* (1996), Capítulo 17: «Equity Valuation Models», pp. 521-559, que proporciona una excelente lectura.

Además, si el valor de mercado de las participaciones está por caer, el valor contable de la compañía no puede servir de límite inferior para el precio de las acciones, por debajo del cual nunca bajará el precio de mercado. La historia lo ha demostrado en todos aquellos casos drásticos en los que las empresas fueron a la quiebra.

Una estimación aproximada de un límite inferior para el precio de las acciones es el *valor de liquidación* de una compañía, es decir, el valor que podría cobrarse por cada participación, si se vendiera la compañía (en su totalidad o por partes). Si el precio de las acciones cae por debajo de ese valor, sería lógico que sus propietarios (los accionistas) disolvieran la compañía, ya que con ello obtendrían más que vendiendo las acciones. Es difícil, claro está, estimar el valor de liquidación de la compañía mientras no se realice su venta en la realidad.

Un concepto interesante del balance general es la valuación de la compañía mediante los *costos de sustitución* de sus activos netos (por participación). Se sostiene que el valor de mercado ha de corresponder al costo de sustitución de la empresa, ya que, en caso contrario, los competidores establecerían el mismo negocio y comenzarían a competir en el mismo mercado. En tal caso, la competencia haría descender el valor de mercado de todas estas empresas. La anticipación de este proceso hace que el valor de mercado permanezca cerca de su valor de costo de sustitución. Los defensores de este concepto sostienen que el ratio entre costo de sustitución y valor de mercado ha de converger a 1 en el largo plazo⁴⁸.

6.5.2.2. *Conceptos basados en flujos futuros de caja*

El estudio del balance general puede proporcionar valiosas percepciones de la situación económica real de una compañía. Sin embargo, los accionistas están interesados, sobre todo, en la rentabilidad futura y en el valor futuro de una empresa. Por consiguiente, los analistas tienen que encontrar técnicas para valorar los futuros dividendos e ingresos que se espera produzca la empresa.

El primer concepto que se tratará aquí es el concepto de *valor intrínseco*, que puede brindar una referencia útil del precio real de mercado de acciones. Este concepto se basa en la observación de que un inversor en acciones de capital espera un rendimiento que consista en dividendos (efectivo) y plusvalías (en efectivo o en efectos comerciales). El valor intrínseco, denotado como V_0 , de una participación de

⁴⁸ La relación entre el precio de mercado y el costo de sustitución de una empresa es la famosa « q » de James Tobin.

capital, se define como el valor actual de todos los pagos en efectivo al inversor, incluidos los dividendos, así como los resultados de la venta final de las acciones de capital, descontados a un tipo adecuado de interés k (ajustado al riesgo)⁴⁹. Siempre que V_0 sea superior al precio real de mercado, las acciones de capital se consideran subvaloradas, es decir, que son una buena inversión.

En el caso de la compañía XYZ, utilizando un horizonte de inversión de un año y sabiendo que el dividendo D_1 será de 5,00 euros, un pronóstico de que la acción de capital puede venderse al final del año a un precio $P_1 = 75,00$ euros, y a un tipo de interés ajustado al riesgo del 10%, $E()$ denotando valores esperados, el valor intrínseco es:

$$V_0 = [E(D_1) + E(P_1)]/(1 + k) = [5 \text{ euros} + 75 \text{ euros}]/1,1 = 72,72 \text{ euros} \quad (6.1)$$

El valor intrínseco, 72,72 euros, es mayor que el precio corriente, 70,00 euros, y concluimos, así, que las acciones de capital están subvaloradas en el mercado. Es evidente: si nuestras expectativas son correctas, en caso de subvaloración, el inversor compraría acciones adicionales y, en caso de sobrevaloración, las vendería. Si todos los inversores actúan consecuentemente, el equilibrio del mercado reflejará entonces las estimaciones de valor intrínseco de *todos* los participantes en el mercado. Esto significa que el inversor cuya estimación del V_0 difiera del precio de mercado P_0 , está efectivamente en desacuerdo con algunas o con todas las estimaciones del consenso del mercado de D_1 , P_1 y/o k .

Los *Modelos de Descuento de Dividendos* (MDD) son una generalización del concepto de valor intrínseco. Tomemos, para empezar, la fórmula 6.1 como plataforma. Entonces,

$$V_1 = [E(D_2) + E(P_2)]/(1 + k) \quad (6.2)$$

Se supone que el stock de capital se venderá en su valor intrínseco al finalizar el período 2, entonces P_1 (de la fórmula 6.1) es igual a V_1 (de la fórmula 6.2), $E(P_1) = V_1$. Sustituyendo P_1 por V_1 en la fórmula 6.1 se llega a:

$$V_0 = [E(D_1)/(1 + k)] + [E(D_2) + E(P_2)]/(1 + k)^2 \quad (6.3)$$

⁴⁹ El concepto de ajustado al riesgo se inicia con la observación de que un inversor en acciones espera rendimientos más altos de su inversión que de otra inversión más «segura» (por ejemplo, bonos). Así, simplificando, k es igual al tipo de interés libre de riesgos de, por ejemplo, bonos del gobierno más un ajuste por riesgo que depende del grado de riesgo que la acción en cuestión añade a la inestabilidad general del mercado. Para más detalles, véase Bodie *et al.* (1996), pp. 236-265 («The Capital Asset Pricing Model» – CAPM).

que puede interpretarse como el valor intrínseco de un período de dos años de cartera de las acciones de capital. En general, se puede escribir:

$$V_0 = [E(D_1)/(1+k)] + [E(D_2)/(1+k)^2] + \dots + [E(D_H + E(P_H))/(1+k)^H] \quad (6.4)$$

para un período de cartera de H años. En realidad, el valor intrínseco de una acción con un período de cartera de H años, es el valor descontado de todos los dividendos pagados más los resultados de la venta final de la acción en el año H. Si se supone que H crece siempre hasta el infinito, la fórmula 6.4 se convierte entonces en:

$$V_0 = [E(D_1)/(1+k)] + [E(D_2)/(1+k)^2] + [E(D_3)/(1+k)^3] + \dots \quad (6.5)$$

Debería advertirse que esta fórmula *no* establece que el valor intrínseco sea independiente de cualquier ganancia de capital. Sólo establece que las plusvalías, al vender las acciones de capital, se determinarán mediante los dividendos estimados (esperados) a pagar en el futuro.

Si, para simplificar⁵⁰, se supone que el dividendo conocido D_0 crece indefinidamente en el futuro a una tasa constante g (que puede ser positiva, cero, o negativa), entonces la fórmula 6.5 se convierte en:

$$V_0 = [E(D_1)/(k-g)] \quad (6.6)$$

que a menudo se conoce como crecimiento constante MDD o *fórmula de Gordon*⁵¹. En términos matemáticos, la fórmula sólo es válida siempre que $k > g$ (es decir, que k no es igual a g). En el caso de que $k = g$, el valor de las acciones sería infinito, cosa que económicamente no tiene sentido. Pero tampoco lo tiene $g > k$ desde un punto de vista económico, ya que ello implica ya sea un valor intrínseco negativo del capital en acciones (y la compañía debería ir a la quiebra y desaparecer entonces del mercado), ya sea que el mercado ha de ajustar su estimación de k . Si el analista de la bolsa de valores promueve una estimación de $g > k$, es decir, un crecimiento del dividendo más alto que el del tipo de interés, se debería ir con cuidado, puesto que esta estimación podría parecer como una oportunidad de inversión, pero sólo si implicasen tasas de crecimiento a corto plazo. No podría sostenerse durante un plazo más prolongado.

Los MDD se han hecho más sofisticados suponiendo que los dividendos pagados dependen de la cuantía de los ingresos retenida por la política de inversiones (de expansión) de la compañía. La cuestión es si

⁵⁰ Estimar D_1 , D_2 , D_3 , hasta el infinito ¡es evidentemente una tarea dura!

⁵¹ Para una prueba de la fórmula 6.6, véase Bodie *et al.* (1996), p. 526.

el valor intrínseco disminuye o aumenta en caso de que se ponga en marcha dicha estrategia. Si la inversión expansiva adicional de la empresa obtiene rendimientos más elevados que la tasa k de mercado generalmente requerida, entonces el valor intrínseco de dicha compañía aumentará (cosa que está de acuerdo con la sensatez económica general). Más aún, se han refinado los modelos para que reflejen mejor la situación de la empresa durante su ciclo de vida estimado (modelos de crecimiento multifacéticos)⁵².

Los MDD se aplican fácilmente, pero el reto radica en establecer sus insumos, ya que todos se refieren a expectativas futuras. Las estimaciones del valor de las acciones de capital no son mejores que los supuestos subyacentes. Por consiguiente, al igual que en todas las demás técnicas racionales que se han establecido en un intento de examinar el futuro, deberían acometerse siempre pruebas de sensibilidad, a fin de determinar en qué medida los resultados de los MDD reaccionan ante diferentes conjuntos de combinaciones de supuestos.

Un concepto de evaluación diferente del MDD es el *ratio precio-ganancia* de las acciones de capital. Este análisis se inicia desde la consideración de que el valor del capital en acciones debería relacionarse positivamente con las oportunidades de crecimiento de la corporación en cuestión en la que las oportunidades de crecimiento son, en este modelo, idénticas a las del crecimiento a largo plazo de los dividendos pagados. Una versión del ratio precio-ganancia es la siguiente⁵³:

$$E [P_0/E_1] = (1 - b)/(k - RCS * b) \quad (6.7)$$

en la que:

P_0/E_1 = Ratio del precio (conocido) de la acción en el período 0 respecto de las ganancias en el período 1.

b = tasa de retención, es decir, la parte del excedente de operación que se reinvierte o «reversión de utilidades» en la compañía. $0 < b < 1$.

k = tasa de rendimiento «normal» de inversiones esperada del mercado.

RCS = rendimiento del capital social de la compañía en consideración.

Obsérvese que la tasa de crecimiento g de los dividendos en este modelo es:

$$g = RCS * b \quad (6.8)$$

⁵² Bodie *et al.* (1996), pp. 528-536.

⁵³ Para una análisis en detalle, véase Bodie *et al.* (1996) pp. 536-541.

La fórmula 6.7 tiene las siguientes características: k se considera, en general, como constante, al representar la tasa de rendimiento normal del mercado. Siempre que b sea distinto de cero, un RCS creciente aumenta el ratio precio-ganancias (dado que el término RCS* no iguala, ni aumenta respecto de k). Esto tiene sentido, puesto que los proyectos de inversión con un RCS alto ofrecen a la empresa oportunidades de crecimiento. Siempre que el RCS sea superior a k , un b más alto hace que el ratio aumente. Esto también tiene sentido, ya que el mercado pagará a tales empresas un precio más alto por acción respecto de los dividendos pagados, si es que explotan aquellas oportunidades reinvertiendo en las mismas algunas partes del excedente de operación.

En la Tabla 6.4 se resumen algunos cálculos sencillos que reflejan numéricamente las consideraciones antes realizadas.

Tabla 6.4
EFFECTO DE LA RCS Y DE LA TASA DE REINVERSIÓN
EN EL CRECIMIENTO DEL DIVIDENDO Y DEL RATIO P/E

b	$1 - b$	k	RCS	g	P/E
0,00	1,00	0,12	0,09	0,000	8,33
0,00	1,00	0,12	0,12	0,000	8,33
0,00	1,00	0,12	0,15	0,000	8,33
0,25	0,75	0,12	0,09	0,023	7,69
0,25	0,75	0,12	0,12	0,030	8,33
0,25	0,75	0,12	0,15	0,038	9,09
0,50	0,50	0,12	0,09	0,045	6,67
0,50	0,50	0,12	0,12	0,060	8,33
0,50	0,50	0,12	0,15	0,075	11,11
0,75	0,25	0,12	0,09	0,068	4,76
0,75	0,25	0,12	0,12	0,090	8,33
0,75	0,25	0,12	0,15	0,113	33,33

Fuente: OIT.

Cuanto más alta se la tasa de reinversión, mayor será la tasa de crecimiento, pero no necesariamente se obtendrá un ratio P/E más alto. Una tasa más alta de reinversión aumenta P/E sólo si las inversiones realizadas por la corporación ofrecen una tasa esperada de rendimiento mayor que la que ofrece el mercado. De lo contrario, la reinversión más alta es negativa para los accionistas, puesto que significa que se coloca más dinero en proyectos con tasas de rendimiento inadecuadas.

Los cálculos antes efectuados del precio del capital en acciones deberían constituir el fundamento para la decisión sobre la subestimación o la sobreestimación de la acción. Como las bolsas de valores se

consideran habitualmente mercados casi perfectos que reflejan los precios «justos» de manera oportuna, no es probable que se produzcan beneficios de la compra de acciones subvaluadas («compras felices»). Ahora bien, si nueva información sobre las perspectivas de una compañía revisa los resultados de los cálculos del precio de las participaciones de capital, la orientación de la información frente al mercado global permite esos beneficios. En este sentido, si las participaciones de capital se valúan correctamente, los beneficios bursátiles se basan exclusivamente en descubrir una información que todavía no esté incorporada en el precio del mercado. El personal interno puede disponer de este tipo de información altamente sensible, pero les está expresamente prohibido hacer uso de la misma al operar en los mercados financieros. Dada la sofisticada organización de las bolsas y del gran número de operadores de bolsa, las esperanzas de lograr beneficios especulativos en la negociación de valores son escasas. Los fondos de pensiones con su orientación al largo plazo deberían basarse, por el contrario, en inversiones de calidad que prometan un crecimiento estable y el pago de dividendos.

6.5.3. Indicadores de resultados de los instrumentos de deuda

Al contrario que para las participaciones de capital, la elaboración de indicadores de bonos que reflejen los precios verdaderos para bonos del sector privado, no es tarea sencilla. Determinados bonos de los gobiernos de los principales países industrializados se negocian normalmente en las bolsas, y sus índices de precios se calculan a diario. En lo que respecta a los bonos de los gobiernos de menor renombre y a los bonos comerciales en general, el problema radica en que se negocian con menor frecuencia y, por tanto, las tasas verdaderas de rendimiento son difíciles de calcular (Bodie *et al.*, 1996, p. 69). Por consiguiente, los precios actualizados son, en general, difíciles de obtener y las estimaciones de los precios se derivan con carácter de modelos de valuación de bonos. Se dispone de varios índices de resultados del mercado global de bonos; algunos de los mejor conocidos son los de Merrill Lynch, Lehman Brothers y Salomon Brothers.

6.5.4. Rendimiento de los bonos⁵⁴

Debido a que los pagos regulares de los bonos (llamados a veces «pagos de cupón») y la amortización del capital⁵⁵ se producen en meses

⁵⁴ Esta sección se basa en gran parte en Bodie *et al.* (1996), pp. 386-422.

⁵⁵ La amortización del capital, el pago final realizado en la fecha de madurez, devuelve el «valor a la par» o el «valor nominal» del bono.

o en años futuros, el precio que un inversor estaría dispuesto a pagar por una demanda de dichos pagos, depende del valor de las unidades monetarias, euros por ejemplo, recibidos en el futuro, comparados con los euros en caja hoy. Es perfectamente posible que el valor actual de un euro que se recibirá en el futuro, sea menos que 1 euro. Evidentemente, el tiempo transcurrido esperando recibir ese 1 euro supone un costo de oportunidad para el inversor; si no se tiene el dinero en caja, no puede utilizarse para inversiones alternativas que generarían ingresos de inmediato.

Para calcular el valor actual de un bono, los flujos de caja esperados (cupón más pagos finales de valor nominal) se descuentan según la tasa de descuento apropiada (tipo de interés). Es decir:

Valor del bono hoy = valor actual de los cupones + valor actual del valor nominal

Si la fecha de maduración es T y el tipo de interés apropiado es i , el valor actual del bono puede escribirse como:

$$VAB_{t_0} = \sum_{t=1}^T [\text{Cupón}/(1+i)^t] + [\text{Valor nominal}/(1+i)^T] \quad (6.9)$$

donde:

VAB_{t_0}	=	valor actual el bono B en la fecha de valuación
Cupón	=	pagos regulares de fechas fijas entre t_0 y T
Valor nominal	=	pagos finales en T
i	=	tipo de interés del mercado

El primer término, en la fórmula 6.9 suele llamarse valor actual de una anualidad. En el siguiente, consideraremos un cupón del 3%, un bono de madurez a 30 años con un valor nominal de 1.000 euros, pagando un cupón anual de 30 euros. Supóngase que el tipo de interés de mercado es del 3% anual. Entonces, el valor actual del bono (el precio justo al que el inversor compraría) puede calcularse así:

$$\text{Precio} = \sum_{t=1}^{30} \dots 30[30 \text{ euros}/(1+0,03)^t] + [1000 \text{ euros}/(1+0,03)^{30}] \quad (6.10)$$

Utilizando una hoja de cálculo estándar para PC de un programa de software, es fácil confirmar que el valor actual de la anualidad del bono es de 588,01 euros, mientras que el valor actual de la amortización final del valor nominal es de 411,99 euros.

Ambos valores suman 1.000 euros. La razón es obvia: la tasa de mercado se supone que concuerda exactamente con la tasa del cupón. El inversor obtendría un rendimiento justo en el futuro por una inversión actual de 1.000 euros. Es decir, que el bono se vendería al valor a la par.

Si el interés del mercado no igualara a la tasa del cupón, el bono no se vendería a su valor a la par, como se observa para diferentes tipos de interés en la Tabla 6.5. Supongamos que la tasa de mercado para el largo plazo subió por encima del 3% inicial (la tasa del cupón y el valor nominal sin cambios). El valor actual de la anualidad del bono y el valor nominal serían más bajos que el valor a la par. El razonamiento es el siguiente: a una tasa de mercado más alta, el inversor obtendría rendimientos más altos por sus 1.000 euros y el precio del bono ha de descender. De igual manera, si se supusiera que la tasa del mercado descendiende, el valor actual del bono aumentaría.

Debería advertirse que los aumentos y los descensos de los tipos de interés no producen resultados simétricos en términos de precio del bono. Mientras la variación del interés es, por ejemplo, + y -1/3 (tasas de mercado del 4% y del 2%, comparadas con la tasa del 3% del cupón), el descenso del precio en el caso de una supuesta tasa de mercado más alta es del -17,3% (827,08 euros/1.000 euros), mientras que el aumento en caso de un supuesto descenso de la tasa de mercado a largo plazo es del 22,4% (1.223,96 euros/1.000 euros)⁵⁶. Esta propiedad sesgada de los

Tabla 6.5
VALOR ACTUAL DEL BONO (1.000 euros, período
de madurez de 30 años, al 3% anual) A DIFERENTES TIPOS
DE INTERÉS

<i>Tipo de interés del mercado (%)</i>	<i>Valor actual del cupón</i>	<i>Valor actual del valor nominal</i>	<i>Valor actual del bono</i>
1	741,92	774,23	1.516,15
2	552,07	671,89	1.223,96
3	411,99	588,01	1.000,00
4	308,32	518,76	827,08
5	231,38	461,17	692,55
6	174,11	412,94	587,06
7	131,37	372,27	503,64
8	99,38	337,73	437,11
9	75,37	308,21	383,58
10	57,31	282,81	340,12
15	15,10	196,98	212,08
20	4,21	149,37	153,58

Fuente: OIT.

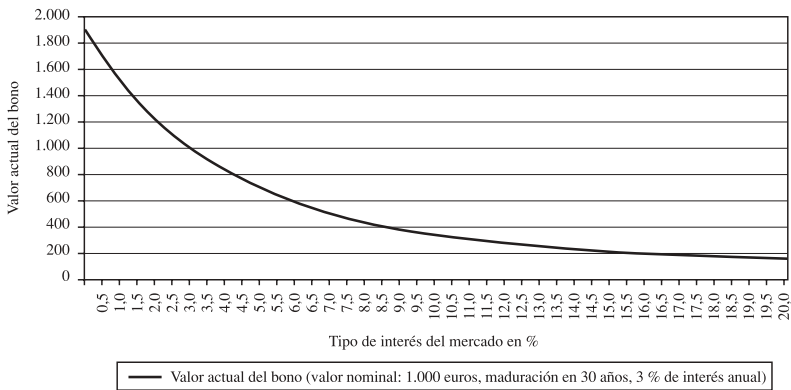
⁵⁶ Si bien el cambio porcentual de la tasa del mercado es de un punto porcentual en ambos casos, y el diferencial equivalente del valor nominal para un cambio de un punto porcentual daría el mismo resultado, para el cálculo arriba realizado son las tasas porcentuales las que se fijan en relación con el valor de base, resultando en diferenciales de cambio porcentual no simétricos.

precios del bono se llama *convexidad*, debido a la forma convexa del gráfico del precio del bono respecto del interés de mercado. La Figura 6.7 muestra la relación inversa entre el precio y el interés de oportunidad del activo para los bonos de la muestra.

Las fluctuaciones del tipo de interés representan la fuente principal de riesgo en el mercado de ingreso fijo. Además, los precios de los bonos reaccionan sensiblemente ante la madurez. Esto es obvio, ya que, si el inversor ha comprado el bono a la par y posteriormente las tasas de mercado aumentan, el inversor sufre una pérdida, y cuanto más tiempo tenga inmovilizado el dinero invertido, tanto mayor será dicha pérdida.

Figura 6.7

AXIOMA DE LA CONVEXIDAD DEL VALOR ACTUAL DEL BONO RESPECTO DEL TIPO DE INTERÉS DEL MERCADO



Fuente: Tabla 6.5.

6.6. ESTRATEGIAS DE INVERSIÓN

Existen normalmente directrices para los fondos públicos de seguridad social previstas en la ley, que pueden considerarse casi como «puntos de referencia» (véase el Recuadro 6.4). El grado de precisión de estas directrices depende de las circunstancias. Cuanto mayor sea el deseo o la necesidad del público de controlar las estrategias seguidas y las decisiones que adopta la administración del fondo de pensiones, más detallada será la legislación. El control que se ejerce debería satisfacer los requisitos constitucionales, jurídicos y otras exigencias públicas. A veces, esto puede entrar en conflicto con el grado más alto de libertad que desea la administración del fondo para operar. La importancia relativa de los dos factores ha de fundamentarse probablemente en los conocimientos de los expertos y decidirse caso por caso. Puede obtener-

se de la OCDE un asesoramiento respecto de las directrices relativas a las inversiones de la administración de los fondos de pensiones.

Examinaremos algunas estrategias modernas de inversión: inversión según la industria, mercado y región, así como inversiones socialmente responsables. La lista no es exhaustiva y el orden en que aparecen las estrategias no indica preferencias de los autores. Las estrategias de inversión centradas en derivados se han omitido deliberadamente al no creer que cumplen con los principios básicos de la inversión de fondos de la seguridad social. De todos modos, centrar la inversión en determinadas industrias, mercados o regiones predefinidos aumenta el riesgo de la inversión. Para los fondos de la seguridad social, son posibles las estrategias combinadas y son, en general, aconsejables.

6.6.1. Inversión por industria

Este tipo de inversión supone invertir en empresas que pertenecen a un mismo tipo de industria. El incentivo para invertir en industrias tiene su origen en lo observado desde hace tiempo de que suele haber en las economías algunas industrias que crecen con mayor rapidez y que son más rentables que otras; hay industrias nacientes e industrias que desaparecen; empresas con largos historiales de alto rendimiento y otras que están más o menos permanentemente aquejadas de problemas. El propósito de la investigación sería invertir solamente en las industrias de éxito. Si se aplicara esta estrategia, las reservas financieras de los regímenes de seguridad social se asignarían de forma exclusiva a acciones y/o a bonos de esas empresas (o grupos de empresas).

Es obvio que no es posible seguir esa estrategia sin un análisis de la industria, lo cual implica resolver muchos problemas metodológicos. En primer lugar, deben definirse las industrias: a primera vista, la tarea parece simple, pero en la práctica es bastante complicada. Numerosas industrias que emiten participaciones o bonos son, en realidad, conglomerados que producen y comercian con diferentes tipos de productos que podrían, o no, clasificarse fácilmente bajo el mismo encabezamiento (industria). Un sistema de clasificación disponible es la *Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU)*, de amplia utilización en la OCDE y en todos los demás países que publican regularmente sus cuentas nacionales.

Las oficinas de estadística de los gobiernos utilizan el CIIU para agrupar las empresas para fines de análisis estadístico. Su última versión es CIIU Revision 3.1⁵⁷.

⁵⁷ Para pormenores y más referencias, véase <http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=17>

Recuadro 6.4. Fondo de pensiones para empleados municipales: el ejemplo de Dinamarca¹

El fondo de pensiones danés para empleados de los municipios, un régimen de CD de capitalización total funciona de acuerdo con los siguientes principios de asignación de activos²:

La norma del 50/50

Puede tenerse un máximo del 50% de los activos en valores inestables (por ejemplo, acciones, bonos basura) mientras que el resto ha de tenerse en activos seguros (bonos del estado o de corporaciones de primera clase, bienes inmuebles, etc.).

La norma del 3%

No más del 3% de las obligaciones de pensión pueden invertirse en una sola compañía (limitación de la exposición al riesgo de mora en los pagos).

La norma de la moneda

Ha de mantenerse un mínimo del 40% en activos denominados en moneda nacional, un máximo del 40% en moneda de la Unión Europea (UE) y un máximo del 20% en otras monedas.

Ninguna norma de control

La legislación manifiesta explícitamente que el fondo debe evitar cualquier decisión de control sobre una compañía individual, salvo sobre Compañías de Gestión de Activos.

Normas como las mencionadas existen en numerosos países, adaptadas a sus circunstancias específicas. Durante los últimos años, hubo una tendencia a ampliar el porcentaje de inversión en acciones de capital y a disminuir en consecuencia el de inversión en bonos. Esta tendencia se basó en la observación de que, a más largo plazo, las tasas de rendimiento de las acciones parecían más altas (y no menos seguras) que las de los bonos. Más recientemente, dado el gran deterioro de los mercados internacionales de valores, los fondos de pensiones han revisado su normativa general sobre asignación de activos para proteger mejor las cotizaciones de sus afiliados. Al actuar así, pueden haber contribuido a una espiral descendente de los (ya pesimistas) mercados de valores.

La norma danesa sobre monedas expone, de hecho, un máximo del 20% de los activos del fondo al riesgo del tipo de cambio extranjero, siempre que el gobierno aplique una política de tipo fijo de cambio de la corona danesa con respecto al euro y suponiendo que la moneda nacional

¹ Sampension Administrationsselskab: Handout to the PSI PensionLeadership Meeting, 25-26 de enero de 2001, La Haya (Países Bajos).

² Estos principios suelen estar abiertos a cambios a medio plazo.

flota libremente frente a otras monedas. La norma del 3% está dirigida a limitar el daño financiero al fondo de pensiones en caso de quiebra de una empresa en la que el fondo haya invertido dinero. Sirve únicamente de barrera de seguridad si la compañía en quiebra no desencadena quiebras de, por ejemplo, compañías complementarias o dependientes. La norma de no control es importante para economías de mercado, que dependen de la libre competencia. Si, por ejemplo, un fondo de pensiones obtuviera el control sobre dos compañías competidoras mediante inversiones en su capital social, podrían surgir conflictos de decisión; evitar tales conflictos podría ser temporalmente útil para los activos del fondo, pero en el largo plazo sería perjudicial para el funcionamiento adecuado de la economía y del propio fondo. Además, podrían surgir problemas de agente - capital dentro de la administración del fondo de pensiones si aumenta su poder de voto; pueden ocultarse intereses al nivel de funcionario ejecutivo individual y del fondo de pensiones en su conjunto, dando lugar a decisiones sesgadas (en lo que respecta, por ejemplo, a la gobernanza de las acciones). Debería tenerse en cuenta el hecho de que este problema (evitar el control del fondo de pensiones sobre las decisiones de la compañía) se convertirá en un problema agudo con el número cada vez mayor de fondos de pensiones y su creciente potencial de inversión. Por el momento, los fondos de países pequeños, que son grandes a escala nacional, pero pequeños en comparación con el nivel internacional, pueden fácilmente desviar, como remedio, sus corrientes de inversión a otros países; sin embargo, cuando la capitalización total de las pensiones se convierta en ampliamente popular en todos los países industrializados, el problema del control se acelerará rápidamente en sus dimensiones económicas y societarias.

Las normas anteriores nada dicen sobre la asignación regional a escala mundial de los activos del fondo danés.

El caso danés refleja un enfoque de *gestión activa del fondo*. Se otorga a la dirección del fondo la posibilidad de adoptar decisiones discretas en lo que respecta a la compra de certificados de inversión dentro de los límites de las normas establecidas. Estas disposiciones se mantienen inalteradas durante períodos de tiempo razonables, pero se les hace un seguimiento estricto y permanente. Si se considera que las normas están desfasadas o ya inaplicables, por ejemplo, porque las condiciones del mercado han cambiado, se deben revisar para reorientar las decisiones de gestión del fondo.

Si la dirección del fondo de pensiones tuviera que seguir una *estrategia pasiva de gestión*, tendría que constituirse una cartera duplicando las compañías principales incluidas en los índices de referencia tomados como meta. La evolución de las reservas del fondo podría estar vinculada, en este caso, al desempeño, por ejemplo, del Dow Jones, del FTSE, del DAX o del DJSGI (Índice de Grupo de Continuidad del Dow Jones que comprende 64 industrias).

Las estrategias pasivas se consideran lógicas si las bolsas de valores (mediante sus propias normas corporativas) garantizan que sólo se permi-

ta negociar y formar parte de los índices de referencia a compañías altamente rentables con una buena reputación económica duradera («blue chips»), y si el fondo de pensiones es lo suficientemente pequeño para que no pueda ejercer una influencia considerable en el precio. Además, las normas para que una compañía ya no cotice en bolsa o no se incluya en el índice, han de ser transparentes. Si la bolsa estipula estas condiciones, puede esperarse que el mercado reconozca a estas compañías con un índice creciente y, a su vez, con rendimientos más altos (dividendos) de las acciones cotizadas.

Sin embargo, los movimientos de los índices podrían estar sesgados por decisiones de participantes individuales con influencia en mercados grandes, como los fondos de pensiones. Cuanto mayor se haga un fondo, más contribuirán sus decisiones al movimiento general del mercado, medido en el nivel de índices. Por consiguiente, las estrategias pasivas de inversión pueden ser una alternativa a corto plazo, pero no a largo plazo. Si todos los inversores adoptaran una estrategia pasiva, el mercado llegaría finalmente a una paralización. Las estrategias pasivas de inversión son, por consiguiente, una *contradictio in adjecto*, por lo menos en el largo plazo.

Situar una compañía específica en una de estas clases requiere un conocimiento detallado de su finalidad actual y de sus actividades. Sobre este fundamento, los analistas financieros deberían comprobar qué compañías han emitido participaciones de capital y valores en los mercados financieros, es decir, si son totalmente «accesibles» a los inversores (por ejemplo, a un fondo de la seguridad social). Incluso si la clasificación es obvia y en todos los sentidos correcta, las empresas de alto y bajo rendimiento todavía podrían incluirse en la misma clase, planteándoles problemas analíticos a los analistas financieros. Además, los analistas han de mantener un estrecho contacto profesional con la práctica de las oficinas de estadística, ya que éstas pueden incluir a «recién llegados» y excluir a empresas que han llegado al término de su ciclo de vida. Más aún, es posible que los inversores financieros quieran colocar su dinero tanto en el plano nacional como en el internacional, en cuyo caso han de fusionarse los contenidos de las clasificaciones en diferentes países. Una vez resueltos estos y otros problemas (véase, Bodie *et al.*, 1996, pp. 506-520), los analistas financieros examinarían el movimiento de los índices relacionados con resultados de las compañías de interés en un contexto macroeconómico y, haciendo uso de previsiones macroeconómicas como indicador de movimientos esperados del índice⁵⁸, transformarían los resultados en decisiones de cartera.

⁵⁸ Consiguientemente, en caso de un índice combinado, deberían estar disponibles tanto las previsiones macroeconómicas nacionales como las internacionales.

Elaborar y mantener el nivel requerido de experiencia técnica es obviamente costoso, y los gestores de fondos de seguridad social no suelen estar en condiciones de emplear el número de profesionales que se necesitan. Tendría que encargarse la administración de la cartera a una compañía de gestión de fondos. Se produciría de nuevo una situación típica asimétrica de mandante-mandatario de distribución de conocimientos carente de equilibrio. En pocas palabras, la gestión de un régimen de seguridad social haría bien en no «jugárselo todo a una carta», esto es, a uno solo sector.

6.6.2. Inversión por mercado financiero

Este concepto engloba la inversión en mercados formales. Por ejemplo, la estrategia podría consistir en invertir en uno o en varios de los índices desarrollados por las bolsas de valores de todo el mundo, por ejemplo, el Dow Jones, el FTSE, el DAX, o una combinación de estos (para una lista de los mercados vigentes, véase el Informe Temático 4). También podrían prepararse otros índices para prestar servicio a políticas específicas de inversión, pero ello requeriría enormes insumos adicionales en términos de investigación y de análisis. El incentivo para invertir en mercados formales específicos está positivamente relacionado con el grado de reglamentaciones prudentes que se hacen cumplir y ejecutar en esos mercados y que se diseñan, entre otras cosas, para impedir el fraude y el negocio de personas informadas. El propósito de la inversión sería invertir solamente en mercados de alto rendimiento entre aquellos que están adecuadamente reglamentados. Los problemas que han de resolverse son similares a los que se encuentran en la inversión por industria. Si se aplicara esta estrategia, las reservas financieras de los regímenes de seguridad social se asignarían de forma exclusiva a participaciones y/o a bonos de esos mercados.

Uno de los principales problemas de invertir exclusivamente en determinados mercados financieros formales es de carácter de «caja negra». Al preparar y poner en marcha esta estrategia de inversión, los analistas financieros podrían estar inclinados a analizar la tendencia y/o el comportamiento cíclico de los índices que se ofrecen sólo en los mercados, sin analizar el rendimiento subyacente de las industrias representadas. Es obvio que el contenido de los índices del mercado financiero difiere significativamente de los índices elaborados por las industrias, como ya se mencionó anteriormente. Para superar este obstáculo, sería deseable contar con modelos que vincularan los índices de rendimiento industrial con los del mercado. Sin embargo, son múltiples los problemas metodológicos y analíticos por resolver. Incluso si esos modelos pudieran elaborarse en base a observaciones del pasado, surgen grandes dudas sobre la posibilidad de mantener satisfactoriamente su

estructura invariable en el tiempo durante períodos suficientemente largos. De nuevo aquí, su incorporación en los contextos macroeconómicos plantea problemas adicionales.

En lo que atañe al nivel de conocimientos técnicos requerido, se aplican aquí los mismos comentarios y conclusiones que en el caso de la inversión por industria.

6.6.3. Inversión por región

Esto implica concentrarse en uno o más países o regiones del mundo, incluida la decisión de invertir sólo (o predominantemente) en el propio país o (también) en el extranjero. Estas inversiones pueden realizarse «por industria», «por mercado financiero» o por una combinación de ambos, o bien por otros medios de inversión (por ejemplo, inversión directa).

Para las carteras privadas, así como para los fondos de seguridad social, la restricción nacional de la inversión ha sido siempre uno de los asuntos más controvertidos en la gestión de activos. En la OCDE, entre tanto, parece existir un acuerdo general de que debería permitirse invertir en cualquier lugar del mundo⁵⁹. En los principales países de la OCDE, los fondos se recaudan en monedas convertibles, es decir, que no existen, en general problemas para que sus monedas sean aceptadas en cualquier lugar del mundo. Sin embargo, dado que se cuenta con normas de prudencia, existe una tendencia a invertir dentro de la OCDE los fondos fundamentados en la OCDE y haciéndolo sólo en una medida limitada en países no miembros. El fondo danés de pensiones para empleados municipales, por ejemplo, asignó en 2000 el 26% de sus *recursos propios* a compañías con base en Dinamarca, mientras que el 29% fue a países europeos desarrollados (excepto Dinamarca), el 16% a Japón, el 23% a los Estados Unidos y sólo el 6% a mercados emergentes.

Además de los problemas que suscitan las inversiones en diferentes industrias o mercados, las decisiones de inversión con orientación regional implican otros problemas de control y de análisis para los gestores de los activos.

6.6.4. Inversión socialmente responsable

La inversión socialmente responsable (ISR) pertenece al grupo de estrategias de inversión con antecedentes éticos explícitos. Se define

⁵⁹ No obstante la legislación que todavía podría regular, por mejores o peores motivos, las decisiones de inversión regional de las instituciones públicas o de las privadas con un mandato público.

como «la inversión en la que se tienen en cuenta consideraciones de índole social, ambiental o ética en la selección, retención y realización de inversiones y en el uso responsable de los derechos (como los derechos de voto) implicados en las inversiones» (Mansley, 2001, p. 2). Hasta hace algunos años, ha sido práctica ordinaria de los inversores institucionales, especialmente del sector privado, ofrecer los llamados filtros que tienen en cuenta una asignación de carteras individuales que garantizan que la inversión cumpla con determinados requisitos de responsabilidad establecidos por el inversor.

Los fondos públicos de seguridad social han mantenido hasta el presente una actitud más conservadora respecto de estos asuntos. Una de las razones principales para ello es que tienen la obligación legal de evitar la discriminación positiva o negativa. Si en un país democrático el negocio de una compañía es legal, ¿cómo puede ser socialmente irresponsable invertir en dicha compañía? Los fondos públicos de pensiones no son las únicas entidades que han de hacer frente a esta consideración: los fondos privados también pueden tener que abordarla, dependiendo de la legislación nacional o internacional y de su propio perfil sobre el destino de su inversión.

Se cree a menudo que las violaciones de las normas básicas sociales sólo se producen en las regiones menos desarrolladas. Sin embargo, la conducta de las compañías debería ser objeto de un examen crítico, sin tener en cuenta la localización de sus actividades. Los «filtros sociales» pueden tener en cuenta los siguientes aspectos:

6.6.4.1. *Corrupción*

Hay una conciencia creciente en todo el mundo del daño que la corrupción puede ocasionar en el tejido social y económico de un país. El crecimiento económico y los niveles de inversión son más bajos en países con altos niveles de corrupción, debido a la incertidumbre dominante, a los costos de los sobornos y a los procesos burocráticos tan costosos en términos de tiempo. La Convención de la OCDE Contra el Soborno, de 1998, requiere que cada Partido «establezca que es un delito penal en virtud de su legislación que cualquier persona intencionalmente ofrezca, prometa u otorgue cualquier ventaja indebida, pecuniaria o de otro tipo, directamente o a través de intermediarios, a un funcionario extranjero»⁶⁰. Nunca es fácil lograr la conformidad con dichas normas en las empresas, y es especialmente difícil tratándose de grandes compañías multinacionales, con empresas filiales y operaciones conjuntas en muchos países. Es, pues, importante que las empresas

⁶⁰ El texto completo de la Convención está disponible en www.oecd.org.

desarrollen un programa integral diseñado para alertar a todos los empleados sobre la necesidad de resistir la corrupción en sus diferentes modalidades.

6.6.4.2. Normas del trabajo

Son muchas compañías que se abastecen de un porcentaje creciente de sus bienes de países en desarrollo. Si bien el comercio internacional y la inversión pueden crear los puestos de trabajo tan necesarios países, a veces se producen abusos. Si los puestos de trabajo creados son peligrosos, o si a los trabajadores se ven obligados a vivir en pésimas condiciones, los beneficios reales que perciban pueden ser mínimos. La inmensa mayoría de la comunidad internacional ha suscrito las «normas fundamentales del trabajo» de la OIT, que comprenden temas tales como el trabajo forzoso, la no discriminación, la salud y seguridad, la libertad sindical, la negociación colectiva y el trabajo infantil. Lamentablemente, muchos gobiernos no velan por su cumplimiento, porque temen a menudo que esas leyes puedan disuadir a los inversores internacionales.

6.6.4.3. Derechos humanos

La norma de los derechos humanos internacionalmente aceptada es la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948. Este marco de referencia debería constituir el fundamento para la política de derechos humanos de una compañía y aplicarse en toda su zona de influencia. La reputación de muchas empresas ha quedado empañada por la mala gestión, real o percibida, del tema de los derechos humanos.

6.6.4.4. Seguridad social

Uno de los problemas principales de la financiación de la seguridad social en los países en desarrollo y en transición es el incumplimiento de los pagos de las cotizaciones a la seguridad social, que a menudo dan lugar a una reducción de los recursos que las instituciones de seguridad social necesitan para otorgar prestaciones tanto monetarias como en especie. Es frecuente que la gerencia de la compañía y los empleados toleren esta práctica por razones de costo y de ingreso neto y que lo hagan también los gobiernos por razones (presuntas o reales) de competitividad internacional. La gobernanza, incluidas las relaciones administrativas entre los fondos de la seguridad social y las compañías, es a menudo inadecuada. Al concertar operaciones conjuntas, las compañías

que operan en el plano internacional tienen un papel determinante que desempeñar en la mejora de esta situación.

Antes de decidir el establecimiento de compromisos financieros con una determinada compañía, los gestores de los fondos de la seguridad social pueden preguntarse si la compañía tiene políticas explícitas respecto de los asuntos mencionados, si esas políticas se están llevando a la práctica y de qué modo lo hacen. Pueden tratarse también otros asuntos, como los conflictos armados o el acceso a los servicios médicos. ¿Cuál es la política sobre la conducta de la compañía a este respecto? Más aún, pueden aplicarse las prácticas de selección del fondo de la seguridad social para excluir a compañías involucradas en la producción de ciertos productos (por ejemplo, tabaco, petróleo).

El resultado de la ISR ha confirmado hasta ahora la validez de este tipo de estrategia. Puede demostrarse que los fondos que llevan a cabo estrategias de ISR no se desempeñan peor que los que aplican estrategias ordinarias de inversión. Un sondeo realizado en los Estados Unidos comparando 183 fondos de mutuales seleccionados, con fondos no seleccionados encontró rendimientos incluso por encima de la media en los fondos seleccionados en 1999, especialmente en registros de períodos más largos de tres a diez años. Además, los inversores de los fondos parecen asumir un compromiso mayor, dado que las tasas de rotación son comparativamente más bajas que en el caso de las carteras de comparación no seleccionadas. La muestra de los fondos seleccionados dio cuenta de una mayor inestabilidad y de precios más altos de las participaciones de capital que los fondos de comparación no seleccionados⁶¹. Otros estudios que utilizaron comparaciones ajustadas al riesgo no encuentran ventajas en el rendimiento en lo que respecta a los fondos no seleccionados. Una mayor exposición al riesgo parece ser inherente a las carteras seleccionadas⁶². Sin embargo, la tesis del «no efecto» rechaza esas consideraciones al sostener que los fondos seleccionados, por la propia naturaleza de su construcción, sirven de contrapeso a tales efectos que aumentan el riesgo, en cuyo caso el ISR, al presentar los mismos rasgos de riesgo-rendimiento, podría considerarse, desde el punto de vista financiero, como totalmente equivalente a las oportunidades conservadoras de inversión (Kurtz, 1999).

⁶¹ Véase Socially Screened Mutual Fund Statistical Summary: 1999 Report: Comparative statistical information on 183 screened mutual funds versus unscreened funds: http://www.socialinvest.org/areas/research/other/FundStats_1231-98.htm.

⁶² En función de los criterios de selección, se excluye hasta un 50% de las acciones que se hallan en el índice S&P500; en consecuencia, la exposición al riesgo de los fondos seleccionados frente a los fondos no seleccionados parece inmediata. Además, algunas grandes compañías que representan emisiones de gran volumen es frecuente que sean seleccionadas de entre los fondos comprometidos de IRS. El hecho de que industrias enteras (por ejemplo, de tabaco, productores de petróleo) no estén reflejadas en los fondos, añade un elemento de riesgo al perfil de riesgo de los fondos.

Se han encontrado las razones del éxito relativo de la ISR en las relaciones entre el establecimiento por la dirección de programas socialmente responsables y la superior capacidad de la dirección para la producción general, es decir, que una cosa no podría existir sin la otra. Algunos de estos efectos pueden ser consecuencia de la práctica socialmente responsable de ofrecer adicionales a los empleados, desde mejoras en el ambiente del lugar de trabajo a la ulterior formación profesional. Además de tener un impacto positivo en la productividad del trabajo, esas medidas también forjan la reputación de la compañía en el exterior. Una buena reputación puede ejercer una influencia crucial en la clientela de la compañía, en los futuros socios y empleados de la empresa, y mejorar las perspectivas comerciales. Es obvio que para las decisiones en materia de inversión del fondo de la seguridad social estas declaraciones *generales* deberían comprobarse en cada *caso individual*.

La inversión en los fondos de la ISR escrutados en los Estados Unidos, ha crecido en más del 30% entre 1999 y 2001. El mercado de fondos de inversión socialmente seleccionados superó los 2 billones de dólares en 2000. Los inversores privados han preferido colocar su dinero en carteras de fondos para garantizar, así, inversiones socialmente responsables con una tasa de crecimiento 1,5 veces superior a la de las carteras de fondos no seleccionados⁶³.

Cuanto más populares se hacen las estrategias de la ISR, más se acercará este enfoque a sus límites. Las empresas que no acaten sus filtros sociales podrían tornarse cada vez más dependientes de la autofinanciación de sus inversiones; cuanto más limitado sea el fondo común de empresas que cumplen con los filtros, tanto más los fondos de seguridad social que lleva a cabo la ISR competirán por posibilidades de inversión exactamente en esas empresas. El precio de una participación en el capital de estas compañías podría subir entonces debido a un exceso de demanda, aunque no necesariamente por razones de buen rendimiento económico. Debería advertirse que la estrategia de la ISR se aplica no sólo a inversiones en capital social, sino que podría aplicarse también a la tenencia de bonos del gobierno. Esto implica seleccionar gobiernos por su compromiso de cumplir con las mismas normas que las corporaciones, siempre que sean aplicables.

6.6.5. Consideraciones comunes

Cualquiera sea la estrategia de inversión que un régimen de seguridad social decida poner en práctica —la orientación a la industria, la

⁶³ Foro de Inversión Social: Informe de 2001 sobre Inversión Socialmente Responsable. Tendencias en los Estados Unidos, noviembre 2001, disponible en <http://www.socialinvest.org/areas/research/trends/2001-Trends.htm>.

orientación a mercados financieros o a regiones (con enfoque nacional o internacional), una política activa de filtro social, una estrategia combinada u otras estrategias no consideradas aquí—, los procedimientos de selección de una cartera concreta de inversiones debería ser formalmente establecida por escrito como un elemento ordinario de las operaciones del fondo de pensiones. Las medidas específicas que ha de adoptar el departamento de gestión de activos de un régimen (o una empresa de gestión de activos que lleve a cabo la política del fondo) podrían seguir a la secuencia que se establece a continuación, propuesta por Cummins (2001):

- definición de los criterios: éstos deberían permanecer estables durante un período prolongado, aunque pudiesen revisarse periódicamente;
- selección de los datos: es necesario el acceso permanente a un proveedor profesional de datos;
- auditoría de datos: es indispensable contar con una capacidad analítica propia;
- análisis de la inversión: es indispensable contar con una capacidad analítica propia;
- selección de acciones o bien de bonos: de acuerdo con el resultado de la investigación anterior;
- construcción de la cartera: para ofrecerla a la administración del fondo de la seguridad social (es decir, que no hoy políticas de caja negra);
- votación: las decisiones deben contar con el respaldo de la mayoría de los gestores del régimen de seguridad social y puede incluir a los accionistas.

Antes de que esto pueda llevarse a cabo, el régimen de seguridad social debe definir sus prioridades. En el caso de una política de filtro social, por ejemplo, las inversiones financieras deberían orientarse solamente a compañías que respeten:

1. Los derechos de los empleados, es decir, que:
 - permitan la representación de los trabajadores;
 - paguen salarios justos y adopten una política de igualdad de oportunidades;
 - compartan los beneficios con sus empleados;
 - acaten las normas internacionales del trabajo y las relaciones laborales;
 - cuiden de la salud y la seguridad de sus empleados.

2. Las necesidades societarias, es decir, que:
 - patrocinen activamente a las comunidades;
 - ayuden a mejorar las infraestructuras locales.
3. Las normas de calidad del producto, es decir, que:
 - utilicen mecanismos que garanticen la calidad y la seguridad explícita del producto;
 - tengan un departamento de investigación y desarrollo y un buen registro de innovaciones;
 - sigan una política justa de comercialización y de contratación.
4. Los asuntos medioambientales, es decir, que:
 - adopten una política de prevención de daños en el medio ambiente;
 - obedezcan los reglamentos de seguridad;
 - eviten el uso de productos químicos que debilitan la capa de ozono;
 - eviten el uso de otros productos químicos (en la medida en que se consideren perjudiciales para el medio ambiente);
 - informen abiertamente sobre cuáles son sus problemas medioambientales y su política respectiva de mejora;
 - no utilicen maderas duras tropicales.

Los gestores del fondo del seguro social no deberían olvidar en cualquier estrategia de inversión, IRS u otra, que el objetivo principal del fondo es el pago de prestaciones, como las pensiones. A los cotizantes les interesa esperar el máximo rendimiento futuro (a un determinado nivel de riesgo bajo) de las cotizaciones que han pagado hoy. Por consiguiente, filtros como los descritos arriba deben traducirse en requisitos explícitos. Por ejemplo, es posible que los grupos interesados del fondo no quieran invertir sus cotizaciones en empresas que contaminen el medio ambiente. El significado de «contaminar el medio ambiente» depende, sin embargo, de la definición de «contaminación». Para evitar discusiones inútiles y los consiguientes retrasos en las decisiones de inversión, podría decirse que está prohibida la inversión en dichas empresas, salvo que su a la contaminación medio ambiental sea inevitable, no obstante sus mejores prácticas. O es posible que las partes interesadas no deseen que los fondos del régimen se inviertan en determinados países (por ejemplo, en los no democráticos). Esto no es de

fácil cumplimiento si se trata de compañías que operan en el plano internacional; una vez más, las normas deberían establecerse con claridad para evitar demoras contraproducentes en las decisiones relativas a la inversión.

6.7. PROBLEMAS DE INVERSIÓN EN PAÍSES CON MERCADOS FINANCIEROS POCO EVOLUCIONADOS

Se producen graves problemas cuando los mercados no confían plenamente en sus gobiernos o cuando los participantes en el mercado no tienen confianza en las operaciones de los mercados (formales). Tal es el caso cuando la mala gobernanza y la corrupción socavan la confianza pública en la capacidad de los gobiernos de cumplir con sus obligaciones en el largo plazo y cuando los mercados son incapaces de ponerse de acuerdo y de hacer cumplir las normas de prudencia generalmente aceptadas para crear una práctica común de seguimiento de las mejores normas. Los acreedores del estado, así como los participantes en el mercado financiero, demandarán beneficios adicionales por riesgos por encima del interés básico que se cobraría a deudores fiables.

Cuando los regímenes de pensiones de capitalización, públicos o privados, son la única fuente de financiación que les queda por explotar a los gobiernos, se encuentran a menudo en una situación complicada, puesto que están obligados habitualmente a invertir exclusivamente en los mercados nacionales y en bonos del estado, actuando de este modo como salvadores de los presupuestos públicos que en caso contrario tropezarían con serios problemas, pero manteniendo *simultáneamente* mercados financieros que de otro modo fallarían.

Las secciones siguientes tratan de diversos aspectos de los problemas de inversión de los fondos de pensiones que se han observado o que pueden surgir en mercado financieros emergentes, en los mercados financieros de los países en transición o en los países que siguen estrategias de inversión dirigidas explícitamente al desarrollo nacional.

6.7.1. Mercados emergentes e inversión de fondos de pensiones

Los mercados emergentes se caracterizan en general por su falta de transparencia, por la distribución asimétrica de la información y por la falta de una cultura de confianza mutua en el negocio del crédito. Como consecuencia de ello, sólo se dispone de pequeñas cantidades de capitalización con respecto al PIB para negociar en estos mercados. La baja capitalización del mercado sirve, a su vez, como criterio para definir los mercados emergentes (CFI, 1999, p. 3) y contribuye, de este modo, a

perpetuar la baja graduación por parte de inversores potenciales de los mercados financieros en países de nivel medio y bajo de ingresos.

El Banco Mundial publicó en 1999⁶⁴ una comparación internacional de las evoluciones de los mercados financieros primordiales. Los resultados son de especial interés, considerados en el contexto de las políticas que fomentan la introducción en todo el mundo de regímenes de pensiones de capitalización total, incluso en países en desarrollo, por cuanto indican la capacidad de absorción de los mercados de estos países.

En este contexto, son de particular importancia dos observaciones (véanse las Tablas 6.6. y 6.7). En primer lugar, en las economías emergentes *la emisión de deuda del sector privado* a largo plazo en relación con el PIB de 1980 a 1995 fue baja (0,6% del PIB, como promedio); sin embargo, mostró una tendencia ascendente del 0,2% durante el período 1980-1985, un crecimiento del 0,6% para 1986-1990 y del 0,9% en 1991-1996. Es probable que estos niveles estén sobreestimados, puesto que es frecuente que las cifras del PIB en esos países no incluyan la producción del mercado informal. El PIB, incluida la inversión del sector informal, interesa aquí debido a que sería interesante saber en qué medida el apalancamiento de las emisiones del mercado primario contribuye al crecimiento global. En segundo lugar, la emisión de participaciones de capital como porcentaje del PIB en mercados emergentes es más alta que en las principales economías de mercado establecidas⁶⁵ y tan alta como en los países llamados «tigres asiáticos». Hay aquí también una posible sobreestimación. Los niveles relativamente altos de emisión de participaciones de capital puede explicarse en parte por el hecho de que un sector bancario, cuando se ha desarrollado, suele comprender volúmenes sustanciales de financiación de empresas. En la mayoría de los mercados emergentes, sin embargo, el sector bancario es subdesarrollado.

Los mercados emergentes presentan algunas características:

Los prestatarios públicos ofrecen la emisión de deuda nueva. Los instrumentos de deuda soberana recién emitidos representaron por sí solos el 53%, con un ulterior 15% del volumen del mercado global emitido por otras instituciones del sector público⁶⁶. Todos los participantes en los mercados emergentes afrontan una alta interrelación con la evolución de los mercados financieros internacionales maduros. Las condiciones de los intereses y rendimientos en los mercados financieros

⁶⁴ Aylward y Glen (1999).

⁶⁵ Es probable que esto también fuera cierto si se tuviera en cuenta el PIB informal.

⁶⁶ Véase Mathieson, Schinasi *et al.* (2001), Capítulo III: Emerging Market Financing, p. 51.

Tabla 6.6

**EMISIONES DE DEUDA A LARGO PLAZO DEL SECTOR PRIVADO
(como % del PIB) POR TIPO DE ECONOMÍA, 1980-95**

	1980-85	1986-90	1991-95	1980-95
Mercados emergentes				
Argentina		0,0	0,3	0,2
Brasil	0,3	0,1	0,4	0,3
Chile	1,3	1,9	3,2	2,3
China	0,0	0,5	0,6	0,3
Colombia	0,2	0,2	0,4	0,3
Filipinas	0,2	0,2	0,5	0,3
Grecia		0,0	0,0	0,0
Hungría				
India	0,0	0,1	0,1	0,1
Indonesia	0,0	0,0	0,2	0,1
Jamaica				
Jordania	0,4	0,2	0,1	0,2
Kenia			0,1	0,1
Malasia		1,7	3,8	2,8
Mauricio		0,2	0,0	0,1
México	0,0	0,4	2,3	0,9
Pakistán				
Perú	0,0	0,1	0,4	0,1
Portugal	0,3	2,3	2,0	1,4
Sri Lanka			0,0	0,0
Tailandia		0,0	2,4	1,2
Túnez		0,6	0,5	0,5
Turquía	0,1	0,3	0,0	0,1
Venezuela	0,7	1,8	0,3	0,9
Total	0,2	0,6	0,9	0,6
Tigres asiáticos				
Hong Kong, China		0,1	1,0	0,7
República de Corea	4,1	6,3	9,5	6,5
Singapur				
Taiwán, China	0,2	0,1	0,3	0,2
Total	2,5	2,5	3,6	2,8
Países industrializados del G4				
Alemania	9,9	8,4	11,5	9,9
Estados Unidos	1,8	5,4	7,5	4,7
Japón	7,5	12,6	11,3	10,3
Reino Unido	0,2	0,5	0,3	0,3
Total	4,8	6,8	7,6	6,3
Total general	1,7	2,1	2,4	2,1

Fuente: Aylward y Glen (1999).

Tabla 6.7
EMISIONES DE PARTICIPACIONES DE CAPITAL
(como % del PIB) POR TIPO DE ECONOMÍA, 1980-95

	1980-85	1986-90	1991-95	1980-95
Mercados emergentes				
Argentina	0,0	0,0	0,2	0,1
Brasil	0,2	0,2	0,3	0,2
Chile	1,1	2,0	1,1	1,5
China	0,0	0,1	0,1	0,0
Colombia	0,3	0,2	0,4	0,3
Filipinas	0,3	0,3	1,2	0,6
Grecia	0,1	0,5	0,6	0,4
Hungría	0,0	0,0	0,9	0,3
India	0,0	0,0	0,1	0,0
Indonesia	0,0	0,8	1,5	0,7
Jamaica	0,0	0,1	0,6	0,2
Jordania	3,2	0,7	5,1	3,0
Kenia	0,0	0,1	0,2	0,1
Malasia	1,3	2,3	3,6	2,3
Mauricio	0,0	0,4	2,1	1,8
México	0,0	0,1	0,6	0,2
Pakistán	0,1	0,1	0,5	0,2
Perú	0,0	0,0	0,0	0,0
Portugal	0,0	2,5	3,1	2,8
Sri Lanka	0,0	0,1	0,9	0,5
Tailandia	0,4	3,3	3,9	2,4
Túnez	3,9	2,2	3,4	3,2
Turquía	0,2	0,4	0,7	0,5
Venezuela	0,3	1,0	1,4	0,8
Total	0,6	0,8	1,4	0,9
Tigres asiáticos				
Hong Kong, China	0,0	0,6	6,9	3,2
República de Corea	0,6	4,0	1,4	1,9
Singapur	1,1	0,7	1,8	1,2
Taiwán, China	0,6	0,8	1,1	0,8
Total	0,7	1,5	2,8	1,6
Países industrializados del G4				
Alemania	0,5	0,8	0,7	0,6
Estados Unidos	0,9	1,0	1,3	1,1
Japón	0,7	2,0	0,2	1,0
Reino Unido	0,7	1,8	1,7	1,4
Total	0,7	1,4	1,0	1,0
Total general	0,6	1,0	1,5	1,0

Fuente: Aylward y Glen (1999).

emergentes, en comparación con los de los mercados maduros, son los factores de mayor importancia; dependen, entre otras cosas, de los puntos de vista de los inversores con respecto a los diferenciales de riesgo de mercado y a los diferenciales en las perspectivas macroeconómicas esperadas en el largo plazo.

Los activos de los mercados emergentes se consideran, en general, activos de riesgo, debido, sobre todo, a la falta generalizada de transparencia en esos mercados. Las clasificaciones que efectúan las agencias de clasificación de los instrumentos del mercado emergente, se sitúan generalmente en el nivel B, siendo AAA la clasificación más alta que puede alcanzarse y D la más baja por cierto incumplimiento esperado⁶⁷. Esto implica la existencia de primas de alto riesgo en compensación por las tasas más bajas de reintegro que se esperan.

Los certificados de deuda del mercado emergente suelen estar expresados en dólares de EE.UU., en euros o en yenes. El valor de la moneda extranjera traslada al deudor los riesgos de la tasa de cambio, con lo que es posible que aumente su riesgo global de incumplimiento. En comparación, los mercados financieros locales buscan los tipos de interés más bajos. Sin embargo, suelen tener menos liquidez, ya que la tasa de ahorro y el ahorro total son en general bajos en los mercados emergentes.

Los bajos niveles de OPI y las características mencionadas tienen una serie de implicaciones para las políticas internacionales y locales de inversión de fondos de pensiones.

Los fondos internacionales maduros basados en la OCDE, por ejemplo, invertirían tan sólo pequeñas partes de sus reservas en los mercados emergentes, o ni siquiera esto, debido a que las condiciones de riesgo-rendimiento en estos mercados es muy probable que no cumplieran con las normas de prudencia estándar de la inversión en sus propios países. Además, invirtiendo cantidades importantes en dichos mercados, es muy probable que los fondos de pensiones maduros distorsionen su operación (emitiendo señales erróneas de precios, etc.).

Tras alcanzar un cierto volumen, es probable que los fondos nacionales de pensiones emergentes afronten problemas de inversión similares, ya que pueden provocar burbujas de precios y cambios en gran escala en la propiedad de los activos, dado el bajo nivel de OPI en los mercados emergentes. Invertir en el extranjero no es, en general, una alternativa, puesto que se requiere la convertibilidad de la moneda na-

⁶⁷ Siguiendo la clasificación de Standard & Poor. Para detalles sobre los sistemas de clasificación, véase, por ejemplo: <http://www.britannicaindia.com/eb/spotdisplay.asp?spotid=991&pgid=3&cid=4>

cional. Si no se diera la plena convertibilidad, cualquier transformación de fondos denominados nacionalmente en una moneda convertible (dólares de los Estados Unidos, euros, yenes, libras esterlinas, o algunas otras) resultaría muy costosa o manifiestamente imposible.

La convertibilidad de la moneda nacional depende normalmente del volumen de reservas internacionales que detenta el banco central nacional. Las reservas positivas dependen de un saldo positivo permanente de la balanza comercial o de las condiciones del mercado financiero nacional que atraen oferta extranjera. Sin embargo, si estas condiciones fueran atractivas, no habría necesidad de que el dinero del fondo de pensiones saliera del país. En consecuencia, el acceso de los fondos nacionales de pensiones a los mercados emergentes se hace costoso cuando se orientan a inversiones expresadas en moneda convertible; en cualquier caso, tanto si las reservas se canalizan a instrumentos denominados en moneda convertible como si se colocan en instrumentos locales, la inestabilidad sigue siendo elevada y comporta un alto riesgo de perder las cotizaciones de los trabajadores.

6.7.2. Financiación de pensiones en los países en transición⁶⁸

Muchos, si no la mayoría, de países en transición han tomado recientemente medidas para poner en marcha sistemas de pensiones de capitalización. El pilar de capitalización complementa, en general a un sistema ordinario de reparto mantenido pero de tamaño reducido. Suele ser obligatorio, y se complementa entonces con un tercer pilar voluntario con carácter puramente de ahorro (seguro privado).

Dadas estas decisiones, la existencia y el buen desempeño de los mercados financieros en estos países son obviamente decisivos para el éxito o el fracaso de la reforma de las pensiones. Podría haberse esperado que se crearan los mercados antes de que las reformas de pensiones se pusieran en marcha. Sin embargo, numerosos países en transición siguen aún, en este respecto, en una situación problemática, puesto que todavía no existen mercados ni de bonos a largo plazo ni de participaciones de capital o, si existen, son todavía pequeños y se desempeñan inadecuadamente por estar mal regulados (véase el Recuadro 6.5).

La razón principal, sin embargo, radica en que en muchos países en transición la emergencia de una comunidad de «nuevos negocios», en especial en lo que concierne a las pequeñas y a las medianas empresas, tropieza con algunos factores que la obstaculizan, como el atraso de las

⁶⁸ Esta sección se basa ampliamente en Scholz (2001).

reformas económicas e institucionales requeridas. Una perspectiva general del trabajo atrasado de la reforma tal como la evaluaron las instituciones de Bretton Woods en la segunda mitad de la década de 1990, se presenta en la Tabla 6.8. Esta tabla puede resultar obsoleta para un cierto número de países que han hecho importantes progresos, pero sigue teniendo validez como ejemplo de una lista de control básica de requisitos de gobernanza para el funcionamiento idóneo de los mercados financieros.

Algunos países, especialmente los estados bálticos y otros países que se han adherido a la UE, han realizado entre tanto su trabajo, pero también allí los mercados financieros siguen siendo subdesarrollados, debido, en gran medida, a que el espíritu empresarial aún tiene que lograr una amplia aceptación. Los esfuerzos de los individuos para hacerse independientes o empleadores privados todavía se ven con escepticismo por el público y la administración local no los estimula demasiado. Las estructuras de servicio en apoyo de la implantación de negocios siguen poco evolucionadas o no existen, y la pequeña escala de los negocios de reciente creación sólo les permite un acceso limitado a los mercados financieros con fines de financiación de la expansión del negocio.

Hasta aquí algunas de las razones por las que los mercados primarios de participaciones de capital y los mercados para emisión de deuda a largo plazo (especialmente de bonos de compañías) en los países en transición siguen siendo en gran parte subdesarrollados. Para poder desarrollar un mercado de títulos a largo plazo⁶⁹ que pudieran reforzar el funcionamiento de los sistemas de pensiones de capitalización en los años venideros, numerosos países todavía han de lograr un entorno macroeconómico estable y fiable que permita a los inversores encontrar un futuro predecible más allá de un horizonte de seis meses y ponerles en disposición de cambiar a instrumentos a más largo plazo.

¿Cuáles son los requisitos para ello? Mantener la inflación bajo control, déficit fiscales reducidos, inestabilidad de los tipos de cambio y del interés reducida a niveles internacionalmente comparables, una mayor acumulación de reservas internacionales para proteger la economía y evitar grandes vaivenes macroeconómicos. A este respecto, la perspectiva de acceso de los países a la UE es muy positiva. En realidad, hasta el presente han estado pasando de manera satisfactoria de economías controladas a economías de mercado, y la implantación de políticas macroeconómicas bastante estables ha dado lugar estos últimos años a un rápido desarrollo de un mercado líquido de valores a corto plazo. Sin embargo, un mercado de bonos a largo plazo, que sería la fuente

⁶⁹ Véase Del Valle Borraez *et al.* (1998).

Tabla 6.8
ÁREAS EN LAS QUE PERMANECEN GRANDES RETRASOS EN LA REFORMA

<i>Países</i>	<i>Privatización</i>	<i>Reestructuración de gobernanza y empresa</i>	<i>Liberalización de precios</i>	<i>Sistema de comercio y cambio extranjero</i>	<i>Política de competencia</i>	<i>Reforma bancaria y liberalización del tipo de interés</i>	<i>Mercado de títulos e instituciones financieras no bancarias</i>	<i>Legislación comercial</i>	<i>Ley de regulación financiera</i>	<i>Memorando: macroestabilidad no alcanzada</i>
Países de adhesión a la UE (excluidos los Estados bálticos)										
Bulgaria		*			*		*			
Eslovaquia							*			
Eslovenia					*					
Hungría										
Polonia										
República Checa										
Rumania		*			*		*			
Países bálticos										
Estonia										
Letonia										
Lituania					*					
Otros países del sudeste de Europa										
Albania	*	*			*	*	*	*		*
Bosnia y Herzegovina	*	*			*	*	*	*		
Croacia					*		*			*
Macedonia, FYR		*			*		*			

Tabla 6.8 (cont.)

<i>Países</i>	<i>Privatización</i>	<i>Reestructuración de gobernanza y empresa</i>	<i>Liberalización de precios</i>	<i>Sistema de comercio y cambio extranjero</i>	<i>Política de competencia</i>	<i>Reforma bancaria y liberalización del tipo de interés</i>	<i>Mercado de títulos e instituciones financieras no bancarias</i>	<i>Legislación comercial</i>	<i>Ley de regulación financiera</i>	<i>Memorando: macroestabilidad no alcanzada</i>
Comunidad de Estados Independientes (CEI)										
Armenia		*			*	*	*			
Azerbaiyán	*	*			*	*	*		*	
Bielorrusia	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Georgia		*			*	*	*	*	*	
Kazajstán		*			*	*	*			
Kirguizistán		*			*	*	*		*	*
Moldavia					*	*	*			
Mongolia (no CEI)	*	*			*	*	*			*
Federación de Rusia		*			*	*	*			
Tajikistán	*	*			*	*	*			
Turkmenistán	*	*	*	*	*	*	*			*
Ucrania	*	*			*	*	*	*	*	
Uzbekistán		*	*	*	*	*	*		*	
Este de Asia										
Camboya		*			*		*	*	*	
China	*	*		*	*	*	*	*	*	
Rep. Pop. Dem. de Laos	*	*		*	*	*	*	*	*	
Vietnam	*	*		*	*	*	*	*	*	

* Indica retraso en la reforma

Fuente: BIRD; FMI.

primaria de inversiones de los fondos de pensiones, está todavía por desarrollar. En lo que respecta a la mayoría de los países que no han de incorporarse, es muy baja la probabilidad de que esto suceda en un futuro próximo.

Recuadro 6.5. Establecimiento de un segundo pilar de pensión de capitalización total en un país con mercados financieros subdesarrollados: el caso de Bulgaria

La reforma de las pensiones de Bulgaria de 1999 introdujo un segundo pilar obligatorio de capitalización total y un tercer pilar voluntario. El segundo pilar obligatorio entró en vigor en enero de 2001 para algunos grupos profesionales (de tipos de trabajo considerados como arduos) y desde enero de 2002 se amplió a todos los empleados. Se han autorizado hasta ahora nueve fondos de pensiones, siete de los cuales ya se han mostrado activos en la administración de los fondos privados voluntarios de pensiones (que cubren a cerca del 10% de la mano de obra) establecidos desde 1994.

Los mercados financieros de Bulgaria están todavía poco desarrollados, aun cuando los entornos macroeconómico e institucional hayan mejorado considerablemente desde la crisis económica de 1996-97. La introducción de un Consejo de Ordenamiento Monetario y la vinculación del lev búlgaro al marco alemán en 1997 han reducido con éxito la inflación y los tipos de interés a niveles bajos y estables. A lo largo de estos últimos años, Bulgaria ha arbitrado un gran número de medidas necesarias para hacer compatibles sus mercados financieros con las normativas de la UE durante el proceso de adhesión. Sin embargo, esta normativa no se ha aplicado aun plenamente.

Si bien el *sector bancario* está bien desarrollado en términos de liquidez y de reglamentación, el capital se invierte principalmente en valores de bajo riesgo del gobierno, mientras que sólo se presta a las empresas privadas un pequeño porcentaje del dinero bancario. No está claro si el bajo nivel de préstamos al sector privado se debe a la falta de demanda, debido a las elevadas comisiones y a las condiciones de préstamo poco atractivas, o más bien a la alta aversión al riesgo que muestran los bancos.

Los *mercados de capitales* no aportan ninguna alternativa, ya que las instituciones financieras aún no están plenamente desarrolladas. Los segmentos oficiales (A, B, C, con requisitos decrecientes como condición previa para su cotización) de la bolsa de valores de Bulgaria sólo podrían atraer a un pequeño porcentaje de compañías; en realidad, la mayoría de estas prefiere cotizar en el mercado libre (aunque muchas eran elegibles para su cotización en los sectores oficiales). Su reticencia a acceder a los sectores formales se explica por las elevadas comisiones de los intermediarios, los requisitos de auditoría, la escasa conciencia de las ventajas de cotizar en los sectores formales y el trato fiscal desfavorable de las plus-

valías de los valores privados. Como consecuencia, el grueso de la negociación se lleva a cabo en el mercado libre; el resultado de todo ello es que a los mecanismos de determinación de precios les falta transparencia.

Tabla del Recuadro 6.5.1
Capitalización del mercado y volumen de negocios,
Bulgaria, década de 1990

	<i>Capitalización del mercado (%)</i>	<i>Volumen de negocios (%)</i>
Segmento A	2	1
Segmento B	0	0
Segmento C	9	30
Mercado libre	89	69
Total	100	100

Fuente: Bolsa de Valores de Bulgaria, citado en Ulgenerk y Zlaoui (2000), p. 20.

Ante esta situación, los fondos de pensiones se basan, en gran medida en títulos del gobierno, porque no existen otros instrumentos de inversión a largo plazo o porque conllevan un considerable nivel de riesgo. Si bien la normativa de los fondos de pensiones permitiría una mayor participación de otras inversiones, un 57% de los activos del fondo de pensiones se invierte en valores gubernamentales y municipales, y una tercera parte en depósitos bancarios de activos nacionales exigibles a la vista (a 30 de septiembre de 2001). Sólo un 1,2% de los fondos de pensiones se invierte en valores registrados para su negociación en los mercados de valores regulados. El dominio de los valores del gobierno en los activos del fondo de pensiones está relacionado con sus rendimientos relativamente bajos. Además, la esperanza de que el ahorro creciente en fondos de pensiones diera un impulso a los mercados de capitales nacionales y pusiera el capital a disposición de los empresarios no se ha hecho (¿aún?) realidad.

Referencias: FMI (2001b), Ulgenerk y Zlaoui (2000); USAID (2001) Banco Mundial (2001b).

Se ha sostenido que para la capitalización de las pensiones basta con desarrollar más adelante un mercado de valores de renta fija, puesto que los regímenes de pensiones están actualmente inmaduros y aún no hay necesidad de pagar mensualidades a sus afiliados. Si se considera inevitable la evolución de los mercados de bonos a largo plazo, esta estrategia de capitalización de las pensiones parece lógica con vistas a su posterior anualización. Sin embargo, la experiencia enseña que siempre y en todo lugar fue el Estado, mediante sus requerimientos de financiación del déficit, el que respaldó masivamente la evolución de los

mercados de valores a largo plazo. Por ejemplo, el volumen de deuda pública a largo plazo emitida en el G4 (Alemania, Japón, Reino Unido y Estados Unidos) durante el período 1980-95 fue más alto que el volumen respectivo de la deuda privada⁷⁰. Los sistemas de pensiones de capitalización de estos países pudieron sacar todas las ventajas de este gran elemento de actividad primaria del mercado.

Entre tanto, ha cambiado el paradigma de la mayoría de los países con respecto a la financiación de sus presupuestos. Los ministros de finanzas se están fijando como meta unos presupuestos con superávit, lo que implica dejar de emitir deuda del estado a largo plazo. Por consiguiente, es posible que este instrumento ya no esté disponible en el futuro para los fondos de pensiones de los países en transición, o sólo en niveles reducidos, colocándolos en una situación menos favorable que la de sus contrapartes de la OCDE hace décadas, durante su fase de despegue. Para salvaguardar los ingresos ordinarios de los trabajadores, habría resultado satisfactorio ver emerger la estructura de los futuros mercados de bonos y hacerse estable antes de lanzar una estrategia de capitalización. Dadas las decisiones adoptadas, debería ser en la actualidad una política prioritaria de los países en transición contar con una legislación en materia de pensiones paralela al establecimiento de mercados de bonos privados, complementándolos al mismo tiempo con un mercado de bonos públicos a largo plazo.

En lo que respecta a las participaciones de capital, existe un acuerdo generalizado entre los expertos del mercado financiero de que casi todos los mercados de las economías en transición están todavía sin desarrollar (véase Claessens *et al.*, 2000). Según el Banco Mundial, en la década de 1990, se establecieron mercados formales de acciones en 20 de las 24 economías en transición y, sin embargo, muchos de estos son subdesarrollados o inactivos, con una rotación de títulos generalmente baja. En los países en transición más avanzados —República Checa, Hungría, Polonia— la capitalización del mercado⁷¹ no excedió de unos 15.000 millones de dólares de los Estados Unidos hacia el final de la década. Entre los miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), con la excepción de la Federación Rusa, la capitalización del mercado fue incluso inferior a 1.000 millones de dólares y, expresada como porcentaje del PIB, se igualó con la de Estonia y Hungría. Como consecuencia de las bajas rotaciones y de los pequeños volúmenes de mercado, los costos de procesamiento de la información y los costos de contratación son elevados (véase Fazio y Modigliani, 1992, pp. 8 y 17). Suponiendo incluso un adecuado progreso en la reforma macroeconómica y jurídica, la capitalización del mercado de todas las economías

⁷⁰ Véase Alyward y Glen (1999), Tabla A.1.

⁷¹ La capitalización del mercado (valor de mercado) es el precio de la acción multiplicado por el número de acciones en circulación.

en transición se proyecta en unos 150.000 millones de dólares, cifra que equivale a cerca del 4% de la actual capitalización global del mercado. Existen perspectivas de crecimiento de los mercados en Europa Central y de los Estados Bálticos, pero, según las proyecciones del Banco Mundial, sólo la capitalización del mercado financiero polaco excedería de 20.000 millones de dólares al inicio del siglo XXI⁷². Son muchas las economías en transición que necesitan aún centrarse en el desarrollo de la infraestructura básica de un sistema financiero, incluidos unos derechos jurídicos más sólidos para acreedores y accionistas, una mejor información, una mayor claridad, unos inversores institucionales bien administrados y unas instituciones públicas y privadas de apoyo. En numerosos países de la CEI, lo que disuade al público de invertir en activos financieros es la inflación, las expropiaciones a gran escala y la limitada confianza en contratos e instituciones. Además, dado su pequeño tamaño, la mayoría de los países (exceptuando, tal vez, a la Federación Rusa) se encontrarán con que el desarrollo de mercados de valores importantes es muy costoso. En vez de ello, harían bien en procurar el desarrollo de sus sistemas bancarios y en abrir la entrada de los prestatarios nacionales al mercado internacional. Un sector bancario potente sería además la manera más eficaz de propiciar el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, que son clave para el crecimiento económico.

Mientras los mercados financieros de los países en transición sigan estando poco desarrollados, la acumulación de los fondos de pensiones se realizará muy lentamente. En particular, los países que no han de adherirse tienen escasas probabilidades de invertir en el extranjero los fondos que se les vayan acumulando, ya que sus monedas nacionales no son convertibles. Mantener los fondos dentro de las fronteras nacionales puede considerarse a primera vista como ventajoso para el desarrollo, pero puede convertirse fácilmente en un grave inconveniente económico para los trabajadores mientras los mercados financieros locales sigan estando en una situación de subdesarrollo.

Algunos países que se incorporan a la UE podrían tener la opción de invertir las reservas del régimen de pensiones en los mercados establecidos en la UE, protegiendo, así, mejor del fraude y de otros abusos a las cotizaciones de trabajadores y empleadores. No es muy probable que los mercados de valores de estos países resistan independientemente, sino que se fusionarán probablemente con bolsas europeas mayores. Muchos países ya han armonizado la mayoría de sus legislaciones financieras con las de los países de la UE. Además, parece que las corporaciones están utilizando cada vez más las jurisdicciones extranjeras como

⁷² En comparación, el balance general del Deutsche Bank Group representa el 42,5% del PIB de Alemania (cifra de 1999). La cifra de 20.000 millones de dólares de los Estados Unidos representa casi el 2,5% del balance general del Grupo.

ayuda para definir los derechos de propiedad. Esta parte de la regulación del mercado financiero sitúa a los países que se incorporan a la UE muy por delante de los demás países en transición.

6.7.3. Inversión en apoyo de los planes nacionales de desarrollo

En muchos países, especialmente en el mundo en desarrollo, las reservas de protección social se han utilizado para respaldar los planes nacionales de desarrollo. Esas políticas pueden verse como una realización especial de posibles estrategias de gestión de activos como, por ejemplo, una estrategia IRS (véase la Sección 6.6.4). Si se gestionan con prudencia, estos enfoques de política pueden considerarse justificados de igual modo que cualquier otra estrategia de inversión. En realidad, se ha considerado a menudo que están de conformidad con los principios de inversión en los que la OIT ha hecho hincapié, si bien no siempre ha ocurrido así.

La ventaja de esas políticas ha consistido en su doble función de procurar un objetivo de seguridad social (crear derechos de pensión, por ejemplo) junto con un objetivo más amplio de desarrollo que, si se consigue, mejorará, a su vez, la seguridad social. Simplificando en cierta medida, este enfoque formó parte del enfoque para la ayuda al desarrollo internacional impulsado por el capital después de la Segunda Guerra Mundial. En 1994, la publicación del Banco Mundial sobre cómo evitar la crisis de la vejez puede interpretarse como una repetición tardía de aquel enfoque de política. Tardía porque las discusiones dentro de la comunidad para el desarrollo internacional han ido desde entonces más allá de la creencia en un simple desarrollo lineal que causa efectos en la acumulación de capital⁷³.

En principio, la ejecución de esas políticas de inversión está condicionada a la solución de los mismos problemas comentados en otras partes de este capítulo. Hay que asignar una prioridad a un rendimiento adecuado de la inversión con un riesgo mínimo y a una liquidez máxima. Se requiere un alto nivel profesional en la administración del fondo de cara a optimizar el resultado financiero para las partes interesadas en el régimen de seguridad social. Aspectos más generales de desarrollo económico y social pueden pasar entonces a un primer plano.

Los planes de desarrollo nacional aspiran a menudo a construir, mejorar o mantener infraestructuras públicas o públicas-privadas. El primer contexto incluye carreteras, puentes, hospitales, escuelas, etc., en

⁷³ Las propuestas más recientes para la redistribución Norte-Sur del ingreso parecen estar consiguiendo una mayor atención, en lugar de ser rechazadas de plano. Véase, por ejemplo, la iniciativa Transferencia Social Global de la OIT (OIT, 2002c).

tanto que el último implica medidas públicas preparatorias para inversiones privadas tangibles («parques tecnológicos»). La idea es que todas estas medidas amplíen en el largo plazo la base impositiva, ya que promueven el crecimiento económico y pueden usarse, por tanto, para reintegrar las mensualidades, incluidos los intereses, al fondo de seguridad social. Aun siendo teóricamente atractivos, en realidad la mayor parte de estos enfoques ha fallado, totalmente o en parte, especialmente en los países menos desarrollados. Una mala gobernanza podría asumir la responsabilidad de este fracaso, un concepto que ya ha sido comentado en varias secciones de este capítulo.

Las inversiones en bienes inmuebles son un ejemplo de elemento típico de reservas de protección social que se utilizan en un plan de desarrollo nacional. Numerosos fondos de pensiones, especialmente en países en desarrollo, investigan seriamente o han aceptado esta opción, por razones sociales y para apoyar el desarrollo nacional. Esas inversiones se consideran como un refugio seguro para proteger las cotizaciones de los trabajadores contra las pérdidas, puesto que se considera que los bienes inmuebles constituyen un «valor real».

Se ponen de relieve los puntos siguientes para su consideración:

1. Al igual que en otros activos, el valor actual de una sola casa, edificio de apartamentos, edificio de oficinas o edificio de hostelería, almacenes al por menor u otros tipos de negocios (industriales) depende de los flujos de fondos futuros generados por el edificio en consideración. Sucede frecuentemente que el valor actual de un edificio distorsiona enormemente los costos reales de su construcción. Aun cuando éstos fueran muy elevados debido a la alta calidad del trabajo de construcción y de los materiales utilizados, el valor actual puede ser bajo; si el negocio va mal y la situación empeora, las rentas esperadas pueden ser consecuentemente bajas. Por el contrario, si los costos de construcción fueron bajos pero la demanda monetaria de apartamentos y de espacio para oficinas es alta, entonces el valor actual del edificio es elevado puesto que pueden esperarse grandes flujos de fondos.
2. Las tasas netas de rendimiento de la inversión en bienes inmobiliarios dependen en buena medida de las circunstancias específicas que atañen al edificio. En cualquier caso, si la inversión se realiza con el objetivo de vender el edificio inmediatamente después de su construcción en condiciones de rentabilidad, la demanda suficiente tiene que ser efectiva. La demanda puede normalmente ser «apalancada» sólo si se hizo a la medida un instrumento de financiación adecuado a las necesidades de los compradores potenciales de bienes inmuebles. Si, de manera

alternativa, el objetivo es retener la propiedad del edificio durante mucho tiempo (como suele ser el caso tratándose de compañías de seguros de vida), entonces la buena calidad inicial de la propiedad debe mantenerse a lo largo de ese período, por dos razones principales: (i) el propietario quiere poder aumentar periódicamente la renta real, cosa que el fondo puede hacer de manera razonable sólo si aumenta el valor real del objeto; (ii) en un plazo más largo, el propietario puede querer vender el bien inmueble. Para poder conseguir un buen precio, la propiedad ha de estar en buenas condiciones. Es decir, que la inversión en bienes inmuebles es costosa y las tasas de rendimiento que puedan esperarse son bajas. La tasa global de rendimiento solamente podrá ser alta si se incluye la cantidad cobrada una vez que se haya vendido finalmente el edificio.

3. La inversión en bienes inmuebles puede ser muy rentable si forma parte de un plan general de desarrollo de una comunidad o de una región. En este caso, los costos iniciales de inversión (terreno, construcción, infraestructura) pueden ser bajos, pero el valor de la propiedad inmobiliaria aumenta subsiguientemente si el área circundante se desarrolla de forma positiva.
4. Invertir en bienes inmuebles por razones sociales significa normalmente que la institución que posee la propiedad ha de estar subvencionada de un modo u otro. En tal caso, las rentas suelen tener que mantenerse por debajo de los niveles de cobertura de los costos. Esto significa que el mantenimiento no puede financiarse en las cantidades requeridas o que el dueño de la propiedad tiene que financiarlo con cargo a «otros» ingresos que, si se trata de una institución de seguridad social, podrían ser los ingresos generales de las cotizaciones. Además, las rentas pueden ser bajas en comparación con las tasas de rendimiento que podrían haberse alcanzado si el dinero de los cotizantes se hubiera invertido en otras alternativas. Esto, a su vez, podría afectar negativamente a los niveles de prestaciones que habrían de pagarse a los cotizantes en fechas posteriores.

Los puntos precedentes muestran la interdependencia del mercado de bienes inmuebles con la evolución global de la economía. En contradicción con creencias muy enraizadas, puede sostenerse que los mercados de bienes inmuebles son también inestables, pero reaccionan de manera diferente de otros mercados, mostrando una tasa de rotación más alta con importantes desfases temporales en los cambios en el entorno económico pertinente.

Por lo general, los fondos privados o las compañías de seguros tienden a mantener sólo una parte limitada de sus activos en esta forma.

El fondo danés de pensiones descrito en el Recuadro 6.4, por ejemplo, mantiene únicamente entre el 5 y el 7% de sus activos en bienes inmuebles. Las instituciones creen que estas inversiones son estables y fiables, produciendo rendimientos bajos, pero sólidos, si se mantienen bien.

6.8. ¿QUÉ VIENE PRIMERO: LOS FONDOS DE PENSIONES O LOS MERCADOS FINANCIEROS?⁷⁴

Suponiendo que la financiación de la protección social en todo el mundo se basara cada vez más en el futuro en la capitalización, los mercados primarios tendrán que desempeñar un papel cada vez más destacado en la atracción y la colocación de OPI de manera acertada. Sólo si los nuevos y crecientes⁷⁵ fondos de pensiones encuentran una oferta creciente de activos en los mercados primarios y, consecuentemente, en los mercados secundarios, podrán invertir los recursos de sus afiliados a precios justos. De lo contrario, sería posible que los mercados financieros no fueran lo suficientemente activos para satisfacer la demanda ascendente de los fondos de pensiones, y ello podría dar lugar a burbujas duraderas de los precios, que posiblemente dejarían a los cotizantes del fondo de pensiones con falsas esperanzas de obtener pensiones elevadas llegado el tiempo de su jubilación.

En los países que desean reformar su sistema de pensiones, pero que carecen de un eficiente sector de mercados financieros, surgen preguntas sobre la secuencia de la reforma. Trataremos aquí las ventajas y los inconvenientes de introducir sistemas de pensiones con un pilar obligatorio de capitalización total en un entorno de mercados financieros no desarrollados, cosa que ha sucedido recientemente en muchos países de Europa oriental (véase Müller, 1999).

Imagínese un país que carece de todos los elementos básicos de un sistema financiero en funcionamiento:

- sin bancos, ni compañías de seguros solventes;
- sin mercados organizados de bonos y acciones de capital;
- sin instrumentos financieros a largo plazo y productos de anualidades;

⁷⁴ Esta sección se inspira, en gran parte, en Vittas (1998), pero llega a conclusiones totalmente diferentes. Puede ser de interés recordar que mucha de la experiencia de la devastadora privatización general pública en los antiguos países comunistas de Europa oriental y Asia central en los primeros años de la década de 1990, puede remontarse a la virtual inexistencia y/o al mal desempeño de los mercados primarios. Véase, por ejemplo, Uvalic y Vaughan-Whitehead (1997).

⁷⁵ Creciente en términos de fondos disponibles para la inversión en activos.

- sin reguladores ni supervisores experimentados;
- sin banqueros, actuarios, contables ni abogados;
- sin agencias de clasificación.

La introducción de un sistema de pensiones de capitalización total en estas circunstancias parece algo difícilmente factible, puesto que incluso el sistema de seguridad social de reparto experimentaría deficiencias administrativas. Se ha sostenido, no obstante, que incluso en estas condiciones de «imposibilidad», dicha reforma de pensiones sería, sin embargo, aconsejable, con tal de que se cumplieran tres condiciones (Vittas, 1998, p. 2):

1. Un compromiso firme, a largo plazo y persistente del gobierno para poner acertadamente en marcha la reforma de las pensiones.
2. La introducción de un ordenamiento eficaz para la custodia segura de los activos del fondo de pensiones.
3. El libre acceso a los conocimientos técnicos extranjeros.

La primera condición implica un enfoque de reforma integral, que incluye la voluntad de tratar simultáneamente y con igual rigor los asuntos de la banca, de los seguros, del mercado de capitales, así como las reformas macroeconómicas y fiscales. Requiere también que los gobiernos sucesivos, aun representando a lados opuestos del espectro político, se comprometan a realizar el mismo conjunto de reformas y a avanzar en la misma dirección. Si éste es el caso, los otros dos requisitos pueden considerarse como derivaciones del primero.

Si este tipo de enfoque existe, la respuesta a la pregunta «¿qué viene primero?» es obvia: la reforma dirigida a introducir regímenes de pensiones de capitalización no debe tomar la iniciativa; puede avanzar, a lo sumo, de forma paralela a las otras líneas de reforma requeridas que tratan de la creación de estructuras de mercado que funcionen.

En un debate político, defensores y opositores de la introducción de pensiones de capitalización aplicarían diferentes medidas en cuanto a qué aberraciones de las condiciones del mercado son tolerables, si bien es probable que ambos grupos convinieran en que «la paciencia y la persistencia [deben] ser firmemente recomendadas» (Vittas, 1998, p. 6).

Los defensores de los regímenes de capitalización permitirían aberraciones relativamente graves. Por ejemplo, se sentirían satisfechos con un requisito de reforma consistente en un compromiso de estabilidad macroeconómica, acompañada de un pequeño número de bancos y compañías de seguros sólidos y que funcionasen bien. Sostendrían, además, que los recursos relativamente limitados de los fondos de pensiones

podrían invertirse inicialmente en bonos del tesoro y/o en depósitos bancarios; a medida que los fondos fueran creciendo, podrían colocarse partes cada vez mayores de los mismos en bonos del estado a largo plazo y en participaciones de capital de compañías.

Los opositores, por otra parte, sólo permitirían pequeñas aberraciones. Pedirían pruebas de un compromiso fiable con la estabilidad macroeconómica y exigirían más que un sector bancario que funcionara sólo parcialmente. Dependiendo de las circunstancias particulares del país, el cumplimiento de estas conclusiones podría llevar mucho tiempo. Sin embargo, lo que preocupa a los opositores es que, una vez introducido el régimen de capitalización, sólo sería posible dar marcha atrás a diferentes sistemas de pensiones después de aceptar altos costos adicionales para los afiliados en el antiguo y también en el nuevo sistema.

En lo que respecta al compromiso con políticas macroeconómicas estables a fin de garantizar el poder adquisitivo de las pensiones, los defensores alegarían que ya han pasado definitivamente y se ha puesto fin a los tiempos en que los gobiernos utilizaban un alto nivel de inflación para resolver sus problemas de deuda. Los opositores responderían, a su vez que algunos países en transición y algunos países en desarrollo, especialmente en África, todavía no se han despojado de esta política (o tal vez, como ocurre en algunos países en transición, esto se debió a su limitada experiencia y al poco éxito logrado por los asesores internacionales).

Desde el punto de vista de los economistas que destacan el papel innovador de los empresarios, la discusión sobre la instalación de un mercado de capitales eficaz y su continuidad es artificial. Sostendrían que, si existe un sólido empresariado (que es un requisito para que una economía de mercado funcione) los negocios en expansión atraerían de manera automática inversiones financieras y el mercado de capitales evolucionaría consiguientemente. En ausencia de una capacidad empresarial, el dinero acumulado no se podría invertir provechosamente, en cuyo caso el establecimiento de regímenes de pensiones de capitalización privaría a los cotizantes del consumo, debilitando con ello la demanda y disminuyendo los incentivos de los negocios. Luego, para cerrar el círculo, las oportunidades de inversión se perderían.

En este contexto, no debería subestimarse la importancia de la capacidad como requisito para el desarrollo de mercados financieros. Ampliar las carteras de inversores y el volumen del mercado de valores sólo se hace viable en un medio de empresarios que generen nuevos negocios. En realidad, ningún gobierno serio iniciaría reformas de «pensiones basadas en la capitalización» para desarrollar mercados financieros⁷⁶. El desarrollo de mercados financieros no es un cometido de los

⁷⁶ Véase, por ejemplo, Catalan *et al.* (2000).

fondos de pensiones, sino una función propia de los empresarios. Si éstos no cuentan con recursos propios suficientes, la demanda de medios financieros para salvar temporalmente la falta de liquidez se convertirá de manera automática en económicamente significativa. Por consiguiente, lo que limita el desarrollo de los mercados financieros en esos países no es tanto la oferta insuficiente de ahorros como el número (excesivamente) reducido de empresarios que tienen ideas de negocios sostenibles y están dispuestos a asumir el riesgo de fracaso de su negocio.

6.9. RESUMEN

Los mercados de valores nunca estuvieron lejos del centro de atención durante estos últimos años en los que parecían prometerse rendimientos vertiginosamente elevados de las inversiones, especialmente en forma de beneficios imprevistos. No es de extrañar que llamaran también la atención de la protección social, por cuanto parecían ofrecer la posibilidad de mejorar el ingreso y la distribución de la riqueza de las sociedades al ampliar la participación de la mano de obra en la propiedad del capital. Sin embargo los últimos resultados de los activos individuales, aun siguiendo una tendencia al alza de los mercados globales fueron muy inestables, sometiendo a los valores a altos riesgos entre los participantes en los fondos de pensiones. Cualquiera que fuese el método de cálculo utilizado, todos los índices de valores establecidos mostraron grandes subidas durante el período 1980-2000, pero también una pronunciada caída desde 2001.

Debería tenerse en cuenta esta inestabilidad al impulsar las reformas de la protección social en la dirección de una mayor capitalización. Los riesgos que traen consigo las inversiones en participaciones de capital han de tenerse muy en cuenta al establecer y revisar las normas sobre la medida en que la cotización de las partes interesadas puede invertirse, por ejemplo, en acciones y bonos. La evolución del Índice Dow Jones en los últimos 20 años y su caída en picado en 2001 (juntamente con los índices de la mayoría de las demás bolsas en todo el mundo) confirman los resultados señalados en el Recuadro 6.2.

Contrastando el argumento de la inestabilidad de los valores en el corto plazos con una perspectiva a largo plazo, parece reforzarse el atractivo de las inversiones en participaciones de capital. El rendimiento real anual de los activos de capital durante casi dos siglos, de 1802 a 1998, fue de un 7% como promedio (Diamond, 1999, p. 5). Con la subida más reciente de los precios de las acciones, la inversión en valores representa un rendimiento por dividendo notablemente más reducido que su punto de referencia a largo plazo, puesto que el pago por dividendo permaneció en el mismo nivel. Para conciliar la observación

en el corto plazo con las perspectivas de estabilidad en el largo plazo, sería necesario que se produjera un aumento en el crecimiento del PIB o una caída en el precio de las acciones (según la fórmula de Gordon). Suponiendo un período de ajuste de diez años desde el rendimiento actual del dividendo del 3% a un rendimiento del 7% a partir de entonces, se calcula que los precios de las acciones descienden en un 33% (ibid., p. 13). Sin embargo, aparte de un deterioro espectacular de los precios de las acciones, restituyéndolos a sus niveles históricos, sería también factible suponer tasas más bajas de rendimiento durante un largo período, abandonando los valores históricos de los datos.

Las políticas que propician la introducción a gran escala de sistemas de pensiones de capitalización, especialmente durante su fase de acumulación (es decir, antes de que maduren), dependen implícita o explícitamente de la existencia en el largo plazo de mercados primarios. Es decir, que dependen de la disposición permanente de los propietarios de activos fijos de salir a bolsa. Si por cualquier razón los mercados primarios se agotaran, los fondos de pensiones tendrían que invertir solamente en mercados secundarios. En países sin un sistema bancario desarrollado⁷⁷ a través del cual se pudieran canalizar proyectos de inversión atractivos, alternativamente a mercados primarios y secundarios, los fondos de pensiones empezarían a competir con otros inversores privados e institucionales. Estos últimos podrían ser desplazados fácilmente de estos mercados, dado el enorme poder adquisitivo de los fondos de pensiones⁷⁸. Podría esperarse que los precios de los activos subieran y que los rendimientos de las inversiones fueran más limitados. En general, el mercado se distorsionaría una vez que los «jugadores fuertes» entrasen en escena.

El volumen de los fondos de pensiones suscita preocupaciones de un cambio en la propiedad y, por tanto, en el control de los activos tangibles nacionales. Para explicarlo, se compara una muestra de datos de deuda privada a largo plazo y de emisión de valores en mercados emergentes con las cotizaciones invertidas de los fondos de pensiones. Estos fondos pueden ascender al 2,5% del PIB en cotizaciones bajo los supuestos de una proporción de ingresos de la mano de obra del 50% del PIB, una tasa de cotización del 5% de los salarios y un cumplimiento total de las obligaciones. Bajo supuestos ligeramente distintos, con una participación de ingresos de la mano de obra del 40% y de una tasa de cotización del 10%, los fondos recaudados que han de invertirse anualmente representarían el 4% del PIB. Estos regímenes de pensiones de

⁷⁷ Al canalizar dinero de las unidades excedentarias a las unidades deficitarias, los bancos desempeñan la misma función de mercados primarios.

⁷⁸ Se deja aquí de lado la posibilidad de inversión directa en negocios de propiedad individual.

capitalización podrían absorber sin dificultades a *todos* los OPI, monopolizando, así, gradualmente la propiedad en las economías. Este escenario podría acontecer fácilmente, sobre todo en los países en transición. Si la oferta anual de ahorro es más alta que la oferta anual de OPI, los fondos de pensiones estarían compitiendo en los mercados secundarios por los instrumentos financieros emitidos anteriormente, contribuyendo una vez más a una monopolización insidiosa de la economía.

Una lista de control de preguntas para analistas financieros y de política social

Al tratar el tema de la inversión de las reservas de la seguridad social o de la mejora de dichas inversiones, las respuestas a la siguiente lista de preguntas podría servir de ayuda antes de las acciones:

1. ¿Cuál es la situación económica general de su país? ¿Es su crecimiento estable o inestable? ¿La productividad de la mano de obra? ¿Las tasas de inflación? ¿Los tipos de cambio? ¿La convertibilidad de su moneda nacional?
2. ¿Cuenta su país con un mercado financiero formal? ¿Quiénes son, institucionalmente, los intermediarios financieros, los bancos, las bolsas de valores? ¿Cuán activo es el mercado primario? ¿Se dispone de datos estadísticos sobre OPI nacionales? ¿Los emisores principales son públicos o privados? Mercado secundario: ¿Nivel de capitalización del mercado en relación con el PIB? Liquidez: ¿Rotación del mercado?
3. ¿Están reglamentados en su país los mercados formales y operan de conformidad con la práctica internacional óptima?
4. Directrices para una política de inversiones: ¿tiene que apoyar activamente su institución (a través de sus decisiones concretas de inversión) las metas de desarrollo nacional? ¿Cuál es la independencia de su institución en lo que respecta a sus decisiones de inversión? ¿Existen directrices escritas para la inversión? Si es así, ¿se han hecho «tangibles» mediante (una secuencia de) documentos de estrategia de inversión?
5. Recursos analíticos I: ¿cuenta su institución de seguridad social con capacidades analíticas (continuas) institucionalizadas disponibles (o con un acceso a esas capacidades a un costo razonable) para realizar análisis financieros del mercado en el plano nacional o internacional, de carácter permanente?
6. Recursos analíticos II: ¿cuenta su institución de seguridad social con capacidades analíticas (continuas) institucionalizadas disponibles (o con acceso a tales capacidades a un costo razonable) para llevar a cabo una investigación económica (ciclo económico y estructura de la economía, su competitividad, perspectivas de

crecimiento, ya sea en su totalidad, ya sea en segmentos) de carácter permanente?

7. ¿Cuáles son las ventajas y las desventajas de gestionar inversiones en la propia organización? ¿Sería mejor subcontratar la gestión de las inversiones?
8. Necesidades de liquidez de su institución: ¿qué porcentaje de reservas de su fondo puede invertirse a largo plazo (valores, bienes inmuebles), y qué proporción ha de mantenerse en instrumentos del mercado monetario? ¿Se puede disponer con facilidad de un patrón claro de cambios futuros en las necesidades de liquidez de la institución?

Lecturas complementarias

Para conocer más acerca de:

- Los mercados financieros, su funcionamiento, su interacción con la economía real, las técnicas de valuación y temas afines, debería leer al menos uno de los dos libros siguientes:
 - Fabozzi y Modigliani (1992)
 - Bodie *et al.* (1996)
- Problemas del cambio de milenio relacionados y vínculos entre evolución del ahorro, inversores institucionales y mercados financieros, véase:
 - Catalan *et al.* (2000); Claessens *et al.* (2000); Day y Jamieson (1980); Mathieson y Schinasi (2001), Capítulo III: Emerging Market Financing; Vittas (1998)
- Para protección del inversor en mercados financieros formales, véase La Porta *et al.* (2000).

7. GOBERNANZA FINANCIERA

Este capítulo completa el cuerpo de conocimientos y el conjunto de instrumentos que los planificadores financieros y los administradores de los sistemas de protección social necesitan para realizar su trabajo. Supóngase que se ha diseñado el sistema financiero de un sistema nacional de protección social (SNPS) dando la consideración debida a los posibles efectos macroeconómicos y fiscales, que se han seleccionado los instrumentos financieros adecuados y que la administración de las reservas es impecable. En resumen, se han aplicado acertadamente todas las técnicas y consideraciones desarrolladas en los capítulos anteriores. ¿Qué les queda, pues, por hacer a los gestores y a los planificadores financieros? Han de asegurarse de que los recursos confiados a los regímenes o sistemas de protección social se utilizan con eficacia y eficiencia para evitar pérdidas o una concesión deficiente de las prestaciones prometidas.

La ineficiencia y la ineficacia provocan una concatenación de sucesos que pueden dar lugar a la desaparición del sistema entero. Socavan la credibilidad de un SNPS, siendo así que la credibilidad es el capital más valioso de un régimen de protección social. La falta de credibilidad dará lugar a un descenso en la cobranza y ésta, a su vez, desencadenará problemas financieros que agravarán el problema de la credibilidad, y así sucesivamente. Una de las principales deficiencias de numerosos procesos de diseño de la protección social nacional, por ejemplo, ha sido típicamente que la sociedad en cuestión no fue consciente de los aumentos naturales de los costos en el largo plazo de acuerdo con el patrón de madurez descrito en el Capítulo 2. Se iniciaron a menudo regímenes de pensiones generosos e inherentemente costosos con bajas tasas de cotización que eran totalmente adecuadas cuando el régimen todavía estaba «esperando» que sus primeros beneficiarios de pensiones solicitaran sus prestaciones, pero se hicieron insuficientes al entrar el régimen en una fase más pronunciada de maduración. Las subidas ne-

cesarias de las tasas de cotización se demoraron con demasiada frecuencia por razones políticas, con el resultado de que, finalmente, los aumentos necesarios de las tasas para establecer un nuevo período de equilibrio eran tan grandes que se habían tornado políticamente insostenibles. Las prestaciones se deteriorarían entonces en un esfuerzo por contener los costos, con efectos a menudo desastrosos para la credibilidad del sistema. El fracaso de un número considerable de regímenes tiene su origen en un mala gobernanza.

Aunque la ineficiencia (es decir, la pérdida de recursos) no conduzca directamente al deterioro de un sistema, todavía podría tener un alto costo de oportunidad en términos de privación de protección social. Existen regímenes de pensiones de seguro social en algunos países en desarrollo con ratios de costos administrativos que exceden en un alto margen de los niveles tolerables. En algunos casos, reduciendo esos ratios a la mitad mediante una buena gobernanza, podrían liberarse recursos suficientes para financiar un aumento del 50 por ciento en la base de recursos de los regímenes públicos de salud nacionales.

Los planificadores y gestores financieros o cuantitativos son los encargados de desarrollar y emplear las herramientas que sirven para garantizar sólidas prácticas de gobernanza en todas las cuestiones financieras de la protección social. La buena gobernanza, en su sentido más amplio, es el tema que se explora en el presente capítulo.

Cichon y Samuel (1995, p. 2) definen el término «gobernanza» en el contexto de los sistemas nacionales de protección social, de la siguiente manera:

...incluimos, bajo el concepto de gobernanza, todos los procesos consultivos y de toma de decisiones, los ordenamientos institucionales y las actuaciones de gestión y administración mediante los cuales se diseñan, se conciertan, se ponen en práctica y se supervisan las políticas de protección social. La definición comprende los primeros planes para un sistema de protección social del gobierno o de otras instituciones, el proceso consultivo nacional, la promulgación legal y, finalmente, la aplicación de la gestión y la administración, y la supervisión nacional y en niveles más bajos de funcionamiento de los sistemas individuales de protección social. De ahí que, el término «gobernanza» abarque todos los medios de política, gestión y administración para que el sistema de protección social funcione adecuadamente. Un sistema de gobernanza de un sistema de protección social es el conjunto de disposiciones jurídicas e institucionales concebidas para el logro de dos objetivos principales:

(...)

- Determinación de un nivel social y económicamente aceptable de protección social, mediante estructuras distributivas democráticas.
- Garantía de que las prestaciones se confieran de manera eficaz y eficiente, a través de una administración democráticamente supervisada.

Para los fines propios de este libro, se considera la gobernanza financiera como el conjunto de los instrumentos del sistema global de gobernanza de un SNPS, cuya finalidad es asegurar:

- a) la eficacia (que el sistema de protección social otorgue el nivel de protección contemplado en la(s) ley(es) y objetivos de las políticas);
- b) la eficiencia (que lo haga de la manera más eficiente posible);
- c) la sostenibilidad (que sea financiera, fiscal y económicamente sostenible a largo plazo y asista a los responsables de la adopción de decisiones; y
- d) la transparencia (que la utilización de recursos en el sector de la protección social sea transparente).

Somos conscientes de que se trata de una definición bastante general y que involucra verdaderamente a los analistas cuantitativos (es decir, a gestores y planificadores financieros) en todos los aspectos de la gobernanza de la protección social. Esto es algo totalmente deliberado. En realidad, creemos que los gestores y planificadores financieros han sido excluidos con demasiada frecuencia del diseño y de la gobernanza de los sistemas y regímenes, en detrimento del funcionamiento de estos últimos. Ellos son, en última instancia, los custodios de los recursos confiados a los regímenes de protección social que organizan la transferencia de estos recursos entre los diferentes segmentos de la población.

Para lograr los objetivos de la política social, los planificadores y administradores financieros tienen a su disposición dos conjuntos de instrumentos: los jurídicos y los administrativos.

El primer tipo comprende todas las leyes y reglamentaciones que procuran el cumplimiento de los objetivos de protección social establecidos por el parlamento o el gobierno de un país. Estos instrumentos, dirigidos a la gestión y a la administración del régimen, comprenden desde el marco legislativo que establece definiciones claras de los niveles de protección a las normas y reglamentaciones por las que se rige la inversión de los fondos de la seguridad social o el sistema contable de las instituciones de seguridad social. Sólo cuando se hayan definido de manera clara y mensurable las metas y las normas de una buena gobernanza, podrá asegurarse la efectividad y la eficiencia del funcionamiento de los regímenes. Los gestores y planificadores financieros ya han de estar implicados, por tanto, en la etapa de diseño del régimen y en la formulación de la legislación que garantice que las metas definidas sigan siendo objetivamente verificables. La primera parte de este capítulo proporciona, así, una lista anotada y jerarquizada de los instrumentos jurídicos que deberán utilizar para llevar a cabo las tareas que les han sido asignadas.

Los instrumentos de gestión, por otra parte, son instrumentos de planificación y de supervisión utilizados para administrar y controlar el funcionamiento de los regímenes respecto de las metas específicas que se derivan de los objetivos generales establecidos por el marco jurídico de referencia. Estos instrumentos, en líneas generales:

- (i) describen o proyectan el funcionamiento del sistema en forma de estadísticas, cuentas o proyecciones presupuestarias, y
- (ii) con la ayuda de indicadores de desempeño, comparan los resultados o procesos de los regímenes o sistemas con los puntos de referencia escogidos.

La segunda parte del capítulo aporta una amplia variedad de instrumentos administrativos jerárquicamente ordenados. No es de esperar que cada régimen utilice todos. Nuestro propósito principal es animar a los planificadores a seleccionar y diseñar un conjunto de instrumentos que puedan generar información regular mensurable y ayudar al mismo tiempo a valorar los resultados.

Sin embargo, más que en el caso de los anteriores, este capítulo es, en muchos aspectos, un sitio en construcción. No ofrece respuestas confeccionadas a medida. Sin embargo, no deberían utilizarse las dificultades en el diseño y en la aplicación de instrumentos sólidos de gobernanza financiera como excusa para no intentar desarrollar unos sistemas de gobernanza. La lectura de este capítulo puede resultar tediosa, pero bajo la superficie late un ruego ferviente que se nos hace a todos para trabajar en la construcción de marcos legales adecuados que establezcan metas e indicadores claros que ayuden a controlar la consecución de los objetivos de la política social.

7.1. MARCO JURÍDICO BÁSICO E INSTRUMENTOS DE GOBERNANZA FINANCIERA

Los instrumentos jurídicos constituyen la base de cualquier sistema de protección social. Comprenden desde el marco legislativo básico por el que se rigen los principales derechos y prestaciones, hasta los marcos reguladores para su administración, aplicación y supervisión. La función más importante del marco jurídico básico es la definición de los objetivos de un sistema particular de protección social. Desde el punto de vista de la gobernanza, define, de este modo, los puntos de referencia fundamentales respecto de los cuales debería medirse el desempeño de los diversos regímenes.

Se requieren instrumentos jurídicos específicos para asegurar la eficacia, la viabilidad y la transparencia de la gobernanza financiera de

un sistema de protección social, y están íntimamente vinculados con el funcionamiento de ese sistema. Los sistemas de gobernanza son sumamente diversos, pero puede establecerse una tipología general en base a determinadas características comunes.

Los regímenes y sistemas de protección social se han ido desarrollando a lo largo del tiempo bajo la influencia de las tradiciones, de los valores sociales y culturales, y de los cambios sociales y económicos. De igual modo, los instrumentos jurídicos por los que se rigen han evolucionado desde simples ordenamientos informales asentados en la familia, en la comunidad y en las relaciones sin fines de lucro, a instituciones sociales complejas que están ampliando constantemente sus márgenes de actuación. Este desarrollo ha traído consigo una estructura jurídica cada vez más intrincada, especialmente en vista de la creciente tendencia hacia la configuración de programas combinados (sector público-sector privado) de protección social.

7.1.1. Marco legislativo y su relación con otras legislaciones

Algunos países establecen los fundamentos jurídicos de diferentes aspectos de la gobernanza financiera —por ejemplo, las prestaciones y la financiación— en sus propias constituciones nacionales. Otros países han desarrollado un cuerpo de legislación específica para proteger los derechos de los ciudadanos a la protección social. Por lo general, tarde o temprano, todos los países establecen una legislación integral que contempla diferentes tipos de riesgos sociales. En los Estados Unidos, por ejemplo, la Ley de Seguridad Social de 1935 fue una respuesta a la inseguridad económica generada por la Gran Depresión. En aquel año, se instituyeron dos programas de seguridad social nacionales para mitigar los riesgos de la vejez y del desempleo. Los diversos estados también otorgaron subvenciones para poner en práctica programas con verificación de recursos, junto con otros programas generales de asistencia social. En esa legislación integral, se incluyó también la financiación de programas de protección social para la vejez y el desempleo.

Otro aspecto importante de la gobernanza financiera que involucra los aspectos jurídicos de los sistemas de protección social dimana de la propia estructura institucional del país. Los países que se han desarrollado desde el principio como naciones unificadas (es decir, como entidades individuales) tienden a tener sistemas jurídicos menos fragmentados, mientras que los países asentados en federaciones están más fragmentados. Muchos de ellos, sin embargo, han podido crear legislaciones nacionales estableciendo mecanismos de coordinación de programas de protección social y haciendo que sus prestaciones sean transferibles, especialmente para los trabajadores migrantes. Este tema ha

adquirido una renovada relevancia en el contexto de la globalización y de la integración internacional, puesto que, como consecuencia de estas tendencias, los trabajadores y sus familias formarán parte, a lo largo de sus vidas, de diferentes mercados de trabajo regidos por diferentes marcos jurídicos reguladores. El problema de armonizar estos marcos y de hacerlos compatibles ha adquirido una creciente importancia.

La descentralización de los sistemas de protección social es otro tema jurídico relevante con importantes consecuencias para el funcionamiento del sistema. Cuanto mayor sea el fondo común de personas que comparten los riesgos, más viable será probablemente la cobertura del seguro. Además, uno de los objetivos tradicionales de la seguridad social —a saber, la redistribución del ingreso— se vería gravemente comprometido si los programas no se administraran y coordinaran de manera centralizada. Según la teoría de las finanzas públicas sobre el federalismo y la descentralización fiscales, al gobierno federal le corresponde desempeñar esta función. La legislación, por consiguiente, debería favorecer los regímenes unificados a fin de disminuir las desigualdades e injusticias potenciales resultantes de la fragmentación del sistema.

Otra consideración pertinente se refiere a asegurar que, tanto la protección social como otros tipos de legislación relacionada estén coordinados y sean coherentes en cuanto a la jurisprudencia legal. Dado que los programas se componen de un conjunto interconectado de programas de seguro social y de asistencia social, algunos aspectos de su aplicación y regulación pueden generar conflictos institucionales. Así, algunos programas de protección social (por ejemplo, los sistemas de pensiones gestionados por entidades privadas) suponen, de todas maneras la participación de instituciones públicas en su regulación, aplicación y supervisión.

7.1.2. Marco regulador de los sistemas operados por el Estado

En el contexto de los sistemas de protección social del Estado, los asuntos relevantes de regulación se refieren básicamente a los procedimientos de contabilidad y de auditoría, a la información financiera y a la supervisión. Las normativas se centran, por consiguiente, en el establecimiento de una estructura de gestión-administración y control que procura reducir al mínimo cualquier desvío del objetivo del bien común.

7.1.2.1. Disposiciones legales

Algunos programas de protección social pueden otorgar significativas prestaciones electivas. Esto es una tentación para los organismos

políticos del Estado, que pueden ejercer una presión sobre las instituciones que administran estos programas para que reasignen recursos con fines que no sean los que están legalmente definidos. Pueden también distorsionarse las metas de los programas cuando el presupuesto de la institución administradora forma parte del presupuesto público general y, en consecuencia, está sujeto a los objetivos de la política fiscal nacional.

En este sentido, el diseño de un sistema administrativo que sea legalmente independiente de grupos con intereses políticos y que asigne su presupuesto en base a las metas de los programas es decisivo para la adecuada administración de los programas estatales de protección social. Un ejemplo que viene al caso es el de la Administración de la Seguridad Social (ASS) en los Estados Unidos, que es el organismo responsable de administrar programas públicos obligatorios como los de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes. La ASS ha estado funcional y financieramente integrada en el sistema del gobierno desde finales de la década de 1930 y, como consecuencia, sus programas de prestaciones y de desarrollo institucional se vieron siempre muy afectados por las vicisitudes de las políticas fiscales gubernamentales. Para resolver este problema, en 1994 el Congreso y el Poder Ejecutivo acordaron promulgar una nueva ley concebida para dotar a la ASS de una independencia financiera y administrativa. Esta ley establecía que el servicio estaría dirigido por un comisionado nombrado por el presidente por un período de seis años, sujeto a la aprobación del Senado.

En el Reino Unido, el Departamento de Trabajo y Pensiones (DTP), que es un organismo gubernamental creado a partir del Departamento de Seguridad Social y de partes del antiguo Departamento de Educación y Empleo (DEE), tiene a su cargo la operación de los programas públicos de seguridad social. Si bien este organismo administrativo forma parte del gobierno, se han creado diversas garantías institucionales para asegurar que pueda administrarse de acuerdo con los objetivos del bien común legalmente establecidos. De este modo, la Ley de 1980 sobre Seguridad Social creó un comité independiente del gobierno y de los intereses sectoriales que asume la responsabilidad de asesorar al DTP y a numerosos programas de seguridad social en asuntos pertinentes al interés público. Las funciones del comité incluyen una amplia gama de revisiones de programas de seguridad, que sirven de base para informes y análisis regulares relativos al desempeño de estos programas. El comité está integrado por miembros designados en consulta con representantes de los trabajadores, compañías y las propias autoridades en materia de seguridad social de los gobiernos de los diferentes países que integran el Reino Unido. Además, expertos técnicos competentes y reconocidos por su amplia experiencia en temas relevantes son los encargados de llevar a cabo el proceso de revisión e información. El comité

está, a su vez, sujeto a un código de práctica y a un registro de intereses, de conformidad con las normas establecidas para comités consultivos (CASS, 2002). Además, los miembros del Departamento de Actuarios del Gobierno (DAG) evalúan regularmente los programas de seguridad social administrados por el DTP. El DAG realiza valuaciones actuariales de los activos y pasivos de los programas que administra el DTP cuando el propio DTP o el Parlamento lo solicitan.

En Latinoamérica, la administración del programa de la protección social ha sido tradicionalmente una competencia propia de entidades públicas o semipúblicas que en algunos casos están regidas por órganos bipartitos (empleador-trabajador) o tripartitos (Estado-empleador-trabajador). Esta estructura institucional fue diseñada para garantizar que los administradores tomaran decisiones coherentes con el bien común. Sin embargo, el sistema se mostró ineficaz en numerosas ocasiones. Como consecuencia de ello, los programas de protección social con frecuencia se apartan de sus metas, una tendencia agravada por la incapacidad de los encargados de formular las políticas para imponer sanciones a administradores negligentes o corruptos. Estos problemas, juntamente con factores económicos y demográficos, provocaron reformas radicales en la mayoría de los países. El rediseño institucional y financiero de los programas de seguridad social se centraron en gran parte en la introducción de regímenes de gestión privada.

7.1.2.2. Auditorías y controles

Otro aspecto de los sistemas operados por el Estado es el *riesgo administrativo*. La capacidad de un programa administrado públicamente para alcanzar sus objetivos se da algunas veces por descontada. Sin embargo, parece claro que el logro de los objetivos está lejos de ser automático y que, por consiguiente, es esencial contar con instrumentos que midan y evalúen los resultados y que corrijan los métodos ineficientes.

La supervisión de los sistemas de protección social operados por el Estado ha de realizarse a dos niveles: uno es el de cuentas y procedimientos, en los que la supervisión se centra en aspectos formales y en la medida en que las funciones requeridas funcionan adecuadamente; el otro nivel implica la supervisión técnica necesaria centrada en la evaluación de la relación existente entre los recursos utilizados y los resultados obtenidos, midiendo y evaluando de este modo la eficiencia del programa. Las instituciones públicas están sujetas habitualmente a un sistema más o menos generalizado de auditorías balances contables, concebido para evitar o penalizar la utilización inapropiada de los recursos.

Aún así, cualquier esfuerzo encaminado a generar indicadores de gestión de los organismos públicos ha de resolver primero dificultades

metodológicas importantes, entre ellas la amplitud y la ambigüedad de las definiciones de los objetivos. De igual manera, cuando los productos o servicios se otorgan gratuitamente o considerablemente subvencionados, sus beneficiarios no siempre son capaces de ofrecer una expresión adecuada de su valor, al no haberse producido ninguna transacción individual explícita. Además, la supervisión o evaluación técnica de los programas de protección social es compleja, de manera especial cuando los programas no están administrados por organismos cualificados, especializados e independientes.

En los Estados Unidos, la ASS informa con regularidad sobre su gestión en un Informe de Resultados y Responsabilidades anual. El sistema público de pensiones de los Estados Unidos se evalúa también periódicamente, juntamente con otros programas, desde una perspectiva actuarial. Un consejo de administración elabora un informe anual sobre los Seguros Federales de Vejez y Sobrevivientes y los Fondos Fiduciarios de Invalidez, que incluye proyecciones a medio y a largo plazo (ASS, 2002),

Otro elemento que ayuda a controlar el riesgo administrativo es la obligación de publicar informes estadísticos de amplio alcance, facilitando con ello la investigación y el análisis por parte de organismos independientes, como las universidades y los centros de estudios especializados. De esta manera, se hacen patentes las irregularidades y pueden detectarse con más facilidad los problemas propios de la administración de los sistemas de protección social.

En el Reino Unido, la Oficina Nacional de Auditorías (ONA) —un organismo independiente del gobierno— efectúa la auditoría de todos los departamentos y oficinas gubernamentales, presentando sus informes al Parlamento, que evalúa la eficacia y la eficiencia con que se utilizan los recursos públicos. Estos informes abarcan a todo el sistema de protección social, especialmente las pensiones públicas de vejez, invalidez y sobrevivientes, que consumen una parte considerable y creciente de los recursos fiscales (ONA, 2002).

7.1.3. Marco regulador de los regímenes de seguro social

El seguro social, como modalidad de protección social organizada, procura distribuir los riesgos entre todos los individuos asegurados. Permite también el establecimiento de prestaciones que no son necesariamente proporcionales a las cotizaciones, ayudando, de este modo, a corregir las desigualdades en el ingreso.

El seguro social puede ser administrado por entidades públicas o privadas (compañías o representantes de los empleados), bipartitas

o tripartitas, donde cada tipo de organización ofrece diferentes ventajas e inconvenientes administrativos. Sin embargo, cualquiera que sea la manera en que se gestiona la seguridad social, el interés público o el bien común sigue siendo el criterio supremo que garantiza una administración idónea, que, directa o indirectamente, afecta también a la opinión pública y, por tanto, a la legitimidad de los programas. Para controlar el riesgo de ineficacia o de fraude en estos programas, los gobiernos crean reglamentaciones específicas y mecanismos de control y aplicación, además de las evaluaciones y de los mecanismos de control a los que pueden tener acceso los asegurados o sus administradores delegados.

Los estados intentan evitar la ineficiencia y el fraude mediante la reglamentación de los programas de seguros. Un ejemplo interesante que merece la pena mencionar en este contexto es el sistema de seguridad social de Chile que cubre los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales. Este sistema se creó a mediados de la década de 1960 y su administración fue asignada a mutualidades sin fines lucrativos; o alternativamente, en el caso de una compañía que emplee a 2.000 o más personas y cumpla con ciertos requisitos de solvencia, la propia compañía podría pedir autorización para administrar su régimen de seguros de los empleados. En este último caso, la compañía adopta una estrategia de «autoseguro». De este modo, la misma ley que creó el seguro prevé su regulación y supervisión mediante una entidad pública independiente llamada *Superintendencia de Seguridad Social*, que define las normas financieras y contables obligatorias que deben seguir los administradores de seguros y se hace también responsable de su aplicación.

7.1.4. Marco regulador de regímenes privados de seguros obligatorios o regímenes profesionales

La regulación del seguro privado obligatorio o de los regímenes profesionales es probablemente el área que más ha llamado la atención en los últimos tiempos con respecto a las políticas públicas relacionadas con la gobernanza financiera. Los programas de asistencia sanitaria y de pensiones han sido objeto de reformas estructurales intensivas con la introducción de la gestión privada en Latinoamérica y en Europa oriental. Sin embargo, este tema es también objeto de intensos debates en países desarrollados, como Alemania y los Estados Unidos, que están debatiendo también sobre la reforma del sistema de pensiones.

Las crisis recientes de numerosas compañías, en particular en los Estados Unidos, han conducido a los gobiernos a revisar las reglamentaciones que conciernen a la *gobernanza corporativa*, incluidos los planes de pensiones profesionales. Uno de estos casos prominentes involucró al

reciente colapso del conglomerado de Enron en los Estados Unidos, que ocasionó enormes pérdidas a trabajadores con planes profesionales. También en los Estados Unidos, el funcionamiento de los planes de pensiones del empleo público en el ámbito estatal se ha mostrado sensible a la estructura de la gobernanza financiera resultante de la reglamentación. Por ejemplo, Useem y Mitchell (2000) encontraron que las políticas de gobernanza financiera, especialmente las revisiones independientes del desempeño, afectan al rendimiento de las inversiones y, por tanto, al nivel de protección social que lograrán sus afiliados. Bajo los auspicios de la OCDE, la Red Internacional de Reguladores y Supervisores de Pensiones (RIRSP) ha desarrollado *Quince principios para la regulación de regímenes privados de pensiones profesionales*. Estas directrices generales (OCDE, 2001d) proporcionan también orientaciones útiles sobre los contenidos de las reglamentaciones de los regímenes profesionales privados. Los elementos financieros de mayor importancia se desarrollan con más detenimiento en los párrafos siguientes.

7.1.4.1. *Reglamentación de los sistemas privados obligatorios de pensiones*¹

El régimen financiero de los sistemas privados obligatorios de pensiones suele implicar la capitalización individual y su administración por entidades privadas bajo la forma de compañías de responsabilidad limitada creadas específicamente para administrar los fondos de pensiones y sus prestaciones. Una legislación específica rige el funcionamiento del sistema, mientras que un organismo regulador estatal responsable de su aplicación y supervisión, llamado generalmente *Superintendencia* en Latinoamérica, establece las reglamentaciones y normas específicas. Por otra parte, el sistema goza de la protección judicial que le confiere la legislación por la que se rigen las bolsas de valores y las compañías privadas. De igual manera, las leyes generales por las que se rigen las entidades financieras comerciales protegen las inversiones en el sistema de financiación. De este modo, la reglamentación y la supervisión no sólo permiten al Estado garantizar prestaciones mínimas, sino que son también complementos naturales del requisito impuesto por el Estado de que los trabajadores coticen al plan de pensiones.

Se diseñan sistemas para mantener seguros a los fondos de pensiones. Lo realizan de tres maneras básicas:

- (i) separando los activos de los fondos de pensiones de los de la entidad administradora;

¹ La discusión en esta sección se relaciona, en buena medida, con los sistemas privados de pensiones en Latinoamérica.

- (ii) exigiendo que los administradores mantengan activos (reservas) equivalentes a un determinado porcentaje de la cuantía de los recursos administrados, garantizando (en algunos casos) un nivel mínimo de beneficio; y
- (iii) exigiendo que las entidades administradoras se registren como compañías legalmente constituidas.

Las principales reglamentaciones por las que se rige el sistema de pensiones corresponden a dos categorías: financiación e información/publicidad.

Reglamentación financiera

El objetivo principal de la reglamentación financiera es controlar el riesgo que asumen los fondos de pensiones y protegerlos del fraude. Para ello, las reglamentaciones definen instrumentos financieros elegibles, calificaciones de los riesgos y factores relacionados, límites de la inversión, mercados autorizados, custodia de valores, información privilegiada y conflicto de intereses, inversión extranjera, métodos contables y manera de valorar las inversiones.

Instrumentos financieros autorizados. Los recursos del fondo de pensiones sólo pueden invertirse en instrumentos de deuda financiera o en instrumentos de capital y sus derivados que estén expresamente autorizados por ley. El principal requisito para todos estos instrumentos es que han de ser ofrecidos al público. Para ello, deben inscribirse en los registros públicos apropiados y hay que poner a disposición, tanto del organismo regulador del mercado de capitales como del público en general, la información sobre los mismos.

Calificación del riesgo. Por lo general, todas las emisiones de deuda que no hayan sido emitidas por el Estado, incluidos los valores emitidos por entidades financieras, que reciban inversiones de fondos de pensiones, están sujetas a una calificación del riesgo. Entidades privadas controladas realizan esta calificación. En general, estas entidades son filiales de los principales organismos internacionales de calificación de riesgos.

Límites a la inversión. Con la finalidad de limitar el nivel de riesgo que asumen los fondos de pensiones, la composición de la cartera de inversiones está sujeta a diversos tipos de limitaciones a la inversión establecidas por la autoridad reguladora dentro de unos márgenes establecidos por la ley. En general, todos los límites a la inversión se expresan como límites superiores o topes, así que no hay inversiones obligatorias. Los límites pueden basarse en diferentes criterios clasificados

según sus instrumentos financieros, el emisor, el riesgo específico (por ejemplo, el sector de los bienes inmuebles), el grupo de instrumentos o las emisiones relacionadas con el administrador del fondo de pensiones.

Mercados autorizados. Las transacciones con instrumentos financieros que impliquen recursos del fondo de pensiones sólo pueden llevarse a cabo en mercados primarios o secundarios formales. De este modo, se garantiza que los compradores y los vendedores del instrumento se reúnan de manera simultánea para determinar los precios; se garantiza también que sus transacciones tengan la ventaja de que la información esté a disposición del público, que haya mecanismos formalmente establecidos para la negociación de los instrumentos y reglamentaciones internas explícitas.

Custodia de valores. Todos los instrumentos que representen inversiones de fondos de pensiones han de tenerse en la modalidad de custodia especificada para este fin y los ha de determinar el organismo regulador.

Información privilegiada (empleados de la empresa) y conflictos de intereses. Para evitar conflictos de intereses entre los fondos de pensiones y sus administradores, así como la utilización inadecuada de la información privilegiada por parte de los empleados de la empresa, la regulación financiera crea una serie de protecciones, entre las que se incluyen las siguientes:

- (i) Una medida restrictiva que prohíbe a los administradores de fondos de pensiones divulgar información sobre decisiones de inversión del fondo o utilizarla en beneficio propio o en el de terceros; la legislación por la que se rige la bolsa de valores, describe y penaliza comportamientos como la utilización de información privilegiada.
- (ii) Los procedimientos para elegir candidatos por los que los administradores de los fondos de pensiones tienen que votar cuando eligen a sus representantes en los consejos de administración de compañías en las que tienen participaciones de capital.
- (iii) Sistemas internos de control de los administradores de fondos de pensiones que deben ser auditados externamente para asegurar la conformidad con las normas sobre conflictos de intereses.

Inversión en el extranjero. La inversión en el extranjero está sujeta a reglamentaciones que estipulan los instrumentos elegibles, los límites de la inversión por entidad emisora, los mercados autorizados, la calificación de riesgos y las condiciones de la custodia.

Contabilidad y determinación del valor de la inversión. Reglamentos específicos rigen las cuentas de los fondos de pensiones y de sus administradores. Al mismo tiempo, el valor de los activos de un fondo de pensiones se determina, en general, con carácter regular y estandarizado, de acuerdo con el valor económico o de mercado de las inversiones. Este sistema, aplicado uniformemente a todos los fondos, evita transferencias indeseables de riqueza a los afiliados del sistema como resultado de los depósitos y de los retiros de las cuentas individuales. Estos reglamentos establecen también salvaguardias para los ahorros obligatorios de pensiones de administración privada.

Reglamento por el que se rige la información/publicidad

Asegurar la exactitud de la información y de la publicidad que emiten los administradores de los fondos de pensiones es de vital importancia para que los asegurados puedan elegir la compañía adecuada para administrar sus fondos. Como norma general, los administradores han de proporcionar a sus afiliados informes periódicos que incluyan tablas comparativas que muestren la rentabilidad de los diversos fondos de pensiones una vez pagadas todas las comisiones. Estos informes también han de especificar en detalle las comisiones que cobró cada gestor por la administración y el seguro.

La publicidad que realizan los administradores del fondo de pensiones está también sujeta a regulaciones importantes. Por ejemplo, no se les permite utilizar argumentos o situaciones que pudieran confundir a sus afiliados. Está prohibido hacer publicidad de las tasas de rendimiento proyectadas si no se hace mención de las comisiones que se cargan. En una promoción de beneficios, se regula también la manera en que se realizan los cálculos y los períodos cubiertos, y, siempre que se mencionen las tasas de rendimiento que hayan logrado los administradores de un fondo específico, debe señalarse también el ratio promedio de beneficios de todo el sistema.

7.1.4.2. Regulación de las compañías de seguros de vida

Las compañías privadas de seguros de vida desempeñan un importante papel en al menos un pilar de los numerosos sistemas reformados de pensiones que se basan en el ahorro obligatorio. La regulación del seguro privado se convierte, así, de manera automática en parte del contexto regulador global que rige al SNPS. Las compañías de seguros de vida complementan el sistema de pensiones:

- otorgando seguros de discapacidad y fallecimiento,

- complementando las disposiciones de ahorro individual al ofrecer anualidades que las personas aseguradas o sus beneficiarios pueden contratar una vez cumplidas las condiciones relativas a su derecho (por ejemplo, llegada a la edad legal de jubilación).

En muchos países, las reformas del sistema de pensiones han desempeñado un papel decisivo en el desarrollo del sector del seguro de vida. Durante las etapas iniciales, el aspecto más importante es la institución del seguro colectivo que cubre los riesgos de discapacidad y de fallecimiento durante la vida activa del empleado. Posteriormente, a medida que el sistema va madurando, el mercado de anualidades se va haciendo cada vez más importante.

Por regla general, las compañías de seguros han de ser entidades comerciales debidamente constituidas en el país en el que operan, dedicadas exclusivamente al otorgamiento de seguros y que cuenten con el capital mínimo que determine la autoridad reguladora. Además, para dedicarse al negocio del seguro y del reaseguro, ha de obtener el permiso que emite el organismo responsable de la regulación, aplicación y supervisión de estas actividades.

Las principales reglamentaciones por las que se rigen las compañías de seguros de vida con respecto a los sistemas de pensiones comprenden los siguientes aspectos: bases técnicas, solvencia, límites de la inversión, modelos de pólizas de seguros y de cláusulas, precios, ajuste del seguro por inflación, primas e indemnizaciones, ventas de seguros y garantías estatales.

Bases técnicas

En ausencia de un marco jurídico claro, el mercado de anualidades es un mercado particularmente opaco para el público en general. Diversos elementos técnicos (elección de una tabla de vida, patrón de indexación, modalidades de elección entre anualidades de vida conjuntas o individuales, etc.) tienen una relación directa con el nivel de pensiones de vejez cuando las sumas ahorradas se convierten en anualidades. Las tablas de incidencia que se utilizan para calcular las primas o los niveles de las pensiones de vejez y sobrevivientes, guardan una relación con los niveles de cotización o de de las pensiones de invalidez y sobrevivientes. Una reglamentación mínima sobre las bases técnicas permitidas, por ejemplo, que estipule el uso obligatorio de la tabla de vida unisex ordinaria, puede evitar que las compañías de seguros obtengan beneficios ocultos y proteger el nivel de pensión de los pensionistas o el ingreso de los cotizantes.

Solvencia

Las entidades aseguradoras deben mantener el nivel mínimo requerido de patrimonio que suele estar relacionado con los márgenes de solvencia y con los límites del endeudamiento. El propósito de este margen de solvencia es asegurar que la compañía cuente con los recursos necesarios para cubrir los costos inesperados que resulten de desviaciones más allá de los riesgos estadísticamente predecibles. Para determinar este margen, el organismo regulador establece un determinado porcentaje de reservas adicionales para cada tipo de seguro. Los límites del endeudamiento han de estar relacionados con el patrimonio y no pueden exceder del mismo. Además, el endeudamiento total que no genera reservas técnicas del seguro no puede ir más allá de un porcentaje específico del patrimonio.

Límites de la inversión

La autoridad reguladora ha de proteger las obligaciones de la compañía de seguros para con aquellos a los que asegura, guardando reservas equivalentes al valor actuarial de esas obligaciones. Para evitar los riesgos que afectan a las reservas y para proteger las garantías estatales para con los asegurados, las normas de seguros suelen incluir reglamentos que rigen las inversiones. Las reservas técnicas han de invertirse en valores financieros ofrecidos públicamente y en bienes raíces hasta los límites fijados por ley para la inversión. Está también regulado el ratio entre los activos que representan las reservas y las obligaciones que asumen las compañías para con los asegurados.

Modelos de pólizas y de cláusulas

Para garantizar la transparencia del mercado y proteger al asegurado, el modelo de pólizas y de cláusulas que las compañías pretenden ofrecer en el mercado han de someterse al organismo regulador que las autorizará y registrará, siempre que no induzcan a error o a confusión o que no violen la ley. Una vez registradas, cualquier compañía puede utilizar esas cláusulas y/o pólizas.

Precios

En general, las compañías fijan libremente las primas de cualquier clase de seguros generalmente contratados, junto con los derechos y comisiones de los agentes de ventas y los corredores que venden sus pólizas. La ley requiere, por regla general, que las pólizas de seguros

especifiquen el montante de la comisión que percibe el agente de seguros o el corredor responsable de la venta.

Ajuste del seguro (primas e indemnizaciones) en función de la inflación

En general, las primas y las indemnizaciones relacionadas con el seguro deberían incluir un sistema de indexación para contrarrestar la inflación.

Venta de seguros

Puede contratarse directamente el seguro con una entidad aseguradora, a través de su agente de ventas o de un corredor de seguros independiente. Los agentes de ventas son individuos que comercializan y venden seguros para una compañía aseguradora y no pueden prestar estos servicios a más de una compañía a la vez. Han de estar inscritos tanto en el registro especial que mantiene la compañía como en el registro de la autoridad reguladora. Los corredores de seguros son también individuos o empresas registrados cuyas funciones son la de asesorar a las personas que desean contratar un seguro, la de informarles del contrato y de las condiciones de la cobertura y la de prestarles asistencia cuando experimentan pérdidas. La regulación de estas actividades ha sido objeto de alguna controversia debido a importantes asimetrías en la información que surgen durante el proceso de venta de un producto tan especial como es éste.

Garantías estatales

Si una compañía de seguros va a la quiebra, el Estado habitualmente garantiza el pago de las rentas hasta una cantidad especificada, que, de ordinario, está relacionada con el valor de las prestaciones mínimas garantizadas (véase también el Capítulo 4).

7.1.4.3. Supervisión

La experiencia internacional ha demostrado que no existe un único régimen óptimo de supervisión. Un punto de partida para el debate sobre este tema es si la supervisión de los programas de protección social, en particular de los de seguros de pensión y de salud, debería estar a cargo de organismos especializados. En la mayor parte de las recientes reformas de la seguridad social en diferentes países, se han introducido dichos organismos; las *Superintendencias* de Latinoamérica,

constituyen un ejemplo. Algunos observadores les ponen objeciones aduciendo que la autoridad supervisora ya ha sido conferida a entidades existentes (por ejemplo, el banco central del país, la dirección general impositiva, y/o los organismos que regulan los mercados de capitales). Sostienen que los organismos especializados disminuyen la eficacia y la eficiencia de otras entidades y generan problemas importantes de coordinación entre las diferentes entidades.

Se ha presentado una amplia gama de argumentos en defensa de la creación de organismos específicos de supervisión. Los cinco que se enumeran aquí se refieren a los nuevos sistemas de pensiones (Demarco y Rofman, 1998):

1. El ahorro de las pensiones recae en una categoría especial por ser, en general obligatorio y, como consecuencia, el Estado se hace responsable de asegurar que su administración se base en normas específicas que se aplican convenientemente.
2. Los sistemas de capitalización se han creado en países sin ninguna experiencia anterior en este tipo de régimen, y generan interacciones importantes con los mercados de capitales, con los mercados de seguros y con las instituciones de seguridad social. Un organismo específico ayuda a formalizar un nivel mínimo de coordinación entre las instituciones pertinentes.
3. Algunos productos y procesos dentro de estos nuevos sistemas de pensiones, como el seguro de vida y las pensiones de jubilación, así como las calificaciones de invalidez y la administración de recursos por parte de terceros, no se han regido en el pasado por reglamentos claros y específicos, o, en algunos casos, por cualquier reglamentación. Se entendió, entre tanto, que las prestaciones que otorgaban los sistemas públicos se regían por reglamentaciones implícitas por su misma naturaleza.
4. La confianza en las antiguas instituciones de supervisión es baja debido a su falta de transparencia y su funcionamiento ineficiente. La creación de organismos de supervisión modernos puede sobreponerse a la falta de confianza en las instituciones preexistentes.
5. Los nuevos sistemas permiten la creación de nuevos organismos de supervisión en los que la participación de los propietarios del fondo de pensiones es potencialmente más activa, disminuyendo el riesgo de desviación de los objetivos originales establecidos para esta modalidad de ahorro.

La pregunta fundamental sobre el papel del organismo supervisor es si este organismo debería ser «proactivo» o «reactivo». Un papel activo

implica que el agente está involucrado en la regulación, supervisión y auditoría de la mayor parte de las actividades que llevan a cabo los administradores de seguros. Su finalidad es evitar acciones, intencionadas o no, que pudieran causar perjuicios a los intereses de los afiliados al sistema.

El segundo centro de interés se fundamenta en la idea de que el sistema ha de ser capaz de un «autocontrol», a través de las mismas fuerzas competitivas que generan un mercado compuesto de múltiples instituciones de gestión. Esto supone que quienes administran los fondos cuentan con los incentivos adecuados para ejercer el autocontrol y evitar comportamientos perjudiciales. En este caso, el Estado únicamente interviene cuando fallan estos incentivos. En consecuencia, los castigos por la violación de las normas del sistema han de ser muy fuertes, para enviar, así, señales claras a las instituciones que participan en el mercado.

La experiencia en Latinoamérica demuestra que los organismos reguladores, en general, son muy proactivos en lo que respecta a las inversiones: por ejemplo, controlan las transacciones diarias, evalúan los instrumentos incluidos en los fondos de pensiones, revisan detalladamente la administración de los fondos de ahorro de pensiones, etc. Sin embargo, se muestran más reactivos cuando se trata de materias tales como la publicidad, las relaciones con el cliente, la información comunicada a los afiliados y otros procesos no esenciales en los que el público puede desempeñar un papel mucho más activo que en las inversiones.

Un aspecto muy significativo que es probable que no esté suficientemente regulado en muchos países —en especial en aquéllos con sectores de seguros obligatorios de pensiones y de asistencia sanitaria que apenas están empezando a desarrollarse— es el conflicto de intereses existente entre algunos altos funcionarios de los organismos de supervisión y de regulación. Hay países, en los que estas posiciones están a cargo del personal del sector que en muchas ocasiones, una vez completado su período en la administración pública, reanudan su trabajo de administradores de seguros privados obligatorios. Esta situación crea un evidente conflicto de intereses sin que las reglamentaciones prohíban claramente que aquellos que han trabajado en un organismo regulador pasen a trabajar en el sector.

7.1.5. Regulación del mercado financiero

Las reformas del sistema de protección social que han cambiado los regímenes de pensiones de un simple sistema de reparto a regímenes de capitalización individual o de prestación definida (PD) con niveles más

altos de reservas, juntamente con el desarrollo de sistemas de ahorro voluntario de pensiones y planes profesionales, han dado lugar a un gran crecimiento de las reservas involucradas en estos regímenes, que afectan de manera significativa al sistema financiero y a los mercados de capitales. Esta evolución subraya la importancia de contar con reglamentaciones apropiadas en estas áreas. Dado que algunos aspectos de la necesidad de reglamentaciones financieras eficaces fueron ya analizados en el Capítulo 6, esta sección será bastante breve.

Los requisitos para desarrollar y regular el sistema financiero y los mercados de capitales varían extraordinariamente según el sistema que se haya adoptado. De hecho, con un régimen financiero de reparto, las reservas del sistema son relativamente pequeñas en comparación con el valor total de las obligaciones corrientes, y sirven básicamente para cubrir las disparidades temporales entre los flujos de ingresos de las cotizaciones y los gastos ocasionados por los pagos de prestaciones. Estas disparidades ocurren, sobre todo, como resultado de ciclos económicos. Invertir esas reservas, por tanto, requiere básicamente instrumentos financieros de corto plazo emitidos por entidades financieras o por el Estado. Por el contrario, con el sistema de capitalización total individual, todas las obligaciones generadas por las pensiones en el transcurso de los pagos y de los derechos acumulados han de estar respaldadas en todo momento por reservas financieras. Como ya vimos en el Capítulo 6, esta situación requiere mercados de capitales y sistemas bastante sofisticados de gestión financiera.

7.1.5.1. Mecanismos de intermediación entre el ahorro y la inversión

La literatura económica identifica dos modelos básicos de intermediación de recursos entre el ahorro y la inversión (véase, por ejemplo, Tsuru, 2000). Está en primer lugar un modelo basado en la intermediación financiera en el que los bancos asumen la tarea de seleccionar clientes y proyectos de inversión, de realizar un control de proyectos a largo plazo y de intervención en caso de rendimientos deficientes de la inversión. En este modelo, se establece una relación de larga duración entre el banco y su cliente, fundamentada en la reputación de ambas partes, lo que constituye una especie de contrato implícito entre ellas. Esta práctica de canalización de recursos a la economía es la que prevalece en las economías asiáticas y europeas, especialmente en Alemania y en Latinoamérica.

El otro modelo se basa en emisiones públicas de activos financieros (bonos y acciones) para su colocación en las carteras de inversores institucionales privados e institucionales, a través de los mercados de capitales. El ejemplo más patente de este modelo es el sistema financie-

ro de los Estados Unidos. En este modelo, aquellos que aportan recursos a una compañía sólo están protegidos por el propio contrato de inversión, y el control de sus riesgos se realiza esencialmente a través del mercado. Como es lógico, para que este modelo asigne los recursos de manera eficiente, se requiere un mercado de capitales competitivo, líquido y profundo, que opere en un ambiente de amplia revelación de las compañías.

7.1.5.2. *Regulación relacionada con los mercados financieros*

La reglamentación fundamental por la que se rigen los mercados financieros trata esencialmente de tres asuntos: (i) generación y circulación de información fiable sobre la situación económica y financiera de los que emiten valores; (ii) reglamento de la bolsa de valores, y (iii) reglamentación de las compañías.

En lo que atañe a *reglamentar la información*, se suele requerir que el emisor se inscriba en el registro de los valores públicos pertinentes y se comprometa a proporcionar periódicamente al organismo regulador/supervisor sus estados financieros auditados (trimestrales, anuales u otros). Esta última tarea la realizan los auditores, que también han de estar acreditados en el organismo regulador. Los emisores deben elaborar sus estados financieros en un formato estandarizado y, además, han de informar sobre cualquier hecho esencial que afecte a la situación de la compañía. De igual modo, organismos expertos deberán evaluar el riesgo de todos los instrumentos de deuda que se ofrecen al público. Estos organismos deben estar, en general, acreditados en el organismo regulador/supervisor.

El reglamento por el que se rigen las bolsas de valores procuran garantizar la transparencia y la eficiencia del mercado, siendo instrumental para que compradores y vendedores se reúnan simultáneamente para negociar instrumentos y reglamentos internos explícitos.

Finalmente, la *reglamentación por las que se rigen las compañías privadas* apuntan a establecer un fundamento para la adecuada gobernanza corporativa de estas empresas y, sobre todo, para proteger a los accionistas minoritarios de cualquier intento, mediante el control de los accionistas mayoritarios a la hora de retirar el valor. La reglamentación destinada a proteger las posiciones de los accionistas minoritarios es decisiva para el sistema de pensiones, puesto que los fondos de pensiones han de seguir siendo accionistas minoritarios en las compañías en las que invierten; de lo contrario, las reservas de las pensiones podrían utilizarse en ofertas públicas de compra de acciones.

7.1.5.3. *Reglamentación básica por la que se rige el sistema bancario*

Normalmente, el Estado otorga una garantía limitada a los depósitos a la vista y a plazo que el público mantiene en los bancos comerciales. Para asegurar la cobertura de esta garantía y, sobre todo, la estabilidad general del sistema financiero, se ha establecido una reglamentación que determina la solvencia y la administración de los bancos y otras sociedades financieras.

El establecimiento y la aplicación de la reglamentación por la que se rigen las instituciones financieras son vitales para el sano desarrollo de un sistema de pensiones, especialmente de los nuevos sistemas de pensiones como los de Latinoamérica y Europa oriental, en los que los valores emitidos por los bancos, juntamente con instrumentos emitidos por el Estado, constituyen la principal alternativa de inversión. La supervisión adecuada y actualizada del sistema bancario debería incorporar ciertos principios básicos en cuanto a requisitos de capital, requisitos administrativos y disciplina de mercado.

Requisitos de capital

De acuerdo con las recomendaciones de la Comisión de Basilea de 1988, los requisitos de capital deberían fijarse en relación con el perfil de riesgo de la institución financiera. Un requisito apropiado de capital impone disciplina en la administración del banco y cubre pérdidas imprevistas que pueden originarse durante el transcurso ordinario de los negocios. Es importante recordar que los requisitos de capital deberían considerarse como elementos flexibles que se adaptan al riesgo total relacionado con la actividad bancaria, y no simplemente con los préstamos.

Requisitos administrativos (gobernanza corporativa)

Por su propia naturaleza, las instituciones financieras trabajan con altos niveles de apalancamiento y, como consecuencia de ello, es posible incluso que ni siquiera sean adecuados los requisitos de capital superiores al mínimo recomendado, si la administración no es sólida, particularmente cuando se trata de identificar y controlar los riesgos comerciales. Una manera de estimular el desarrollo de una gestión competente del riesgo dentro del negocio bancario es clasificar las compañías en este área. La clasificación se basa en indicadores que el organismo regulador anuncia públicamente.

Disciplina de mercado

La aplicación o la supervisión bancaria que llevan a cabo las autoridades públicas debe ser complementada por agentes privados. Ello significa que es necesario disponer de una información exacta, oportuna y precisa sobre la exposición y el riesgo de las instituciones financieras. El análisis de la exposición institucional al riesgo es de interés público, puesto que la utilización que de esta información hagan algunos agentes, no deja de ser útil para otros. Por consiguiente, debería estimularse especialmente la función de control de los bancos en la esfera privada como un beneficio para la sociedad. En numerosos países, las compañías de seguros y de fondos de pensiones solamente pueden canalizar recursos a las instituciones financieras mediante instrumentos financieros que estén sujetos a clasificaciones de riesgos. Este requisito impulsa el desarrollo de oficinas profesionales de clasificación de riesgos que transmiten información al mercado entero.

7.2. JERARQUÍA DE INSTRUMENTOS CUANTITATIVOS DE GOBERNANZA: UNA PERSPECTIVA GENERAL

Los instrumentos que se utilizan para administrar las finanzas de los regímenes nacionales de protección social se dividen en varias categorías, coincidiendo con diferentes etapas del proceso administrativo. Los instrumentos descriptivos ponen de manifiesto la situación actual de un determinado régimen o de todo el SNPS (estadísticas, contabilidad e informes). Los instrumentos analíticos y de control facilitan el análisis del funcionamiento del régimen o del sistema en cuanto a sus metas, utilizando las estadísticas y otras informaciones disponibles para construir indicadores de funcionamiento. El análisis del funcionamiento ha de preceder a cualquier decisión relativa al futuro del sistema, a la preparación del presupuesto y a los planes.

Los instrumentos descriptivos son herramientas que expresan la situación actual de un sistema o régimen en términos cuantitativos, es decir, estadísticas y contabilidad nacionales o basadas en el régimen, que constituyen el fundamento para cualquier otro trabajo analítico o de supervisión que pueda realizarse posteriormente. En un régimen individual, éstos son los instrumentos clásicos, casi universalmente empleados. En el plano nacional, estos dos conceptos (es decir, estadísticas y cuentas nacionales consolidadas) se utilizan con menor frecuencia.

Los instrumentos analíticos son herramientas que ayudan al régimen o a los administradores nacionales de la protección social a evaluar la eficacia y la eficiencia de un régimen o de un sistema como un todo. Por consiguiente, estas herramientas consisten, en gran medida en un con-

junto de indicadores de resultados. Si bien se han aplicado en varios regímenes, sólo en unos pocos casos se ha desarrollado un conjunto sistémico de indicadores. Numerosos indicadores se utilizan con carácter *ad hoc*. En estos últimos años, FACTS de la OIT ha iniciado el desarrollo de nuevos instrumentos estandarizados concebidos para medir el funcionamiento de los regímenes y sistemas nacionales, un sistema de indicadores de resultados basados en un régimen de seguridad social y, en el plano nacional, las Revisiones de Gastos de la Protección Social (SPER).

Cuando se trata de planificar nuevos regímenes, de diseñar o, más probablemente, de rediseñar un sistema nacional, o de evaluar la sostenibilidad financiera, fiscal y posiblemente económica de un régimen o de un sistema en el futuro, es necesario contar con instrumentos dotados de cierta capacidad de proyección y simulación. Para regímenes individuales, el estudio actuarial clásico (para regímenes nuevos) o la valuación actuarial (de revisiones periódicas de los regímenes vigentes) cumplen esta función. La mayoría de los países cuentan con una legislación que estipula revisiones actuariales periódicas de los regímenes vigentes.

Tabla 7.1
JERARQUÍA DE LOS INSTRUMENTOS DE GOBERNANZA CUANTITATIVOS

<i>Finalidad principal del instrumento</i>	<i>Nivel del régimen</i>	<i>Nivel nacional</i>
Descriptiva (estadística, contabilidad e informes)	Estadísticas del régimen	Estadísticas nacionales de protección social
	Contabilidad del régimen	Sistema nacional de contabilidad social (SCS)
	Informes anuales	Informes nacionales de protección social
Evaluación y planificación (presupuesto, proyecciones, simulación, movilización de recursos)	Estudios y valuaciones actuariales	Presupuestos sociales
Medición de resultados, control y análisis	Sistema de indicadores de resultados basados en el régimen	Revisiones de Gastos y Resultados de Protección Social (SPER)

En el ámbito nacional, debería utilizarse el presupuesto social para modelar todo el sistema de transferencia social del país y para proyectar

y simular la manera en que podría funcionar en escenarios económicos, demográficos, sociales y legislativos alternativos. Pueden utilizarse los presupuestos sociales para evaluaciones periódicas del funcionamiento actual y del funcionamiento probable en el futuro de un régimen vigente o para simular los efectos financieros y fiscales de nuevas prestaciones. Las simulaciones de este tipo son instrumentos clave en la planificación de la política social. Puede ser de ayuda para evitar errores costosos en términos sociales, económicos, financieros y fiscales en el proceso de planificación legislativa.

En la Tabla 7.1 se ofrece una perspectiva general jerárquica de los instrumentos cuantitativos de gobernanza.

En las secciones siguientes se analizarán muy brevemente estos instrumentos descriptivos y de planificación, pues han sido tratados en otros libros de esta serie o serán tema de próximas publicaciones. Los instrumentos más recientes, los indicadores de funcionamiento basados en el sistema y las Revisiones de Gastos de la Protección Social, se describirán más detalladamente.

7.2.1. Instrumentos descriptivos

7.2.1.1. Marcos contables

El último texto programado en esta serie expondrá con detalle los proyectos básicos de marcos estadísticos y contables esenciales de los regímenes de seguridad social. Entretanto, puede verse en Cichon *et al.* (1999, Resumen Temático 2) un marco contable ordinario. El marco que allí se describe se refiere a un régimen nacional de seguro de salud, pero puede adaptarse fácilmente para otros tipos de prestaciones (véase el Recuadro 7.1). Un marco estadístico estándar de valuaciones actuariales, publicado en Plamondon *et al.* (2002, Resumen Técnico I), puede ampliarse o condensarse fácilmente para resumir toda la información que necesitaría un régimen para su informe anual a los afiliados o para el informe estadístico regular a su consejo de administración y al organismo supervisor. Los procedimientos para la información periódica son un elemento clave para una sólida gobernanza y deben seguirse con la diligencia debida.

No existe un formato para informes anuales o más frecuentes basado en el régimen que sea generalmente aceptado. Dado que la mayoría de los regímenes de protección social son instituciones públicas, su contabilidad y sus informes deberían seguir las normas ordinarias de las finanzas públicas en ese país específico. El Recuadro 7.1 sugiere un posible modelo de informes anuales que, basado en la estructura desarrollada por un régimen a lo largo de las décadas, parece ofrecer una

perspectiva clara de las actividades del régimen en el transcurso de un año. Estos informes resumen la información estadística y contable del régimen y la hacen accesible al público en general.

Recuadro 7.1. Un marco contable y de información financiera de un régimen nacional de seguro social

(Extractos de Cichon *et al.*, 1999, Informe Temático 2)

El marco contable es un sistema de información que permite hacer un control del presupuesto, y se establece para producir otros informes financieros necesarios, por ejemplo, el informe de ingresos y gastos y el balance general. Antes de poder elaborar un marco contable, es preciso determinar un sistema contable, ya que este sistema afectará al diseño de los informes. Los elementos más decisivos del marco contable son la cuenta de ingresos y gastos, y el balance general.

(...)

Una vez determinado el sistema contable, debería diseñarse el *marco contable*. Debería prepararse un plan de cuentas para los siguientes estados:

- a) Cuenta de ingresos y gastos.
- b) Balance general.
- c) Otras cuentas administrativas.

La cuenta de ingresos y gastos muestra los resultados de las operaciones financieras llevadas a cabo *durante el período* de cobertura y mide el déficit o el superávit (contable) del período. El balance general muestra la situación financiera en un *determinado momento*, es decir, que enumera los activos y pasivos en la fecha del balance general. El balance general se deriva de la cuenta de ingresos y gastos, incorporándose información sobre saldos de acumulados, activos, pasivos, reservas, depreciación y existencias.

Si el régimen implica un montante sustancial de gastos de capital, puede requerirse una cuenta separada de gastos de capital en la que se registren los gastos de capital incurridos desde el inicio del ejercicio financiero. Debería presentarse por separado cada una de las partidas principales, y debería analizarse por tipo de gasto: compra de propiedades, equipos de oficina, etc.

Se recomienda también que se elaboren cuentas administrativas. Estas realizan las siguientes funciones:

- apoyan el control y la evaluación de los aspectos financieros del régimen, junto con la cuenta de ingresos y gastos;
- permiten una comprensión más detallada de la situación financiera del régimen, aportando un análisis de costos.

El contenido de las cuentas administrativas dependerá de la naturaleza del régimen, pero pueden incluir, por ejemplo, tablas de gastos en aten-

ción primaria de la salud, clasificados por componentes generales y por región geográfica, o de costos medios de atención primaria de la salud por visita o por persona asegurada por región geográfica.

El plan de estados de cuentas difiere de un régimen a otro y de un país a otro; la legislación podría requerir también que las instituciones siguieran un formato determinado para sus cuentas.

Cuenta de ingresos y gastos

La cuenta de ingresos y gastos se basa en la información de los libros de contabilidad, resumiendo las transferencias de créditos y débitos de cada partida. (En la sección siguiente se da más información sobre los libros de contabilidad.) Si se utiliza el sistema de *contabilidad de caja*, los saldos de las cuentas se transfieren sin modificación alguna. Si se utiliza el sistema de *contabilidad de acumulación*, hay que examinar cada una de las cuentas del libro y efectuar el acumulado (ajuste) apropiado antes de transferir el saldo a la cuenta de ingresos y gastos.

En la cuenta anual, los ajustes a los saldos también pueden incluir partidas tales como las reservas financieras y el cálculo de la depreciación. Deberán analizarse, resumirse y presentarse en el formato prescrito las entradas en la cuenta de ingresos y gastos desde el libro. Las partidas que uno podría esperar encontrar en el resumen de la cuenta de ingresos y gastos, son las siguientes:

Ingresos

- Cotizaciones de los empleadores.
- Contribuciones del gobierno.
- Intereses y otros ingresos de inversiones.
- Otros ingresos.

Gastos

- Prestaciones monetarias totales otorgadas durante el año.
- Total de cotizaciones reembolsadas.
- Gasto total incurrido en:
 - Asistencia médica.
 - Administración.
 - Mantenimiento de propiedades (con el gasto en amplias categorías mostrado para cada propiedad).
 - Transferencias a reservas o fondos de desarrollo.
 - Cantidades canceladas en libros.

Como se indicó arriba, la cuantía de las cotizaciones debidas, pero aún no canceladas o recibidas, debería aparecer también en una nota a pie de página en las cuentas.

(...)

El saldo de la cuenta de ingresos y gastos es, bien un superávit (si los ingresos son mayores que los gastos), bien un déficit (si los gastos superan a los ingresos). Este saldo se transfiere al final del año a las reservas del seguro de salud.

El balance general

Como se señaló arriba, el balance general incluye todos los activos y pasivos pendientes a la fecha del balance general. Una vez resumida esta información en la cuenta de ingresos y gastos, y realizadas ya las transferencias (ajustes) relativas a las acumulaciones, a la depreciación y a los saldos de existencias, se saldan las cuentas individuales. Estos saldos se organizan después en un formato específico para producir el balance general.

El formato del balance general varía de un país a otro y puede estar regulado por la legislación. Un formato recomendado es el siguiente:

Pasivos

Prestaciones monetarias otorgadas, pero no desembolsadas y todavía pendientes a la fecha del balance general.

Cantidades debidas a otros acreedores.

Reservas de contingencia.

Fondo de desarrollo, si existe.

Reservas del seguro de salud, que se presentan como:

- Monto de los fondos al comienzo del ejercicio financiero,
 más el superávit de la cuenta de ingresos y gastos, o
 menos el déficit de la cuenta de ingresos y gastos, que dan.
- Monto del fondo del seguro de salud al término del ejercicio financiero.

Activos

Existencias de caja.

Saldos de cuentas corrientes en bancos.

Saldos de cuentas de depósitos bancarios.

Sumas a pagar por deudores varios.

Inversiones, con sus diferentes tipos mostrados por separado.

Existencias de productos farmacéuticos, aparatos médicos y otros suministros médicos.

Equipos médicos.

Mobiliario y equipo de oficina.

Vehículos a motor (y ambulancias).

Edificios de oficinas.

Hospitales, clínicas, dispensarios y otros locales utilizados en relación con la prestación de asistencia médica.

Los activos fijos se describen según su valor contable al término del ejercicio financiero precedente, más el costo de las adiciones, menos la depreciación.

Cuenta de gastos del capital

Esta cuenta debería mostrar el gasto total del capital durante el año, con el gasto en diversos proyectos (por ejemplo, construcción, compra de edificios) especificado por separado. Las partidas que han de incluirse en una cuenta de gastos de capital son las siguientes:

Inversiones

- Depósitos.
- Compra de valores de renta fija.
- Otras inversiones.

Compras

- Productos farmacéuticos, aparatos médicos y otros suministros médicos.
- Mobiliario y equipos para hospitales, clínicas, etc.
- Mobiliario y equipo de oficinas.
- Ambulancias.
- Otros vehículos a motor.

Construcción, compra o adaptación de edificios

- Hospitales y otros locales para su uso en la prestación de asistencia médica.
- Locales de oficinas.

A escala nacional, las cuentas del sistema global de protección social deberían seguir la metodología de la contabilidad nacional (SCN 93). Un marco posible es el sistema de Estadísticas Financieras del Gobierno, desarrollado por el FMI (2001a). Sin embargo, este sistema cubre solamente las finanzas de los regímenes administrados por instituciones del sector público, de modo que pueden excluir muchos otros regímenes importantes de protección social. Otro marco, mucho más integral y centrado, desarrollado bajo la forma de cuentas satélites de las cuentas nacionales, es el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS) (EUROSTAT, 1996). En el curso de su trabajo de presupuesto social, la OIT ha propuesto un sistema de contabilidad social nacional (Scholz *et al.*, 2000), también vinculado estrechamente a las cuentas nacionales y similar en muchos sentidos al SEEPROS. El Recuadro 7.2 incluye la definición de un sistema de contabilidad social (SCS) y directrices para su diseño.

Recuadro 7.2. Definición de un sistema nacional de contabilidad social

(Extractos de Scholz *et al.*, 2000, Capítulo 2)

(...) un sistema de contabilidad social (SCS) forma parte indispensable de la base de datos que requiere un modelo de Presupuesto Social. Comprende el flujo de datos de los fondos del sistema de protección social, tal como se observó en el pasado, procesado sistemática y consistentemente mediante una metodología unificada que permite realizar análisis estructurales en un momento determinado, análisis de series de tiempo y comparaciones internacionales significativas. El SCS es el fundamento estadístico para el presupuesto social.

(...)

El diseño de un SCS y, por consiguiente, de un Presupuesto Social, depende de sus objetivos, que pueden ser muchos. Inicialmente, el SCS es una herramienta de gobernanza para la planificación, el control y el análisis de las decisiones en materia de política social a niveles macroeconómicos. Es una cuenta formal integral de los ingresos y los gastos del sistema de protección social de un país. Esta cuenta no es un fin en sí misma. Sirve, en realidad, como base informativa para el gobierno de un país, su público en general, sus políticos, sus actores económicos (por ejemplo, empleadores y empleados), los beneficiarios del sistema de protección social, los contribuyentes, sus instituciones científicas y otros que podrían utilizar la misma información para diferentes fines. Podrían desear evaluar los flujos financieros del sistema de protección social en un contexto económico; podrían querer conocer el tamaño relativo, desde el punto de vista de sus gastos agregados, de las instituciones de seguridad social existentes; podrían desear conocer la estructura del gasto de la protección social y su financiación, es decir, qué porcentajes de los recursos totales se destinan a los diferentes programas y cuál es el peso relativo de las diferentes fuentes de ingresos. Todos estos temas podrían tratarse verticalmente (durante un año determinado) u horizontalmente (con una perspectiva temporal dinámica). Y, por último, pero no menos importante, los destinatarios de esta información podrían querer utilizarla para efectuar comparaciones internacionales.

Dado su carácter básico como herramienta de gobernanza e información, es de esperar que la puesta en práctica de un SCS sirva para alentar la racionalidad en los debates públicos sobre la protección social y preste apoyo al gobierno en la toma de decisiones razonables en materia de legislación sobre la protección social en el futuro, teniéndose en cuenta las aspiraciones y necesidades del público en general, así como las futuras restricciones financieras y económicas.

Puesto que sería normal que los diferentes usuarios potenciales de un SCS quisieran tratar diferentes aspectos del sistema de protección social, es aconsejable aclarar desde el principio que un SCS, cualquiera sea su disposición final, tan sólo refleja un aspecto, aunque importante, de un

sistema de protección social, que es el de sus flujos de fondos fiscales, desglosados en diferentes categorías. Por consiguiente, un SCS comunica primordialmente información a quienes estén interesados en una perspectiva financiera detallada del sistema de protección social en un contexto macroeconómico y macrofinanciero. Un SCS no trata de temas microsociales o microeconómicos. Cuestiones importantes, como la adecuación de los niveles de las prestaciones individuales, la equidad de los otorgamientos de prestaciones, la equivalencia entre cotizaciones individuales pagadas y prestaciones recibidas, el impacto de los gastos sociales y su financiación en la distribución del ingreso en cada unidad familiar privada, así como muchas otras, deberán investigarse utilizando otras fuentes de información.

(...)

Una vez establecido su campo de aplicación y sus límites, el diseño de un SCS debería fundamentarse en los siguientes principios:

- (1) El SCS debería diseñarse de manera que permitiera vinculaciones metodológicamente prudentes con otros sistemas de información, y muy especialmente con el *Sistema de Contabilidad Nacional* (SCN), que se utiliza a escala mundial como base metodológica para la compilación de las cuentas nacionales.
- (2) El campo de aplicación estadístico del SCS debería abarcar el sistema de protección social de manera integral y significativa:
 - con respecto a su integridad, debería incluir *todos* los gastos sociales (y sus ingresos relacionados), sin tener en cuenta sus fuentes de financiación; y
 - con respecto a su significación, debería cubrir solamente el *gasto social*: no deberían incluirse las disposiciones voluntarias privadas (cuentas de ahorro privadas, seguros de vida) financiadas con carácter obligatorio; la afiliación a éstas es de elección individual.
- (3) El SCS debería reflejar «la opinión ortodoxa *a priori*» de posibilidades en cuanto a cómo estructurar las finanzas de la protección social; de este modo, los ingresos deberían reflejar los pagos a las instituciones del sistema, según categorías legales (empleadores, empleados, gobierno, otros) o categorizar los ingresos según sus «fuentes» económicas (empresas, unidades familiares privadas, el sector público, otros) o ambos a la vez, y deberían presentarse los gastos por parte de todas las instituciones que administran el sistema o por parte de las «funciones» sociales del otorgamiento de prestaciones, o por ambas a la vez.
- (4) El diseño del SCS debería permitir la realización de comparaciones internacionales (este «pragmatismo metodológico» es esencial para garantizarlo).

7.2.1.2. Estadísticas de la protección social

La protección social es una parte importante de la política social global. Por consiguiente, sólo puede valorarse en el contexto de una gama mucho más amplia de estadísticas e indicadores que describan la situación social de un país. No existe todavía un programa estándar de estadísticas sociales nacionales. Los países tienen perfiles diferentes, a menudo por razones históricas. El propósito de estas estadísticas es ofrecer una perspectiva de la realidad social de un país en particular y, en lo posible, hacer un seguimiento de las tendencias de la evolución social. Las estadísticas sociales nacionales se utilizan también para comparar países entre sí, pero, con excepción de algunas estadísticas de gastos, no son, en general, comparables, puesto que los conceptos contables y las definiciones subyacentes de otros términos son diferentes.

EUROSTAT publica una lista de 18 indicadores sociales clave en sus informes anuales sobre «La situación social en la Unión Europea» (EUROSTAT, 2001):

Lista de la Unión Europea (UE) de indicadores de la situación social en Europa

1. Ratio de dependencia de la vejez.
2. Tasa neta de las migraciones.
3. Porcentaje de la población de 18-24 años de edad que abandonó la educación con bajas calificaciones.
4. Porcentaje de la población de 25-64 años de edad que recibe educación/formación.
5. Tasa de empleo de los de 15-64 años de edad.
6. Tasa de empleo de los de 55-64 años de edad.
7. Tasa de desempleo.
8. Relación desempleo juvenil/población.
9. Tasa de desempleo de larga duración.
10. Gasto en protección social como porcentaje del PIB.
11. Prestaciones de vejez como porcentaje del total de las prestaciones sociales.
12. Ratio de distribución del ingreso (porcentaje del ingreso del 20 por ciento de los más ricos respecto del porcentaje del ingreso del 20 por ciento de los más pobres).
13. Porcentaje de la población con un ingreso menor del 60 por ciento de la mediana nacional.

14. Porcentaje de unidades familiares en las que ninguno de sus miembros está empleado entre todas las unidades en las que al menos una persona está empleada.
15. Tasa de empleo femenino en edades de 15-64 años.
16. Ingreso medio de las mujeres como porcentaje del ingreso de los hombres.
17. Esperanza de vida al nacimiento y esperanza de vida sin discapacidad (por género).
18. Porcentaje de personas empleadas que han tenido accidentes del trabajo.

Estos indicadores responden a dos preguntas básicas: ¿cuál es el desarrollo social (resultados sociales) de un determinado país, y de qué manera la sociedad y en particular, el gobierno, alteran estos resultados sociales? En un esfuerzo reciente para desarrollar un conjunto de indicadores sociales², la OCDE ha clasificado indicadores pertinentes en indicadores de contexto social, indicadores de situación e indicadores de respuesta societaria y ha definido cuatro categorías que reflejan objetivos primordiales de la política social (autosuficiencia, equidad, salud y cohesión social). La Tabla 7.2 presenta estos indicadores sociales.

La OIT ha comenzado recientemente a desarrollar un nuevo concepto de indicadores estadísticos que reflejarían todos los aspectos de su Agenda de Trabajo Decente (véase OIT, 2001e). Los indicadores que se proponen se dividen en cuatro grupos que reflejan cuatro objetivos estratégicos de la OIT; derechos fundamentales en el trabajo, empleo e ingreso decentes, protección y seguridad social, y diálogo social y representación tripartita (véase la Tabla 7.3).

Tabla 7.2
INDICADORES SOCIALES DE LA OCDE¹

<i>Contexto social</i>	<i>Situación social</i>	<i>Respuesta societaria</i>
Autosuficiencia	Empleo Desempleo Jóvenes sin trabajo Familias sin trabajo Madres trabajadoras Edades de jubilación	Gasto en políticas de activación del mercado de trabajo Gasto en educación Educación y cuidados de la primera infancia (inscripción)

¹ La puesta en cursiva de un indicador significa que aparece también en otra categoría como indicador primario.

² OCDE (2001c).

Tabla 7.2 (cont.)

<i>Contexto social</i>	<i>Situación social</i>	<i>Respuesta societaria</i>
		Logros educativos Alfabetismo Tasas de sustitución (prestaciones en caso de desempleo) Cuña impositiva (ratio del salario neto respecto de los costos laborales) <i>Gasto en protección social (público, privado, neto)</i> <i>Número de personas de más edad en instituciones</i>
	Pobreza relativa Desigualdad del ingreso Empleo de baja remuneración Brecha salarial entre géneros <i>Desempleo</i> <i>Jóvenes sin trabajo</i> <i>Familias sin trabajo</i> <i>Madres trabajadoras</i>	Salarios mínimos Gasto en protección social (público, privado, neto) Recepción de prestaciones (población en edad de trabajar) <i>Gasto en políticas de activación del mercado de trabajo</i> <i>Gasto en educación</i>
Equidad		
Ingreso nacional (per capita) Tasas de fertilidad Tasa de dependencia de la vejez Extranjeros y población nacida en el extranjero Refugiados y demandantes de asilo Familias monoparentales		<i>Educación y cuidados de la primera infancia (inscripción)</i> <i>Logros educativos</i> <i>Alfabetismo</i> <i>Tasas de sustitución (prestaciones en caso de desempleo)</i> Número de personas de más edad en instituciones
Salud	Esperanza de vida Mortalidad infantil Años potenciales de vida perdidos	Gasto en asistencia sanitaria Responsabilidad de financiación de asistencia sanitaria

Tabla 7.2 (cont.)

<i>Contexto social</i>	<i>Situación social</i>	<i>Respuesta societaria</i>
	Esperanza de vida sin discapacidad Accidentes <i>Pobreza relativa</i> <i>Desempleo</i> <i>Consumo de drogas y muertes relacionadas</i>	Infraestructura de la salud <i>Educación y cuidados de la primera infancia (inscripción)</i> <i>Logros educativos</i>
Cohesión social	Huelgas Consumo de drogas y muertes relacionadas Suicidio Crimen Afilianción a grupos Votación <i>Pobreza relativa</i> <i>Desempleo</i>	Reclusos <i>Educación y cuidados de la primera infancia (inscripción)</i> <i>Logros educativos</i> <i>Gasto público social</i> <i>Gasto en asistencia sanitaria</i>

Fuente: OCDE (2001c).

Tabla 7.3

**CONJUNTO DE INDICADORES DE TRABAJO DECENTE
PROPUESTOS POR LA OIT**

Derechos fundamentales en el trabajo	Trabajo infantil (tasas de participación) Trabajo infantil peligroso y otras formas peores de trabajo infantil Libertad sindical
Empleo e ingreso decentes	Mano de obra, empleo, desempleo Subempleo Tasas salariales Costos laborales Productividad de la mano de obra Horas de trabajo Trabajadores pobres Capacitación de la mano de obra
Protección y seguridad social	Seguridad en el trabajo (accidentes del trabajo y enfermedades profesionales) Gasto público en seguridad social Cobertura de la seguridad social Salario mínimo legal Tipo de contrato (casual, temporal, regular, permanente)

Tabla 7.3 (cont.)

Diálogo social y representación tripartita	Estabilidad en el trabajo
	Lugar de trabajo (hogar, calle, etc.)
	Incidencia de la pobreza
	Afiliación sindical
	Huelgas y cierres patronales
	Convenios de negociación colectiva (campo de aplicación)

El Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985 (núm. 160)³, de la OIT exige que los Estados miembros ratifiquen el Convenio para recoger, compilar y publicar estadísticas básicas de trabajo en las siguientes áreas: población económicamente activa, empleo, desempleo y subempleo; ingreso medio y horas de trabajo, estructura y distribución de los salarios, costos del trabajo, índices de precios al consumo, gastos e ingresos de las unidades familiares, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y conflictos laborales. Estos datos estadísticos serían suficientes para construir la mayoría de los indicadores de «situación social» relacionados con el mercado de trabajo y el ingreso. Si bien la lista no incluye prácticamente ninguna de las estadísticas necesarias para los indicadores de «respuesta societaria» (como los datos del gasto en protección social y su cobertura), una resolución de la Conferencia de Expertos en Estadísticas del Trabajo (1957) sobre el desarrollo de las estadísticas de seguridad social, perfiló los requisitos para las estadísticas nacionales de seguridad social⁴. La información estándar del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), de la OIT contiene algunos indicadores estadísticos básicos, si bien informan más sobre resultados basados en un régimen que sobre la protección social global.

La OIT ha estado dirigiendo una «Investigación Internacional del Costo de la Seguridad Social», utilizando una metodología que esperaba sirviera de modelo para sistemas estadísticos nacionales relacionados con la financiación de la protección social y su cobertura. Recientemente, esta metodología se unificó, en gran parte, con el enfoque adoptado por EUROSTAT para los Estados Miembros de la UE.

³ Véase, asimismo, la Recomendación sobre Estadísticas del Trabajo, 1985 (núm. 170).

⁴ Véase OIT (1957).

7.2.2. Instrumentos de planificación

Los instrumentos básicos de planificación que podrían utilizarse para el control, tanto del funcionamiento actual como del probable funcionamiento en el futuro, son las valuaciones actuariales y los presupuestos sociales. Ambos han sido descritos con más pormenores en otros dos libros de esta serie metodológica (Scholz *et al.*, 2000; Plamondon *et al.*, 2002). En consecuencia, sólo daremos un resumen de la información que los presupuestos sociales y las valuaciones actuariales proporcionan a los responsables de las decisiones, a planificadores y a administradores.

Una valuación actuarial, básicamente, da a los órganos decisorios cuatro series de hechos:

- (1) Cómo evolucionarían el ingreso y el gasto de un régimen bajo determinados supuestos.
- (2) Si el régimen se encuentra en equilibrio actuarial bajo condiciones de *status quo* y supuestos seleccionados en un futuro de medio a largo plazo.
- (3) Si no es así, qué medidas por el lado del ingreso o del gasto podrían restablecer el equilibrio financiero.
- (4) Cómo un determinado conjunto de medidas (sugerido por el gobierno o por otras partes interesadas) afectaría al equilibrio actuarial.

Un presupuesto social informaría al gobierno y al público:

- (1) Sobre la evolución de todo el gasto social y de todos los ingresos asignados a la protección social bajo determinados supuestos en un futuro a medio plazo.
- (2) Si se requieren medidas para mantener el equilibrio financiero del sistema en su conjunto.
- (3) De qué manera las medidas específicas de ingresos y gastos sugeridas por las partes interesadas afectarían al equilibrio financiero.

Generalmente, cualquier cambio importante en el otorgamiento de prestaciones de un sistema o de un régimen debería estar acompañado de un análisis actuarial y de presupuesto social. Los resultados de estos análisis deberían formar parte de la justificación financiera que debería acompañar a todos los proyectos de ley en materia de protección social que se presentaran a los parlamentos nacionales. Supongamos que un país desea aumentar la edad de jubilación. El Parlamento y el Gabinete

deberán estar informados del efecto que esta medida tendrá en la situación financiera del régimen de pensiones. Un estudio o valuación actuarial calcularía el montante en el que podría reducirse la tasa de cotización del régimen de prestaciones de vejez, o cuánto más tiempo podría mantenerse la tasa actual de cotización en comparación con un *status quo*. Sin embargo, elevar la edad de jubilación tendría también repercusiones en otros regímenes. Podría, por ejemplo, incrementar el gasto en el régimen de prestaciones de desempleo, en el régimen de invalidez o incluso en las disposiciones de la asistencia social, si algunas personas tuvieran que recurrir a otros medios para salir del mercado de trabajo. En último término, es el ahorro neto en el sistema de protección social en su conjunto lo que debería primar en aquellos que han de tomar decisiones.

El Recuadro 7.3 describe el tipo de resultados que los órganos de decisión pueden esperar de las valuaciones actuariales y de los análisis de los presupuestos sociales. Presenta los resultados de una combinación de valuación actuarial y de análisis de presupuesto social que el FACTS de la OIT emprendió para el gobierno de Panamá (la Caja de Seguro Social) en 2001. No causa sorpresa alguna que los resultados del análisis generaran un considerable debate político sobre el futuro y la sostenibilidad del régimen del seguro social.

Recuadro 7.3. Resultados de un ejercicio de valuación actuarial y presupuesto social para Panamá¹

Las proyecciones actuariales y del presupuesto social están concebidas para aportar una perspectiva realista de la posible evolución socioeconómica de Panamá. La proyección de la población está en consonancia con los supuestos del gobierno panameño y con las proyecciones de la población de las Naciones Unidas de 2000², que esperan que dentro de los próximos 50 años, Panamá añada cerca de un 50 por ciento a su población actual. Las suposiciones acerca del PIB se desarrollaron en base al crecimiento per cápita durante los últimos 50 años, que fue del orden del 2,3 por ciento anual. Para el período 2000 a 2050, se supuso que el crecimiento medio anual per cápita a largo plazo podría situarse en torno al 2,7 por ciento, siendo este sesgo comparativamente positivo el resultado sobre todo de haber supuesto un crecimiento futuro más alto de la productividad del trabajo. La cifra total de empleados y el número de cotizantes a la CSS se proyectan para que casi se dupliquen entre 2000 y 2050. La participación de la mujer en el mercado de trabajo aumentará

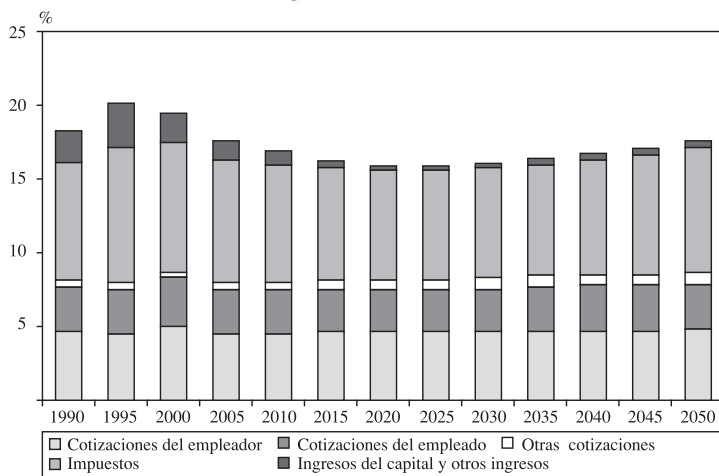
¹ Wolfgang Scholz y Florian Léger, de FACTS OIT, llevaron a cabo el ejercicio. Los resultados se documentan en OIT (2002d).

² Naciones Unidas (2001a). Véase <http://www.un.org/esa/population/unpop.htm>

de forma considerable; se supone que, al término del período de proyección, apenas habrá diferencias entre los niveles de empleo masculino y femenino. Descenderá el desempleo desde las tasas actuales de dos dígitos a casi el pleno empleo hacia la mitad del período de proyección. Con estos supuestos, Panamá cuenta con un potencial para mejorar claramente su situación de ingresos con respecto al de sus países vecinos y al de otros países potencialmente competidores.

Los resultados de esta valuación confirman sobradamente los de una valuación anterior realizada en 1998, con la salvedad de que en 2001 se hizo patente que las medidas de reforma socio-financiera tendrían que comenzar antes de lo pensado previamente. Los analistas habían proyectado inicialmente que el programa de pensiones de la CSS incurriera en déficit estructurales en algún lugar entre 2010 y 2015, dejando, así, un margen de varios años antes de que tuvieran que ponerse en práctica las medidas relativas a la reforma. La valuación de 2001 indica que las reformas podrían tener que aplicarse antes, puesto que el déficit estructural de la CSS se espera que se produzca a lo sumo en 2005.

Figura del Recuadro 7.3.1
Ratio del ingreso social¹, Panamá, 1990-2050



¹ Ingreso total asignado a la protección social como porcentaje del PIB.
 Fuente: Base de datos y resultados de los cálculos con el modelo de presupuesto social de la OIT.

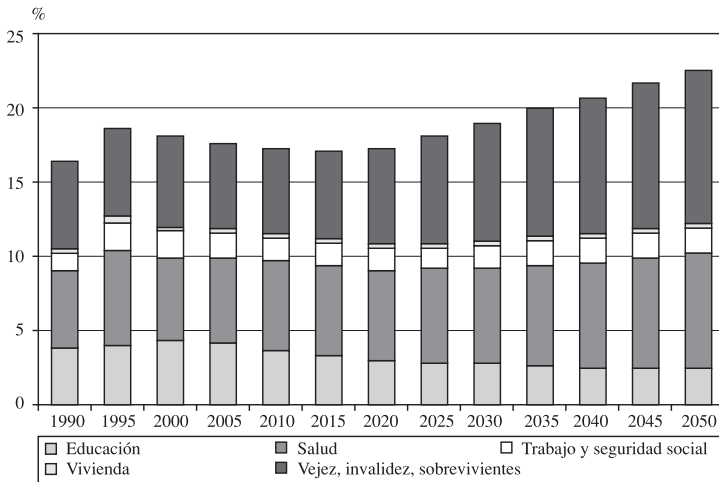
Presupuesto social de Panamá

Para 1990, el ingreso total del sector de la protección social en Panamá se había estimado en cerca de 965 millones de balboas; esta cifra se dobló en 2000, alcanzando los 1.921 millones. El gasto total se estimó en

unos 869 millones de balboas en 1990, y en 1.806 millones en 2000. El saldo siguió siendo positivo a lo largo de la década de 1990.

El ingreso total ascendió al 18,2 por ciento del PIB en 1990 y al 19,2 por ciento en 2000. En todos estos años, las cotizaciones y los ingresos por impuestos representaron cada uno un porcentaje casi igual de alrededor del 45 por ciento en la financiación del gasto social de Panamá. Los ingresos del capital representaron cerca del 10 por ciento del ingreso total. El gasto total fue del 16,3 por ciento del PIB en 1990 y llegó al 20,7 por ciento en 1998, retrocediendo al 18,1 por ciento en 2000. De este gasto, las prestaciones de vejez absorbieron el 5,7 por ciento del PIB en 1990 y el 6,1 por ciento en 2000, seguido de la salud, con el 5,1 y el 5,6 por ciento en 1990 y 2000, respectivamente, y de la educación, con 4,1 y 4,5 por ciento. La vivienda desempeña un papel secundario en el presupuesto social de Panamá.

Figura del Recuadro 7.3.2
Ratio del gasto social¹, Panamá, 1990-2050



¹ Gasto social total como porcentaje del PIB.

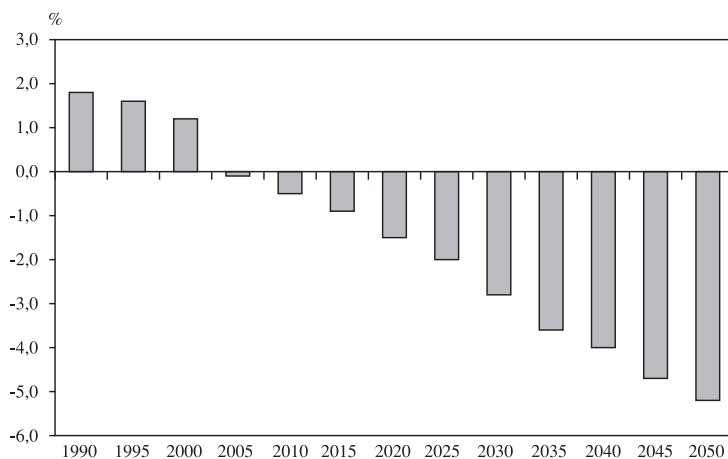
Fuente: Base de datos y resultados de los cálculos con el modelo de presupuesto social de la OIT.

En el largo plazo, se espera que el ingreso global disminuya respecto de los niveles actuales a menos del 16 por ciento del PIB (15,6 por ciento en 2020); seguirá en este bajo nivel durante una década y se producirá después un nuevo ascenso, aunque sólo ligeramente. Para 2050, se proyecta que el ingreso total alcance el 17,1 por ciento del PIB.

Durante todo el período de proyección, la evolución del gasto social en relación al PIB está sujeta a la influencia de las tendencias generales siguientes:

- (1) como consecuencia directa del número descendente relativo de niños en la población, se establece que el ratio del gasto en educación disminuirá del 4,5 por ciento del PIB en 2000 al 2,6 por ciento en 2050;
- (2) se espera que el gasto relativo en salud aumente constantemente, especialmente porque el gasto per cápita en salud aumentará «estructuralmente» debido al aumento esperado del número de pacientes de edad avanzada con respecto a los más jóvenes. En conjunto, se estima que el gasto en salud llegará al nivel del 7 u 8 por ciento del PIB en 2050 (desde el 5,6 por ciento de 2000);

Figura del Recuadro 7.3.3
Saldo¹ del presupuesto social, Panamá, 1990-2050



¹ El ingreso total del presupuesto social menos el gasto total del presupuesto social.
 Fuente: Base de datos y resultados de los cálculos con el modelo de presupuesto social de la OIT.

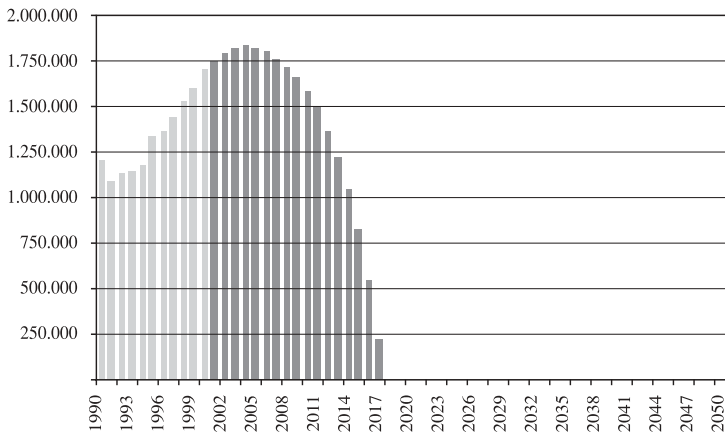
- (3) se espera que el gasto relativo en prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivientes, aumente considerablemente a más del 10 por ciento del PIB en 2050 (desde el 6,1 por ciento de 2000);
- (4) el gasto en vivienda, trabajo y seguridad social continuará en niveles relativamente bajos.

Como consecuencia de las evoluciones cíclicas, se esperaba que el saldo total del sistema de protección social de Panamá registrara un déficit en 2002, antes de regresar a cifras positivas en 2003 y 2004, pero desarrolló posteriormente un déficit estructural de larga duración. Todo esto es inevitable en determinados niveles de prestaciones, cotizaciones y tasas impositivas, como también por la evolución demográfica y del mer-

cado de trabajo que se han supuesto. Sin embargo, se espera que el déficit permanezca en un nivel tolerable hasta finales de la década de 2020 (entre el -1 por ciento y el -2 por ciento del PIB) y que alcance su nivel máximo del -5 por ciento del PIB sólo a finales del año 2050³.

A escala mundial, los países gastan aproximadamente entre un 5 y un 30 por ciento del PIB en programas sociales. Desde esta perspectiva, Panamá gasta un porcentaje mediano, y no «excesivo», de sus recursos económicos en protección social. Además, la subida proyectada del ratio del gasto social no es motivo en sí misma de serias preocupaciones. Si se descarta la educación⁴, el ratio del gasto social total en 2000, fue de cerca del 13,6 por ciento, y se espera que crezca hasta el 20 por ciento del PIB en 2050. El nivel del gasto social en Panamá era exactamente la mitad del nivel europeo⁵ en 2000 y seguirá estando desfasado en 2050

Figura del Recuadro 7.3.4
Evolución de las reservas de IVM, Panamá, 1990-2050
(en balboas)



Fuente: Base de datos y resultados de los cálculos con el modelo de presupuesto social de la OIT.

³ El déficit presupuestario social de todos los años proyectados se estima como ligeramente más alto que el saldo («resultado del ejercicio») de la CSS, puesto que la inversión en activos tangibles se considera como gasto corriente en el presupuesto social, pero no se incluye a la hora del cálculo del saldo.

⁴ En la metodología europea del presupuesto social, la educación no se considera como uno de los gastos redistributivos de la sociedad (y en consecuencia, no se considera como parte del presupuesto social), sino más bien como una inversión en capital humano necesaria para mantener la productividad económica a largo plazo.

⁵ El nivel del gasto social depende, en gran parte, de la manera en que se define el gasto social. En los Estados Unidos, el gasto social total, incluidas las obras

cuando Europa haya aumentado su ratio de gasto social medio en un 30 por ciento o más, siempre que la legislación permanezca sin cambios.

Valuación actuarial de la CSS

Se han valuado por separado para el informe los cuatro programas de la CSS. Sólo se presentan aquí los resultados del programa de pensiones [invalidez, vejez y muerte (IVM)].

La tasa de cotización actual del 9,5 por ciento será suficiente para cubrir los gastos del programa de IVM hasta 2004. A partir de 2005, la tasa que cubra el costo será más alta que la tasa legal actual. Aumentará del 9,9 por ciento del salario base en 2005 al 24,1 por ciento en 2050. El déficit rondará el 9,8 por ciento del gasto durante las dos primeras décadas, a partir de 2001, y aumentará después hasta el 60,6 por ciento en 2050. Las reservas se agotarán en 2018; hacia el final del período de proyección, la deuda acumulada ascenderá al 68,6 por ciento del PIB.

La razón principal para esta evolución es el rápido deterioro del ratio de dependencia del sistema. Mientras que actualmente 100 personas aseguradas sostienen a 11 beneficiarios de pensiones, en 2050 el ratio habrá cambiado a 100:43. Esta tendencia no se puede contrapesar con los efectos del ahorro en costos de la fuerte suposición de no indexación. En realidad, el ratio de sustitución del sistema de pensiones de vejez, bajo los supuestos considerados, está destinado a caer desde el 86 por ciento de 2000 al 49 por ciento en 2050⁶. Si la valuación del programa hubiera tenido en cuenta algún ajuste ad hoc de pensiones (como ocurriera en el pasado), los resultados financieros se habrían deteriorado todavía más.

El ratio de sustitución del sistema disminuye, debido a diversas razones coincidentes (de las cuales el supuesto de no indexación es la más firme). Ello no implica el deterioro de nuevas pensiones individuales (la fórmula de las pensiones permanece inalterada). Por el contrario, la fórmula de las pensiones se considera excesivamente generosa, al menos en comparación con las de otros países. Por consiguiente, un aumento de las tasas de cotización del programa IVM es inevitable, incluso si se reduce la fórmula de las pensiones. A lo largo del medio y largo plazo, *la CSS no podrá lograr la estabilidad financiera, siempre que las pensiones se calculen en base a la fórmula actual y la tasa legal de cotización se mantenga en el 9,5 por ciento.*

benéficas y las medidas privadas, se ha estimado en cerca del 32 por ciento del PIB. La definición de la Unión Europea es la establecida por EUROSTAT. Las definiciones utilizadas por cada uno de los Estados miembros de la UE pueden diferir de la definición de EUROSTAT. Para 1998, EUROSTAT había estimado el nivel del gasto social de la UE en cerca del 27,7 por ciento del PIB, variando entre un máximo de 30,5 por ciento de Francia y un mínimo del 16,1 por ciento de Irlanda. Véase Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales de Alemania: *Estadísticas de Trabajo y Seguridad Social, 2001* (Bonn, 2001), Tablas 9-18 y 9-18A; o <http://www.bma.de>.

⁶ Los ratios de las pensiones de invalidez y sobrevivientes siguen un patrón similar.

7.2.3. Instrumentos analíticos y de control de resultados

Ha transcurrido más de un siglo desde que el Gobierno de Alemania del Canciller Bismarck creara el primer sistema generalizado de seguro social (entre 1883 y 1889). El número de países con programas de seguridad social se ha ido ampliando paulatinamente, con un aumento concurrente del impacto de la seguridad social en el bienestar humano y en la economía en general. Sin embargo, el desempeño global de la seguridad social en muchos de esos países ha sido decepcionante, especialmente en aquellos aspectos esenciales como la extensión de su cobertura.

Si bien sería difícil enumerar todas y cada una de las variadas y complejas razones del deficiente desempeño de los diferentes regímenes de seguridad social, algunas son bastante obvias. Algunas son externas: numerosos regímenes se están esforzando en hacer frente a nuevas obligaciones en un nuevo entorno político y económico. Estos problemas de ajuste se clasifican como asuntos de diseño de programas. Muy a menudo se producen debido a la carencia de mecanismos de coordinación y de planificación nacionales en el sistema de protección social en su conjunto. Otras razones del funcionamiento deficiente son internas, son los llamados «problemas de gobernanza»⁵. Por ejemplo, muchos regímenes carecen de una información fundamental como la del número de personas con cobertura, en comparación con el número de las que deberían estar cubiertas de acuerdo con la legislación vigente, o la del nivel relativo de las tasas actuales de cotización en comparación con la tasa de costo del sistema de reparto. Como resultado, los administradores de dichos regímenes no pueden adoptar, y no adoptan, las medidas necesarias para poner remedio a las deficiencias; de esta manera, se socava, inevitablemente, la confianza pública en la seguridad social, pudiendo provocarse el fracaso del sistema.

En particular, los problemas de gobernanza persisten debido a importantes lagunas existentes en el nivel estratégico o de la política macroeconómica⁶, como:

- la falta de un mecanismo para el control de los resultados del sistema de protección social en su conjunto;
- un análisis cuantitativo insuficiente que proporcione un fundamento sólido para la toma de decisiones; y
- en el plano operativo, un fallo en el establecimiento de indicadores clave relacionados con objetivos para el control del funcionamiento del régimen.

⁵ Se entiende por «gobernanza» la administración de la seguridad social, no sólo en un sentido estricto, sino también en un sentido amplio de las maneras en que los objetivos de la seguridad social se cumplen de modo eficaz y eficiente.

⁶ Véase Bailey (1997b).

Tengan su origen en asuntos conceptuales, de diseño o de gobernanza, los problemas no pueden resolverse si no se entienden cabalmente. Sólo pueden emprenderse acciones de cara a su solución una vez especificados claramente los diagnósticos. El primer paso hacia una mejor planificación y gobernanza de la protección social consiste en obtener una información correcta y en analizarla desde diversos puntos de vista para determinar cómo funcionan los regímenes. Si bien se requiere habitualmente mucho tiempo y muchas energías para aclarar las situaciones y para analizar los problemas desde la perspectiva de los hechos más que desde un punto de vista ideológico, este paso es fundamental para una toma de decisiones lógicas y democráticas por parte de los participantes democráticamente elegidos. Los indicadores de resultados sirven de catalizadores del proceso democrático de toma de decisiones, garantizando una mayor transparencia.

Para asegurar la sostenibilidad de la protección social, debería estandarizarse la información necesaria, de suerte que pueda utilizarse para analizar la situación del régimen, y debería recopilarse regularmente para fines de análisis histórico. Sin embargo, es difícil seleccionar y sacar información sobre aspectos esenciales de la protección social sin un gran conocimiento y una gran experiencia en la seguridad social, tanto en el contexto nacional como en el internacional. Además, dado que los recursos suelen ser escasos, especialmente en los países en desarrollo, deberían seleccionarse cuidadosamente los datos medulares para transmitir de manera eficaz la información esencial⁷.

Aunque el concepto básico de la medida del funcionamiento y de los indicadores de resultados se han analizado ya en diversos documentos, no se ha propuesto ningún conjunto estandarizado de herramientas de medición⁸. Por difícil que sea estandarizar indicadores en diferentes contextos sociales y económicos, sugerimos la conveniencia de elaborar un conjunto de indicadores cuantitativos estándar como herramienta pragmática que permita a las partes interesadas en un régimen evaluar su funcionamiento.

Sin embargo, la amplia variedad de partes interesadas implicadas suscita conflictos respecto de los requisitos de los indicadores, en especial en lo que concierne al asunto de la simplicidad frente a la integridad. Los grupos profesionales de interés con amplios conocimientos y experiencia en la seguridad social (como los analistas de políticas de la seguridad social que realizan investigaciones pormenorizadas sobre la seguridad social, o los gestores de regímenes de seguridad social que abordan

⁷ Los anuarios estadísticos a menudo carecen de la información necesaria, debido a que las estadísticas no están relacionadas con otros datos, y las cifras absolutas, que no se ponen en relación con puntos de referencia, tienen poco valor informativo.

⁸ Véase, por ejemplo, Tamburi y Mouton (1976).

a diario asuntos administrativos) necesitan a menudo contar con muchos indicadores procedentes de diversos niveles de jerarquía de la seguridad social para evaluar el funcionamiento desde una variedad de perspectivas diferentes. Como contraste, las partes interesadas no profesionales, con menos conocimientos y experiencia (como los funcionarios gubernamentales de alto nivel, los miembros de consejos de administración de instituciones de seguridad social, o los representantes de los empleados y/o cotizantes y beneficiarios del régimen) es posible que prefieran basarse en un número limitado de indicadores sencillos.

Los indicadores de funcionamiento se utilizan para evaluar la medida en que un régimen o un sistema logra sus objetivos. Hay dos niveles de medición del funcionamiento:

- evaluación del *proceso* que transforma *insumos* (los recursos que utiliza el régimen) en *productos* directos (bienes o servicios otorgados a los beneficiarios); y
- evaluación de los *resultados*, es decir, los cambios económicos o sociales resultantes de una determinada política o programa⁹.

Pueden evaluarse diferentes dimensiones del funcionamiento:

1. La *eficiencia* se evalúa de ordinario respecto de puntos de referencia definidos (como los indicadores derivados de regímenes o sistemas comparables en otros países), lo que normalmente presenta por lo menos dos grandes aspectos:
 - a) Eficiencia técnica o administrativa, que expresa la relación entre los insumos y los productos de un régimen o sistema en particular (por ejemplo, el número de asegurados atendidos por un miembro del personal de un régimen de seguro social).
 - b) Eficiencia de asignación, que expresa los resultados sociales del régimen o sistema medido en relación con el resultado esperado de la asignación de recursos a regímenes o sistemas alternativos de protección social (por ejemplo, la disminución del número de pobres por porcentaje del PIB gastado en una prestación específica).
2. La *eficacia* mide los resultados sociales del régimen o sistema respecto de sus metas de política determinadas por la legislación o por disposiciones contractuales en función de la cobertura, calidad, adecuación, equidad y justicia, conformidad y acceso (por ejemplo, la abolición de la extrema pobreza me-

⁹ Véase el análisis de las medidas de resultados, en Allen y Tommasi (2001), Capítulo 15, en el que se basa, en gran parte, la clasificación de las medidas de resultados aquí descritas.

diante la introducción de un régimen de asistencia social, que nunca resulta ser un 100 por ciento acertado debido a que nunca el 100 por ciento de los beneficiarios potenciales recibe las prestaciones).

Los indicadores que miden los *insumos* para la valoración de la eficiencia técnica o administrativa del régimen de protección social se relacionarían principalmente con recursos humanos y otros recursos utilizados para prestar servicios (costos administrativos, personal, etc.). Las medidas de insumos utilizadas para evaluar la eficiencia o la eficacia en la asignación implicarían los recursos utilizados para financiar los regímenes de protección social y el sistema en su conjunto, como las cotizaciones a la seguridad social, los impuestos, y otros afines.

La medición de los *productos* se relaciona con los resultados directos de un régimen, como el número de beneficiarios a los que se pagan las prestaciones o se prestan los servicios.

Las medidas de los *resultados* se centran en los objetivos finales de la política de un régimen o de un sistema de protección social en su conjunto: incidencia de la pobreza dentro de un grupo específico (niños, ancianos, discapacitados, desempleados), desigualdad del ingreso, estado de salud, etc. Medir el impacto de un régimen o de un programa en los resultados suele ser problemático, puesto que es a veces difícil, o totalmente imposible, separar el impacto de una determinada política del de otros factores (por ejemplo, es difícil medir el impacto de diferentes políticas específicas en la reducción de la pobreza, el desempleo o la desigualdad del ingreso). Sin embargo, suele ser posible identificar los resultados intermedios —derivados de políticas específicas— que facilitan la medición de resultados.

En las secciones siguientes se examinarán dos conjuntos de herramientas analíticas: primero, un sistema de indicadores de funcionamiento basados en el régimen, y después un conjunto de herramientas —revisiones del gasto y resultados de la protección social— que se conciben para evaluar el desempeño del SNPS en su conjunto. Nos centraremos, sobre todo, en los indicadores y en el análisis de medidas de resultados de programas de prestaciones monetarias, sin dedicar demasiado tiempo a programas vinculados con el desempeño de los sistemas de asistencia sanitaria. La asistencia sanitaria es, ciertamente, uno de los principales componentes de un SNPS, pero, debido a su especificidad y complejidad, cualquier análisis del desempeño de un sistema de atención sanitaria requeriría un enfoque que sobrepasa el ámbito de este libro. A este respecto, el lector debería remitirse a Cichon *et al.* (1999) y al trabajo realizado por la OCDE y la OMS¹⁰.

¹⁰ Véase Hurst y Jee-Hughes (2001) y OMS (2000). Ambos enfoques tienen muchas semejanzas; tratan, en general, de evaluar los sistemas de atención sanitaria respecto de

7.2.3.1. Indicadores de resultados basados en un régimen¹¹

Puesto que los resultados han de evaluarse en relación con las metas establecidas, es importante entender claramente los objetivos de un régimen de seguridad social y analizar metódicamente los indicadores clave tangibles de que se han alcanzado tales objetivos. Dado que un régimen de seguridad social es un sistema complejo y multidimensional, la determinación de un grupo de indicadores es, en sí mismo, una manera de describir la estructura de este proyecto multifacético.

Los regímenes de protección social funcionarán bien si:

- (1) El *marco jurídico* está adecuadamente establecido y en línea con sólidos principios de seguridad social, normas y objetivos de políticas (por ejemplo, amplia cobertura y alta calidad de servicios, es decir, un nivel apropiado de prestaciones para todos aquellos que se supone tienen cobertura).
- (2) La *gobernanza o administración de un régimen* se lleva a cabo eficientemente de conformidad con el marco jurídico (por ejemplo, una recaudación eficiente de las cotizaciones, el desembolso de prestaciones y una contención de los gastos de administración) y de manera que satisfaga a los beneficiarios; y
- (3) La sólida *financiación del régimen* garantiza su funcionamiento sostenido (por ejemplo, el nivel permisible respecto de la economía nacional, un nivel de cotizaciones adecuado, una inversión eficiente).

Dadas estas diferentes demandas, es preciso definir un cierto número de indicadores básicos que se consideren esenciales para medir la mejora del diseño y de la gobernanza de un régimen concreto. En vista de las diferentes necesidades de las partes interesadas y de los limitados recursos disponibles para la conservación del indicador, es decisivo priorizar los indicadores de manera que permitan la definición de un grupo de indicadores básicos.

La Tabla 7.4 presenta un conjunto de indicadores de resultados basados en un régimen, que se utilizaron en dos valuaciones actuariales típicas realizadas en el Caribe por un actuario de la OIT. Cada uno de

tres conjuntos de metas relacionadas con la mejora de la salud, de la receptividad y el acceso, y con el gasto y la financiación, respectivamente. Se evalúan, tanto los niveles medios de los resultados obtenidos, como la distribución de los resultados. Véase también, Allen y Tommasi (2001), Recuadro 15.1, para un conjunto detallado de los indicadores de funcionamiento utilizados para evaluar el funcionamiento del sector de la salud en el Reino Unido.

¹¹ Nuestra definición de un régimen de protección social (seguridad social) se basa en el enfoque SEEPROS (véase Capítulo 1). Pueden emplearse también algunos de los indicadores para analizar las instituciones que administran más de un régimen.

estos indicadores condujo al actuario a algunas conclusiones que, sin embargo, significan relativamente poco para el lector. El aumento del ratio financiero medio de las pensiones de vejez del 22 al 27 por ciento en Dominica podría tomarse como señal de una mayor «generosidad» del régimen. Pero en realidad, es más bien una consecuencia del proceso de maduración del régimen y debería reflejarse frente al objetivo legal respecto al régimen de pensiones. La legislación de Dominica estipula únicamente la tasa mínima (30 por ciento) y la tasa máxima (70 por ciento) de sustitución del ingreso individual. Se puede suponer, por tanto, que la tasa media global fijada como meta podría situarse en el orden del 50 por ciento. Todo lo que esté por debajo de ese nivel indica un fallo en el otorgamiento (debido, por ejemplo, a la no indexación de las pensiones) o el hecho de que el régimen no es maduro, o una combinación de ambos. ¿Cómo pueden ser tan bajas las tasas de sustitución observadas cuando el régimen tiene ya 27 años de duración, y por qué se encuentran por debajo de la tasa mínima? Esto último se debe en parte al hecho de que las pensiones que se pagan se ajustan de manera irregular con carácter *ad hoc*. Todos los demás indicadores suscitan preguntas similares. Ello da lugar a una conclusión básica que tiene que ver con la selección y la construcción de indicadores: por lo general, no tienen significado alguno sin puntos de referencia inteligentes con los que puedan compararse (como ya se comentó en el recuadro 6.3).

Tabla 7.4
INDICADORES DE RESULTADOS DE LOS REGÍMENES
DE SEGURIDAD SOCIAL

	<i>Fondo de Seguridad Social de Dominica</i>		<i>Régimen Nacional de Seguro de Granada</i>	
	1999	2002	1999	2002
1. Ratio del tope respecto del salario medio sujeto a seguro	3,2	3,1	2,3	2,1
2. Pensión mínima como % del salario medio sujeto a seguro	7	7	13,3	12,3
3. Pensión media de vejez como % del salario medio sujeto a seguro	22	27	23,7	24,5
4. Personas activas aseguradas como % de la población empleada	76	–	–	–
5. Porcentaje de trabajadores independientes que cotizan	5	–	–	–
6. Número de cotizantes por pensionista	7,1	4,7	13,9	7,1

Tabla 7.4 (cont.)

	Fondo de Seguridad Social de Dominica		Régimen Nacional de Seguro de Granada	
	1999	2002	1999	2002
7. Porcentaje de la población de más de 60 años que percibe pensión	28	34	–	–
8. Prestaciones y pensiones como % del PIB	3,0	3,7	1,0	1,5
9. Reservas como % del PIB	32	40	23	31
10. Tasa de cotización (%)	9,75	9,75	9	9
11. Tasa del gasto (%)	9,1	9,75	4,1	5,5
12. Ingreso de las inversiones expresado como % de las ganancias sujetas a seguro	4,4	5,0	4,2	5,5
13. Rendimiento de las reservas (%)	6,1	6,1	6,6	6,8
14. Gastos administrativos como % de las cotizaciones	20,3	15,0	13,5	8,4
15. Gastos administrativos como % de cotizaciones y prestaciones	11,8	8,3	9,7	9,7
16. Gastos administrativos como % de los salarios sujetos a seguro	2,0	1,5	9,7	9,7
17. Ratio reservas-gastos	8,3	8,7	17,1	16,3

Nota: Las tasas de cotización y de gasto para Dominica excluyen la indemnización por despido.

Fuente: Revisiones actuariales de la OIT (preparadas por Derek Osborne).

La aplicación real de tales indicadores en las decisiones de política, lleva mucho tiempo. Sin embargo, debería destacarse que el proceso de establecimiento de estos indicadores básicos contribuye mucho en sí mismo a una mejora en la gobernanza. Por ejemplo, los diseñadores de todo el grupo de indicadores se ven obligados a pensar en qué indicadores son necesarios para analizar el funcionamiento de los regímenes de la seguridad social; los estadísticos se dan cuenta de qué estadísticas son necesarias, pero carecen de éstas; los responsables de la elaboración de políticas que analizan los problemas reflejados por los indicadores, pueden priorizar las soluciones de manera organizada.

Dado que los indicadores son una herramienta de gobernanza de los regímenes de seguridad social, deberían, en principio, construirse para medir de manera organizada todos los aspectos cuantificables de la naturaleza compleja de un régimen de seguridad social. Si bien la estan-

darización a nivel mundial de los regímenes de seguridad social es imposible debido a la gama de características diferentes de cada régimen, el campo de aplicación de los indicadores se hace lo más amplio posible. Numerosos indicadores deberían ser válidos cualesquiera fueran las características de los diferentes regímenes, como el tipo de régimen, los métodos de financiación (financiación con impuestos frente a financiación con cotizaciones, sistema de reparto frente a sistema de capitalización) o el tipo de prestaciones (pensiones, prestaciones de corta duración, etc.). Además, en muchos casos, los indicadores que miden los resultados de un régimen específico, deberían analizarse relacionándolos con los resultados de todos los demás regímenes comparables en el país (por ejemplo, la cobertura de un régimen concreto de pensiones de vejez debería evaluarse en el contexto de la cobertura otorgada por todos los regímenes de pensiones de vejez existentes).

Los indicadores que aquí se presentan se relacionan principalmente con los regímenes de seguros sociales del sector formal, y no todos ellos son necesariamente aplicables plenamente a regímenes que otorgan prestaciones universales y sujetas a verificación de recursos. Es preciso adoptar enfoques diferentes para los regímenes del sector informal, como los regímenes basados en la comunidad, para los que, por su propia naturaleza, es difícil obtener estadísticas. Las páginas siguientes ofrecen una lista de comprobación de las características básicas que deberían tener todos los indicadores de funcionamiento.

Características deseadas de los indicadores

Los indicadores deberían satisfacer ciertos requisitos. En realidad, deben satisfacer tantas de las características que se mencionan a continuación como les sea posible. Algunas de éstas coinciden con las características que se requieren para informes estadísticos o financieros (como los informes contables)¹², siendo algunas más pertinentes para los indicadores como tales.

Puntos de referencia inteligentes. Como se indicó más arriba, los indicadores no significan nada sin puntos de referencia. La palabra «funcionamiento» puede dar lugar al malentendido de que cada indicador puede utilizarse como el resultado de una prueba; es decir, que es posible juzgar el funcionamiento de un régimen mirando simplemente el valor del indicador. Algunos indicadores permiten este tipo de interpretación. Por ejemplo, cuanto más alta sea la tasa de cobertura, tanto mejor. Sin embargo, el ratio demográfico, uno de los indicadores impor-

¹² Véase OCDE (1997) para un resumen de los criterios de las Cuentas Nacionales de Salud.

tantes para medir el envejecimiento del régimen, no aporta información concluyente. Si bien es cierto que puede reflejar la edad del régimen, el dato puede verse empañado por una mala gobernanza; por ejemplo, un deficiente registro del cumplimiento de las personas aseguradas en las edades iniciales. Una ambigüedad similar se aplica al ratio de financiación.

Así, la máxima «cuanto más alto el ratio, tanto mejor» no es, por lo general, cierto. Numerosos indicadores financieros (como el ratio demográfico y la tasa de costo del sistema de reparto) se encuentran en esta categoría. Pueden aportar información clave concisa sobre la situación del régimen, pero *se requieren puntos de referencia inteligentes para evaluar su significado*. Además, es preciso tener mucho cuidado al interpretar indicadores incluso aparentemente diáfanos. Por ejemplo, la tasa de sustitución tiende a interpretarse siguiendo las líneas de «cuanto más alto, mejor» y, obviamente, ha de alcanzarse un nivel mínimo¹³. Sin embargo, prestaciones demasiado generosas que son incompatibles con el ingreso neto de las generaciones que trabajan pueden conducir a conflictos intergeneracionales, al inducir reacciones de comportamiento indeseables, y pueden tener repercusiones negativas en la situación financiera a largo plazo del régimen u otros efectos negativos en la economía y en la sociedad. La elección de puntos de referencia requiere un conocimiento sustancial de las metas del régimen y de sus limitaciones.

Los puntos de referencia pueden adoptar diversas formas:

- puntos de referencia basados en las metas, que simplemente toman las metas establecidas en las leyes como punto central de comparación (por ejemplo, una tasa de sustitución del 60 por ciento en un régimen de pensiones después de una carrera profesional de 40 años);
- puntos de referencia basados en el tiempo, en los que el desempeño de un régimen se compara simplemente con su desempeño en períodos anteriores; esto puede ser suficiente en algunos regímenes maduros con una gestión y una administración maduras (por ejemplo, el ratio del costo administrativo);
- puntos de referencia comparativos nacionales, que comparan simplemente el funcionamiento de un régimen con el de otros regímenes similares (por ejemplo, con respecto a los tiempos de procesamiento de demandas);

¹³ Véase Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) de la OIT, y otras normas internacionales.

- puntos de referencia comparativos internacionales, que comparan el rendimiento de un régimen con el de un régimen similar de otro país (por ejemplo, la cobertura de la población en una determinada edad del régimen).

Este último tipo de punto de referencia reviste particular importancia para los indicadores de rendimiento basados en sistemas. En un ambiente en el que los planificadores y administradores de nuevos regímenes de seguro social cuentan con escasa experiencia nacional para su análisis, por ejemplo, en las etapas iniciales de los nuevos regímenes de seguro social, los puntos de referencia internacionales pueden ser el único término de comparación de las actuaciones nacionales. No obstante su clara relevancia, los puntos de referencia internacionales tienen riesgos obvios que requieren una ulterior exploración.

La Tabla 7.5 presenta un indicador simple que muestra si un régimen se excede, o no, al prometer prestaciones, relacionando la tasa legal de sustitución a la edad de jubilación con la tasa de cotización. Los regímenes maduros europeos se comparan con el régimen panameño en proceso de maduración. Es evidente que la relación actual entre cotizaciones y tasas de sustitución es generosa en Panamá y en Luxemburgo. En Panamá, esto es atribuible, tanto a la inmadurez del régimen, como a una pensión inicial sumamente generosa. En Luxemburgo, ese alto indicador puede atribuirse a una subvención estatal relativamente alta. Comparando entre sí el indicador panameño y los europeos maduros, debería inyectarse alguna racionalidad en el debate nacional sobre niveles sostenibles de pensiones en ambas partes del mundo.

De la Tabla 7.5 surge con claridad que medir los resultados de cada uno de los regímenes en el sistema de protección social del país, es necesario pero no es suficiente para evaluar el funcionamiento global del régimen. Si bien la inconsistencia en las estadísticas básicas y las diferentes situaciones sociales y económicas de cada país suelen oponerse a cualquier comparación ingenua de indicadores entre países, el estudio de los indicadores en el contexto internacional a veces ayuda a entender la situación de un determinado país. Por ejemplo, en cualquier país es inevitable que aumente en el largo plazo la tasa de costo del sistema de reparto a medida que la población va envejeciendo, si el nivel de prestación se mantiene constante; esta tendencia puede valorarse observando el creciente ratio demográfico. Por consiguiente, las partes interesadas en un régimen con una estructura demográfica joven pueden conjeturar con aproximación la evolución futura comparando los indicadores de su régimen con los regímenes que atienden a una población de edades más avanzadas (por ejemplo, los regímenes de los países de la OCDE).

Tabla 7.5
TASAS DE SUSTITUCIÓN DE LAS PENSIONES EN SNPS SELECCIONADOS¹

<i>País</i>	<i>Tasa de cotización de individuos (incluida la cotización de los empleadores) (%)</i>	<i>Edad de jubilación</i>	<i>Años de servicio</i>	<i>Tasa de sustitución (%)</i>	<i>1% de cotización compra... % de sustitución</i>	<i>Observaciones</i>
Francia	19,85	60	40	45,00	2,27	Cotización por invalidez no incluida
		60	35	25,00	1,26	
		65	40	45,00	2,27	
		65	35	45,00	2,27	
Luxemburgo	16,00	60	40	77,35	4,83	Mas subvención estatal equivalente al 8% de la tasa de cotización
		60	35	68,45	4,28	
		65	40	77,35	4,83	
		65	35	68,45	4,28	
Alemania	19,50	60	No aplicable			Mas subvención estatal equivalente al 5% de la tasa de cotización
		60				
		63	40	43,0	2,20	
Bélgica	19,86	60	40			Tasa de cotización del 3,5% de invalidez incluida
		60	35			
		65	40	53,33	2,69	
		65	35	46,67	2,35	
Panamá	9,50	57-62	40	91,25	9,61	Mas subvención estatal equivalente al 0,5% de la tasa de cotización
		57-62	35	85,00	8,95	

¹ Datos de 1999-2000, dependiendo de la disponibilidad de información.
Fuente: OIT (2000c), p. 12; OIT (2002d).

Tabla 7.6
COSTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS REGÍMENES NACIONALES
DE PENSIONES O FONDOS DE PREVISIÓN, PAÍSES
SELECCIONADOS, INICIOS DE LA DÉCADA DE 1990

País	<i>Costos administrativos de regímenes nacionales de pensiones o fondos de previsión (a principios de la década de 1990), expresado en:</i>	
	<i>% del gasto en prestaciones</i>	<i>% del ingreso por cotizaciones</i>
Austria	2,20	2,14
Canadá	1,44	2,29
Chile	12,10	8,09
China	0,88	2,34
Dinamarca	0,12	0,12
Alemania	1,57	1,58
Ghana	37,94	11,54
Granada	54,25	13,16
Guatemala	19,15	12,30
Malasia	18,71	6,52
Nigeria	51,83	33,04
Yemen	27,75	7,75

Fuente: Gillion *et al.* (2000), p. 248.

Hay, sin embargo, demasiados escollos potenciales y es frecuente que, diferencias sutiles en la definición puedan llevar a conclusiones erróneas. El ejemplo siguiente lo demostrará. La Tabla 7.6 muestra el ratio del costo administrativo de los regímenes nacionales de pensiones, uno de los indicadores que se utilizan con mayor frecuencia para medir la eficiencia administrativa en la protección social. Pero se llega al ratio de dos maneras diferentes: como porcentaje del ingreso por cotizaciones y como porcentaje del gasto en prestaciones.

Expresado como porcentaje del gasto en prestaciones, algunas de las cifras son exorbitantes. Pero también son engañosas. Los regímenes de pensiones relativamente jóvenes presentan una curva del gasto que madura con relativa lentitud, lo que significa que en sus primeros tiempos, mientras recaudan cotizaciones que forman, en su mayor parte, reservas técnicas, sus costos administrativos como porcentaje del flujo de prestaciones tienen que ser elevados. Si los costos administrativos se miden como porcentaje del ingreso por cotizaciones, las cifras son, por lo general, notablemente más bajas, excepto en países en los que los

recursos no contributivos, como los impuestos (Canadá) o las subvenciones generales del empleador (China) desempeñan un papel importante. En regímenes maduros de reparto (como en Austria y Alemania), los valores de los dos indicadores convergen, como era de esperar.

La utilización de indicadores de otros países como puntos de referencia, aún siendo necesario, no deja de ser peligroso. Incluso indicadores de eficiencia administrativa (por ejemplo, el tiempo de gestión de las cotizaciones o de las prestaciones), que son relativamente fáciles de entender, están sumamente influidos por factores de evolución social y económica, como el entendimiento que del régimen tiene la población o el nivel general de educación de las personas aseguradas, los beneficiarios y el personal, o el equipamiento del régimen, muy en especial la existencia de una base de datos electrónica de las personas aseguradas y de los beneficiarios. Por consiguiente, no siempre es apropiado comparar un régimen recientemente iniciado en un país en desarrollo con otro de un país desarrollado y que cuenta ya con una larga historia. Además, las estadísticas subyacentes de diferentes países que se utilizan para el cálculo de indicadores son a menudo inconsistentes. En general, es más informativo comparar países que gozan de condiciones económicas y sociales similares.

Integridad. Como ya se ha mencionado, el campo de aplicación de los indicadores debería ser lo más amplio posible y con dimensiones tales que midiesen todos los aspectos esenciales de la seguridad social. En principio, los indicadores estándar se construyen de manera que sean aplicables a cualquier país y a cualquier régimen, y que abarquen todas las dimensiones esenciales, como la cobertura, el nivel de prestaciones y de cotizaciones, la eficiencia administrativa y la situación financiera.

Consistencia. Los indicadores han de tener una coherencia interna a lo largo del tiempo, especialmente aquellos que tienen mucho que ver con la evolución histórica del régimen, como el ratio demográfico (el número de beneficiarios dividido por el número de asegurados). Además, los indicadores deberían ser consistentes entre sí, ya que algunos de éstos están estrechamente interrelacionados y estudiados como grupo (por ejemplo, la tasa de costo del sistema de reparto es, en principio, el producto del ratio demográfico y de la tasa de sustitución). Esta consistencia interrelacionada puede lograrse mediante la definición apropiada de cada indicador y el uso coherente de los datos al calcular los indicadores relacionados.

Pertinencia. En algunos casos se han llenado de datos obsoletos voluminosos anuarios estadísticos y libros de caja (lo que ha motivado que se los llame «cementeros de datos») y no es posible utilizarlos eficientemente, debido a que la falta de jerarquía en la estructura de los datos implica que faltan vínculos con otros datos. Es decir, que es posible que,

algunos de los datos, en especial las cifras absolutas, no sean sencillamente pertinentes para el responsable de la adopción de decisiones.

Por ejemplo, si bien el número absoluto de cotizantes a un régimen de seguridad social es información básica e indispensable, no es suficiente en sí misma para darnos una idea de la extensión de la cobertura del régimen. Esta extensión no puede captarse, salvo que se conozca también el número total de empleados (incluidas las personas independientes) en el país o el número de los que deberían tener cobertura de acuerdo con la legislación nacional: la primera estadística da una idea de la tasa de cobertura en el sentido más amplio (el número de personas realmente cubiertas en comparación con el número máximo potencial de personas con cobertura, un número que probablemente esté fuera del grupo de aplicación de la legislación), mientras que la segunda aporta una idea del ratio de la cobertura en sentido estricto (número de personas cubiertas en comparación con el número legal potencial, en virtud de la legislación en curso). Otro ejemplo es el número de pensionistas de vejez. Para entender el aspecto financiero del régimen, es preciso establecer el número de estos pensionistas respecto del número de cotizantes, que es el ratio demográfico.

Brevemente, los indicadores deben comunicar una información pertinente y significativa que contribuya a una mejor comprensión de la situación de un determinado régimen de seguridad social.

Cuantificación. Evidentemente, hay que expresar los indicadores en números o en cifras. Dado que no todos los aspectos de la protección social son cuantificables, es inevitable que los indicadores tengan limitaciones. Además, las deficiencias en los datos pueden imponer de hecho otras limitaciones en la «posibilidad de cuantificar». La viabilidad es un aspecto importante que debería tenerse en cuenta al diseñar los indicadores. Si fuera preciso dejar de lado algunos indicadores en el proceso de aplicación del diseño, al menos los planificadores y los que toman decisiones se verían obligados a decidir si deberían utilizarse o no esos indicadores en el futuro, lo que implica decidir si en lo sucesivo deberían recopilarse los datos pertinentes. Los buenos datos son los cimientos de los indicadores de desempeño, pero no se trata de un proceso de sentido único: los indicadores de desempeño pueden ser también un incentivo para la mejora de los datos subyacentes.

La finalidad de los indicadores es suscitar preguntas. La Tabla 7.6 suscita la pregunta obvia de por qué, en términos relativos, es al menos cinco veces más caro administrar un régimen de pensiones o un fondo de previsión en Ghana o en Guatemala que en Austria o en Alemania. Las estructuras de los costos no son idénticas, por supuesto, pero ¿explica eso verdaderamente toda la diferencia? Valores de indicadores como éstos deberían impulsar nuevas investigaciones. En el Anexo 7-A.1 se presen-

ta un conjunto de indicadores de desempeño que miden las características jurídicas, de gobernanza y financieras de un régimen de protección social, junto con sencillos ejemplos cuantitativos para el cálculo de un grupo básico de indicadores.

Un sistema de protección social es una estructura compleja en la que los componentes (régimenes individuales) interaccionan entre sí, y estas interacciones pueden ejercer un impacto importante tanto en la sociedad como en la economía. Un régimen podría funcionar de excelente manera —como señalan todos los indicadores basados en el régimen—, pero es posible que lo haga aún a expensas de otros régimenes igualmente importantes. Esto explica la razón por la que también es necesario medir el desempeño del sistema de protección social en su conjunto (véase más abajo).

7.2.3.2. Revisiones del gasto y de los resultados

Los régimenes de protección social forman parte del SNPS global. Los régimenes individuales tienen sus propios papeles que desempeñar y sus metas que alcanzar pero, como componentes del sistema, contribuyen también al logro de las metas de la política global de protección social, que es parte de la política social nacional. El SNPS no es sólo un conjunto de componentes independientes: los régimenes interaccionan entre sí y estas interacciones ejercen un gran impacto en la economía y en las finanzas públicas. El diseño del sistema de protección social como un todo, con diferentes régimenes que desempeñan diferentes funciones en la cobertura de grupos de población para diferentes contingencias y necesidades, es el que determina los resultados finales de la política global de protección social nacional. Las decisiones relativas a los recursos que se asignan a las diferentes funciones de protección social y a la manera en que se financian los régimenes particulares que prestan cobertura para esas funciones, ejercen un impacto importante, no sólo en la eficacia de todo el sistema, sino también en la sostenibilidad del sistema y de sus componentes. Nunca deberían tomarse decisiones sobre régimenes individuales sin evaluar su impacto en el conjunto del sistema.

La cantidad de recursos disponibles es siempre limitada, y la movilización de nuevos recursos debe tener en cuenta la capacidad total del sistema fiscal de crear ingresos, como pudimos ver en el Capítulo 4. La suma total de las cotizaciones pagadas por empleados, empleadores y otras personas protegidas, los impuestos directos cobrados sobre el ingreso y los impuestos indirectos al consumo es limitada. Las elevadas tasas de cotización resultantes de una expansión incontrolada de un régimen que sirve a un sector de la población, pueden limitar significativamente la posibilidad de movilizar recursos en otras partes para fi-

nanciar la cobertura de protección social de otro grupo de la población. Las brechas en la cobertura de una contingencia (por ejemplo, las prestaciones de desempleo) pueden socavar la financiación de regímenes de protección social que proporcionan cobertura a otras contingencias. Se observa a menudo que, en ausencia de un régimen de prestaciones de desempleo, se utilizan como sustitutos las prestaciones de discapacidad o de jubilación anticipada.

El trabajo con indicadores que miden el desempeño global de un SNPS sólo está en sus inicios, pero hay señales esperanzadoras de que las iniciativas políticas podrían acelerar este proceso. Un ejemplo de ello procede de la UE y su «Método Abierto de Coordinación», que está dirigido a facilitar la convergencia de los niveles de protección entre los muy heterogéneos regímenes nacionales de protección social mediante el uso de indicadores de resultados. El Recuadro 7.4 aporta más información sobre este proceso.

Como se ha mencionado antes, el enfoque de la UE está todavía en sus inicios. En términos generales y sistemáticos, un SNPS debería evaluarse, al igual que cualquiera de sus regímenes componentes, en función de sus objetivos. Como en el caso de los regímenes individuales, los principales objetivos pueden agruparse bajo los siguientes encabezamientos: eficacia, cobertura y eficiencia.

Recuadro 7.4. Indicadores en el «Método Abierto de Coordinación» en la Unión Europea¹

La UE se embarcó recientemente en un proceso de definición de indicadores para evaluar los resultados de los regímenes de seguridad social en el marco de su Método Abierto de Coordinación. Este ejercicio de fijación de puntos de referencia está dirigido a mejorar las políticas, facilitando el intercambio de información y estimulando el aprendizaje mutuo de la experiencia de otros, mientras delegan la responsabilidad de las políticas a los Estados miembros. Fundamentado en un conjunto de indicadores comunes, el Método Abierto de Coordinación servirá de marco común a los efectos de evaluar los resultados de las políticas nacionales para el logro de objetivos específicos. Los indicadores se basan en la premisa de que deberían ser neutrales respecto de las diferentes estructuras institucionales; se centran, por tanto, en *resultados* y no en *productos*. Hasta aquí, este proceso no se encamina a establecer metas claras, aunque esto no se descarta para el futuro. Sin embargo, el hecho de que los indicadores sean comparables y permitan la comparación internacional ya implica un cierto nivel sutil de fijación de puntos de referencia.

¹ Christina Behrendt, de OIT FACTS, elaboró este recuadro.

Los procedimientos del Método Abierto de Coordinación se han iniciado en los terrenos de la vejez y de las pensiones, de la asistencia sanitaria y cuidados de larga duración, y de la exclusión social; de este modo representan más del 75 por ciento del gasto social total de la UE. En lo que atañe a la vejez y a las pensiones, este ejercicio recurrente de fijación de puntos de referencia aspira a mejorar la base de conocimientos sobre la futura sostenibilidad de las pensiones y sobre otras formas de seguridad del ingreso de las personas de edad avanzada. Agrupados en tres conjuntos relacionados con un arco de objetivos de adecuación, sostenibilidad financiera y modernización (receptividad ante las necesidades cambiantes), los indicadores se vinculan a objetivos específicos y se complementan con algunos indicadores del contexto. Si bien aun no se ha finalizado la elección de los indicadores, su estructura básica está ya relativamente clara:

1. Contexto de información

- información demográfica, como población por grupos de edad, esperanza de vida al nacer y ratio de dependencia demográfica de la vejez;
- información sobre las unidades familiares (como disposiciones sobre la vivienda);
- gasto social y de pensiones como porcentaje del PIB;
- marco regulador de pensiones.

2. Adecuación

- «tasas de riesgo de pobreza» en las personas de edad avanzada;
- ingreso relativo de las personas de más edad, en comparación con grupos más jóvenes.

3. Sostenibilidad financiera

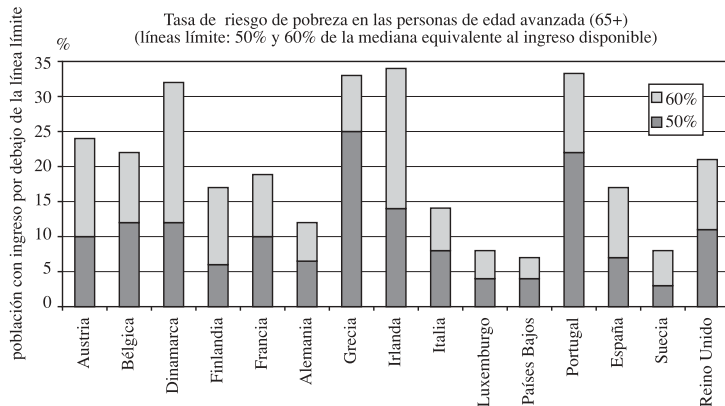
- tasas de empleo de los trabajadores de más edad;
- edad efectiva de jubilación;
- ratio de dependencia efectiva de la vejez.

4. Modernización: respuesta a las necesidades cambiantes.

El primer informe no se ha sustentado formalmente aún en el conjunto de indicadores, pero prepara ya el camino para su ulterior evolución. Escogiendo dos de los indicadores utilizados en ese informe, las figuras del recuadro 7.4.1 y 7.4.2 muestran, respectivamente, tasas bajas de riesgo de pobreza para personas mayores y tasas de empleo en los trabajadores de más edad.

Entre los indicadores de adecuación, la tasa de «riesgo de pobreza» puede considerarse como un indicador relativamente poco controvertido

Figura del Recuadro 7.4.1
Población de edad avanzada con riesgo de pobreza, UE,
finales de la década de 1990



Nota: Basado en datos del Panel Familiar de la Comunidad Europea (ECHP, según sus siglas en inglés); los ingresos disponibles ajustados por tamaño de familia en base a la escala modificada de equivalencia de la OCDE.

Fuente: Consejo de la Unión Europea (2003); Informe Conjunto de la Comisión y del Consejo sobre pensiones adecuadas y sostenibles, 7165/03, Bruselas: Consejo de la Unión Europea, p. 28.

del resultado de un sistema de pensiones. Evitar la pobreza de las personas de edad avanzada es ciertamente un objetivo fundamental de todos los sistemas de pensiones, y el enfoque en el ingreso disponible hace que este indicador sea relativamente neutral con respecto a diferentes entornos institucionales. Sin embargo, es relativamente sensible a las elecciones metodológicas, como la selección de la línea de pobreza. Las conclusiones en materia de políticas que se extraen de este indicador, podrían ser muy diversas, dependiendo de la exactitud con que se define el indicador.

Como ejemplo de los indicadores sobre la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, se eligen las tasas de empleo entre los trabajadores de más edad, por su doble efecto en las finanzas de las pensiones, tanto en el lado del gasto como en el de la financiación. Sin embargo, este indicador es bastante aproximativo, puesto que no refleja, ni el volumen, ni la calidad del empleo en los trabajadores de más edad, lo que sería necesario considerar en una evaluación más integral de la sostenibilidad financiera.

El Método Abierto de Coordinación ha generado un gran interés político en la definición de los indicadores y en la mejora de las bases de datos subyacentes. Es un enfoque interesante para evaluar los resultados de los regímenes de seguridad social en un contexto a través de países que pueda servir también como modelo en otros contextos.

Figura del Recuadro 7.4.2
Tasas de empleo en los trabajadores de más edad, UE,
a mediados de 2001



Fuente: Consejo de la Unión Europea (2003).

La realidad de muchos países es que no es sólo la coordinación del sistema de protección social lo que es deficiente, sino que tampoco hay una información coherente y normalizada de todos los regímenes existentes. Si bien los indicadores de resultados basados en los regímenes requieren datos estandarizados, las revisiones del gasto de protección social y sus resultados se orientan al establecimiento de un marco que permita la valoración de resultados del sistema de protección social en su conjunto. La OIT sugiere que el funcionamiento de los sistemas nacionales de protección social debería analizarse con la ayuda de metodologías formales de prueba como sus Revisiones de Gastos de la Protección Social (SPER). Los principales objetivos de estas revisiones son:

- identificar el campo de aplicación de la protección social en términos de riesgos y necesidades cubiertas, así como los vacíos existentes en la cobertura (riesgos y necesidades no cubiertas o insuficientemente cubiertas);
- establecer los costos en términos de gastos anuales (incluida la asignación a diferentes funciones de la protección social) y estructuras de financiación (es decir, las diferentes fuentes del «ingreso» del sector de protección social, como son las cotizaciones a la seguridad social/tributación general, financiación a diversos niveles del gobierno nacional frente a la financiación privada, nacional frente a extranjera). El gasto se mide, tanto como pro-

porción del PIB (en el caso del gasto público) como proporción del gasto total del gobierno.

- analizar la eficacia del sistema de protección social vigente y de sus regímenes, en cuanto a sus principales objetivos de política (cobertura amplia y equitativa, disminución de la pobreza y reducción de las desigualdades en el ingreso, la seguridad del ingreso ante diferentes riesgos y necesidades sociales, etc.). Debería prestarse particular atención a la cobertura: su campo de aplicación (riesgos y necesidades cubiertos), su extensión (porcentaje de la población pertinente cubierta) y su nivel y calidad (tasas de sustitución, etc.).

En líneas generales, la atención se centra en descubrir grupos vulnerables que no están cubiertos o cuya cobertura no es suficiente para mitigar o impedir la pobreza.

Muchos de los indicadores basados en los regímenes hasta ahora descritos pueden emplearse también para evaluar los resultados de funciones específicas de protección social (a cargo de uno o más regímenes) y del SNPS en su conjunto. Es preciso agregarlos y analizarlos en comparación con indicadores de contexto, situación y cohesión social [como los propuestos en OCDE (2001c) y EUROSTAT (2001)]. Se dan más detalles en las páginas siguientes.

1. *Eficacia*

Desempeño respecto de resultados sociales. Suele ser difícil identificar el impacto del sistema de protección social en diferentes indicadores sociales, ya que estos últimos normalmente se ven afectados por muchos otros factores. Cualquier análisis del sistema de protección social debería comenzar, por tanto, con una descripción detallada de su contexto general: situación y tendencias demográficas (distribución de la población por edades, ratio de dependencia demográfica, etc.), características económicas (crecimiento económico, inflación, distribución primaria del ingreso, etc.) y la situación del mercado de trabajo (empleo, desempleo, ratio de dependencia de las transferencias). Los ratios de dependencia demográfica y de dependencia de las transferencias (la relación entre el número de personas sin ninguna fuente personal de ingreso primario —niños, desempleados, discapacitados y otras personas no activas en edad de trabajar o pasada ya la edad de trabajar— y el número de personas que ganan el ingreso primario) son los principales indicadores que muestran la demanda de transferencias, tanto públicas como privadas, dentro de las unidades familiares y entre las unidades familiares. Cuando estos ratios y la estructura de edades de la población en consideración revelan, por ejemplo, un predominio de dependientes por debajo de la edad laboral

con sólo una pequeña proporción de personas de edad avanzada y que la única forma de protección social existente está dada por los regímenes de pensiones de vejez, algo debe funcionar mal en la política nacional de protección social.

Grupos clave de indicadores de resultados son las tasas de pobreza, la desigualdad en el ingreso, los indicadores del estado de salud, los indicadores de nutrición y los indicadores de cohesión social. Los análisis de series de tiempo o las comparaciones con la experiencia de otros países pueden utilizarse para estimar el impacto del sistema de protección social en los resultados sociales.

Desempeño en la distribución. El examen de la cobertura otorgada a los grupos más vulnerables de la sociedad es un aspecto importante del análisis del desempeño. Debería incluir:

- un análisis de la distribución horizontal de la cobertura y de las prestaciones (con especial atención a la distribución por género, a la distribución por sector formal/informal y a la distribución entre otros grupos identificados como los más vulnerables). Debería incluir el análisis de la parte de las prestaciones monetarias realmente distribuidas a estos grupos y la evaluación de su acceso a la protección social y a otros servicios sociales básicos.
- un análisis de la distribución vertical de la cobertura y de las prestaciones (con especial atención a la eficacia del sistema y de sus regímenes para alcanzar a los más pobres y cerrar la brecha de la pobreza). Debería analizarse la desigualdad en el ingreso antes y después de las transferencias de protección social y debería estimarse la proporción de la brecha de la pobreza que se llena mediante las transferencias.

Desempeño administrativo. Una medida agregada de desempeño administrativo es la relación entre los costos administrativos y el gasto total. Esta relación debería determinarse para cada régimen e institución y para el sistema de protección social en su conjunto. Deberían examinarse también otros aspectos de la administración de un determinado régimen y/o institución: la eficacia en la recaudación de cotizaciones (tasa de cobranza coactiva, atrasos, etc.), el procesamiento de demandas de prestaciones y el pago/otorgamiento de prestaciones.

2. Cobertura

La cobertura se mide en tres dimensiones:

- *Alcance:* gama de contingencias, riesgos y necesidades cubiertos (vejez y sobrevivientes, invalidez, desempleo, enfermedad y salud, maternidad, familia e hijos, pobreza).

- *Extensión*: cobertura personal, porcentaje de personas con cobertura (por género, edad, situación en el mercado de trabajo) dentro de la población general o del grupo específico.
- *Nivel*: nivel de protección (niveles de prestaciones, tasas de sustitución, etc.).

Alcance de la cobertura. El alcance de la cobertura es la gama de contingencias y necesidades cubiertas por los regímenes existentes: vejez y sobrevivientes, discapacidad de larga duración, incapacidad y enfermedad de corta duración, maternidad y familia, desempleo, pobreza y exclusión. Han de identificarse los regímenes específicos que otorgan prestaciones y servicios en estas contingencias, y evaluarse su extensión específica y la profundidad de su cobertura.

Extensión de la cobertura. Es el porcentaje de personas con cobertura en un grupo específico de la población (definido según género, edad, situación en el mercado de trabajo) o el porcentaje de personas protegidas (es decir, personas aseguradas y sus dependientes) dentro de la población total; hay que estimar la cobertura basándola en la reglamentación vigente y en la población actual, en el mercado de trabajo y en los datos específicos del régimen (como el número de personas protegidas, de asegurados, de beneficiarios). Esta información puede reunirse sólo en el ámbito del régimen individual de protección social, y agregándolos después.

Podría establecerse asimismo una diferencia entre protección *de jure* y *de facto*; hay que estimar el acceso real a las prestaciones y a los servicios existentes (según la densidad de los centros de asistencia sanitaria o de bienestar social, cifra del personal por persona asegurada, etc.), además del porcentaje de beneficiarios dentro de la población beneficiaria potencial (jubilados como porcentaje de los que han sobrepasado la edad de jubilación, beneficiarios de la prestación de desempleo como porcentaje del número total de desempleados, beneficiarios de la asistencia social como proporción de personas que viven por debajo de la línea de la pobreza y estadísticas similares). Por consiguiente, el acceso es otro factor que habrá de medirse, según tasas de utilización (o «acceso»), que miden la proporción de personas sujetas a una determinada contingencia y con derecho a prestaciones que están realmente recibiendo prestaciones o utilizando servicios.

Nivel de cobertura (profundidad/calidad). El nivel de cobertura es el grado de protección otorgado (niveles de prestaciones, tasas de sustitución, etc.): tasas legales de sustitución, nivel real de la prestación en relación con el promedio de las ganancias, ingreso medio u otra base comparable, copagos de pacientes como porcentaje del gasto total (o bien, en un nivel agregado, gasto en salud privada como porcentaje del gasto total en salud), porcentajes del ingreso procedentes de diferentes

transferencias sociales monetarias o en especie en el ingreso total de la unidad familiar, servicios médicos disponibles en relación con alguna cesta normativa de servicios médicos y otros datos.

La cobertura puede representarse utilizando matrices que muestren el alcance, la extensión y profundidad de la cobertura de los diferentes grupos de población. Un ejemplo de esa matriz se presenta en la Tabla 7.7. En ese ejemplo se centra la atención en la situación y la cobertura de las personas que aportan la principal fuente de ingresos de sus familias respectivas. Si se dispone de los datos necesarios, debería mostrarse también la situación y la cobertura de otros miembros de la familia, clasificados no sólo por el tipo de actividad económica, sino también por características como la edad y el género.

Indicadores agregados de cobertura. Podrían utilizarse indicadores parciales (cuantitativos y cualitativos) para calcular un índice agregado de cobertura de la protección social, aplicando métodos estadísticos similares a los utilizados en la elaboración del Índice del Desarrollo Humano del PNUD. Es poco lo que se ha hecho hasta el presente para una medida agregada de cobertura. Un indicador compuesto de cobertura ha de ser una función de los tres tipos de indicadores parciales antes mencionados:

- (1) indicadores del ámbito de aplicación de las funciones de la protección social disponibles respecto de todas las funciones de la protección social;
- (2) indicadores del porcentaje de la población protegida de diferentes contingencias y necesidades; e
- (3) indicadores de un nivel de protección medido por tasas de sustitución u otras herramientas.

Tabla 7.7
MATRIZ DE COBERTURA: UN EJEMPLO

<i>Función</i>	<i>Asistencia sanitaria</i>		<i>Pensiones de vejez</i>		<i>Prestaciones de desempleo</i>	
	<i>Extensión de la cobertura (%)</i>	<i>Nivel de cobertura (% del costo reembolsado)</i>	<i>Extensión de la cobertura (%)</i>	<i>Nivel de cobertura (%) (tasa de sustitución)</i>	<i>Extensión de la cobertura (%)</i>	<i>Nivel de cobertura (%) (tasa de sustitución)</i>
<i>Grupo de población (familias) por situación en el mercado de trabajo del sostén de la familia</i>						
Funcionarios						
M	100	100	100	100	100	100
F	100	100	100	80	100	80

Tabla 7.7 (cont.)

Función	Asistencia sanitaria		Pensiones de vejez		Prestaciones de desempleo	
	Extensión de la cobertura (%)	Nivel de cobertura (% del costo reembolsado)	Extensión de la cobertura (%)	Nivel de cobertura (%) (tasa de sustitución)	Extensión de la cobertura (%)	Nivel de cobertura (%) (tasa de sustitución)
<i>Grupo de población (familias) por situación en el mercado de trabajo del sostén de la familia</i>						
Empleados en empresas públicas						
M	100	80	100	50	100	40
F	100	80	100	30	100	20
Empleados en empresas privadas						
M	80	80	80	40	60	30
F	80	80	80	25	60	20
Trabajadores independientes fuera de la agricultura						
M	40	50	10	30	0	0
F	20	50	5	20	0	0
Trabajadores independientes en la agricultura						
M	10	50	0	0	0	0
F	5	50	0	0	0	0
Empleados en el sector informal						
M	0	0	0	0	0	0
F	0	0	0	0	0	0
Trabajadores independientes en el sector informal						
M	0	0	0	0	0	0
F	0	0	0	0	0	0
Desempleados						
M	15	50	100	0	0	0
F	10	50	100	0	0	0
Económicamente inactivos pasada la edad de jubilación						
M	30	100	50	35	0	0
F	20	100	30	25	0	0
Económicamente inactivos antes de la edad de jubilación						
M	10	50	5	35	0	0
F	5	50	5	35	0	0

Fuente: OIT.

En ausencia de un indicador generalmente aceptado, se podría utilizar un viejo conocido, el RGS. Debería observarse que, dado que la magnitud del gasto total de protección social (medida como porcentaje

del PIB) depende también de las tres dimensiones de la cobertura, puede utilizarse como un indicador agregado de cobertura:

$$RGS = \sum_{i=1}^n rb_i \times rr_i \quad (7.1)$$

en la que:

RGS = Ratio del gasto en protección social.

rb_i = ratio del número de beneficiarios (personas protegidas) del régimen i con respecto a la población total.

rr_i = ratio del gasto por beneficiario (persona protegida) respecto del PIB per cápita.

n = número de regímenes de protección social existentes.

Otro posible indicador agregado de cobertura importante es la proporción del ingreso procedente de transferencias de protección social (en efectivo y en especie) en el ingreso total de las unidades familiares. Normalmente, los datos necesarios deberían obtenerse de la contabilidad nacional y/o de los sondeos de presupuestos de las unidades familiares.

Requisitos de información y de datos. Debería elaborarse una lista completa de todos los programas de protección social. Esta lista debería incluir:

- programas del tipo del seguro social (obligatorios);
- programas estatales;
- programas de los gobiernos locales;
- protección voluntaria que sustituye al seguro social obligatorio;
- mutualidades y actividades basadas en la comunidad;
- actividades benéficas (nacionales y extranjeras);
- ayuda extranjera (alimentos y otros);
- otros regímenes.

Para cada programa, se requiere lo siguiente:

- regulaciones que permitan identificar el número de personas protegidas;
- información necesaria para estimar la cobertura real (teniéndose en cuenta los problemas de acceso por razones de la distancia, por falta de personal, por falta de información y por otros obstáculos);

- datos sobre personas aseguradas y beneficiarios (por género, grupo de edad, situación en el mercado de trabajo, tipo de empleo);
- datos sobre niveles de prestaciones y servicios otorgados;
- datos sobre el gasto total (gasto en prestaciones y otros gastos de todos los regímenes).

La información general sobre los antecedentes que pueden relacionarse con subgrupos de población atendidos por regímenes individuales, deberá incluir:

- población por género y edad;
- mano de obra (formal e informal) por género y edad;
- número total de empleados (formales e informales);
- empleados por edad y género, por sector (público, privado, sector económico, tipo de contrato: a tiempo completo, a tiempo parcial, estacional), por tamaño de empresa, etc.;
- independientes, por edad, género, sector económico;
- trabajadores de la familia, por edad y género;
- características del desempleo;
- desempleo, por edad, género, sector económico, etc.;
- ganancias medias, por edad, género, sector económico;
- cualquier otra estimación del ingreso medio que pudiera servir de referencia para valorar los niveles de prestaciones monetarias.

3. *Gasto, financiación y eficiencia*

El objetivo es no sólo identificar los regímenes de protección social existentes y evaluar sus costos en términos de gasto, sino también poner de manifiesto y evaluar la eficiencia de los patrones de financiación y la asignación del gasto total a diferentes riesgos y necesidades (funciones). Las transacciones para la financiación de los regímenes de protección social pueden agruparse según el tipo y la fuente de ingresos. Debería analizarse la eficiencia comparando los resultados del sistema de protección social con sus costos totales. A tal fin, pueden utilizarse puntos de referencia sustentados en la experiencia de otros países (por ejemplo, podría compararse el gasto en protección social con las tasas de pobreza, la desigualdad en el ingreso, el estado de salud, y otros factores en diferentes países).

Otro asunto importante se refiere al tema de quién está financiando un determinado régimen y cuáles son las fuentes de financiación del

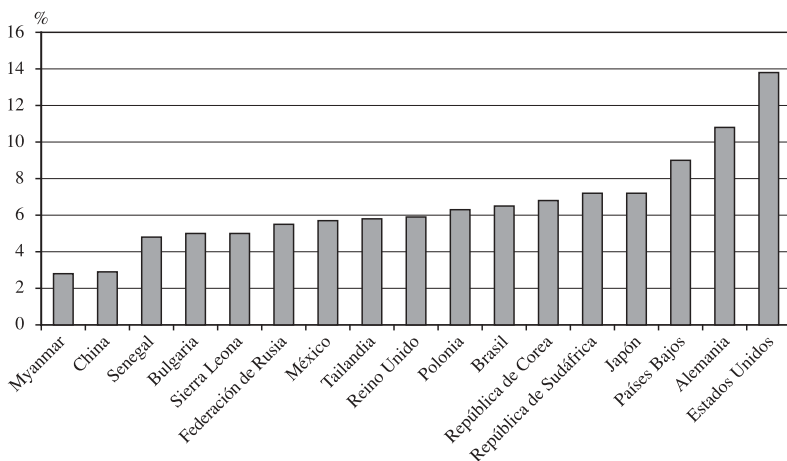
sistema de protección social en su conjunto, es decir, ¿están llegando recursos desde diferentes ámbitos de gobierno (central, estatal, o regional o local), empresas, instituciones sin fines de lucro, unidades familiares o del resto del mundo?

Idealmente, debería construirse una matriz que transmitiera información sobre prestaciones sociales por función y por fuentes de financiación (como la Tabla 1.4 en el Capítulo 1 o la matriz de contabilidad social descrita en Scholz *et al.*, 2000). No siempre será posible hacerlo, ya que no todos los ingresos pueden asignarse a funciones específicas (ingresos del mismo tipo y de la misma fuente pueden financiar algunos regímenes de protección social relacionados con diferentes funciones. Sin embargo, siempre debería ser posible instaurar una matriz que incluyera instituciones, los regímenes que administra y sus fuentes de financiación).

El gasto (tanto total como por función) debería analizarse como ratio con respecto al PIB y también como ratio en lo relativo a ingresos y gastos generales consolidados del gobierno. En muchos países en desarrollo, el ratio con respecto al PIB es bajo, pero el ratio en relación con el ingreso público total recaudado mediante todas las formas de tributación y de cotización social, es comparable al de los países desarrollados, debido, sobre todo, al pequeño tamaño del sector público en cuanto al ingreso recaudado.

Las Figuras 7.1 y 7.2 presentan un ejemplo sencillo para mostrar la razón por la que los ratios del gasto respecto del PIB podrían ser indi-

Figura 7.1
GASTO TOTAL EN SALUD (como % del PIB),
PAÍSES SELECCIONADOS, 1997

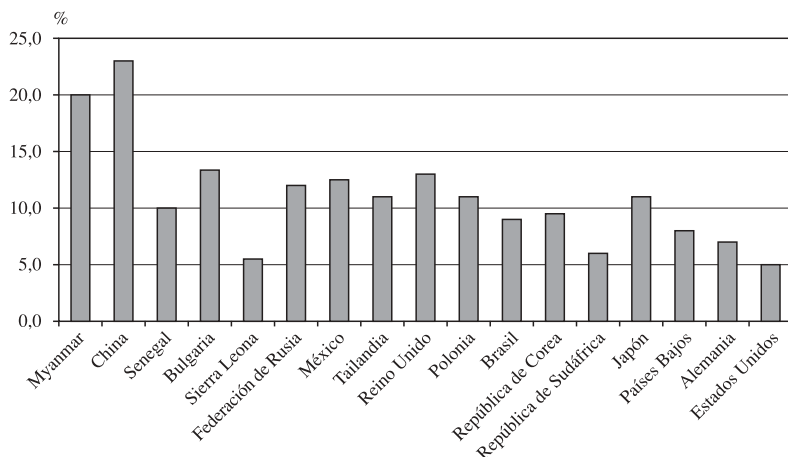


Fuente: OMS.

cadores útiles de los insumos que un país está dispuesto a invertir en un determinado tipo de prestación, pero que es posible que no sean significativos en términos de resultados. La Figura 7.1 clasifica a países seleccionados según el porcentaje del PIB que invierten en el sistema de atención sanitaria, que oscila entre Myanmar, con el 2,6 por ciento del PIB y los Estados Unidos, con cerca del 13,7 por ciento.

Figura 7.2

AÑOS DE VIDA AJUSTADOS A LA DISCAPACIDAD POR PUNTO PORCENTUAL DEL PIB GASTADO EN ASISTENCIA SANITARIA, PAÍSES SELECCIONADOS, 1997



Fuente: OMS.

La Figura 7.2 relaciona esta misma inversión con un indicador de resultados bruto, que es la esperanza de vida ajustada a la discapacidad (EVAD). La OMS utiliza los EVAD como indicador central del estado de salud (o logro de la salud)¹⁴. El indicador de eficiencia divide simplemente el EVAD per cápita por el porcentaje del PIB gastado en salud. Es posible que esto no nos dé un cuadro exacto, ya que es probable que tengamos curvas de beneficios marginales muy pequeños en los niveles de ingresos más altos del sector de la salud y, debido a que muchos otros factores, además del sistema de asistencia sanitaria, determinan también la situación de la salud. Es posible que los gestores de la política social de los Estados Unidos todavía deseen preguntarse si

¹⁴ OMS (2000), p. 28. Los EVAD se calculan aproximadamente de la misma manera que la esperanza de vida, pero el número de años de vida se disminuye por un número ponderado de años pasados con una discapacidad. Los datos utilizados para calcular el indicador de eficiencia se extrajeron de OMS (2000), Anexo, Tablas 5 y 8.

merece la pena invertir más recursos en el sector de la salud, dado el hecho de que, por ejemplo, la pobreza esté estancada en un nivel relativamente alto. Los responsables de las políticas en China podrían preguntarse esencialmente lo mismo, pero, a diferencia de los Estados Unidos, es casi seguro que China no tuviese razón alguna para contener un mayor flujo de recursos para la asistencia sanitaria. El Reino Unido, que gasta alrededor de la mitad del nivel de los Estados Unidos y que tiene un sistema de salud estrictamente regulado, podría servir de punto de comparación para Alemania y los Estados Unidos.

Esta comparación transversal de países deja muchas preguntas sin respuesta, lo que demuestra la necesidad de nuevas investigaciones de los resultados y de los indicadores de eficiencia de la protección social.

4. *Un indicador agregado del nivel de la protección social y de la eficiencia de su otorgamiento*

Con esta sección nos aventuramos en un territorio inexplorado. Hemos observado, especialmente en los Capítulos 2 y 3, que el RGS no refleja en realidad el nivel de protección social eficaz de un país. Es una variable de insumo más que una medida de resultado. Además, no proporciona ninguna indicación sobre la manera en que se otorga con eficiencia la protección social. No existen hasta ahora indicadores agregados de amplia aceptación de la eficacia y la eficiencia de la protección social en un país.

Ello no obstante, es muy poco lo investigado en torno a este problema. En la OIT, el trabajo acaba de comenzar. Los indicadores globales de los niveles de protección social y de eficiencia no son, en modo alguno, exclusivos de los intereses académicos; tienen un impacto político potencialmente poderoso. Si un país rico de la OCDE descubriera que su indicador de protección social se está quedando atrás respecto del de un país mucho más pobre, o que su nivel de protección se alcanzó mediante una asignación mucho más alta de unos escasos recursos, los gestores de la política y los grupos de intereses se verían obligados a formularse algunas preguntas de profundo sentido.

Los párrafos siguientes reflejan el pensamiento actual de la OIT. Los indicadores globales de eficacia y eficiencia han de combinar las siguientes variables:

Alcance de la protección social formal: el número de ramas de la seguridad social más la asistencia social que existen en un país, es decir, un número de 1 a 10 (ó 12, si se incluyen educación y vivienda). Estos datos están disponibles. *Cobertura de la protección social* medida por ratios tales como:

- la proporción de la población que tiene acceso a la asistencia sanitaria;
- la proporción de la población que tendría acceso a regímenes básicos de seguridad del ingreso si los necesitara;
- la proporción de la mano de obra y de personas mayores/discapacitados que tienen acceso o que reciben jubilaciones o prestaciones de discapacidad.

*Nivel de profundidad/calidad de la cobertura*¹⁵ medida por ratios como:

- la cuantía media de prestaciones pagadas por las pensiones como porcentaje de la línea de la pobreza (de la equivalente a un adulto, preferentemente como proporción de una línea relativa);
- la cuantía media de asistencia social por receptor (pago mensual de seguridad de ingresos básica) como proporción de la brecha de la pobreza individual media en el grupo receptor;
- el número de contactos con servicios de atención sanitaria estandarizados por edades en comparación con un punto de referencia internacional (o un ratio similar).

Gasto en protección social, medido por el gasto total como porcentaje del PIB (es decir, el RGS).

Se sugieren aquí dos nuevos indicadores agregados que combinan las variables antes descritas. En este contexto, debería tenerse en cuenta que estos indicadores aportan solamente un marcador inicial de diagnóstico indicativo de algunas deficiencias de un SNPS. En sí mismos, nunca pueden aportar pruebas concretas sobre dónde se encuentran realmente esas deficiencias. Se requiere, para ello, un análisis exhaustivo del sistema, respaldado por indicadores de desempeño más pormenorizados.

Eficacia¹⁶ **de la protección social (pública o total)**. Como representante del confuso concepto de nivel de protección social en un país,

¹⁵ Idealmente, los indicadores de calidad deberían complementarse con indicadores de eficacia y eficiencia en la redistribución. La *eficiencia y la eficacia en la redistribución* podrían medirse mediante la proporción de la brecha agregada nacional de la pobreza que se llena mediante la protección social y el descenso de los coeficientes de Gini antes de transferencias y después de transferencias. Sin embargo, tal vez sea difícil recopilar los vacíos de pobreza y los coeficientes de Gini. Además, podría ser difícil determinar lo que podría haber sucedido en la comparación de la distribución antes y después de las transferencias.

¹⁶ Podríamos limitar este indicador a un indicador de cobertura conjunta, pero esto significaría la pérdida de algún poder indicativo al tratar de utilizar un indicador sumamente agregado para alertar a los gobiernos y a los interlocutores sociales de los fallos en sus sistemas de protección social.

puede crearse un indicador que podría adoptar la siguiente forma matemática:

$$EPS = \left(\sum_{i=1}^{to} e_i * cobr_i * prof_i \right) / to \quad (7.2)$$

en la que:

to = número total de ramas de la seguridad social (o el número más moderno de categorías de riesgo, es decir, 10-12) que entran en el indicador.

e = variable falsa que describe la existencia o la no existencia de la rama correspondiente de protección social (variable 0-1).

cobr = tasa de cobertura real/tasa de protección de la rama correspondiente de la seguridad social (variables con valores entre 0 y 1); ésta puede incluir estimaciones del número de personas con protección *de facto* pero no *de jure* (en países en los que existen los regímenes, pero no funcionan, la diferencia entre los dos es potencialmente grande).

prof = indicador de la profundidad de la protección brindada por la rama de la seguridad social de la que se trata (variables con valores entre 0 y 1, véase arriba)¹⁷.

También puede añadirse al índice un *peso de relevancia* que refleje un cierto orden de prioridad/relevancia de los regímenes sociales. Las prestaciones de vivienda, por ejemplo, podrían ser relevantes sólo para una minoría de la población y, por tanto, no deberían tener la misma ponderación que las pensiones. Podría también sostenerse, por ejemplo, que un régimen básico de asistencia social tiene una mayor prioridad que un régimen de prestaciones de enfermedad. Incluso si el 100 por ciento de la población tuviera acceso a ambos tipos de prestaciones, estas prestaciones desempeñarían papeles diferentes en el nivel global de protección. Se podrían mantener interesantes discusiones sobre este tema.

Deberían seleccionarse indicadores adecuados de *cobr* y *prof* para todas las ramas de la seguridad social.

Eficiencia de la protección social (pública). Este indicador se mide por el ratio del indicador de eficacia respecto del RGS:

$$FPS = EPS/RGS^l \quad (7.3)$$

¹⁷ Si el ratio del promedio de las pensiones respecto de la línea media de la pobreza es mayor que 1, esa variable debería fijarse en 1.

Es decir, cuánta protección social se compra por un 1 por ciento de gasto del PIB. Cuanto más alta sea la cifra, mayor será la eficiencia. RGS^1 es el llamado ratio del gasto social ajustado por la madurez. En ese ratio, el gasto en las diferentes ramas de protección social se ajusta por el hecho de que es posible que algunos regímenes no sean plenamente maduros¹⁸.

El Recuadro 7.4 ofrece una muestra de cálculo para un hipotético país del tipo OCDE. Es de esperar que en un futuro cercano se utilicen los indicadores de protección social siguiendo líneas similares.

Recuadro 7.5. Muestra de cálculos de indicadores agregados nacionales de eficacia y eficiencia de los sistemas de protección social

Si un país tiene un régimen de asistencia social que en teoría es accesible a toda la población (siempre que sea elegible) y la prestación media es el 80 por ciento de la brecha individual de la pobreza, entonces *e* sería igual a 1, *cobr* sería igual a 1, dado que la prestación está disponible para cada uno de los necesitados, y *prof* sería de 0,8, ya que la prestación no llena del todo la brecha de la pobreza. Por consiguiente, este régimen de asistencia social añadiría un valor de 0,8 al resultado total de todas las ramas de la protección social (t_0) en el cálculo de la eficacia de la protección social en su conjunto.

Más aún, un país que gasta el 25 por ciento del PIB en protección social, pero que consigue un nivel efectivo de protección del 50 por ciento, tendría un índice de 2, mientras que un país que gasta el 30 por ciento, pero logra un nivel de protección del 100 por ciento, tendría un índice de 3,33, que indica que hace un mejor uso de sus recursos.

En la Tabla del Recuadro 7.5.1 se muestra un cálculo hipotético de los dos índices globales de eficacia y eficiencia de la protección social en un sistema maduro. Según esta tabla, el país modelo alcanzaría una puntuación no ajustada del 60 por ciento de un posible resultado total del 100 por ciento (protección social completa). Si las ramas individuales se ponderan según su relevancia, el resultado aumenta al 64 por ciento. Este ajuste aumenta también ligeramente la puntuación de la eficiencia.

¹⁸ Esto afecta, en buena medida, a los regímenes de pensiones. Supóngase que un régimen nacional de pensiones cubre a toda la población activa, pero no ha alcanzado aún la madurez respecto de los pagos de pensiones. El producto de la cobertura, del alcance y de la profundidad sería alto y el gasto todavía sería muy bajo, indicando una contribución muy positiva al índice de eficiencia, aun cuando el régimen pudiera desperdiciar una buena cantidad de dinero en administración y en otros gastos. Esto podría evitarse multiplicando el régimen por un índice de madurez. Si, por ejemplo, el régimen de pensiones sirve solamente al 20 por ciento de los pensionistas, cifra que probablemente alcanzaría en su estado estacionario, el gasto en pensiones en el RGS podría multiplicarse por 1/0,2. Alternativamente, lo mismo podría hacerse utilizando curvas del tipo SEM, como se describe en el Capítulo 2, Recuadro 2.1.

Tabla del Recuadro 7.5.1
Modelo de cálculos de índices agregados de protección social

<i>Rama/riesgo</i>	<i>Ámbito/ existencia</i>	<i>Cobertura (cobr)</i>	<i>Indicador</i>	<i>Profundidad (prof)</i>	<i>Indicador</i>	<i>Puntuación del índice de eficacia</i>	<i>Gasto en % del PIB</i>	<i>Ponderación experimental de la relevancia</i>	<i>Puntuación ajustada de la eficacia</i>
Asistencia social	1	1	% de la población total con acceso en caso de necesidad	1	Prestación media en % de la brecha de la pobreza	1	2	1	1
Vejez	1	0,9	% de la mano de obra cubierta (incluidas las personas mayores beneficiarias)	0,75	Prestación media en % de la línea de la pobreza	0,675	9	1	0,675
Invalidez	1	0,9	% de empleados (formales e informales) cubiertos (incluidos los discapacitados beneficiarios)	0,75	Prestación media en % de la línea de la pobreza	0,675	2,5	1	0,675
Sobrevivientes	1	0,9	% de niños y cónyuges dependientes elegibles en caso de contingencia	0,5	Prestación media en % de la línea de la pobreza	0,45	2	1	0,45

Tabla del Recuadro 7.5.1 (cont.)

<i>Rama/riesgo</i>	<i>Ámbito/ existencia</i>	<i>Cobertura (cobr)</i>	<i>Indicador</i>	<i>Profundidad (prof)</i>	<i>Indicador</i>	<i>Puntuación del índice de eficacia</i>	<i>Gasto en % del PIB</i>	<i>Ponderación experimental de la relevancia</i>	<i>Puntuación ajustada de la eficacia</i>
Enfermedad	1	0,9	% de empleados	0,7	Prestación media en % de la línea de la pobreza	0,63	2	0,75	0,4725
Maternidad	1	0,9	% de mujeres empleadas con cobertura	0,7	Prestación media en % de la línea de la pobreza	0,63	1,5	0,75	0,4725
Desempleo	1	0,9	% de la mano de obra con cobertura	0,7	Prestación media en % de la línea de la pobreza	0,63	3	1	0,63
Prestaciones familiares	1	0,75	% de niños con cobertura	0,5	Prestación media en % de la línea de la pobreza	0,375	1	0,75	0,28125
Accidentes del trabajo y enfermedades profesionales	1	0,9	% de empleados con cobertura	0,8	Prestación media en % de la línea de la pobreza	0,72	0,5	0,5	0,36

Tabla del Recuadro 7.5.1 (cont.)

<i>Rama/riesgo</i>	<i>Ámbito/ existencia</i>	<i>Cobertura (cobr)</i>	<i>Indicador</i>	<i>Profundidad (prof)</i>	<i>Indicador</i>	<i>Puntuación del índice de eficacia</i>	<i>Gasto en % del PIB</i>	<i>Ponderación experimental de la relevancia</i>	<i>Puntuación ajustada de la eficacia</i>
Salud	1	0,95	% de la población con acceso a servicios de salud (tanto en hospitales como en ambulatorios)	0,9	índice de calidad media estimada (por ejemplo, esperanza de vida al nacer en las mujeres como porcentaje del máximo)	0,855	7,5	1	0,855
Vivienda	1	0,25	% de población pobre con cobertura	0,5	Prestación media en % del costo de la vivienda en la cesta de consumo de la línea de pobreza	0,125	0,3	0,25	0,03125
Educación básica	1	0,95	% de hijos de menores de 16 años que asisten a la escuela y que reciben una prestación	0,5	Prestación media en % de línea de la pobreza para un hijo	0,475	0,9	1	0,475
Total						7,24	32,2	10	6,3775
Índice de eficacia de la protección social						0,60		0,64	
Eficiencia del sistema						0,0187		0,0208	

Fuente: OIT.

7.3. RESUMEN

La historia de la seguridad social está llena de ejemplos de funcionamiento deficiente del sistema. La misma historia demuestra, sin embargo, que la deficiencia en el funcionamiento es, en general, el resultado de una mala gobernanza, y, en particular de una mala gobernanza financiera. Una gobernanza sólida podría ser más importante que un diseño inicial impecable de un régimen. Las deficiencias en el diseño siempre podrán remediarse mediante modificaciones subsiguientes de la ley, siempre que se detecten a tiempo y pueda demostrarse de manera convincente la necesidad de introducir correcciones, entre otras cosas, mediante sólidos instrumentos de control de su funcionamiento.

Los instrumentos para una buena gobernanza de la protección social son instrumentos jurídicos y administrativos: los primeros, definen los objetivos de sistemas y regímenes nacionales, y los instrumentos de seguimiento y auditoría que han de utilizarse, en tanto que los segundos describen las operaciones de los regímenes en términos verificables y preferentemente cuantitativos, y realizan un control de sus resultados.

El control de los resultados requiere:

- información estadística y contable fiable;
- metas claras y verificables, preferentemente cuantificables, definidos, en última instancia, a través del marco legislativo básico de un SNPS; y
- un conjunto de indicadores sólidos de resultados y de puntos de referencia escogidos con inteligencia.

Este capítulo proporcionó una lista de comprobación de todos los instrumentos legislativos y administrativos que los propios analistas financieros o cuantitativos de los regímenes de protección social han de diseñar o aplicar o ayudar a otros a hacerlo. Sin indicadores claros y cuantificables de los resultados, es difícil medir el funcionamiento de un sistema de protección social que sea capaz de redistribuir hasta una tercera parte del PIB de un país. Sin tales mediciones, es difícil justificar en el largo plazo la redistribución de los recursos a través del sistema. La credibilidad del sistema puede ponerse en peligro, y la credibilidad es el capital más importante del sistema y de sus diversos regímenes. La pérdida de ese capital podría poner fin al apoyo público de cualquier régimen, lo que sería el fin a su vez, de ese régimen.

Nuestra mayor preocupación —que no estamos tratando de ocultar— procede del hecho de que los instrumentos destinados a asegurar una redistribución eficaz y óptima de los recursos aún no están bien desarrollados o, por lo menos, no se aplican adecuadamente. Éstas no son noticias particularmente buenas.

Es mucho lo que queda por hacer en el desarrollo y en la aplicación rutinaria de indicadores de funcionamiento sólidos en la gobernanza social, que es, sin duda, un campo con buenas perspectivas para quienes buscan empleo en el área de investigación de la protección social.

Las preguntas que se enumeran a continuación deberían formularse y responderse de continuo para mantener el funcionamiento apropiado del sistema y de todos sus componentes.

Una lista de comprobación para analistas financieros y de política social

Al analizar el nivel y la calidad de la protección social en un país o el funcionamiento de un régimen nacional de protección social, con el fin de mejorar su gobernanza, puede serle útil al analista la formulación de las siguientes preguntas:

1. Define con exactitud el sistema jurídico del país:
 - ¿Quiénes tienen cobertura?
 - ¿Quiénes cotizan?
 - ¿Quién otorga qué prestaciones?
 - ¿Quién supervisa el funcionamiento:
 - del sistema en su conjunto?
 - de los regímenes individuales?
2. ¿Prevé el sistema regulador controles para un funcionamiento regular?
3. ¿Se cuenta con un sistema de estadísticas y contabilidad nacionales?
4. ¿Capta ese sistema un cuadro completo de la situación social del país?
5. ¿Se ha emprendido una Revisión de Gastos y Resultados de la Protección Social nacional (SPER)?
6. ¿Tienen todos los regímenes marcos estadísticos y contables integrales y obligatorios?
7. ¿Se ha desarrollado o se está utilizando un sistema de indicadores de resultados basado en los regímenes?
8. ¿Se llevan a cabo periódicamente estudios actuariales y simulaciones de presupuesto social y se tienen en cuenta las recomendaciones resultantes cuando se toman decisiones en materia de políticas?

Lecturas complementarias

Para conocer más sobre:

- Regulación y supervisión de los regímenes de seguridad social, véase:
 - Gillion *et al.* (2000), Capítulos 9 y 10.
 - Cichon y Samuel (1995).

- Estadísticas y contabilidad de la protección social, véase:
 - EUROSTAT (1996): *Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS). Un Manual* (EUROSTAT, Luxemburgo) <http://www.europa.eu.int>
 - FMI (2001): *Manual de Estadísticas Financieras del Gobierno, 2001* (FMI, Washington, DC) <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/synopsis.htm>
 - OIT (2001): *Datos de la seguridad social requeridos para la valuación de un sistema nacional de seguridad social* (OIT, Ginebra) <http://www.ilo.org/public/english/protection/socfas/research/stat/tabeng.doc>.

- Presupuesto social, véase:
 - Scholz *et al.* (2000).

- Trabajo actuarial en la seguridad social, véase:
 - Cichon *et al.* (1999).
 - Plamondon *et al.* (2002).

- Seguridad social/análisis del funcionamiento de la protección social, véase:
 - Hagemeyer (2000), disponible en <http://www.ilo.org/public/english/protection/socfas/research/sper/spersmet.pdf>
 - OIT (2000): *Indicadores de resultados*, disponible en: <http://www.ilo.org/public/english/protection/socfas/research/intror.htm#perfind>
 - OCDE (2001c).

Anexo 7-A1

UN CONJUNTO DE INDICADORES DE FUNCIONAMIENTO BASADO EN RÉGIMENES

1. INDICADORES JURÍDICOS

Con respecto a los asuntos jurídicos implicados en los regímenes de seguridad social, los Convenios y las Recomendaciones de la OIT sobre seguridad social —por ejemplo, el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)—, se utilizan como referencias estándar en características clave de diseño de los regímenes de seguridad social (como la extensión de la cobertura, las tasas de sustitución, la indexación de las prestaciones). Los indicadores jurídicos se clasifican inicialmente como concernientes a las cotizaciones o a las prestaciones. La extensión de la cobertura es el concepto de mayor importancia para los indicadores relacionados con las cotizaciones, y el nivel de prestaciones (calidad de la cobertura) es el concepto de mayor relevancia para los indicadores relacionados con las prestaciones. En consecuencia, pueden seleccionarse tres indicadores como indicadores jurídicos «esenciales»:

- tasa legislativa de cobertura de personas aseguradas (L-1-1);
- ratio promedio relativo de sustitución de prestaciones en curso de pago (L-4-1); y
- tasa eficaz de ajuste de las prestaciones en curso de pago (L-5).

Indicadores jurídicos de cotización

Entre los indicadores relativos a las cotizaciones, la extensión de la cobertura —medida no sólo por el número de personas cubiertas, sino también por la cuantía del ingreso sujeto a cotizaciones— es la característica principal que hay que evaluar.

Extensión de la cobertura

Una cobertura elevada es una de las principales metas de un régimen de protección social, y una baja cobertura suele considerarse como un gran problema. Además, el asunto es muy complicado, debido a que

en muchos casos, la definición de «cobertura» es ambigua, y se utiliza en cada caso de manera diferente. Los casos de baja cobertura pueden ser complejos y suele ser muy difícil conseguir estadísticas adecuadas y fiables que permitan identificar los problemas. En consecuencia, proponemos analizar de manera organizada las diferentes dimensiones de la cobertura, de modo que cada indicador correspondiente a cada dimensión ponga de relieve las diferentes razones que explican los problemas de cobertura.

La extensión de la cobertura puede analizarse en dos dimensiones, a saber, el aspecto jurídico (o sistémico) y el aspecto de la gobernanza (o administrativo). Dado que se supone que los indicadores jurídicos examinan el marco del régimen, se mide aquí la «cobertura legislativa». Está concebida para medir la «población tomada como meta legal» estimada con derecho a cobertura en virtud de la legislación vigente, en comparación con la población total, la mano de obra total o el número total de empleados, dependiendo del tipo de régimen en consideración (véase el indicador [L-1-1]: tasa de cobertura legal de las personas aseguradas). Este indicador muestra el grado de universalidad del alcance de la legislación, y su relación con las cifras de cobertura real es escasa. La cobertura real comparada con la meta legal —que dice mucho acerca de la administración del régimen en consideración— se mide mediante los indicadores de gobernanza de la cobertura (véase el indicador [G-1-1]: ratio de inscripción en el registro entre las personas con cobertura, y el indicador [G-2-1]: ratio de cotización efectiva entre las personas sujetas a seguro). La cobertura legal debería definirse como el número total de personas cubiertas o aseguradas que deberían estar cubiertas por un régimen determinado (o rama de prestaciones, como las jubilaciones o las prestaciones de desempleo) dividido por la población total, mano de obra o empleo.

La cobertura también puede medirse, no sólo por el número de personas aseguradas, sino también por el número de empleadores o de establecimientos con cobertura (véase el indicador [L-1-2]: tasa de cobertura legislativa de empleadores). Ni que decir tiene que la cobertura en términos de personas aseguradas es un indicador más importante que la cobertura de los empleadores, y que, salvo que se tenga cuidado, una tasa de cobertura calculada en términos de empleadores podría ofrecer una perspectiva sesgada, ya que cada establecimiento emplea a un número diferente de personas. Sin embargo, la cifra de la cobertura basada en los empleadores aporta alguna información, especialmente para los propios empleadores, que suelen ser participantes directos en la recaudación de cotizaciones.

La captación de ingresos asegurables (o la base de cotización) comparada con los ingresos totales debería reflejar el porcentaje del ingreso

que se elige como meta en un régimen de seguridad social. Por consiguiente, los límites superiores e inferiores de los ingresos sujetos a cotizaciones, que a menudo los establece la propia legislación, deberían evaluarse en base a los ingresos medios individuales (véase el indicador [L-2-1]: nivel relativo de los límites de los ingresos sujetos a seguro, el indicador número 1; [L-2-2]: nivel relativo de los límites de los ingresos sujetos a seguro, indicador número 2; y [L-2-3]: captación de ingresos).

En la categoría de la cobertura relacionada con indicadores jurídicos, la tasa de cobertura legislativa de las personas aseguradas (L-1-1) es uno de los indicadores esenciales. Si bien es muy difícil establecer la cifra de la población elegida como meta legal (una estadística obtenida casi siempre mediante simples estimaciones), este indicador explica la extensión de la posible cobertura potencial de la mano de obra, si consigue la cobertura estipulada en la legislación.

Otros indicadores de cotización

El promedio de edad de las personas aseguradas se utiliza como indicador de la situación demográfica del régimen (véase el indicador [L-3]: estructura de edades de las personas aseguradas).

Indicadores de prestación (calidad de la cobertura)

Los principales indicadores relacionados con las prestaciones son aquéllos que indican el nivel de las prestaciones en comparación con el nivel real de salarios/ingresos/ganancias de la generación que trabaja, o bien otro punto de referencia (como el consumo medio, el salario mínimo, la línea de la pobreza o el mínimo de subsistencia u otras normas mínimas nacionales o internacionales).

Nivel de prestaciones

El nivel actual de prestaciones o, más específicamente, el ratio medio de sustitución cuando se trata de prestaciones monetarias como las pensiones, debería examinarse en relación con los ingresos o salarios medios sujetos a seguro, desglosados por cada tipo de prestación, por ejemplo, enfermedad, desempleo, vejez, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, familia, maternidad, invalidez, sobrevivientes (véase el indicador [L-4-1]: ratio medio relativo de sustitución de prestaciones en curso de pago). Si bien este indicador está influido también por factores que no son de índole jurídica (como la historia del régimen, el último período de cotización de cada persona asegurada) y desempeña un papel importante en la financiación de un régimen, se clasifica

como indicador jurídico porque refleja, sobre todo, el diseño del régimen en el largo plazo.

Tanto el ratio medio de sustitución de todos los beneficiarios del mismo tipo de prestación (como los jubilados) como el ratio medio de sustitución de las prestaciones recientemente otorgadas, deberían examinarse con el fin no sólo de evaluar el promedio total, sino también de juzgar el nivel de las prestaciones recientemente concedidas, puesto que el promedio combinado de todas las prestaciones en la larga historia del régimen no siempre revela mucho acerca de la eficacia de las prestaciones otorgadas más recientemente (véase el indicador [L-4-2]: ratio medio relativo de sustitución de las prestaciones recientemente concedidas). El período de cotización medio de las jubilaciones se estudia también como uno de los determinantes del nivel de las prestaciones (véase el indicador [L-4-3]: período de cotización medio).

Además del nivel actual de las prestaciones, es importante considerar la manera en que el valor real de la prestación se mantuvo en el pasado mediante la indexación, especialmente de las prestaciones de larga duración como las pensiones, ya que la inflación suele afectar significativamente al poder real adquisitivo de las prestaciones en muchos regímenes vigentes. En consecuencia, se admiten también los indicadores relativos a la indexación (véase el indicador [L-5]: tasa efectiva de ajuste de las prestaciones en curso de pago).

Otros indicadores de prestaciones

La edad media de los pensionistas es una indicación de la demografía del régimen (véase el indicador [L-6]: estructura de edades de los beneficiarios de pensiones).

Debe evaluarse también otro aspecto de la extensión de la cobertura del régimen: el ratio de cobertura de los beneficiarios. Se trata de un concepto difícil, tanto de formular con precisión (por ejemplo, «¿quién puede ser el beneficiario elegido como meta?») como de calcular («¿qué estadísticas están disponibles?»). Además, no siempre está claro exactamente por qué no están cubiertos los beneficiarios potenciales (siempre son muchas las razones por las que algunas personas no pueden recibir prestaciones: es posible que no estén legalmente cubiertas, o es posible que no satisfagan las condiciones para la adquisición de derechos; y no siempre es fácil contar a quienes no se les deniegan prestaciones por cada razón específica).

Sin embargo, el número de beneficiarios puede calcularse con respecto a una meta «amplia», que dé una idea aproximada de la medida en que, por medio de un régimen, se satisfacen las necesidades existen-

tes. Por ejemplo, la eficiencia que se fija como meta de una prestación de desempleo, puede medirse mediante la relación entre el número de los que reciben prestaciones de desempleo y el número de desempleados. Pueden diseñarse indicadores similares para otros regímenes de prestaciones: jubilados en comparación con el número de los que superan la edad de jubilación, pensionistas por discapacidad comparados con el número total de discapacitados, receptores de prestaciones de asistencia social en comparación con el número de personas con ingresos por debajo de la línea de intervención de la asistencia social (umbral de la pobreza) (véase el indicador [L-7]: cobertura de la prestación).

Puede ser difícil, sin embargo, distinguir entre quienes no tienen cobertura en razón del propio diseño del régimen (los que no tienen derecho a las prestaciones aun cuando satisfagan algunos de los criterios, como la edad, la discapacidad, la pobreza o el desempleo) y quienes no están cubiertos como consecuencia de la gobernanza o de la administración deficiente de un régimen (como las personas que no están informadas de la posibilidad de solicitar una prestación, las personas que no fueron contactadas por los trabajadores sociales, las que no solicitan prestaciones por otros motivos, o a las que se niegan las prestaciones a pesar de su derecho legal a las mismas). Idealmente, algunos de los indicadores de «gobernanza» deberían mostrar el ratio entre quienes están recibiendo prestaciones y quienes tienen un derecho legal a recibirlas (el «ratio de utilización»), aunque lo habitual es que sea prácticamente imposible reunir la información necesaria.

2. INDICADORES DE GOBERNANZA

Para diseñar un conjunto de indicadores para la gestión —o, en términos más generales, para la gobernanza de un régimen de protección social—, el primer paso es identificar los elementos clave en la administración del régimen. Son metas de gestión la inscripción lo más completa posible en el registro de aquellas personas que deberían estar cubiertas de conformidad con la legislación (empleados y empleadores, en caso de un régimen de seguro social), la recaudación de las cotizaciones requeridas y el otorgamiento de prestaciones sin errores y a su debido tiempo. Llevar registros es decisivo para respaldar estas operaciones (véase Ross, 1996). Los costos administrativos deberían minimizarse, siempre que las actividades necesarias del régimen se estuviesen llevando a cabo de manera idónea.

Las tareas necesarias se agrupan en tres categorías: inscripción en el registro, recaudación de cotizaciones y pagos de prestaciones. Además de estas categorías, se utilizan también indicadores que miden el costo administrativo.

Los indicadores esenciales de la gobernanza, son:

- Ratio de inscripción de las personas sujetas a seguro (G-1-1).
- Ratio de cotización eficaz de las personas sujetas a seguro (G-2-1).
- Porcentaje de cotizaciones atrasadas durante el año (G-4-1-1).
- Velocidad de recaudación de cotizaciones durante el año (G-4-2-1).
- Promedio de tiempo de trámite de las solicitudes de prestaciones recientemente concedidas (G-7).
- Nivel relativo de costos administrativos (G-10).

Inscripción

Para medir la eficacia de ese término vagamente definido de «cobertura», los aspectos de inscripción y de recaudación de cotizaciones han de estar separados. La inscripción de empleados y empleadores es el primer paso que hay que dar para definir la meta de la recaudación de cotizaciones. Una primera tarea del régimen es identificar a las personas que, de acuerdo con la ley, deberían estar cubiertas, e inscribir el mayor número posible de empleados y empleadores. Simultáneamente, con la cobertura legal mencionada, hay que proceder a la inscripción, tanto de empleados como de empleadores. El porcentaje de las personas inscritas comparado con la meta legal, se utiliza como indicador de inscripción (véase los indicadores [G-1-1]: tasa de inscripción de las personas legalmente cubiertas, y [G-1-2]: tasa de inscripción de los empleadores responsables)¹.

Recaudación de cotizaciones

El porcentaje de las personas que cotizan realmente, comparado con el número de personas aseguradas o con la población destinataria legal puede utilizarse como indicador para medir las cotizaciones reales en comparación con las potenciales (véase el indicador [G-2-1]: tasa efectiva de cobertura de personas aseguradas). Este indicador se califica normalmente como tasa de «cobertura», y es uno de los indicadores de cobertura más importantes. Puede establecerse el mismo tipo de indica-

¹ Debería resaltarse que el número de personas inscritas podría no ser fiable, debido a la inadecuada conservación de los registros (por ejemplo, fallo en suprimir los difuntos o los que se han convertido en pensionistas); el indicador podría dar la impresión de que la inscripción no tiene problemas, pero no sucede así.

dor para el número de empleadores (véase el indicador [G-2-2]: tasa efectiva de cobertura de empleadores legalmente cubiertos).

Para evaluar con más detalle las operaciones de recaudación de cotizaciones desde el punto de vista de la oportunidad y de la eficiencia, se han establecido varios indicadores. Algunos miden el volumen de las cotizaciones atrasadas (véase el indicador [G-4-1-1]: proporción de las cotizaciones atrasadas durante el año, y el indicador [G-4-1-2]: nivel relativo de cotizaciones atrasadas acumuladas). Otros se centran en la rapidez de la recaudación de las cotizaciones (véanse los indicadores [G-4-2-1]: rapidez en la recaudación de cotizaciones durante el año, y [G-4-2-2]: rapidez en la recaudación de las cotizaciones atrasadas).

Además de los indicadores que muestran la situación de la recaudación de cotizaciones, se utilizan indicadores relativos a inspecciones y anotaciones en registros para evaluar aspectos de apoyo a la recaudación de cotizaciones (véanse los indicadores [G-3-1]: porcentaje de empleadores inspeccionados [G-3-2]: ratio de inspecciones satisfactorias, y [G-5-1]: ratio de anotación en registros de la recaudación de cotizaciones).

Pago de prestaciones

La administración del desembolso de las prestaciones ha de ser eficiente para garantizar el pago oportuno de las prestaciones, lo que, a su vez, alentará la fiabilidad de la seguridad social. Para saber si las prestaciones se pagan puntualmente y sin errores, es importante investigar las prestaciones pendientes, el tiempo de tramitación de las solicitudes y la tasa de error en los pagos de las prestaciones (véanse los indicadores [G-6]: porcentaje de prestaciones pendientes [G-7]: tiempo medio de tramitación de las solicitudes de las prestaciones recientemente concedidas, y [G-8]: tasa de error en los pagos de prestaciones).

Gasto administrativo

Dado que la administración del seguro social consiste básicamente en la recaudación de cotizaciones y en el pago de prestaciones, es adecuado relacionar el costo administrativo con la cuantía de las cotizaciones (o de los ingresos sujetos a seguro) o con la cuantía de las prestaciones pagadas a los beneficiarios. El costo administrativo dividido por el ingreso total sujeto a seguro (es decir, la tasa de costo de la administración del sistema de reparto) da un indicio de la magnitud del costo

administrativo comparado con la tasa de cotización (véase el indicador [G-10]: nivel relativo de costos administrativos). Este indicador, por supuesto, presenta también un aspecto financiero.

Para una mejor comprensión de la estructura del gasto administrativo, se examina también el porcentaje del costo del personal, que suele ser el factor más relevante del gasto administrativo (véase el indicador [G-11]: ratio del costo del personal respecto del costo administrativo). Además, el nivel de dotación del personal y el nivel relativo de salarios del personal se investigan con el fin de determinar el efecto que el factor demográfico y el factor salario medio ejercen en el costo del personal, dado que el costo del personal es el número de miembros del personal multiplicado por el salario medio del personal (véanse los indicadores [G-12]: nivel de dotación de personal en relación con las personas aseguradas y con los beneficiarios, y [G-13]: nivel relativo del salario del personal).

Los indicadores mencionados se refieren, en su mayor parte, a la administración de los regímenes de seguro social. Se podría desarrollar un conjunto similar de indicadores relacionados con regímenes universales sujetos a verificación de recursos, centrados en la inscripción de los beneficiarios potenciales, el procesamiento de las solicitudes y los costos de administración. En este caso, en vez de la recaudación de cotizaciones, evaluaríamos la adecuación y la oportunidad de los procedimientos de desembolso de los recursos presupuestados (de los presupuestos del gobierno central y de los gobiernos locales).

3. INDICADORES FINANCIEROS

La financiación se evalúa en tres dimensiones: el aspecto macroeconómico, el aspecto actuarial (es decir, la tasa de cotización y la tasa de costo del sistema de reparto) y el aspecto de la inversión. Los indicadores financieros esenciales que se utilizan para estas evaluaciones son:

- El ratio de gastos e ingresos respecto del PIB (F-1).
- La tasa de cotización del sistema de reparto (con y sin subvenciones del gobierno).
- El ratio de capitalización (F-5).
- El ratio de dependencia.
- La tasa de rendimiento medio anual de la inversión (F-7).
- La liquidez de los activos (F-8).
- El porcentaje de activos públicos (F-9).

Aspecto macroeconómico

Los flujos financieros de un régimen de protección social (por ejemplo, el ingreso y el gasto totales) deberían evaluarse a la luz del PIB y de las finanzas públicas (gastos e ingresos generales consolidados del gobierno, el presupuesto del gobierno central o el presupuesto local, dependiendo del tipo de régimen) para entender su volumen y su impacto en la economía nacional y en las finanzas públicas (véase el indicador [F-1]: ratio de gastos e ingresos respecto del PIB).

Aspecto actuarial

El primer indicador describe el equilibrio entre los ingresos y los gastos de un régimen (véase el indicador [F-2]: ratio de liquidez). La tasa de costo del sistema de reparto es un indicador simple pero significativo que muestra el nivel actual del costo real en relación con los ingresos totales sujetos a seguro. La tasa de costo del sistema de reparto debería tener en cuenta la cuantía de las subvenciones que el régimen recibe realmente, pero debería calcularse también otra versión sin subvenciones del mismo indicador para determinar el nivel del costo total potencial sin subvenciones (véase el indicador [F-3]: Tasa de cotización del sistema de reparto, con y sin subvenciones del gobierno). La tasa de costo del sistema de reparto se compara también con la tasa actual de cotización (véase el indicador [F-4]: nivel relativo de la tasa de cotización) y se expresa como un producto del ratio demográfico para mostrar el efecto demográfico en los costos, y del ratio de sustitución para mostrar el efecto del nivel de las prestaciones en los costos (véanse los indicadores [F-6]: ratio de dependencia, y [L-4-1]: ratio de sustitución media relativa de las prestaciones en curso de pago)².

Aspecto de la inversión

Para los regímenes de seguro social con reservas (por ejemplo, los regímenes que otorgan prestaciones de larga duración, como los regímenes de pensiones), deberían utilizarse los indicadores de financiación y de inversión. El ratio de financiación, que se obtiene dividiendo las reservas por el gasto total, es un indicador fundamental para evaluar el volumen de reservas en relación con el volumen del gasto (véase el indicador [F-5]: ratio de financiación). La eficiencia de la inversión se mide mediante la tasa de rendimiento medio anual de la inversión (véase el indicador [F-7]: tasa de rendimiento medio anual de la inversión).

² La tasa de sustitución se califica como indicador legal. Sin embargo, se la considera también como indicador financiero esencial.

Además de estos indicadores fundamentales de reservas y de inversión, deberían utilizarse los indicadores que miden la cartera de inversiones. Estos indicadores miden la liquidez de los activos (que es importante cuando un régimen utiliza una parte de sus reservas para pagar prestaciones; véase el indicador [F-8]: liquidez de los activos) y la combinación sector público/sector privado de las inversiones (véase el indicador [F-9]: porcentaje de activos del sector público).

Recuadro 7-A1.1

Indicadores de funcionamiento basados en regímenes: ejemplos

L-1-1. Tasa de cobertura legal de los asegurados

La tasa de cobertura legal se obtiene dividiendo el número de personas legalmente cubiertas (es decir, aquellos que deberían tener cobertura de conformidad con la legislación actual) por el número de personas en la mano de obra en el tramo de edad de cobertura que se estipula en la legislación. Esta tasa muestra el porcentaje de la mano de obra que debería, en principio, tener cobertura con arreglo a la ley. Las personas legalmente cubiertas son aquellas que, según la ley, deberían estar cubiertas por el régimen, y su número sólo puede ser estimado. Por ejemplo, las estadísticas laborales nacionales sobre el empleo podrían utilizarse para una estimación de todos los empleados entre las edades de 15 y 60 años, si ése es el grupo que el régimen seleccionó. La tasa de cobertura legal debería calcularse por género y, posiblemente, por otras características socioeconómicas (sector de la economía, tipo de ocupación y tipo de contrato, nivel de ganancias/ingreso, etc.).

Ejemplo:

Los integrantes de la mano de obra de edades entre 20 y 60 años: 1.000.000 de personas. Personas legalmente cubiertas (por ejemplo, solamente los empleados del sector público) 200.000 personas.

Tasa legal de cobertura = $200.000/1.000.000 = 20$ por ciento.

L-1-2. Tasa de cobertura legal de empleadores

Es similar a (L-1-1), pero mide la cobertura en términos del número de empleadores (establecimientos). Hay que utilizar las estadísticas laborales relativas al número de empleadores/establecimientos. «Empleado» significaría normalmente «establecimientos» (excluidas las personas autónomas o independientes). Hay que estar muy atento a asegurar que la definición que se utiliza en los registros del régimen corresponda a la que se utiliza en las estadísticas laborales. Las tasas deberían calcularse por tamaño del establecimiento (número de empleados), dado que, con frecuencia, la legislación trata a las pequeñas y medianas empresas de

diferente manera, y que la cobertura real suele ser más alta en las empresas más grandes. Debería evaluarse asimismo la cobertura de los empleadores en los diferentes sectores de la economía.

Ejemplo:

Número de empleadores/establecimientos: 100.000.

Empleadores legalmente cubiertos (por ejemplo, sólo los empleadores con más de 100 empleados): 1.000.

Tasa legal de cobertura = $1.000/100.000 = 10$ por ciento.

L-2-1. Nivel relativo de los límites en los ingresos s sujetos a seguro (indicador n.º 1)

Esta medida se obtiene dividiendo los límites máximo y/o mínimo aplicables a los ingresos sujetos a seguro, tal como los define la ley (tope y/o suelo de las cotizaciones) por el total de ingresos medios mensuales (o diarios/anuales) de los que cotizan íntegramente. Este indicador muestra la eficacia de los topes/suelos en cuanto al promedio de ingresos. Este indicador debería calcularse por género y, en lo posible, por otras características de los asegurados (tipo de ocupación, sector, etc.).

Ejemplo:

Cuantía total del ingreso mensual de los cotizantes: 1.000.000,000 unidades.

Número total de los que cotizan íntegramente: 2.000.000 de personas

Ingreso medio mensual de los que cotizan íntegramente: $1.000.000.000 \text{ unidades} / 2.000.000 = 500$ unidades.

Suelo de las cotizaciones: 50 unidades Tope de las cotizaciones: 4.000 unidades.

Nivel relativo de un límite máximo (tope) = $4.000/500 = 800$ por ciento.

Nivel relativo de un límite mínimo (suelo) = $50/500 = 10$ por ciento.

L-2-2. Nivel relativo de los límites en los ingresos sujetos a seguro (indicador n.º 2)

Se trata de otro indicador que mide la eficacia de los límites de los ingresos sujetos a cotizaciones, esta vez desde la perspectiva de la distribución de los ingresos. Muestra el porcentaje de personas aseguradas con ingresos por debajo del suelo y/o por encima del tope de los ingresos sujetos a seguro. Este indicador debería calcularse por género y, en lo posible, por otras características del asegurado (tipo de empleo, sector, etc.). Los cálculos deberían basarse en datos de un mes en el que el patrón de salarios sea normal (esto es, sin pagos de bonos y otros).

Ejemplo:

Número total de asegurados: 1.000.000.

Número de asegurados con ingresos por debajo del suelo: 50.000.

Número de asegurados con ingresos por encima del tope: 10.000.

Nivel relativo del límite mínimo = $50.000/1.000.000 = 5$ por ciento.

Nivel relativo del límite máximo = $10.000/1.000.000 = 1$ por ciento.

L-2-3. Ratio de captación

Se trata del ratio de la cuantía de los ingresos sujetos a seguro (después de aplicar los límites máximo y mínimo) con respecto a la cuantía de los ingresos totales (incluido el ingreso por encima del máximo y por debajo del mínimo). Este indicador debería calcularse por género y, en lo posible, por otras características del asegurado (tipo de empleo, sector, etc.).

Ejemplo:

Cuantía total del ingreso sujeto a seguro: 75.000.000 de unidades.

Cuantía total de los ingresos (antes de fijar los topes): 100.000.000 de unidades.

Ratio de captación: $75.000.000$ de unidades/ $100.000.000$ de unidades = 75 por ciento.

L-3. Edad media de las personas aseguradas

Dado que el promedio de edades de las personas aseguradas pone de manifiesto el envejecimiento demográfico de un régimen, debería analizarse su tendencia a largo plazo. Otro indicador importante es la edad media de los que ingresan en un régimen en un año determinado. Estos indicadores deberían calcularse por género.

Ejemplo:

Edad media de las personas aseguradas: 42 años.

Edad media de los recientemente se incorporados al régimen: 23 años.

L-4-1. Tasa media de sustitución relativa de las prestaciones en curso de pago

La tasa media de sustitución de las prestaciones en curso de pago se obtiene dividiendo la prestación media anual (o mensual) media en curso de pago por el ingreso medio anual (o mensual) individual de un cotizante íntegro. Las tasas deberían calcularse por género y por otras características específicas de los beneficiarios (por ejemplo, situación como viudas, huérfanos o padres en un régimen de sobrevivientes, o la edad,

en el caso de un régimen de prestaciones por desempleo). En el régimen de seguro social, las tasas deberían calcularse con respecto, tanto al ingreso medio total, como al ingreso sujeto a cotizaciones (una vez aplicados los topes, suelos y otras deducciones). Si las prestaciones están sujetas a impuestos sobre la renta, debería entonces aplicarse el ratio de la prestación media antes de impuestos respecto del ingreso medio antes de impuestos o bien el ratio de la prestación media deducidos los impuestos, respecto del ingreso medio deducidos los impuestos (prefiriéndose la evaluación bruta, puesto que suele ser difícil estimar las prestaciones y los ingresos netos). Este indicador se utiliza para evaluar el nivel de prestación (calidad de la cobertura). En algunos regímenes de prestaciones podrían utilizarse puntos de referencia distintos del ingreso, como el salario mínimo, la línea de la pobreza u otro mínimo, y estándares nacionales o internacionales.

Ejemplo:

Prestaciones medias: 60 unidades.

Ingreso medio sujeto a seguro de un cotizante íntegro: 100 unidades.

Tasa media de sustitución relativa = $60/100 = 60$ por ciento.

L-4-2. Tasa media de sustitución relativa de prestaciones en las prestaciones recientemente concedidas

Este indicador es similar al (L-4-1), pero sólo se tienen en cuenta las prestaciones recientemente concedidas durante un determinado año. Esta cifra es normalmente más alta que la de la tasa de sustitución obtenida en (L-4-1), por el deterioro en las prestaciones en curso de pago, debido a la indexación parcial de las prestaciones o por los plazos de crédito más largos para los receptores de las pensiones recientemente otorgadas. Deberían calcularse las tasas por género y por otras características específicas de los beneficiarios (por ejemplo, la situación como viudas, huérfanos o padres en un régimen de prestaciones de sobrevivientes, o la edad, en el caso de un régimen de prestaciones de desempleo). En los regímenes de seguro social, las tasas deberían calcularse en relación, tanto con el ingreso medio total como con el ingreso sujeto a cotizaciones (después de aplicar topes, suelos y otras deducciones). Si las prestaciones están sujetas a impuestos sobre la renta, debería entonces utilizarse, bien el ratio de la prestación media antes de impuestos respecto del ingreso medio antes de impuestos, bien un ratio de prestación media deducidos los impuestos, respecto del ingreso medio deducidos los impuestos (prefiriéndose la evaluación bruta, ya que a menudo es difícil estimar las prestaciones y los ingresos netos).

Ejemplo:

Promedio de las prestaciones recientemente concedidas: 70 unidades.

Ingresos medios sujetos a seguro de un cotizante íntegro: 100 unidades.

Tasa media de sustitución relativa = $70/100 = 70$ por ciento.

L-4-3. Cotización media anterior/período de servicio

El período de cotización media anterior de un régimen contributivo debería estimarse tanto para todos los beneficiarios como para aquellos a los que se otorgaron prestaciones durante un año específico. En la mayoría de los regímenes de jubilaciones y en otros regímenes de prestaciones de seguro social, la duración del período de servicio/cotización está estrechamente relacionado con la tasa de sustitución y es, por consiguiente, una de las influencias más importantes en el nivel de prestación. Debería calcularse por género.

Ejemplo (de prestaciones de vejez):

Período medio anterior de cotización por beneficiario: 20 años.

Período medio anterior de servicio por beneficiario (pueden contarse las bajas por enfermedad): 22 años.

Período medio anterior de cotización por receptor de prestaciones recientemente concedidas, más largo que el del beneficiario medio: 24 años.

Período medio anterior de servicio por beneficiario (pueden contarse las bajas por enfermedad), más largo que el del beneficiario actual: 27 años.

L-5. Tasa efectiva de ajuste de las prestaciones en curso de pago

La tasa efectiva de ajuste de las prestaciones en curso de pago es (aproximadamente, y suponiendo tasas de inflación bajas) la diferencia entre la tasa anual de aumento de los salarios y/o de los precios al consumo y la tasa media anual de ajuste del valor de las prestaciones en curso de pago (tasa de aumento de una prestación media en curso de pago). La tasa efectiva del ajuste indica si las prestaciones mantienen su poder adquisitivo a pesar de la inflación y/o su ratio con respecto al promedio de los salarios (es decir, si llevan el mismo ritmo que la mejora de los salarios de las generaciones que trabajan). El índice de precios al consumo debería corresponderse con el patrón del gasto de los beneficiarios, si fuese posible.

Ejemplo:

Porcentaje medio de ajuste de las prestaciones: 5 por ciento.

Aumento del IPC: 3 por ciento.

Aumento de los salarios: 7 por ciento.

Tasa efectiva de ajuste con respecto a la inflación = 5 por ciento -3 por ciento = 2 por ciento (el poder adquisitivo de una prestación aumenta en el 2 por ciento).

Tasa efectiva de ajuste con respecto a los salarios = 5 por ciento -7 por ciento = -2 por ciento (pero, puesto que los salarios reales aumentaron en un 4 por ciento, las prestaciones se deterioraron comparadas con un 2 por ciento de crecimiento de los salarios reales).

L-6. Edad media y esperanza de vida de los beneficiarios

Debería calcularse la edad media de todos los beneficiarios; así como la de los receptores de prestaciones recientemente concedidas. Debería también calcularse, utilizando tablas de vida pasadas y actuales, el promedio de la esperanza de vida en la edad media de los beneficiarios a los que recientemente se han concedido prestaciones. La edad normal de jubilación (es decir, la edad en la que una persona que satisfaga los requisitos de número de años de cotización tiene derecho a una pensión completa) se especifica mediante ley. Este indicador muestra la estructura demográfica de los beneficiarios. La estructura de edad de los nuevos beneficiarios indica la edad real de jubilación. Además, la esperanza de vida estimada de los receptores de pensiones de vejez recientemente otorgadas, tiene una consecuencia financiera importante para un régimen de pensiones. La edad media y la esperanza de vida deberían estimarse por género.

Ejemplo:

Edad media de los beneficiarios por vejez: 67 años.

Edad media de los receptores de pensiones de vejez recientemente otorgadas: 58 años.

Promedio de la esperanza de vida en la edad media de receptores de pensiones de vejez (58 años) recientemente otorgadas: 19 años.

Edad normal de jubilación: 60 años.

L-7. Cobertura de las prestaciones

La cobertura de las prestaciones se calcula como el ratio del número de beneficiarios respecto del número estimado de los que están sujetos a una determinada contingencia o necesidad. Esto indica qué proporción de la «demanda» actual de un determinado tipo de prestación (o, más generalmente, de intervención de la protección social) se satisface por medio de un régimen específico.

Ejemplo (de prestaciones de desempleo):

Número de personas desempleadas: 100.000.

Número de beneficiarios de prestaciones de desempleo: 30.000.

Cobertura de la prestación = $30.000/100.000 = 30$ por ciento.

G-1-1. Tasa de inscripción de las personas legalmente cubiertas

Este indicador (número de personas aseguradas inscritas dividido por el número de personas legalmente cubiertas) muestra la tasa de cobertura efectiva. Indica la eficacia del proceso de inscripción utilizado por el régimen de seguro social. Véase el indicador (L-1-1) para las explicaciones de los datos correspondientes a personas legalmente cubiertas y las recomendaciones sobre las diferentes desagregaciones deseadas.

Ejemplo:

Número de personas aseguradas inscritas: 5.000.000.

Número de personas legalmente cubiertas: 10.000.000.

Tasa de inscripción de las personas legalmente cubiertas: $5.000.000/10.000.000 = 50$ por ciento.

G-1-2. Tasa de inscripción de los empleadores responsables

Este indicador es similar al (G-1-1), pero muestra la tasa efectiva de cobertura en términos de establecimientos inscritos. Véase el indicador (L-1-2) para las explicaciones de los datos correspondientes a los empleadores/establecimientos legalmente cubiertos y las recomendaciones sobre las diferentes desagregaciones deseadas.

Ejemplo:

Número de empleadores inscritos: 40.000.

Número de empleadores legalmente cubiertos: 100.000.

Tasa de inscripción de los empleadores legalmente cubiertos: $40.000/100.000 = 40$ por ciento.

G-2-1. Tasa de cobertura efectiva de las personas aseguradas (ratio de cumplimiento)

Este indicador muestra la eficacia del proceso de recaudación de cotizaciones del régimen. Se calcula el porcentaje dividiendo, ya sea el número de personas aseguradas que cotizan realmente al menos una vez al año (es decir, las personas activas aseguradas), ya sea el número ajustado de personas aseguradas (cotizantes íntegros) por el número de personas legalmente cubiertas (excluidas aquellas personas de las que no se requiere que paguen cotizaciones, como los desempleados, si están legalmente asegurados y no pagan cotizaciones con arreglo a un régimen determinado). Para una definición de personas aseguradas, véase (L-1-1). El número ajustado de personas aseguradas se obtiene dividiendo el número

total de meses de cotización por 12 o el número total de semanas de cotización por 52. La diferencia entre (G-1-1) y (G-2-1) muestra la tasa de personas aseguradas sólo inscritas, pero que no cotizan realmente.

Ejemplo:

Número de personas aseguradas que cotizan realmente al menos una vez al año (personas activas aseguradas): 3.000.000.

Número total de meses de cotización: 24.000.000.

Número ajustado de cotizantes (cotizantes plenos): $24.000.000 / 12 = 2.000.000$.

Número de personas legalmente cubiertas: 10.000.000.

Tasa de cobertura efectiva de personas aseguradas (1): $3.000.000 / 10.000.000 = 30$ por ciento.

Tasa de cobertura efectiva de personas aseguradas (2): $2.000.000 / 10.000.000 = 20$ por ciento.

G-2-2. Tasa de cobertura efectiva de los empleadores legalmente cubiertos (ratio de cumplimiento)

Este indicador es similar al de (G-2-1), excepto que mide la tasa de cobertura efectiva en términos de establecimientos y no de individuos.

Ejemplo:

Número de empleadores que cotizan realmente al menos una vez al año (empleadores activos asegurados): 30.000.

Número del total de meses de cotización: 240.000.

Cifra ajustada de empleadores que cotizan (empleadores plenamente cotizantes): $240.000 / 12 = 20.000$.

Número de empleadores legalmente cubiertos: 100.000.

Tasa de cotización efectiva de los empleadores (1): $30.000 / 100.000 = 30$ por ciento.

Tasa de cotización efectiva de los empleadores (2): $20.000 / 100.000 = 20$ por ciento.

G-3-1. Porcentaje de empleadores/establecimientos inspeccionados

Este indicador muestra la frecuencia con que el régimen inspecciona a los empleadores. El porcentaje se obtiene dividiendo el número de empleadores inspeccionados por el número de empleadores legalmente cubiertos.

Ejemplo:

Número de empleadores legalmente cubiertos: 100.000.

Número de empleadores inspeccionados: 2.000.

Porcentaje de empleadores inspeccionados: $2.000/100.000 = 2$ por ciento.

G-3-2. Ratio de inspecciones satisfactorias

Este ratio se calcula dividiendo el número de inspecciones satisfactorias por el número de empleados inspeccionados. Los casos satisfactorios se definen como aquéllos en los que se obtiene toda la información necesaria para determinar si se cumple o no con la obligación.

Ejemplo:

Número de empleados inspeccionados: 2.000.

Número de inspecciones satisfactorias: 1.000.

Ratio de inspecciones satisfactorias: $1.000/2.000 = 50$ por ciento.

G-4-1-1. Proporción de cotizaciones atrasadas durante el año

Este indicador muestra la eficacia en la recaudación de cotizaciones. Se calcula el porcentaje dividiendo la cuantía de las cotizaciones atrasadas acumuladas recientemente durante el año por la cuantía de las cotizaciones debidas durante el año. Hay que precisar que no se incluyen aquí los retrasos trasladados del año anterior (es decir, la cuantía acumulada de los retrasos). Las cotizaciones que ya no pueden recaudarse (porque la compañía ha ido a la quiebra, por ejemplo), deberían cancelarse.

Ejemplo:

Cuantía total de las cotizaciones atrasadas recientemente acumuladas durante el año: 20.000.000 de unidades.

Cuantía total de las cotizaciones debidas durante el año: 100.000.000 de unidades.

Porcentaje de las cotizaciones atrasadas durante el año: $20.000.000/100.000.000 = 20$ por ciento.

G-4-1-2. Nivel relativo de las cotizaciones atrasadas acumuladas

Este indicador ha sido diseñado para medir la eficacia histórica de la recaudación de cotizaciones comparando las cotizaciones atrasadas acumuladas con las cotizaciones debidas durante el año. El porcentaje se calcula dividiendo la cuantía acumulada de las cotizaciones atrasadas por la cuantía de las cotizaciones debidas durante el año. Las cifras de años anteriores deberían ajustarse a su valor actual (por ejemplo, mediante la tasa de rendimiento de la inversión o el tipo de interés) y acumulado. Las sumas que hayan pasado a ser de recaudación imposible (debido a la quiebra de la compañía, por ejemplo) deberían cancelarse.

Ejemplo:

Cotizaciones atrasadas desde hace tres o más años: no existentes.

Cotizaciones atrasadas desde hace dos años (su valor de entonces): 2.000.000 de unidades.

Cotizaciones atrasadas desde hace un año (su valor de entonces): 3.000.000 de unidades.

Cotizaciones atrasadas del año en curso: 4.000.000 de unidades.

Tasa de interés nominal de hace dos años : 10 por ciento.

Tasa de interés nominal de hace un año : 5 por ciento.

Valor de las cotizaciones atrasadas desde hace dos años, ajustadas al valor actual: $2.000.000 * (1 + 0,1) * (1 + 0,5) = 2.310.000$ unidades.

Cuantía de las cotizaciones atrasadas desde hace un año ajustadas al valor actual: $3.000.000 * (1 + 0, 05) = 3.150.000$ unidades.

Cuantía de las cotizaciones atrasadas del año en curso: 4.000.000.

Cotizaciones atrasadas acumuladas: $2.310.000 + 3.150.000 + 4.000.000 = 9.460.000$.

Cotizaciones debidas en el año en curso: 20.000.000 de unidades.

Nivel relativo de las cotizaciones atrasadas acumuladas: $9.460.000/20.000.000 = 47,3$ por ciento.

G-4-2-1. Velocidad de recaudación de las cotizaciones adeudadas durante el año

Este indicador mide la eficiencia con que un régimen recauda las cotizaciones. Debería contarse el promedio de los días pasados por caso que en la recaudación de las cotizaciones adeudadas durante el año. Debería calcularse también el porcentaje de los casos pendientes.

G-4-2-2. Velocidad de recaudación de las cotizaciones atrasadas

La recaudación del monto total acumulado de cotizaciones atrasadas se divide en tres categorías: cotizaciones recaudadas mediante actuaciones administrativas, cotizaciones recaudadas en los tribunales, y el resto (no recaudadas). Deberían registrarse asimismo los datos sobre el promedio de días por caso pasados en la recaudación (durante el año).

G-5-1. Ratio de anotación en registros de la recaudación de cotizaciones

El total de devoluciones de informes a la organización o a la institución que administra un régimen se clasifican como devoluciones incompletas, completas que se han registrado o completas que no han sido

registradas. El ratio de anotación en registros se calcula dividiendo las devoluciones completas que ya han sido registradas por el número total de devoluciones durante el año.

G-6. Porcentaje de prestaciones pendientes

Este indicador muestra el porcentaje de prestaciones recientemente otorgadas que se han pagado realmente durante el año. Este porcentaje se obtiene dividiendo el número de casos pendientes por la cuantía de las prestaciones adecuadas (es decir, el total de casos adeudados durante el año, o los casos pendientes más los casos ya pagados). Si fuere necesario, se evaluaría también la cuantía de las prestaciones atrasadas.

G-7. Desfase en el procesamiento de las prestaciones recientemente otorgadas

Este indicador se utiliza para medir la eficacia del proceso de otorgamiento de las prestaciones en función del lapso de tiempo medio entre la recepción de la demanda y el primer pago de las prestaciones otorgadas y pagadas durante el año. El período medio de tiempo (en días) se analiza por separado en dos fases: el tiempo entre la recepción de la demanda y la decisión de otorgar las prestaciones, y el tiempo entre la decisión y primer pago. Este indicador podría evaluarse solo mediante un sondeo.

G-8. Tasa de error en los pagos de prestaciones

Este indicador se obtiene dividiendo el número de errores en los pagos por el número total de pagos efectuados durante el año.

G-9. Tasa de reclamaciones

Este indicador se obtiene dividiendo el número de indagaciones públicas y/o reclamaciones por el número total de asegurados y beneficiarios. Es una posible manera de medir la satisfacción de las personas cubiertas por el régimen respecto de su funcionamiento. Otros métodos de evaluación del grado de satisfacción son los sondeos realizados entre las personas cubiertas.

G-10. Nivel relativo de costos administrativos

El nivel relativo de costos administrativos se calcula dividiendo el monto total del gasto administrativo por el monto total de los ingresos sujetos a seguro o por la cuantía total del gasto en prestaciones.

G-11. Ratio del costo de personal respecto del costo administrativo total

Este indicador mide el costo del personal como porcentaje del costo administrativo total.

G-12. Nivel de dotación de personal en relación con los asegurados y los beneficiarios

El nivel de dotación de personal de un régimen de seguro social se calcula dividiendo la cifra de personal en la institución que administra un régimen (posiblemente sólo el personal dedicado a este régimen específico si la institución administra más de un régimen) por el número de personas activas aseguradas y/o por el número de recientes beneficiarios o el número de beneficiarios de la concesión.

G-13. Nivel salarial relativo del personal

Este indicador muestra el nivel salarial relativo medio del personal que administra un régimen de protección social en comparación con el ingreso medio sujeto a seguro (en el caso de un régimen de seguro social) o con el salario medio nacional.

F-1. Ratio de gastos e ingresos s respecto del PIB

Los datos sobre gastos e ingresos del régimen se encuentran en los informes financieros/contables. El método contable (por ejemplo, base de efectivo o base acumulativa) debería identificarse claramente. El ratio con respecto al PIB se calcula dividiendo el ingreso y el gasto por el PIB.

Se trata de un indicador básico que muestra el tamaño de un régimen de protección social en el contexto macroeconómico. Deberían utilizarse indicadores paralelos, comparando los ingresos y los gastos del régimen con los ingresos y los gastos generales consolidados del gobierno y/o con los presupuestos de los gobiernos central o local.

Ejemplo:

PIB: 100.000.000 de unidades.

Gasto total en prestaciones: 10.000.000 de unidades.

Ratio del gasto en prestaciones respecto al PIB: $10.000.000/100.000.000 = 10$ por ciento.

F-2. Coeficiente de liquidez

El coeficiente de liquidez se define como el cociente del ingreso total (incluido o excluido el ingreso de las inversiones) dividido por el gasto

total (incluido el gasto administrativo). Este indicador refleja la situación financiera, que cambia a medida que madura el régimen. El coeficiente es, por lo general, mucho mayor que 1 cuando el régimen se inicia y desciende finalmente a 1 o a menos de 1, cuando el régimen madura. Tiene también sus implicaciones en la selección de una cartera de inversiones, indicando qué cantidad debería liquidarse de las reservas para pagar las prestaciones.

Ejemplo:

Ingresos con rendimiento de inversiones: 500 millones de unidades.

Ingresos sin rendimiento de inversiones: 400 millones de unidades.

Gasto: 450 millones de unidades.

Coefficiente de liquidez con ingresos de las inversiones: $500/450 = 111$ por ciento (el régimen está funcionando sin déficit, utilizando los ingresos de las inversiones).

Coefficiente de liquidez sin ingresos de las inversiones: $400/450 = 89$ por ciento (el régimen estaría en déficit sin los ingresos de las inversiones).

F-3. Tasa de costo del sistema de reparto (con y sin subvenciones del gobierno)

La tasa de costo del sistema de reparto con subvenciones del gobierno, se calcula dividiendo el monto del gasto total menos las subvenciones del gobierno otorgadas por ley por el ingreso total sujeto a seguro. La tasa de cotización del sistema de reparto sin subvenciones gubernamentales, se obtiene dividiendo simplemente el gasto total por el ingreso total sujeto a seguro. Esta tasa indica la tasa de cotización que un régimen debería imponer si no tuviera ingresos de las inversiones. La tasa calculada sin subvenciones gubernamentales muestra la carga financiera total que han de soportar los cotizantes o el gobierno.

Ejemplo:

Ingreso total sujeto a seguro: 600 millones de unidades.

Gasto: 60 millones de unidades.

Subvenciones del gobierno: 20 millones de unidades.

Tasa de costo del sistema de reparto con subvenciones del gobierno: $(60-20)/600 = 6,7$ por ciento.

Tasa de costo del sistema de reparto sin subvenciones del gobierno: $60/600 = 10$ por ciento.

F-4. Nivel relativo de la tasa legal de cotización

El nivel relativo de la tasa legal de cotización compara el nivel de la tasa real de cotización (fijada legalmente) del régimen con la tasa de cotización del sistema de reparto con subvenciones del gobierno. Esta tasa muestra algunas discrepancias entre la tasa real de cotización y la tasa de costo del sistema de reparto.

Ejemplo:

Tasa de cotización legalmente establecida: 10 por ciento.

Tasa de cotización del sistema de reparto: 5 por ciento.

Nivel relativo: $10 \text{ por ciento} / 5 \text{ por ciento} = 200 \text{ por ciento}$.

F-5. Ratio de capitalización

El ratio de capitalización se obtiene dividiendo el monto de las reservas al término del año anterior por el monto del gasto total durante el año (incluido el gasto de administración). Este ratio muestra el número de años en el que el régimen sería financieramente sostenible sin otros ingresos que el ingreso de inversiones, y actúa como un buen indicador del nivel de capitalización del régimen.

Ejemplo: Cuantía de las reservas al término del año anterior: 500 millones de unidades.

Cuantía del gasto total durante el año: 100 millones de unidades.

Ratio de capitalización = $500/100 = 500 \text{ por ciento}$ o 5 (años).

F-6. Ratio demográfico (de dependencia)

El ratio demográfico (de dependencia) muestra la madurez de un régimen. Se calcula dividiendo el número total de beneficiarios (completos) por el número total de personas activas aseguradas (es decir, personas aseguradas que han efectuado al menos una cotización durante el año) o por el número de cotizantes completos (o el total de meses/semanas/días de cotización divididos por 12/52/365).

Ejemplo:

Número de beneficiarios: 500.000.

Número de personas aseguradas: 2.000.000.

Número de personas activas aseguradas: 1.500.000.

Número de cotizantes completos: 1.200.000.

Ratio demográfico n.º 1 = $500.000/2.000.000 = 25 \text{ por ciento}$.

Ratio demográfico n.º 2 = $500.000/1.500.000 = 33$ por ciento.

Ratio demográfico n.º 3 = $500.000/1.200.000 = 42$ por ciento.

F-7. Tasa media efectiva anual de rendimiento de la inversión

En primer lugar, la tasa nominal de rendimiento de la inversión se calcula utilizando las cifras de la cuantía del total de activos al comienzo y al final del año y la cuantía del ingreso total anual de inversiones. La tasa efectiva de rendimiento de la inversión se calcula aproximadamente de alguna de las tres siguientes maneras:

(tasa nominal de rendimiento de la inversión) – (tasa media anual de indexación de las prestaciones)

o

(tasa nominal de rendimiento de la inversión) – (tasa media anual del incremento de los precios al consumo)

o

(tasa nominal de rendimiento de la inversión) – (tasa media anual del aumento de los salarios).

Este indicador muestra si la tasa de rendimiento es razonable en comparación con las fluctuaciones económicas reales.

Ejemplo:

Tasa nominal de rendimiento de la inversión: 10 por ciento.

Tasa media de indexación de las prestaciones: 6 por ciento.

Tasa media de aumento del IPC: 4 por ciento.

Aumento de los salarios: 7 por ciento.

Tasa efectiva de rendimiento n.º 1 = 10 por ciento – 6 por ciento = 4 por ciento

Tasa efectiva de rendimiento n.º 2 = 10 por ciento – 4 por ciento = 6 por ciento

Tasa efectiva de rendimiento n.º 3 = 10 por ciento – 7 por ciento = 3 por ciento.

F-8. Liquidez de los activos

Los activos a corto plazo se definen como aquellos que podrían liquidarse en el plazo de un mes siempre que fuese necesario. La liquidez de los activos se calcula dividiendo los activos a corto plazo por el monto del gasto total durante el año. Este ratio indica el nivel de reservas de contingencia disponibles con arreglo a un régimen determinado.

Porcentaje de activos del gobierno

La cuantía invertida en valores estatales o paraestatales o en instrumentos de inversión, como los bonos del tesoro, los títulos del estado y los bonos o los títulos del gobierno o de instituciones, así como la suma invertida en títulos paraestatales, se calcula dividiéndola por la cuantía del total de activos de titularidad del régimen. Este ratio muestra el porcentaje de activos en el sector estatal/paraestatal, e indica la combinación de activos en la cartera de inversiones.

Ejemplo:

Bonos del tesoro: 20 por ciento.

Títulos del estado: 10 por ciento.

Bonos del gobierno: 20 por ciento.

Títulos del gobierno: 5 por ciento.

Porcentaje total: 20 por ciento + 10 por ciento + 20 por ciento + 5 por ciento = 55 por ciento.

CONCLUSIÓN

Nos propusimos muchas cosas al escribir este libro.

En primer lugar, hemos tratado de desmitificar y de explicar la naturaleza de los sistemas nacionales de protección social (o del estado de bienestar, si lo prefieren). Como analistas financieros, hemos considerado la protección social como un conjunto de transferencias sociales formales cuyo objetivo es aliviar o prevenir la pobreza, eliminando o disminuyendo al menos la inseguridad social y aportando una manera de igualar el ingreso. Estas transferencias son, en parte, sustitutos de ordenamientos informales societarios para lograr que la protección social sea más justa y fiable, mediante el aumento de los fondos comunes frente al riesgo y desvinculando el acceso a la protección social de la conformidad con las normas conductuales. Son herramientas que los responsables de la elaboración de políticas pueden utilizar para poner en práctica una variedad de conceptos globales de protección social y de política social, que abarcan desde un enfoque de la protección social estrechamente relacionado con el riesgo a un enfoque de ciclo de vida integral de los sistemas de protección social que están anclados en los fundamentos filosóficos y éticos del universalismo. Son neutrales, por tanto, con respecto a opciones específicas de política social.

Hemos demostrado que, a medida que una sociedad se desarrolla en términos económicos, su sistema de protección social va madurando; el gasto social sigue creciendo de forma natural hasta que el sistema se convierte en una máquina de redistribución que puede representar hasta una tercera parte del PIB de un país.

Los sistemas de protección social ejercen un impacto directo en la economía nacional. Parece, sin embargo, que no es su tamaño, sino más

bien su diseño, lo que decide que ese impacto sea positivo o negativo. Después de todo, incluso en ausencia de sistemas formales, todas las sociedades mantendrían sistemas informales de redistribución que no resultarían en conjunto menos costosos, pero que darían lugar a una asignación diferente de las prestaciones.

Hemos situado en una lista los tipos limitados de recursos disponibles para financiar las transferencias, sus efectos en los presupuestos públicos, y hemos presentado con detalle una variedad de técnicas que pueden utilizarse para garantizar el equilibrio financiero de los sistemas, es decir, para asegurar que se cuente con dinero cuando venzan las promesas de prestaciones. Hemos abordado también el debate sobre la financiación mediante la capitalización frente a la financiación mediante el reparto de los regímenes de pensiones, y hallamos que ambas opciones afrontan riesgos y que la fiabilidad de un régimen de pensiones depende, en última instancia, de la voluntad de la sociedad de compartir el ingreso —o mejor, el consumo— con las personas de edad avanzada.

Hemos mostrado la manera en que, ante los resultados inevitablemente inciertos del mercado financiero, pueden invertirse de manera responsable las reservas de regímenes que son, en su mayoría, de capitalización.

También hemos hecho hincapié en que es, en último término, una sólida gobernanza financiera la que decide la manera en que un sistema funcione y en que somos nosotros, como analistas financieros, los que deberíamos guiar a la gobernanza hacia opciones de políticas racionales más fundamentadas en la evidencia, desarrollando indicadores viables de funcionamiento. Es la calidad de la gobernanza financiera la que determina si los recursos que la sociedad confía a su sistema de protección social se desperdician o no.

Hemos contado lo que conocemos, pero tenemos plena conciencia de que estos conocimientos tienen sus límites naturales. Sin embargo, el lector debería estar ahora mejor preparado para ayudar a ampliar esa base de conocimientos, para sobrevivir (o, por qué no, incluso a superarla sin problemas) a la rutina diaria de un analista de política cuantitativa en la protección social y para tratar de resolver los problemas financieros de manera racional. Hemos tenido que ocuparnos de un primer nivel de racionalidad, es decir, de unos conocimientos sustentados en los hechos y de sus consecuencias lógicas para recomendaciones en materia de políticas. Existen, sin embargo, niveles más profundos de racionalidad y de ética del comportamiento que nos gustaría mencionar como pensamientos de despedida: esto puede ser de ayuda si perdieran toda esperanza sobre la calidad de las decisiones políticas que se les imponen, aun cuando se les haya aconsejado racionalmente de otra manera.

Sobre economía política

No vivimos en una isla paradisíaca racional y pura, sino en un complejo entorno político. La política tiene su propia economía. Y en esta economía la moneda es el voto electoral o el amplio apoyo popular o, de manera más limitada, el apoyo de ciertos grupos de personas interesadas. La recompensa y el capital final de esa economía es el poder. Para mantenerse en el poder, los políticos han de «vender» sus políticas a la mayoría de votantes en una sociedad. Sin embargo, los votantes no son una entidad homogénea: pueden clasificarse en diversos grupos de intereses. Si se han diseñado las políticas para satisfacer los deseos de determinados grupos, los políticos confían en general en que la mayoría de ese grupo particular (por ejemplo, empleados públicos, pensionistas, médicos) les darán su apoyo. Los grupos de interés no son entidades inconexas; se superponen en el sentido de que, además del interés de su grupo, los miembros de un grupo pueden tener, como ciudadanos, convicciones políticas fundamentales que no siempre son totalmente compatibles con el interés de su grupo. En una primera etapa del período de transición en Europa oriental, Jeffrey Sachs (1995) atribuyó el resurgir de los antiguos partidos comunistas en las elecciones generales al numeroso grupo integrado por pensionistas, puesto que las organizaciones sucesoras de los antiguos partidos comunistas eran el único grupo político que había apoyado los principios de los antiguos sistemas de pensiones. Sachs estaba equivocado, como demostró el amplio apoyo a reformas, en parte audaces, del sistema de pensiones apenas dos años más tarde. Sin embargo, su razonamiento sirve de ejemplo para el marco conceptual del pensamiento de un economista político.

En realidad, muchas de las reformas de los sistemas nacionales de protección social sólo pueden explicarse a través de la economía política. Las reformas llegan, por lo general, en «paquetes», es decir, que contienen elementos cuidadosamente equilibrados para satisfacer las necesidades o preferencias de determinados grupos o para evitar «herir las susceptibilidades» de otros. Si en un conjunto de reformas en el área de la salud las medidas de contención de gastos en los hospitales públicos son rigurosas, pero se deja intacto el desperdicio manifiesto en la atención ambulatoria mediante médicos privados, en tal caso puede haberse «comprado» este vacío de eficiencia mediante el compromiso de los médicos de adoptar un comportamiento restrictivo en las recetas. Puede haber también vínculos implícitos entre dos áreas de política aparentemente diferentes. Si los sindicatos dan de repente su conformidad a un paquete de reformas de pensión al que antes se habían opuesto, la repentina adopción de una nueva ley de codeterminación otorgando al sindicato una mayor influencia en la gobernanza empresarial puede explicar el cambio en sus ideas.

Los analistas y los planificadores financieros han de tener en cuenta esas vinculaciones. De otro modo, pueden elaborar sus estudios de viabilidad sobre supuestos poco realistas o que sean simplemente una pérdida de tiempo. Un método de aproximación a la lógica de la economía política, por ejemplo, consiste en realizar análisis de vencedores y perdedores al estudiar las propuestas de reforma. Esto puede hacerse utilizando modelos estocásticos complejos de microsimulación, que simulan el efecto de un cambio en el marco legal del sistema de protección social basado en la unidad familiar, o mediante un análisis determinista de los cambios potenciales en la distribución del ingreso a título estadístico de un sondeo de ingresos y gastos de una unidad familiar. Les corresponde después a los políticos evaluar si el número de perdedores es igual al de votos perdidos y el número de ganadores es igual al de votos ganados.

En entornos no democráticos, los mecanismos de la economía política son menos patentes, pero también en ellos el análisis y el equilibrio de los intereses de grupo son decisivos para la viabilidad de cualquier cambio político. Sin embargo, ese contexto está fuera de nuestro ámbito, así que no entraremos en detalle sobre el mismo.

Sobre la toma de decisiones en condiciones de incertidumbre

A lo largo del libro, hemos mencionado en diversas ocasiones, que algunos de los asuntos que se han tocado no han sido tan bien investigados como se hubiera debido. Por ejemplo, todavía no estamos seguros sobre el alcance total del impacto de la protección social en la economía. No sabemos con certeza si los mecanismos de protección social del tipo de la OCDE funcionarán suficientemente bien en la mayoría de los países en desarrollo en un futuro previsible. Tampoco sabemos, en realidad, si a sus hermanos menores, los regímenes de microseguros, les irá mejor. Lo más grave es que, si bien nuestros objetivos de política pueden estar bien definidos, hay posibilidades de mejorar nuestras medidas de resultados. Las lagunas en nuestros conocimientos nos mantendrán ocupados durante algún tiempo y, como se comentó en el Capítulo 7, éstas son buenas noticias.

¿Es apropiado, por tanto, que los analistas financieros y los responsables de la elaboración de políticas hagan recomendaciones a sus sociedades sobre la reducción o el aumento de los niveles de protección social si aún no se han calibrado claramente una o más dimensiones del impacto potencial de estos sistemas? Ahora bien, los sistemas formales de transferencia social han existido desde hace unos 120 años y han mantenido a millones de personas fuera de la pobreza en Europa y en otras partes. Si los planificadores y los responsables de las decisiones

hubieran esperado hasta aprender todo lo que hay que saber, es muy probable que todavía estuviéramos estudiando los efectos potenciales de la introducción de nuevos regímenes de pensiones o de regímenes de asistencia social. Los que toman las decisiones actúan siempre en un estado de conocimiento incompleto, tanto si su decisión tiene que ver con entrar en una guerra o con seguir adelante con la reforma de las transferencias sociales.

Cuando se trata de formular políticas de protección social, lo mínimo que los órganos de decisión deberían hacer es llevar a cabo una evaluación actualizada del riesgo y un análisis de costo-beneficio, y ponderar después, en gran medida los riesgos financieros y económicos en comparación con los beneficios económicos y sociales potenciales. Estas evaluaciones han de estar a cargo de analistas financieros y económicos y de especialistas en política social. Sobre la base de las técnicas expuestas en este libro, debería ser posible realizar una evaluación del riesgo financiero, fiscal y económico y del costo-beneficio. Un método para realizar tales evaluaciones consiste en recorrer la lista de control completa de las preguntas formuladas al final de cada capítulo y añadir algunas específicas para cada país. Para evaluar los efectos cuantitativos, hay que construir modelos. Normalmente, deberían simularse nuevos instrumentos de financiación, así como nuevas prestaciones en modelos antes de que se apliquen a la vida real. Los demás libros de esta serie proporcionan todas las técnicas actualmente conocidas para construir esos modelos.

Todos los responsables del diseño de modelos saben que siempre puede utilizarse un modelo para «probar» la viabilidad de una u otra alternativa de política. En última instancia, son los supuestos los que determinan el resultado del modelo. Los supuestos se utilizan en entronques críticos en todos los modelos. Dado que, por regla general de la naturaleza, el conocimiento y la información son siempre incompletos, se usan los supuestos como sustitutos del conocimiento comprobado. Suelen adoptar la forma de parámetros, que son las células nerviosas de todos los modelos. Son los que transmiten el mensaje desde el cerebro central a todas las partes distantes del cuerpo y llevan, por ejemplo, a que se haga lo imposible. Los modelos, y todos lo hemos visto, también pueden hacer lo imposible.

Por ejemplo, si un economista cree firmemente que la introducción de un régimen de pensiones basado en la capitalización beneficiará al país y a su población, lo más probable es que su modelo suponga que la tasa agregada de ahorro y, por tanto, la inversión en el país, sea algo más alta que en ausencia de un régimen de capitalización y que el aumento de las inversiones genere un mayor crecimiento. Esto puede hacerse simplemente mediante un parámetro que suponga que la deman-

da agregada de activos financieros por parte de poderosos fondos de pensiones darán un nuevo impulso a los mercados de capitales, mediante una «profundización» y que la disponibilidad de valores atractivos dará lugar a una tasa más alta de ahorro. Si el economista mantiene constante la cuota salarial del PIB, subirán entonces el empleo o los salarios. *Quod erat demonstrandum*. Lamentablemente, la lengua latina no hace distinción entre «demostrar» y «probar»... Algún otro, con convicciones diferentes, podría suponer simplemente que no se produciría ningún efecto neto en el ahorro agregado a largo plazo, una vez que la gente hubiese entendido los riesgos de las bolsas de valores o de los mercados de capitales en general (¿y por qué tendría que producirse?) Supondría, así, que no se produciría ningún crecimiento y simularía entonces un efecto negativo de envejecimiento a largo plazo en los precios de los activos en los mercados de capitales y, en consecuencia, en los futuros niveles de pensiones (véase, por ejemplo, el Informe Temático 2). Nuevamente, *Quod erat demonstrandum*.

Sobre ética analítica

Lo que aquí se requiere es un mínimo de ética profesional. Cada analista debería salir y hablar cuando supone algo que no conoce, incluso si cree firmemente que su suposición es válida y cuenta con el respaldo de los economistas más famosos del mundo. Siempre que no haya certeza o una casi certeza, nada debería darse por sentado. Han de realizarse y explicarse abiertamente los análisis de las hipótesis de trabajo probando el efecto de los parámetros supuestos. Todo lo demás les corresponde a los responsables de las decisiones y a su criterio de sentido común. La adopción de la decisión final es su función y su responsabilidad. No deberíamos arrebatársela. De lo contrario, estaríamos traicionando nuestra función en la gobernanza nacional y global.

El interés de los responsables de las políticas puede radicar en la esfera de la economía política más que en el de la economía propiamente económica. Cuando los asesores de Bismarck elaboraron los proyectos para los regímenes de seguro social de Alemania en el decenio de 1880, no sucedió como si de repente el «canciller de hierro» hubiera sido presa de la compasión por el sufrimiento de la clase inferior; simplemente vendió más barato el apoyo político de los socialdemócratas y de los sindicatos y compró paz social para el tiempo venidero.

La maximización de los beneficios en la política económica que ejercen algunas astutas instancias decisorias, funciona mejor si el público tiene poca información sobre los posibles efectos sociales, económicos, fiscales y financieros de las actuaciones en materia de políticas, una vez más sin tener en cuenta si se están embarcando en una guerra o en

una reforma de política social. La labor de los analistas financieros es mejorar, siempre que les sea posible, la comprensión del asunto del que se trata y ceñirse a sus análisis estrictamente neutrales, haciendo, de este modo, más difícil la maximización del rédito político que no sea societariamente el óptimo. Ésta es nuestra manera de contribuir a la buena gobernanza.

Pero aun con los mejores y más concienzudos análisis cuantitativos, las elecciones en materia de política sobre la introducción de nuevos elementos en los sistemas nacionales de protección social o la modificación de los antiguos, no siempre serán las óptimas. Tanto si los sistemas se diseñan de manera óptima o menos que óptima, han de administrarse de la mejor manera posible. Y en este punto, la labor del analista financiero es menos contagiosa que cuando se trata de diseñar nuevos sistemas o de reformar los vigentes.

La administración de mecanismos financieros complejos, interactivos e interrelacionados de los SNPS demanda un sólida comprensión de sus objetivos y de su funcionamiento, así como un conjunto de técnicas sofisticadas de gestión. Es al actuario a quien corresponde llamar la atención sobre el alto costo administrativo. El analista financiero realiza una investigación del desempeño en esta materia. Buscando los orígenes de las pérdidas, puede descubrir que el principal culpable se encuentra en la rama de la asistencia sanitaria. El economista de la salud puede descubrir que el procedimiento de demandas en los hospitales públicos es tan engorroso que buena parte del personal pierde mucho tiempo en ello. El gestor de la salud encontrará que el fallo radica en la dotación insuficiente de personal en la sección de contabilidad del hospital, debido a que el presupuesto global del hospital es demasiado reducido. Y éste podría ser el caso, puesto que el impuesto sanitario es demasiado bajo y no es posible obtener fondos adicionales de los ingresos generales. Un impuesto sanitario más elevado podría hacer que la población no estuviera dispuesta a aceptar otros aumentos impositivos necesarios para financiar las medidas contra la pobreza. Y así sucesivamente. Todo ello puede dar lugar a las acciones en el frente jurídico. Una hipótesis de trabajo más probable es que el analista financiero encuentre que la administración del régimen simplemente desperdicia dinero en oficinas suntuosas o en prestaciones complementarias y tiene un exceso de personal por razones de amiguismo. El consejo del régimen o el organismo consultor legislativo pueden entonces actuar. Suprimir el derroche ayuda al sistema a mantener equilibrada su contabilidad. Ello hace, a su vez, que las prestaciones sean más seguras en un mundo inseguro.

Los analistas cuantitativos honestos están en el asunto de crear transparencia. Lo que siempre pueden hacer es presentar los probables efectos de opciones alternativas en materia de políticas y presentar supues-

tos, juntamente con los riesgos y beneficios potenciales asociados. Pueden también identificar las malas prácticas administrativas y de gestión, señalar sus costos y el costo de oportunidad. Corresponde después a otras personas actuar en consecuencia. No es un mal servicio a la sociedad y vale la pena dedicar a en ello una vida profesional. Créase o no, a veces hasta puede resultar ser apasionante.

Informe Temático 1

VIH/SIDA: GESTIÓN DE LAS CONSECUENCIAS FINANCIERAS DE UNA PANDEMIA EN EL CONTEXTO DE UN PAÍS EN DESARROLLO¹

De manera más inmediata y mucho más dramática que el envejecimiento, la pandemia del VIH/SIDA plantea un tremendo desafío a la gestión financiera de los sistemas nacionales de protección social. Este Informe Temático entra en un nuevo territorio de la gobernanza financiera de la protección social, puesto que pretende, aunque sólo sea a título de un modelo simplificado de presupuesto social, evaluar primero los efectos potenciales del VIH/SIDA en los regímenes nacionales de protección social y simular después posibles mecanismos para hacerle frente. Presenta el impacto del VIH/SIDA en las variables demográficas y económicas que influyen, a su vez, en las finanzas de los regímenes de protección social. El análisis se lleva a cabo a través del caso de Arolandia, un país hipotético duramente golpeado por VIH/SIDA. El Informe Temático compara diferentes hipótesis de trabajo escenarios, con y sin VIH/SIDA, a efectos de mostrar las posibles repercusiones de los diversos factores que intervienen en el presupuesto social del país.

1. INTRODUCCIÓN

Según las estimaciones conjuntas del Programa de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) y de la Organización Mundial de la Salud (OMS), al finalizar el año 2000, unos 36,1 millones de

¹ Es ésta una versión ampliada de Cichon y Plamondon (2001). El documento original se limitó a los efectos de la pandemia en los sistemas de pensiones.

personas vivían con el VIH; a escala mundial, 3 millones de personas murieron de SIDA ese mismo año, y el número de huérfanos por el SIDA se estableció en 12 millones. La situación no está mejorando: en el año 2000, unos 5,3 millones de personas se infectaron con el VIH.

El 95% de las personas con VIH/SIDA viven en el mundo en desarrollo. Esta proporción lleva el camino de aumentar a medida que las tasas de infección sigan subiendo en países en los que la pobreza, los deficientes sistemas sanitarios y los recursos limitados para la prevención y la asistencia agravan el problema. El África subsahariana es la región más afectada. El SIDA es actualmente la causa principal de muerte en África y es responsable de una de cada cinco muertes. La esperanza de vida en el África austral, que había aumentado de 44 años, a comienzos de la década de 1950, a 59 años, a comienzos de la década de 1990, lleva camino de descender a 45 años entre 2005 y 2010 por causa del VIH/SIDA. La enfermedad afecta también a otras partes del mundo: en Asia, por ejemplo, se produjeron en 2000 medio millón de muertes por el SIDA.

El impacto socioeconómico del VIH/SIDA es inmenso, dado que los más afectados están en el grupo de edades de 15-49 años, el grupo de edad más productivo económicamente y sexualmente más activo. Países como Botswana, Namibia, Swazilandia y Zimbabwe se encuentran entre las naciones más duramente golpeadas, donde entre el 20 y el 26% de personas entre los 15 y los 49 años de edad viven con el VIH/SIDA. El resultado es un aumento de las tasas de morbilidad y mortalidad, un descenso del crecimiento de la población y una reducción de la oferta de mano de obra. A medida que el VIH/SIDA afecta a la magnitud y a la calidad de la fuerza laboral, plantea problemas siempre crecientes para los responsables del comercio y de la política económica. Sus costos directos e indirectos para el comercio y para la economía de estos países en su conjunto se tambalean.

El número de unidades familiares que han quedado sin la «generación intermedia» activa lleva el camino de aumentar marcadamente en el mundo en desarrollo. Las muertes por SIDA modificarán completamente la estructura de edades de la población en algunos países, afectando principalmente a los muy jóvenes y a la población de edades entre los 20 y los 49 años. Aun cuando pueda esperarse que las medidas preventivas hagan más lenta la propagación de la epidemia, la forma de la pirámide ordinaria de población se verá modificada por completo y el SIDA afectará con toda certeza el panorama demográfico en las próximas décadas venideras.

En consecuencia, el VIH/SIDA puede tener un impacto significativo, tanto en los ingresos como en los gastos de los programas de seguridad social en los países en desarrollo.

2. PRESENTACIÓN DE AFROLANDIA

El impacto del VIH/SIDA se ilustrará aquí utilizando un caso hipotético, Afrolandia, un país en desarrollo que tiene una alta prevalencia del VIH/SIDA. Sus características se resumen a continuación.

2.1. Población

Afrolandia tiene una población de 14,8 millones (cifras de 2000). Es un país joven, puesto que el 43% de la población total está por debajo de los 15 años de edad y solamente el 5% tiene 60 o más años. La tasa total de fertilidad es de 5,1 hijos por mujer.

En Afrolandia son actualmente 700.000 las personas infectadas por el VIH. Se estima que el 10% de la población adulta (grupo de edad 15-49 años) es seropositiva. El SIDA causó 72.000 muertes en 2000. Sin el VIH/SIDA, la esperanza de vida al nacer sería de 56 años para los varones y de 59 para las mujeres, pero en razón de la enfermedad se ha producido un descenso hasta los 49 y los 54 años, respectivamente. Se supone que la incidencia del VIH/SIDA alcanzará su punto máximo en 2010 y que las medidas preventivas darán lugar a una desaparición gradual del SIDA a lo largo del período 2010-50.

2.2. Economía

El PIB de Afrolandia está creciendo actualmente a una tasa del 5% y la productividad por trabajador al 1,2% anual. Las tasas de actividad de la mano de obra son del 76% para los varones, y del 63% para las mujeres; el desempleo se sitúa en el 13%. Se estima que el 20% de la mano de obra está en el sector informal. La inflación es baja (2% anual).

2.3. Programas sociales

El régimen de pensiones de Afrolandia se introdujo hace 30 años. La legislación sobre la seguridad social dispone la cobertura de toda la mano de obra, pero, debido a problemas de recaudación y al tamaño del sector informal, sólo el 34% de la mano de obra total (tanto de hombres como de mujeres) paga en realidad cotizaciones al régimen. La tasa actual de cotización es del 8,0% del ingreso asegurado. El gasto en pensiones representa el 1,1% del PIB (cifras de 2000).

El gasto en salud representa el 3,5% del PIB (1,4% del sector público y 2,1% del sector privado). Otros programas sociales constituyen

anualmente el 1,5% del PIB, incluidos seguro de desempleo, prestaciones de enfermedad y maternidad, un programa de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, prestaciones familiares financiadas con impuestos y un programa limitado de asistencia social.

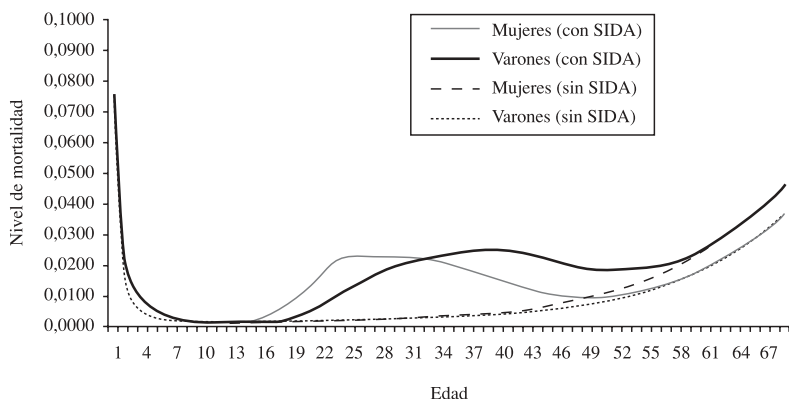
3. IMPACTO DEMOGRÁFICO

3.1. Mortalidad

El SIDA provocará un aumento de la mortalidad en dos grupos en edad críticos: los muy jóvenes (0-4 años) y los adultos jóvenes (15-49 años). Sus tasas de mortalidad aumentarán de manera espectacular. La Figura IT1.1, muestra las tasas de mortalidad en Afromlandia proyectadas para 2010. En nuestro ejemplo, el año 2010 representa el punto máximo del número de muertes por SIDA.

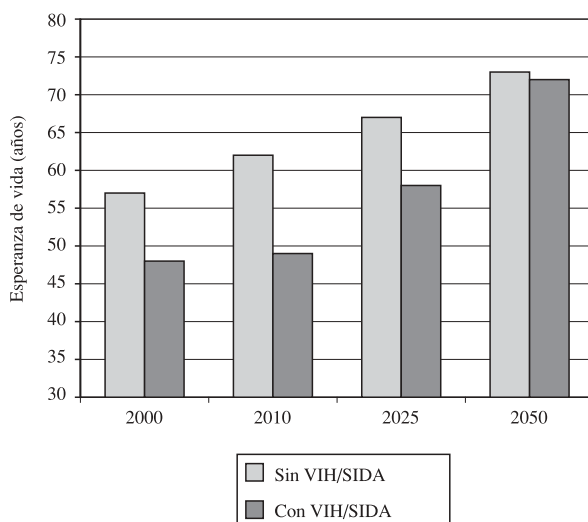
Las muertes adicionales debidas al SIDA se concentran entre las edades comprendidas entre los 15 y los 50 años. Es probable que la mortalidad extraordinaria de los hombres aparezca en edades ligeramente más altas que la de las mujeres. La mortalidad extraordinaria en edades muy tempranas (0-4 años) es consecuencia de la transmisión del VIH de madres a hijos.

Figura IT1.1
TASAS DE MORTALIDAD EN AFROLANDIA, 2010
(con y sin SIDA)



Fuente: OIT.

Figura IT1.2
ESPERANZA DE VIDA PROYECTADA PARA HOMBRES
EN AFROLANDIA, 2000-50 (con y sin VIH/SIDA)



Fuente: OIT.

Estos cambios en la mortalidad ejercerán un gran impacto en la esperanza de vida al nacer. En una hipótesis de trabajo sin VIH/SIDA, se supone que la esperanza de vida al nacer crecerá de modo gradual y continuamente desde su nivel de 56 años en 2000, para los hombres y de 59 años para las mujeres, a 72 y 77 años, respectivamente, en 2050. Si se tiene en cuenta el VIH/SIDA, la esperanza de vida no mejora antes de 2010; comienza después a aumentar nuevamente, acercándose a valores «no SIDA» sólo en 2050 (véase la Figura IT1.2).

3.2. Fertilidad

El VIH/SIDA también puede afectar a la fertilidad, dado que más mujeres se convertirán en viudas, y muchas de ellas ya no tendrán hijos. La disminución de las tasas de fertilidad también puede ser el resultado del mal estado de salud de las mujeres infectadas por el VIH o de su decisión de no tener hijos.

En nuestra hipótesis de trabajo base de Afrolandia (sin el impacto del VIH/SIDA), se supuso que la tasa total de fertilidad caería del 5,1 en 2000 al 2,1 en 2025 y que se mantendría en ese nivel en lo sucesivo. En la hipótesis de trabajo que tiene en cuenta el impacto de la epidemia,

se supone que el nivel final de 2,1 hijos por mujer se alcanzaría más rápidamente, en 2010, en lugar de en 2025.

3.3. Efecto total en la estructura proyectada de la población

Combinando los efectos del VIH/SIDA en la mortalidad y en la fertilidad, el impacto global en la población proyectada puede ser en realidad muy significativo. La Figura IT1.3 muestra la estructura de la población con y sin VIH/SIDA, utilizando pirámides de población. En el escenario de «no VIH/SIDA», la población total de Afromlandia aumentaría de 14,8 millones, en 2000, a 34,1 millones, en 2050, lo que representaría un crecimiento medio anual del 1,7%. Con el efecto del VIH/SIDA, la población sería sólo de 22,6 millones en 2050, debido al menor número de nacimientos y a una mortalidad más alta. Para 2025, podemos observar el efecto combinado de una fertilidad más baja y de una mortalidad infantil más elevada en la población de menos de 20 años, que representa la futura mano de obra y los cotizantes a la seguridad social. La Figura IT1.3 muestra también que la mortalidad por causa del SIDA impedirá que un gran porcentaje de la población llegue a la edad de jubilación.

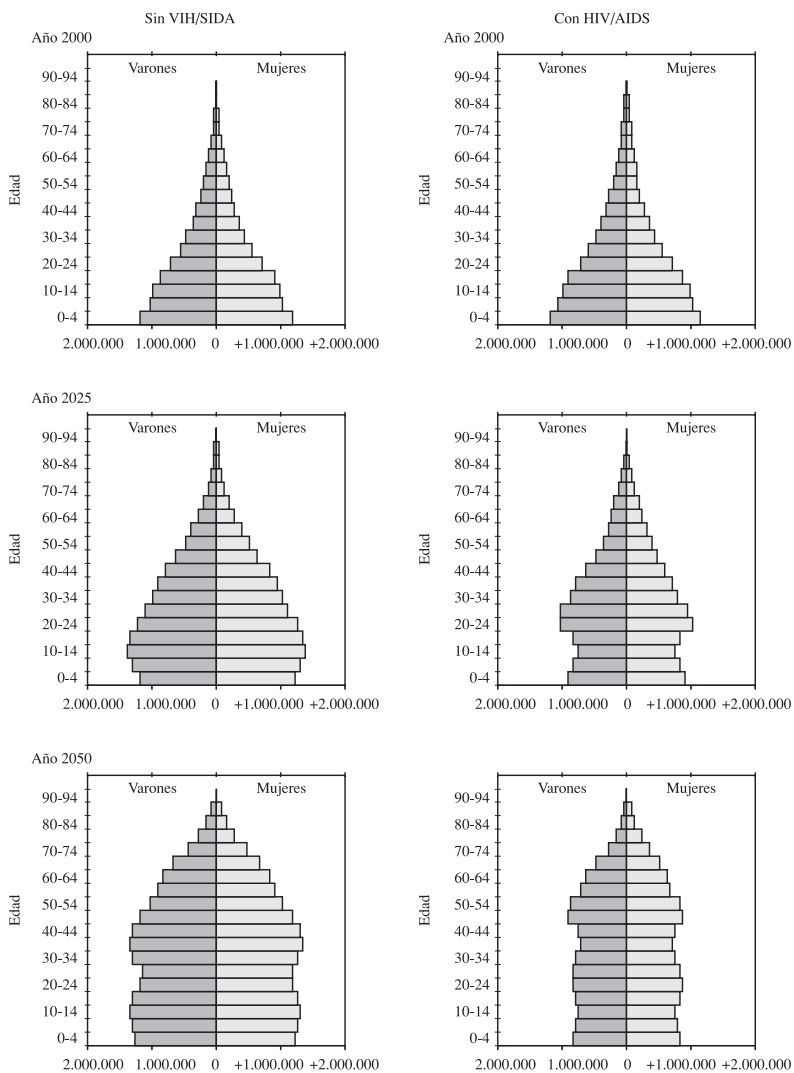
4. IMPACTO ECONÓMICO

4.1. Consideraciones generales

Los efectos macroeconómicos del VIH/SIDA son difíciles de evaluar. Son sensibles a los supuestos sobre la manera en que el VIH/SIDA afectará a las tasas de ahorro y de inversión. Si los costos relacionados con la epidemia se financian del ahorro, entonces la disminución de las inversiones podrían dar lugar a un descenso significativo del crecimiento económico. El impacto del VIH/SIDA depende también de si los empleados con una mayor educación se verán más afectados que otros. En el sur de África, por ejemplo, existe en general un excedente de mano de obra no cualificada y una escasez de determinadas categorías de mano de obra cualificada. Si la epidemia se localiza principalmente entre los miembros no cualificados y fácilmente sustituibles de la mano de obra, tendrá entonces un impacto menor que si se localizara entre trabajadores altamente calificados y, por tanto, difíciles de sustituir (véase Stover y Bollinger, 1999, y Sehgal, 1999).

Una alta proporción de la población infectada por el VIH se encuentra en el grupo de edades situado entre los 20 y los 49 años. Si se supone que las tasas de actividad de la mano de obra permanecen en gran parte

Figura IT1.3
PIRÁMIDES DE POBLACIÓN, AFROLANDIA, 2000-50



Fuente: OIT.

inalteradas por el VIH/SIDA, esto implicaría que la mano de obra sería proporcionalmente más reducida, debido a la disminución de la población de ese grupo de edades. Pero es probable que el VIH/SIDA afecte a la distribución por edad y por género de la fuerza de trabajo, dado que un número creciente de viudas y de huérfanos buscaría trabajo. Además, el hecho de que una alta proporción de la población infectada por el VIH se encuentre en el grupo de edades situado entre los 20 y los 49 años, tiene como consecuencia una mayor presión para la entrada precoz de niños en la mano de obra y para la jubilación anticipada de las personas infectadas, así como para una salida más tardía de las personas no infectadas.

La sustitución de los trabajadores calificados será difícil y lo más probable es que permanezca incompleta, dando lugar a una disminución del PIB. En teoría, el capital y la tecnología podrían sustituir a la oferta reducida de mano de obra. Pero esto no siempre es posible, especialmente si se cuenta con pocos técnicos y con sistemas inadecuados de adaptación del equipamiento y de modificación o mantenimiento de la tecnología importada.

Existen pruebas de que con los ya elevados desempleo y subempleo en muchos países, el impacto económico de una oferta reducida de mano de obra se verá compensado por personas que buscan trabajo. En algunos casos, la importación de mano de obra de países vecinos también puede atenuar el golpe. Sin embargo, aunque el desempleo sea alto, no siempre es posible hacer coincidir la demanda de recursos humanos con la oferta de mano de obra disponible, en cuanto a capacitación y experiencia.

Dado que una gran proporción de la población infectada por el VIH se encuentra en el grupo de edad productiva y reproductiva, el impacto en la productividad, en los costos y en el entorno económico es considerable. Es probable que los empleadores afronten costos laborales más elevados, debido a la baja productividad, al absentismo, a la escasez de mano de obra, a la disminución de las horas de trabajo, a las licencias de enfermedad y a otras prestaciones, a la jubilación anticipada y a los costos de formación adicionales. Tanto los trabajadores con un buen nivel educativo/cualificados como los poco educados/no cualificados, se ven afectados. Incluso los trabajadores sanos pasan ahora más tiempo fuera del trabajo visitando a los enfermos o asistiendo a los sepelios de familiares o de colegas.

Las muertes por SIDA dan lugar directamente a un descenso del número de trabajadores disponibles. Si los trabajadores más jóvenes y con menos experiencia sustituyen a los trabajadores con experiencia, la productividad se ve reducida. La escasez de trabajadores da lugar a salarios más altos y, en consecuencia, a costos de producción más ele-

vados. Todo ello puede redundar en una pérdida de competitividad internacional y, finalmente, en una escasez de divisas.

El descenso en el número de personas empleadas puede ocasionar una reducción de los ingresos del gobierno y la disminución del ahorro privado, provocando un descenso del ahorro general y de la acumulación de capital, que tiene un efecto de descenso de la creación de empleo en el sector formal. Algunos trabajadores se verán expulsados de puestos de trabajo altamente remunerados del sector formal a otros con baja remuneración en el sector informal.

El crecimiento económico se verá negativamente afectado por todos estos factores. Diversos estudios han hecho estimaciones del declive esperado en el crecimiento del PIB. Un primer estudio del Banco Mundial sobre el impacto macroeconómico del SIDA en 30 países subsaharianos predijo una disminución de la tasa anual de crecimiento del PIB de entre el 0,8 y el 1,4% anual.

Tabla IT1.1

**CRECIMIENTO FUTURO SUPUESTO DEL PIB
EN AFROLANDIA (%), 2000-2049 (con y sin VIH/SIDA)**

<i>Sin VIH/SIDA</i>		<i>Con VIH/SIDA</i>	
<i>Año</i>	<i>Crecimiento del PIB</i>	<i>Año</i>	<i>Crecimiento del PIB</i>
2000-04	5,0	2000-04	3,0
2005-09	4,5	2005-09	3,0
2010-19	4,0	2010-19	3,0
2020-29	3,5	2020-35	3,0
2030-39	3,0	2036-39	2,5
2040-49	2,5	2040-49	2,0

Fuente: Cálculos de la OIT.

4.2. Nuestros supuestos

Se supone que el VIH/SIDA ocasionará un descenso del crecimiento del PIB en Afrolandia, como se muestra en la Tabla IT1.1.

En lo que atañe a la productividad del trabajo, el escenario base supone que aumenta en un 1,2% anual. En el escenario con VIH/SIDA, se supone que crecerá sólo en el 1,0% anual hasta 2039 y que, a partir de entonces, volverá a alcanzar su antiguo nivel de 1,2%. Como simplificación, se supone que los aumentos de los salarios siguen al aumento de la productividad.

En lo que respecta al impacto del VIH/SIDA en la oferta de mano de obra, se supone que las tasas de actividad de los hombres serán más bajas en todas las edades, excepto en el grupo de edades entre los 15 y los 19 años. En cuanto a las mujeres, la necesidad de que niños y viudas busquen trabajo traería consigo un aumento de sus tasas de actividad en todas las edades por debajo de los 44 años. En combinación con un crecimiento más bajo del PIB, la tasa de desempleo (en el escenario con SIDA) aumentará del 14% en 2000 al 20% en 2015, y disminuirá después debido al descenso de la población total, como consecuencia de las muertes causadas por el SIDA². En el Anexo IT1-A1 se presentan en detalle los supuestos económicos para los diferentes escenarios.

4.3. Consecuencias económicas globales

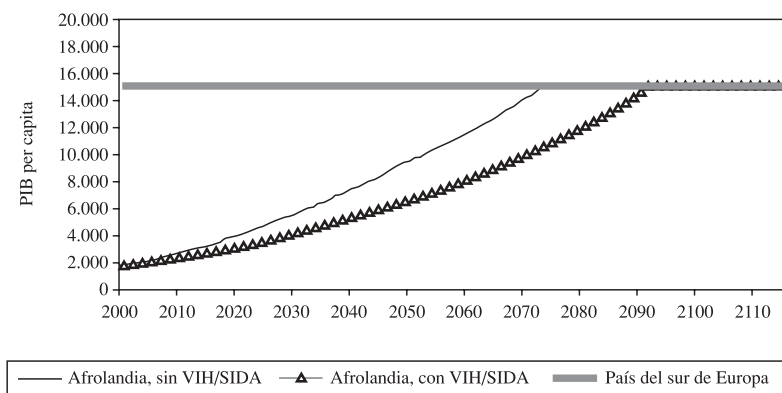
Las consecuencias económicas globales de los supuestos antes indicados en el desarrollo económico y en el nivel de vida son sumamente dramáticas. Sin embargo, sólo pueden estimarse utilizando un indicador bruto. Pueden medirse por la duración estimada del tiempo que necesitaría Afolandia para alcanzar el nivel de vida de un típico país del sur de Europa (véase la Figura IT1.4). El PIB per cápita medido en paridades de poder adquisitivo se utiliza aquí como un indicador bruto del nivel de vida y como una medida del desarrollo económico. Se supone aquí que el PIB per cápita de Afolandia, de 720 dólares estadounidenses en el año 2000, refleja una paridad del poder adquisitivo de 1.700 dólares³. La paridad inicial del poder adquisitivo del PIB (en 2000) en nuestro país de comparación del sur de Europa, es de 15.000 dólares (similar al de Portugal). Suponemos que el PIB de Afolandia sigue las vías de crecimiento descritas para los escenarios 1 y 2. Los diferentes supuestos de crecimiento entre el país europeo de la comparación y Afolandia conducen a un lento acercamiento de Afolandia (en términos de PIB per cápita medido en paridades de poder adquisitivo) al nivel actual del PIB del país de la comparación.

Según estos supuestos, sin VIH/SIDA, Afolandia necesitaría unos 74 años para alcanzar el nivel actual del PIB del país comparado. Éstas son, en sí mismas, malas noticias, pero lo más probable es que la enfer-

² La tasa de desempleo de muchos países en desarrollo es considerablemente más alta, alcanzando algunas veces el 40% o más. En ese contexto, nuestros supuestos podrían parecer optimistas. Sin embargo, como se describió antes en el contexto del SIDA, el elevado desempleo, combinado con la baja calificación de la mano de obra, puede dar lugar a una sustitución más fácil de las personas que mueren de SIDA con personas procedentes de las filas de los desempleados o del sector informal. En consecuencia, el mantenimiento voluntario de la tasa de desempleo a un nivel bajo, puede generar un impacto mayor del SIDA en el sistema de seguridad social.

³ Tal relación entre los dos indicadores se observa, por ejemplo, en Costa de Marfil.

Figura IT1.4
PIB PER CÁPITA PROYECTADO PARA AFROLANDIA
Y UN PAÍS DEL SUR DE EUROPA, 2000-2110



Fuente: Cálculos de la OIT.

medad alargue otros 18 años el plazo para ponerse al día. Si bien cabe confiar en que la puesta al nivel económico de un país industrializado podría avanzar con mayor rapidez, uno debe suponer que el VIH/SIDA retrasa el avance de esos países en desarrollo de rápido crecimiento en casi dos décadas. En nuestra opinión, esta estimación es bastante optimista.

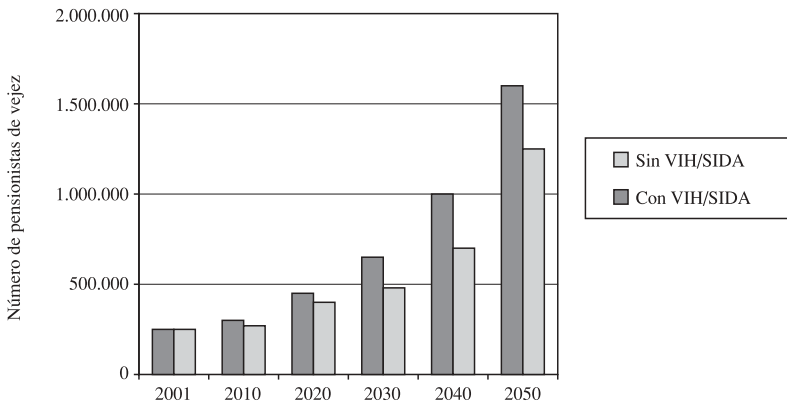
5. IMPACTO DEL VIH/SIDA EN LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

5.1. Pensiones

El impacto del VIH/SIDA en los regímenes de pensiones puede considerarse desde dos ángulos. Por el lado del gasto, se espera que la epidemia reduzca el número de pensiones de vejez a largo plazo, pero que, a corto plazo, aumente el número de pensiones de invalidez y de sobrevivientes. Por el lado del ingreso, la epidemia ejercerá un impacto en el régimen en la medida en que el descenso en las cifras globales de la población provoquen una disminución del número de personas con empleo y en que las personas empleadas afectadas por el VIH/SIDA pertenezcan al grupo de cotizantes al régimen. La realidad en la mayoría de los países en desarrollo es que la cobertura real de los regímenes de seguridad social está lejos de ser completa y puede suponerse que, en algunos casos, nuevos cotizantes sustituirán, al menos parcialmente, a

los que mueran de SIDA. Se desconoce, sin embargo, el alcance de esta sustitución. Hemos optado, en consecuencia, por analizar dos escenarios para el impacto del SIDA en el número de cotizantes al régimen de Afrolandia: un escenario con sustitución cero y un escenario con sustitución total.

Figura IT1.5
NÚMERO PROYECTADO DE PENSIONISTAS DE VEJEZ
EN EL RÉGIMEN DE AFROLANDIA, 2000-50
(con y sin VIH/SIDA)



Fuente: Cálculos de la OIT.

5.1.1. Pensiones de vejez

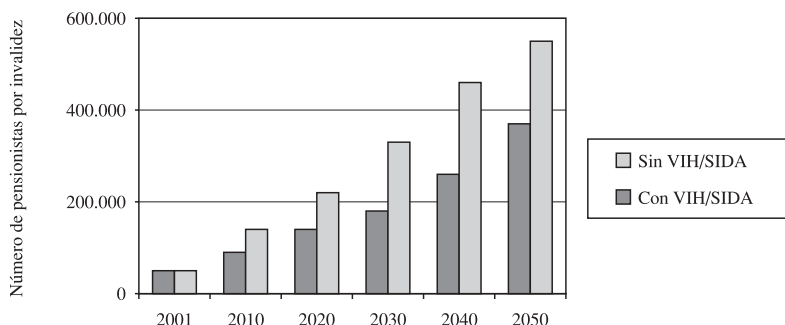
Como se muestra en la Figura IT1,5, el impacto del VIH/SIDA en las pensiones de vejez varía con el tiempo. Al principio, su número permanecerá casi inalterado, debido a que la enfermedad afecta, sobre todo, a las personas menores de 50 años. Sin embargo, cuando las generaciones que actualmente se encuentran por debajo de los 50 años lleguen a la edad de jubilación, el régimen debería experimentar un descenso en el número de pensionistas de vejez.

5.1.2. Pensiones de invalidez

El número de pensiones de invalidez se verá afectado por los siguientes factores:

- La incidencia de nuevos casos de invalidez lleva camino de aumentar como consecuencia de la incapacidad de trabajar de las personas afectadas por el SIDA en la fase terminal de la enfermedad. El impacto en la incidencia de nuevas pensiones dependerá

Figura IT1.6
NÚMERO PROYECTADO DE PENSIONISTAS DE INVALIDEZ
EN EL RÉGIMEN DE AFROLANDIA, 2000-50
(con y sin VIH/SIDA)



Fuente: Cálculos de la OIT.

de la duración del período de espera antes de pagarse la pensión. En los países en desarrollo, el período de tiempo entre el inicio de la incapacidad por el SIDA y el momento del fallecimiento es relativamente corto, debido a que, a menudo, los medicamentos que prolongan la vida no están disponibles. Por consiguiente, puede suceder que sólo unas pocas personas lleguen a tiempo para solicitar la pensión de invalidez y recibir las prestaciones.

- La duración media de las pensiones de invalidez disminuirá por la celeridad con que evoluciona la enfermedad y la rapidez con que llega la muerte.

La Figura IT1.6 presenta un posible escenario que supone que la incidencia de la invalidez, con SIDA, se multiplica por un factor de 5,0 desde 2000 hasta 2010, y que va descendiendo gradualmente hasta 1,0 entre 2010 y 2050. Para establecerlo, hemos supuesto que los que después mueren de SIDA son elegibles para una pensión de invalidez, al menos durante un breve período antes de fallecer. Se supone también que la duración de la pensión de invalidez se reduce para los que están afectados por el SIDA. Se entiende, además, que las tasas de mortalidad de los pensionistas por invalidez son cinco veces más altas que en el escenario base, desde 2000 a 2010, y que este factor descenderá gradualmente en lo sucesivo hasta 1,0 en 2050.

5.1.3. Prestaciones de sobrevivientes

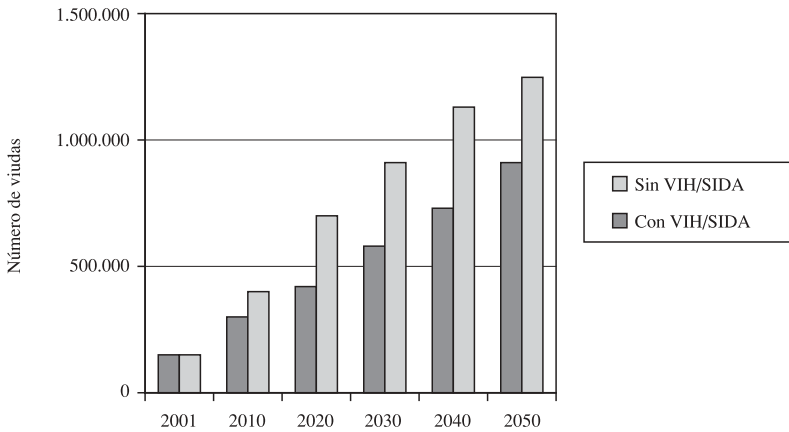
En lo que respecta a las prestaciones de sobrevivientes, el SIDA ocasionará un aumento del número de viudas y de viudos, así como de

huérfanos (véanse las Figuras IT1.7 e IT1.8). Si el régimen prevé asignaciones de sepelio, el gasto aumentará para esta prestación concreta.

La duración de las pensiones de sobrevivientes debería disminuir, puesto que es alta la probabilidad de que los sobrevivientes hayan sido infectados por el VIH antes del fallecimiento de la persona asegurada.

Figura IT1.7

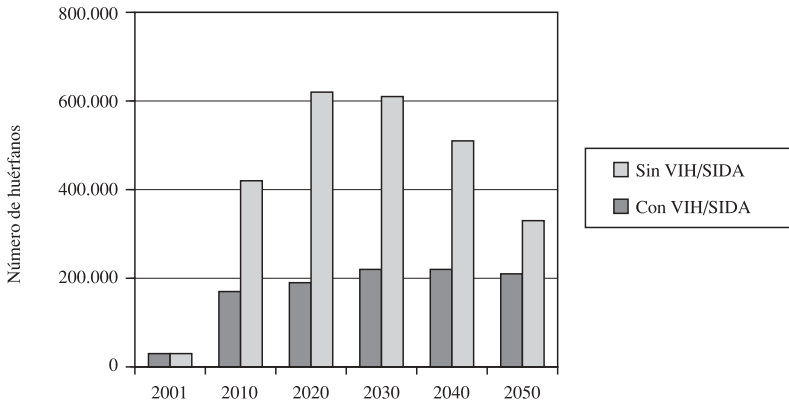
NÚMERO PROYECTADO DE VIUDAS EN EL RÉGIMEN DE AFROLANDIA, 2000-50 (con y sin VIH/SIDA)



Fuente: Cálculos de la OIT.

Figura IT1.8

NÚMERO PROYECTADO DE HUÉRFANOS EN EL RÉGIMEN DE AFROLANDIA, 2000-50 (con y sin VIH/SIDA)



Fuente: Cálculos de la OIT.

En lo que respecta a las pensiones de huérfanos, el incremento de su número es proporcionalmente mayor que el que tiene lugar en el caso de las pensiones de viudedad, ya que la muerte de la persona asegurada sucede a una temprana edad, en el tiempo en que hay más hijos dependientes menores de 20 años en la unidad familiar.

5.1.4. Impacto en los ingresos del régimen

El VIH/SIDA ejercerá un impacto en los ingresos del régimen, en la medida en que afecta al número de cotizantes y a sus ingresos medios en concepto de cotizaciones. Para nuestra simulación sobre Afrolandia, hemos preparado varios escenarios con respecto al impacto del VIH/SIDA en el número de cotizantes. El escenario 1 es el básico, sin VIH/SIDA. En el escenario 2 transferimos directamente al régimen de pensiones la disminución del número de trabajadores, manteniendo constante el porcentaje de trabajadores cubiertos por el régimen (tasas constantes de cobertura por edades específicas). En el escenario 3, el número de cotizantes permanece invariable, de manera que el ingreso del régimen no se ve afectado; se supone, además, que la mano de obra está en gran parte desempleada y que es fácilmente sustituible (no cualificada). El escenario 4 congela el número de cotizantes en su nivel del 2000, suponiendo que las muertes por SIDA y un crecimiento económico más débil impiden el aumento de la población cubierta.

5.1.5. Impacto global en el costo del régimen

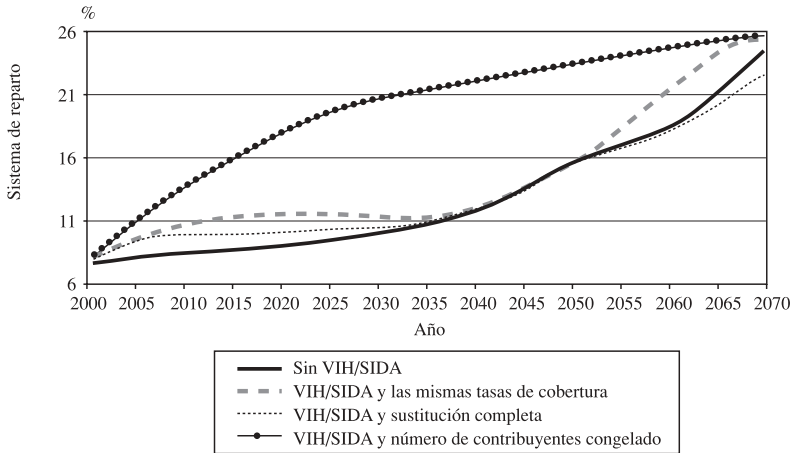
El impacto global del VIH/SIDA en el costo de un régimen de pensiones de la seguridad social variará con el tiempo. En el corto plazo, las pensiones adicionales de invalidez y sobrevivientes aumentarán el gasto y el VIH/SIDA puede reducir el número de cotizantes en razón de su muerte o de su incapacidad para trabajar. A más largo plazo, se espera que con el VIH/SIDA disminuya el número de personas que llegan a la edad de jubilación, rebajando, de este modo, el gasto relacionado con las pensiones de vejez.

En el escenario menos favorable (niveles de participación congelados), la tasa del sistema de reparto aumentará de manera espectacular desde su nivel actual del 7,7% al 20% en 2030, y probablemente al 23% en 2050. Por otra parte, si se supone que nuevos cotizantes al régimen sustituyen rápidamente a los que mueren de SIDA (escenario 3), el impacto sobre el costo total se atenuará ligeramente con una tasa de sistema de reparto de menos del 12% durante los 40 años siguientes. La Figura IT1.9 presenta el costo del sistema de reparto del régimen en los diferentes escenarios.

Puede ser de ayuda comparar la prima media general (PMG) en los diversos escenarios. La PMG se define aquí como la tasa constante de cotización necesaria para financiar todas las prestaciones del régimen a lo largo del período 2000-2050. En el escenario base (escenario 1), sin el impacto del VIH/SIDA, el PMG sería del 10,3%, y aumentaría en el escenario 2 hasta el 11,4%. Ello significa que en los próximos 50 años se requeriría un aumento inmediato y constante de la tasa de cotización del 1,1%. Por otra parte, si se supone que el VIH/SIDA no afecta al número de cotizantes, debido a la sustitución completa de la mano de obra (escenario 3), la PMG aumentaría entonces al 11,0% (en comparación con el 10,3% del escenario base). En el escenario 4, el menos favorable de todos, la PMG sería del 16,5% durante los 50 años siguientes.

Figura IT1.9

**COSTO DEL RÉGIMEN CON SISTEMA DE REPARTO
EN AFROLANDIA BAJO DIVERSOS ESCENARIOS**



Fuente: Cálculos de la OIT.

5.1.6. Impacto en las tasas de cotización

Como se mencionó en la presentación de Afrolandia, la tasa actual de cotización del 8% se consideró suficiente, en ausencia del VIH/SIDA, para sostener el régimen hasta 2027. La presencia de la enfermedad cambiará el panorama y obligará a un temprano aumento de la tasa de cotización en razón del déficit a corto plazo producido por un mayor gasto y

por la posible contracción del número de cotizantes. La Tabla IT1.2 presenta las tasas de cotización en los diferentes escenarios. La tasa inicial es la actual, el 8,0%. Cuando ya no sea suficiente, aumentará todo lo que sea preciso para cubrir el costo del sistema de reparto del régimen.

En el escenario 2, en el que el VIH/SIDA afecta al número de cotizantes en la misma proporción que a toda la mano de obra, se observa que la tasa de cotización del 8,0% ya era insuficiente en 2000. La tasa de cotización ha de crecer gradualmente hasta alcanzar el 10,5% en 2010 para poder hacer frente al patrón creciente del gasto y a una base salarial más baja, como consecuencia del VIH/SIDA. El escenario 3, en el que el VIH/SIDA no afecta al número de cotizantes, requiere también un aumento más acelerado de la tasa de cotización (en comparación con el escenario base, sin VIH/SIDA), pero a un ritmo más lento que el del escenario 2. En el peor escenario, la tasa de cotización tendría que subir rápidamente hasta el 17,3% en 2020 y hasta el 23,2% en 2050.

Tabla IT1.2
TASAS DE COTIZACIÓN REQUERIDAS (%), AFROLANDIA, 2000-50
(con y sin VIH/SIDA)

<i>Año</i>	<i>Escenario 1</i>	<i>Escenario 2</i>	<i>Escenario 3</i>	<i>Escenario 4</i>
2000	8,0	8,2	8,0	8,3
2001	8,0	8,5	8,2	8,9
2002	8,0	8,8	8,6	9,6
2003	8,0	9,1	9,0	10,4
2004	8,0	9,4	9,3	11,1
2005	8,1	9,6	9,5	11,7
2010	8,4	10,5	10,1	14,1
2020	9,0	11,7	10,1	17,3
2030	10,0	11,3	10,7	19,9
2040	11,8	11,7	12,0	21,6
2050	15,5	15,2	15,2	23,2

Fuente: Cálculos de la OIT.

5.1.7. Otros ordenamientos de pensiones

En el análisis precedente se utilizó el ejemplo de un típico régimen de pensiones de prestación definida. Otros ordenamientos se verán afec-

tados por el VIH/SIDA de diferente manera. El Anexo IT1-A2 presenta el impacto del SIDA en el contexto de un ordenamiento de cotización definida (o Fondo de Previsión), analizando la manera en que este tipo de régimen está equipado para abordar el problema del VIH/SIDA.

5.2. Salud

Es evidente que el sector de la salud está directamente afectado por el VIH/SIDA. Los gastos en salud relacionados con la enfermedad pueden dividirse en asistencia curativa y en prevención. La asistencia sanitaria puede estar a cargo del sector público, del sector privado o de donantes.

En el caso particular de Arolandia, se supone que todo el gasto público en salud se financia con los ingresos generales y que no existe un régimen nacional de seguro de enfermedad. En base a los datos del Banco Mundial para diversos países africanos, suponemos que el costo anual de la asistencia médica relacionada con el VIH/SIDA por individuo es igual a 1,5 veces el PIB per cápita. En Arolandia, esto se traduce en un gasto de 1.080 dólares por individuo afectado en 2000. Esta cifra debería permitir incluso el suministro de medicamentos antirretrovirales en regiones en las que el personal médico puede realizar un control adecuado de su aplicación. Se considera aquí que el gasto sanitario relacionado con el SIDA no varía mucho según la edad, debido a la naturaleza de la enfermedad y a su corta duración en los países en desarrollo. Se supone también que el sistema de prestación de asistencia sanitaria absorbe por completo la demanda adicional, es decir, que el sistema de provisión no está sujeto a restricciones de capacidad. Con respecto a las consecuencias financieras de la pandemia, ésta es decididamente una suposición prudente. Sustentándose en estos supuestos y en las tasas de prevalencia de SIDA asumidas para Arolandia, el gasto total en salud representaba, en 2000, el 2,5%

Tabla IT1.3

**GASTO PROYECTADO EN CUIDADOS DE SALUD
(como % del PIB), AFROLANDIA 2000-15 (con o sin VIH/SIDA)**

<i>Año</i>	<i>Sin VIH/SIDA</i>	<i>Con VIH/SIDA</i>
2000	2,5	3,5
2005	2,5	4,4
2010	2,5	4,9
2015	2,5	5,1

Fuente: Cálculos de la OIT.

del PIB, sin VIH/SIDA y el 3,5% del PIB teniéndose en cuenta el impacto del VIH/SIDA.

Para las proyecciones de la futura asistencia sanitaria, suponemos que, sin VIH/SIDA, el total permanece constante como porcentaje del PIB (2,5%). Suponiendo que el gasto relacionado con el VIH/SIDA aumenta al mismo ritmo que con el número de muertes por SIDA (proyectado según el modelo demográfico), el gasto total en sanidad en el contexto del VIH/SIDA aumentará del 3,5% del PIB de 2000, al 5,1% del PIB en 2015 (véase la Tabla IT1.3).

5.3. Seguro de desempleo

El programa de desempleo se verá afectado por el VIH/SIDA, puesto que la epidemia ralentizará el crecimiento económico y generará desempleo.

Tabla IT1.4
TASAS DE DESEMPLEO (%), AFROLANDIA, 2000-15
(con y sin VIH/SIDA)

Año	Sin VIH/SIDA	Con VIH/SIDA
2000	13	14
2005	12	17
2010	12	18
2015	13	20

Fuente: Cálculos de la OIT.

La Tabla IT1.4 presenta las tasas de desempleo utilizadas en nuestro escenario económico. Es preciso observar que, puesto que el VIH/SIDA conduce a una reducción de la población en edad laboral, después de 2015 la tasa de desempleo comenzaría a descender y, después de 2025, hacerse más baja que las tasas en el escenario sin VIH/SIDA (véase el punto 5 del Anexo IT1-A1).

Suponemos que Afrolandia ha introducido un régimen de seguro de desempleo financiado con las cotizaciones de empleadores y trabajadores que es igual al 1% de los salarios cubiertos. El VIH/SIDA provocará un aumento del desempleo, como se muestra en la Tabla IT1.4. Se supone que el desempleo en el sector formal y, por consiguiente, el desempleo registrado (y en consecuencia, las prestaciones de desempleo) seguirán el mismo patrón. Por tanto, la cotización del seguro de

desempleo tendrá que aumentar gradualmente del 1,0% del cubierto en 2000, al 1,5%, en 2015.

5.4. Prestaciones de corta duración

En nuestro ejemplo, las prestaciones de corta duración incluyen enfermedad, maternidad y accidentes y enfermedades laborales. Suponemos que el costo de las prestaciones de enfermedad aumentarán en un 50% como consecuencia del VIH/SIDA, del 0,5% de la nómina al 0,75% de la misma. Las prestaciones de maternidad (0,5% de la nómina en 2000) seguirán el descenso de la tasa de fertilidad como consecuencia del VIH/SIDA y el costo de las prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales no se verán afectadas, manteniéndose en el 1,0% de la nómina.

5.5. Prestaciones familiares

Se supone que las prestaciones familiares financiadas con impuestos no se verán afectadas por el VIH/SIDA. Un cambio en la estructura demográfica del país se vería compensado por un cambio en los montos de las prestaciones, de manera que se mantuviera el gasto global en el mismo nivel.

5.6. Asistencia social

Afrolandia tiene un programa de asistencia social básico cuyo gasto, financiado con cargo a los ingresos generales del gobierno, representa el 0,25% del PIB. Se supone que el VIH/SIDA aumentará la pobreza y que el gobierno tendrá que prestar apoyo a los necesitados debido a la pérdida del ingreso o a unos gastos más elevados en asistencia sanitaria personal. Se supone, además, que el programa de asistencia social tendría que pagar prestaciones monetarias adicionales de 500 dólares a 53.000 personas afectadas por el VIH/SIDA en el año 2000 y que este monto, indexado anualmente, sería pagadero a un número creciente de personas, en consonancia con nuestras proyecciones demográficas.

Con estos supuestos, el costo del programa de asistencia social se duplicaría en 2000 (del 0,25% al 0,50% del PIB), debido al VIH/SIDA, hasta alcanzar el 0,9% del PIB en 2015.

Tabla IT1.5
PRESUPUESTO SOCIAL DE AFROLANDIA
(como % del PIB) 2000-15 (sin VIH/SIDA)

	2000	2005	2010	2015
Gasto				
1. Pensiones	1,1	1,3	1,5	1,7
2. Salud	2,5	2,5	2,5	2,5
Pública	1,0	1,0	1,0	1,0
Privada	1,5	1,5	1,5	1,5
3. Desempleo	0,1	0,2	0,2	0,2
4. Prestaciones de corta duración	0,3	0,3	0,3	0,4
5. Prestaciones familiares	0,5	0,4	0,4	0,4
6. Asistencia social	0,2	0,2	0,2	0,2
Gasto social actual total	4,7	4,9	5,1	5,4
Cambio de reservas	0,2	0,2	0,1	0,0
Seguro de pensión	0,2	0,2	0,1	0,0
Seguro de enfermedad	0,0	0,0	0,0	0,0
Prestaciones de corta duración	0,0	0,0	0,0	0,0
Seguro de desempleo	0,0	0,0	0,0	0,0
Gasto social total	5,0	5,1	5,2	5,4
Ingreso				
Cotizaciones a la seguridad social	1,6	1,7	2,0	2,2
Seguro de pensión	1,1	1,3	1,5	1,6
Seguro de enfermedad	0,0	0,0	0,0	0,0
Prestaciones de corta duración	0,3	0,3	0,3	0,4
Seguro de desempleo	0,1	0,2	0,2	0,2
Ingreso de inversiones	0,2	0,2	0,2	0,2
Seguro de pensión	0,2	0,2	0,2	0,2
Seguro de enfermedad	0,0	0,0	0,0	0,0
Prestaciones de corta duración	0,0	0,0	0,0	0,0
Seguro de desempleo	0,0	0,0	0,0	0,0
Ingreso de los ingresos generales	3,2	3,2	3,0	3,1
Ingreso total	5,0	5,1	5,2	5,4

Fuente: Cálculos de la OIT.

6. PRESUPUESTO SOCIAL

Las Tablas IT1.5 e IT1.6 presentan el presupuesto social de Afro-landia sin y con el impacto del VIH/SIDA (véanse también las figuras IT1.10 e IT1.11). En el año 2000, sin VIH/SIDA, el gasto social total representaba el 5,0% del PIB, un 2,5% del cual se destinó a salud y un 1,1% a pensiones. Aumenta modestamente a lo largo de los quince años siguientes, del 5,0 al 5,4% del PIB, debido, sobre todo, al aumento del

Tabla IT1.6
PRESUPUESTO SOCIAL DE AFROLANDIA
(como % del PIB) 2000-15 (con VIH/SIDA)

	2000	2005	2010	2015
Gasto				
1. Pensiones	1,1	1,5	1,8	2,2
2. Salud	3,5	4,4	4,9	5,1
Pública	1,4	1,7	1,9	2,0
Privada	2,1	2,6	2,9	3,0
3. Desempleo	0,2	0,2	0,3	0,4
4. Prestaciones de corta duración	0,3	0,4	0,5	0,6
5. Prestaciones familiares	0,5	0,5	0,5	0,5
6. Asistencia social	0,5	0,7	0,8	0,9
Gasto social total actual	6,1	7,7	8,8	9,6
Cambio de reservas	0,2	0,2	0,2	0,1
Seguro de pensión	0,2	0,2	0,2	0,1
Seguro de enfermedad	0,0	0,0	0,0	0,0
Prestaciones de corta duración	0,0	0,0	0,0	0,0
Seguro de desempleo	0,0	0,0	0,0	0,0
Gasto social total	6,3	7,9	9,1	9,7
Ingreso				
Cotizaciones a la seguridad social	1,6	2,1	2,6	3,2
Seguro de pensión	1,1	1,5	1,8	2,2
Seguro de enfermedad	0,0	0,0	0,0	0,0
Prestaciones de corta duración	0,3	0,4	0,5	0,6
Seguro de desempleo	0,2	0,2	0,3	0,4
Ingreso de inversiones	0,2	0,2	0,2	0,2
Seguro de pensión	0,2	0,2	0,2	0,2
Seguro de enfermedad	0,0	0,0	0,0	0,0
Prestaciones de corta duración	0,0	0,0	0,0	0,0
Seguro de desempleo	0,0	0,0	0,0	0,0
Ingreso de los ingresos generales	4,5	5,6	6,2	6,3
Ingreso total	6,3	7,9	9,1	9,7

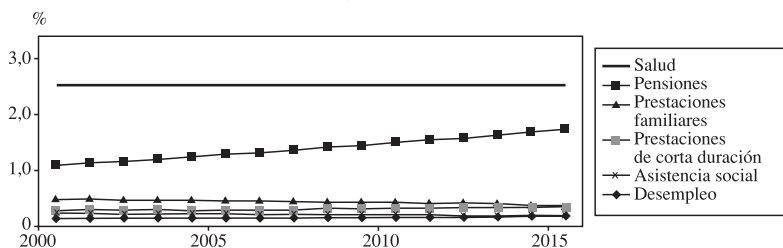
Fuente: Cálculos de la OIT.

gasto en pensiones. Dado que las pensiones se financian con las cotizaciones de la nómina de trabajadores y empleadores, la carga sobre los ingresos generales disminuye ligeramente durante el período, del 3,2 al 3,1% del PIB.

Con el VIH/SIDA, el panorama se distorsiona gravemente. El gasto en salud, que representa la partida principal del gasto social financiado con cargo a los ingresos generales, asciende del 3,5% del PIB en 2000 al 5,1% del PIB en 2015. La carga de las pensiones se duplica del 1,1

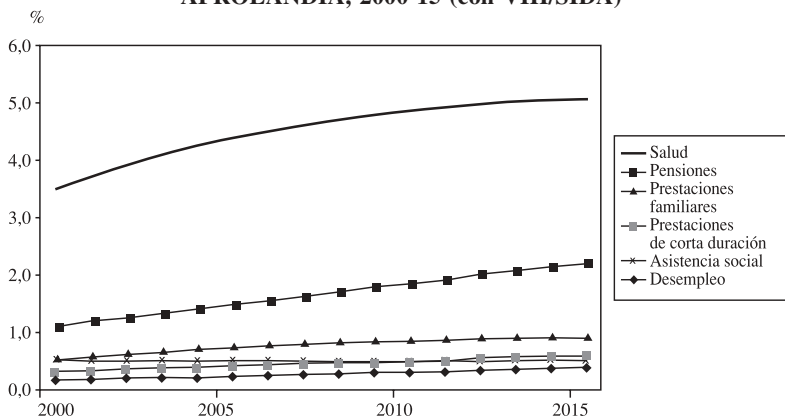
al 2,2% del PIB durante el mismo período. El impacto resultante del SIDA en los ingresos generales es tal que el gobierno ha tenido que financiar gastos por valor del 4,5% del PIB (en comparación con el 3,2%) en 2000 y tendrá que hacerlo por valor del 6,3% del PIB (en lugar del 3,1%) en 2015.

Figura IT1.10
PROYECCIÓN DEL GASTO SOCIAL (como % del PIB),
AFROLANDIA, 2000-15 (sin VIH/SIDA)



Fuente: Cálculos de la OIT.

Figura IT1.11
PROYECCIÓN DEL GASTO SOCIAL (como % del PIB),
AFROLANDIA, 2000-15 (con VIH/SIDA)



Fuente: Cálculos de la OIT.

La suma de todos los componentes del gasto social pone de manifiesto que el VIH/SIDA ejercerá un enorme impacto en los regímenes financiados por el gobierno y podrá causar graves problemas presupuestarios.

7. IMPACTO DEL VIH/SIDA EN EL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO

En nuestro escenario hipotético, los impuestos generales recaudados en Afrolandia representan el 15% del PIB y, en 2000, esos impuestos pudieran financiar todos los gastos del gobierno no relacionados con la seguridad social y la salud. Se supone que el 60% de los ingresos fiscales procede de la tributación indirecta sobre el consumo (que sigue al crecimiento del PIB) y que el 40% lo hace de los impuestos directos que siguen al ingreso por cotizaciones del régimen público de pensiones.

Tabla IT1.7
PRESUPUESTO DEL GOBIERNO (como % del PIB),
AFROLANDIA, 2000 y 2015 (con y sin VIH/SIDA)

	2000		2015	
	Sin VIH/SIDA	Con VIH/SIDA	Sin VIH/SIDA	Con VIH/SIDA
Ingresos				
Impuestos	15,0	15,0	17,5	17,1
Cotizaciones a la seguridad social e ingreso de inversiones	1,8	1,8	2,4	3,4
Otros ingresos	3,2	3,2	0,5	0,5
Total	20,0	20,0	20,4	21,0
Gastos				
Asistencia social y seguridad social	2,5	2,8	2,9	4,6
Salud	2,5	3,5	2,5	5,1
Otros	15,0	15,0	15,0	15,0
Total	20,0	21,3	20,4	24,7
Superávit/Déficit	0,0	-1,3	0,0	-3,7

Notas:

- El aumento del ingreso de impuestos entre 2000 y 2015 se debe al aumento del número de trabajadores en el sector formal; se supone que los ingresos directos aumentan en proporción con la nómina total cubierta por el régimen público de pensión.

- Las cifras «Con VIH/SIDA» se expresan como porcentaje de un PIB que es más bajo que bajo el escenario «Sin VIH/SIDA», debido al efecto del SIDA en la tasa de crecimiento del PIB.

Fuente: Cálculos de la OIT.

En el contexto sin SIDA, el presupuesto del gobierno estaría en equilibrio en 2000 y su situación de superávit/déficit seguiría siendo la misma, suponiendo que el aumento en los impuestos (debido al paso de

trabajadores del sector informal al sector formal de la economía) se compensa con un descenso otros ingresos del gobierno.

El SIDA cambia tajantemente el panorama. Como se muestra en la Tabla IT1.7, generó en 2000 un déficit gubernamental equivalente al 1,3% del PIB, y, si no se controla la pandemia, el déficit presupuestario alcanzará en 2015 el 3,7% del PIB.

¿Qué soluciones tiene el gobierno en este contexto presupuestario tan difícil? Dos opciones, atractivas a primera vista, no son en realidad viables:

- El aumento de los impuestos generales para financiar el incremento de los costos de asistencia sanitaria puede ejercer una presión añadida sobre una economía frágil y crear más desempleo.
- La introducción de un régimen de seguro de salud financiado con las cotizaciones de empleados y empleadores desplazaría la carga del costo de la partida más costosa (gasto en salud) del gobierno al sector privado. Esto tendría un efecto directo en el presupuesto del gobierno. Sin embargo, un régimen de seguro de enfermedad introducido en el contexto de una pandemia de esta magnitud, no tiene ninguna posibilidad real de ser viable, debido a la incapacidad de cobrar primas vinculadas con los altos costos de la asistencia curativa relacionados con el SIDA. Además, esta opción aumentaría el costo de la mano de obra y tendría un efecto negativo en la economía, con una reducción del crecimiento, un aumento del desempleo y una disminución de los ingresos tributarios generales.

Una estrategia eficaz a corto plazo sería la inversión en campañas de sensibilización, con el fin de atenuar el impacto financiero del VIH/SIDA, especialmente en el gasto sanitario. La inversión en tales campañas en los lugares de trabajo, concebidas para disminuir la incidencia del VIH/SIDA, podrían contribuir considerablemente a salvaguardar el futuro bienestar financiero del sistema de seguridad social. Algún copatrocinio de las campañas por parte de los regímenes de pensiones de la seguridad social parece constituir una línea de acción justificada y racional.

8. CONCLUSIÓN

Mientras un régimen de pensiones sea capaz de sustituir a los trabajadores que mueren prematuramente de SIDA, el impacto de la enfermedad en los regímenes nacionales de pensiones parece controlable desde el punto de vista financiero. Sin embargo, un gran desconocido

es el impacto del VIH/SIDA en el número de cotizantes a esos regímenes. En los países en desarrollo es posible suponer que un elevado desempleo y el gran tamaño del sector informal hará posible sustituir las muertes por SIDA en la fuerza del trabajo, en un grado considerable, con trabajadores que no están actualmente empleados en el sector formal. Pero aún bajo este supuesto, es posible que las tasas globales de crecimiento disminuyan, dado que no es probable que la productividad de los nuevos trabajadores sea tan alta como la productividad de los sustituidos, y, por otra parte, el costo de formación de los sustitutos aumentará el costo global para la empresa, con lo que se verá afectado el crecimiento. Los resultados alarmantes del escenario sin sustitución (que describe, sin duda alguna, un caso extremo improbable) ponen de manifiesto que son realmente importantes los riesgos financieros de los regímenes de pensiones afiliados con una pérdida potencial de trabajadores calificados en la economía.

Por otra parte, el ejercicio teórico de presupuesto social aquí presentado muestra que el costo de programas sociales que no sean los regímenes de pensiones podría aumentar considerablemente como consecuencia del VIH/SIDA. El costo de los regímenes de prestaciones de asistencia sanitaria, enfermedad y desempleo, puede ascender notablemente a medida que el SIDA vaya expulsando a las personas de sus puestos de trabajo y generando la necesidad de apoyos para el ingreso y la asistencia sanitaria. En países con una elevada prevalencia del VIH/SIDA, la carga sobre los ingresos generales puede llevar a los gobiernos a una situación financiera insostenible. La inversión en campañas precoces de sensibilización sigue siendo una posible solución.

Anexo IT1-A1

DESCRIPCIÓN DE LOS PRINCIPALES SUPUESTOS ECONÓMICOS UTILIZADOS PARA LAS PROYECCIONES

1. DESCRIPCIÓN DE LOS CUATRO ESCENARIOS

El Informe Temático 1 compara proyecciones en cuatro escenarios en función de la presencia o ausencia del VIH/SIDA y de la medida en que afecta al número de cotizantes al régimen de seguridad social. Los escenarios son los siguientes:

Escenario 1

Escenario Base, sin VIH/SIDA

Escenario 2

El VIH/SIDA afecta al número de cotizantes del régimen de seguridad social de la misma manera en que afecta a la mano de obra total. Se establecen tasas de cobertura iguales a las del escenario base.

Escenario 3

El número de cotizantes al régimen de seguridad social es el mismo que el del escenario base (sin VIH/SIDA). Se supone que hay una sustitución completa de los cotizantes que mueren de SIDA por trabajadores que antes no estaban cubiertos por el régimen.

Escenario 4

El número de cotizantes es constante e igual al número absoluto observado en 2000.

2. TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB (%)

<i>Año</i>	<i>Escenario 1</i>	<i>Año</i>	<i>Escenarios 2, 3 y 4</i>
2000-04	5,0	2000-04	3,0
2005-09	4,5	2005-09	3,0
2010-19	4,0	2010-19	3,0
2020-29	3,5	2020-35	3,0
2030-39	3,0	2036-39	2,5
2040-49	2,5	2040-49	2,0

Fuente: Cálculos de la OIT.

3. TASA DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD POR TRABAJADOR (%)

<i>Año</i>	<i>Escenario 1</i>	<i>Año</i>	<i>Escenarios 2, 3 y 4</i>
2000 +	1,2	2000-39	1,0
		2040+	1,2

Fuente: Cálculos de la OIT.

4. TASAS DE ACTIVIDAD (%)

<i>Edad</i>	<i>Escenario 1</i>		<i>Escenarios 2, 3 y 4</i>	
	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
15-19	58	37	65	50
30-24	89	44	90	60
25-29	97	47	90	60
30-34	98	49	90	60
35-39	99	49	90	60
40-44	98	51	90	60
45-49	97	51	90	50
50-54	97	49	90	50
55-59	90	46	60	30
60-64	88	39	20	20
65-69	72	23	20	20

Fuente: Cálculos de la OIT.

5. TASAS DE DESEMPLEO (%)

<i>Año</i>	<i>Escenario 1</i>	<i>Escenarios 2, 3 y 4</i>
2000	13	14
2005	12	17
2010	12	18
2015	13	20
2020	14	19
2025	16	17
2030	17	12
2035	17	7
2040	16	6
2045	15	6
2050	13	6

Fuente: Cálculos de la OIT.

6. PORCENTAJES DE TRABAJADORES CUBIERTOS POR EL RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL

Se suponen las siguientes tasas de cobertura en los escenarios 1 y 2. En el escenario 2 se aplican las mismas tasas de cobertura a una mano de obra reducida, lo que se traduce en una baja cobertura de la población.

El escenario 3 utiliza el mismo número de personas aseguradas que el escenario 1. El escenario 4 utiliza un número absoluto constante de personas aseguradas igual a la población cubierta observada en 2000.

<i>Año</i>	<i>Tasas de cobertura específicas por edad</i>	
	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
15-19	20	20
20-24	25	25
25-29	30	30
30-34	40	35
35-39	40	40
40-44	50	45
45-49	50	50
50-54	60	55
55-59	60	60

Fuente: Cálculos de la OIT.

Anexo IT1-A2

**IMPACTO DEL VIH/SIDA
EN LOS RÉGIMENES DE COTIZACIÓN DEFINIDA**

En el área de las pensiones, el Informe Temático ha tratado el asunto del impacto financiero del VIH/SIDA en el contexto de regímenes de pensiones de prestación definida. Si embargo, como ya se mencionó, determinados países africanos han adoptado diferentes formas de otorgamiento de pensiones. Algunos países han introducido Fondos de Previsión u otras formas de sistemas de cotización definida (CD). Puede ser interesante analizar la manera en que estos instrumentos puedan tratar el asunto del VIH/SIDA.

En un régimen de CD, las cotizaciones se acumulan en una cuenta individual y la cuenta acumulada se paga normalmente, cuando el individuo se jubila, bajo la forma de una prestación mensual, de una suma global o de retiros programados. La prestación ordinaria por fallecimiento, bajo un régimen de pensiones de CD, es un reembolso de la cuenta acumulada en nombre del individuo en el momento de su deceso. La cuenta acumulada representa la suma de las cotizaciones pagadas con anterioridad más el interés acumulado. Si la muerte ocurre unos pocos años después de que el individuo haya comenzado a cotizar al régimen, la cuenta acumulada será baja.

Utilizando la misma tasa de cotización del 8% que en el caso de Afrolandia, la Tabla IT1-A2.1 presenta la cuenta acumulada en diferentes edades de un individuo que empezó a cotizar a un régimen de CD a la edad de 20 años.

La Tabla IT1-A2.1 muestra que el ingreso regular que puede compararse de la cuenta acumulada está muy por debajo del valor de una prestación mensual vitalicia cuando la muerte acaece antes de los 45 años de edad (compárense las columnas 3 y 4 de la tabla). Muestra también que los regímenes de CD están deficientemente adaptados para hacer frente a la amenaza del VIH/SIDA, debido a su incapacidad de proporcionar un ingreso regular de larga duración a los sobrevivientes de los cotizantes pertenecen a los grupos de edad más afectados (20-45 años de edad).

Por otra parte, algunos Fondos de Previsión permiten el pago adelantado del saldo de la cuenta en caso de acontecimientos específicos antes de la jubilación. Este otorgamiento puede ayudar a pagar los gastos de medicamentos y de hospitales y a mantener a la familia durante los últimos meses de vida del cotizante.

Tabla IT1-A2-1
COTIZACIONES ACUMULADAS EN UN RÉGIMEN DE CD
(20 años de edad en la inserción profesional)

<i>Edad</i>	<i>(1)</i> <i>Salario</i> <i>acumulado</i> <i>(\$)</i>	<i>(2)</i> <i>Salario</i> <i>acumulado</i> <i>(\$)</i>	<i>(3)</i> <i>Ratio de la cuenta</i> <i>acumulada de salario</i> <i>actual</i>	<i>(4)</i> <i>Valor de anualidad</i> <i>de vida para la esposa</i> <i>(de un dólar por año)</i>
25	23.411	12.383	0,5	19,4
30	27.405	28.487	1,0	19,6
35	32.079	52.070	1,6	17,6
40	37.551	86.008	2,3	16,5
45	43.956	134.210	3,1	15,2

Nota:

Se supone que:

- el salario aumenta en un 3,2% (nominal) anual;
- la cuenta individual devenga un interés del 6,0% anual;
- la anualidad de por vida se indica al 2% anual.

Fuente: Cálculos de la OIT.

Informe Temático 2

MIGRACIONES Y ACTIVIDAD MAS ELEVADA DE LA MANO DE OBRA COMO FACTORES EN LA FINANCIACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL: OPCIONES DE POLÍTICAS EN SOCIEDADES QUE ENVEJECEN¹

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVO

El envejecimiento suele verse como uno de los problemas principales a los que se enfrentan el sector de la protección social y los regímenes de pensiones en particular; sin embargo, ésta es una percepción indebidamente restringida de sus implicaciones para una sociedad. El envejecimiento significa también que la mano de obra de un país se está contrayendo al tiempo que aumenta el número relativo de personas que dependen de las transferencias de ingresos. Permaneciendo iguales todas las demás condiciones, el PIB per cápita debería disminuir, dando lugar a un deterioro de los niveles de vida en general, y de la protección social en particular.

Si la población en su conjunto quiere mantener su nivel de vida, la productividad de la mano de obra en contracción tiene que aumentar, probablemente utilizando modalidades de producción más intensivas en capital. La financiación de las pensiones podría ayudar a crear el ahorro necesario para ello. Sin embargo, el posible aumento de la productividad del trabajo, mediante una utilización más intensa de capital, está limitado por el ritmo de los cambios tecnológicos. Incluso en los años 90, una década marcada por los rápidos progresos tecnológicos, la productividad por trabajador apenas aumentó en Europa en más del 2% anual.

¹ Este Informe Temático asume los contenidos de dos documentos: Cichon *et al.* (2003a) y Cichon *et al.* (2003c).

La otra opción sería ampliar la mano de obra mediante tasas más altas de actividad de la población existente y a través de las migraciones.

Este Informe Temático explora las interrelaciones entre rendimiento económico, financiación de la protección social, migraciones y tasa más alta de actividad de la mano de obra en una sociedad que quiere mantener su nivel de vida. El escenario elegido es la Unión Europea de los 15, a la que se hace referencia aquí como UE-15.

Este Informe se abre paso en los mecanismos de esas interrelaciones mediante el uso de un simple modelo demográfico y de pensiones a largo plazo relacionado con un modelo simplificado de contabilidad económica nacional a largo plazo. Los métodos de simulación que se utilizan son, en gran parte, de naturaleza actuarial y determinista: en otras palabras, proyectan los niveles de gastos y beneficios para los 50 años siguientes, según una variedad de escenarios y de supuestos prudentes sustentados en identidades contables nacionales. El objetivo no es desarrollar un modelo perfecto, sino más bien desplazar el debate desde el razonamiento cualitativo general a supuestos técnicos concretos e hipótesis económicas concretas. No cabe duda de que el modelo utilizado no es perfecto, pero puede servir como punto de partida para estructurar un debate en materia de políticas en torno a un problema sumamente complejo. El análisis reúne bajo el paraguas de un ejercicio integral a todas las capacidades técnicas y analíticas que se han ido desarrollando en este libro.

El Informe Temático se propone, en particular:

- evaluar las necesarias migraciones de sustitución en sociedades que envejecen y que no aumentan la actividad de su mano de obra, sino que propugnan una política de alta productividad;
- evaluar el efecto potencial atenuante de una mayor actividad de la mano de obra sobre las presiones migratorias; y
- señalar el efecto estabilizador de la combinación de una alta productividad, de una mayor actividad de la mano de obra y de una política migratoria controlada en relación con las opciones alternativas de financiación de los regímenes de pensiones, que constituyen la partida más importante del gasto de los sistemas nacionales de protección social.

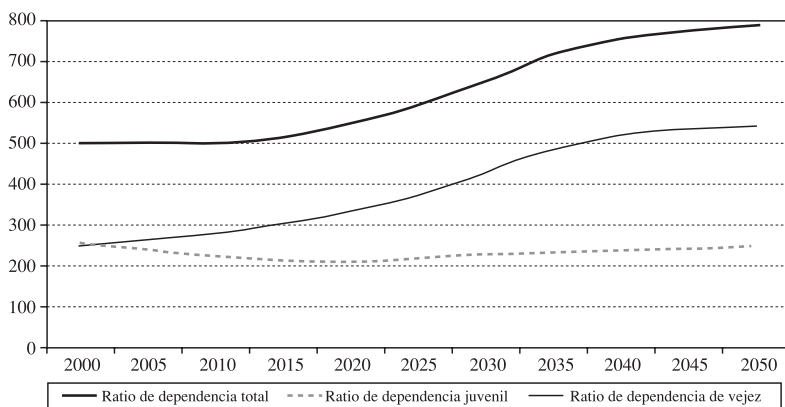
2.. CONTEXTO DEMOGRÁFICO

Europa está envejeciendo rápidamente. Los hechos son bien conocidos y apenas cuestionables. De acuerdo con las proyecciones de población de las Naciones Unidas:

- la proporción de mayores de 65 años en la población de la Unión Europea² en 2050, será del 30,3%, en comparación con el 16,4% de 2000;
- la media de edad de la población aumentará de los 39 años de 2000 a los 50 años en 2050;
- la tasa de dependencia demográfica [$pob(0-14) + 65+$]/ $pob(15-64)$] aumentará de aproximadamente el 500 por 1000 personas en 2000, a una cifra situada ligeramente por debajo de 800 por 1000 en 2050, como se muestra en la Figura IT2.1.

Brevemente, suponiendo tasas constantes de actividad de la mano de obra, un porcentaje cada vez mayor de la población estará inactivo en razón de su edad avanzada; un porcentaje cada vez menor de la población tendrá que ganar el ingreso y producir bienes y servicios para proveerles el ingreso, los bienes y los servicios necesarios, y ese grupo activo se irá haciendo más y más viejo. Estos acontecimientos constituirán una carga evidente para los sistemas nacionales de transferencia social y afectarán también a las tasas de crecimiento a largo plazo de la economía de la UE.

Figura IT2-1
EVOLUCIÓN ESPERADA DEL RATIO DE DEPENDENCIA
DEMOGRÁFICA (por mil), UE-15, 2000-50



Fuente: Fundamentado en Naciones Unidas (2001a y 2001b).

² Los datos utilizados en este Informe se refieren a 15 de los actuales Estados miembros de la UE.

Según un informe reciente de la División de Población de las Naciones Unidas (véase Naciones Unidas, 2001c), en 15 Estados Miembros de la UE:

- se necesitarían unos 47 millones de inmigrantes para mantener el tamaño global de la población hasta 2050;
- se requerirían unos 79 millones de inmigrantes para mantener un tamaño constante del grupo de edad de 15-64 años; y
- serían necesarios 674 millones de inmigrantes para mantener una relación constante de dependencia de la vejez.

Es evidente que los flujos migratorios de ese orden de magnitud podrían plantear problemas políticos dentro de la UE-15, así como problemas económicos (fuga de cerebros) en los países exportadores fuera de la misma. Los cálculos del modelo de las Naciones Unidas se limitan a un análisis demográfico y están concebidos para demostrar la magnitud de la sustitución necesaria desde un punto de vista de «población numérica». Sin embargo, no es en realidad la pérdida potencial de la población global o el desplazamiento numérico en las tasas de dependencia demográfica lo que puede hacer un caso convincente de un cierto nivel necesario de migración de sustitución. ¿Por qué una población más pequeña habría de ser un problema para la UE-15 mientras pudieran mantenerse sus niveles de vida y su protección social? A efectos de evaluar los cambios requeridos en las políticas nacionales para contrarrestar los efectos del envejecimiento en los niveles de vida, sería necesario un análisis combinado demográfico y económico más integral.

3. ENFOQUE METODOLÓGICO

El enfoque metodológico que se adopta aquí, se fundamenta, en gran parte, en proyecciones y en simulaciones de la población, de la mano de obra y del empleo en el conjunto de la UE (a la que se hace referencia aquí como UE-15) en base a escenarios económicos alternativos. Es preciso hacer algunas generalizaciones y simplificaciones amplias para que pueda abarcarse la complejidad del modelo que se utilizará en el análisis.

La UE-15 se considera aquí como una economía sin limitaciones directas o indirectas en las migraciones intracomunitarias; el desarrollo económico se considera homogéneo en toda la Unión. Se trata de una evidente simplificación, pero los análisis basados en países están fuera del ámbito de este Informe. Esos análisis requerirían el desarrollo de visiones demográficas y económicas combinadas a largo plazo del de-

sarrollo de cada uno de esos países. Sin embargo, pueden realizarse análisis nacionales más detallados utilizando la misma metodología principal. La evolución de los requerimientos de mano de obra y de la productividad no se desglosan por sector económico (esto sólo sería significativo en estudios nacionales pormenorizados). El objetivo del ejercicio estriba en alertar a los responsables de las políticas sobre la magnitud potencial del impacto del envejecimiento en el desarrollo económico y en explorar la posible contribución de las migraciones a la atenuación de ese impacto.

El indicador central en cuanto a la cuestión de si la UE-15 puede sostener su nivel actual de vida es el mantenimiento de una meta de *crecimiento* del PIB per cápita. Esto se justifica por el hecho de que en la UE-15 el porcentaje del consumo total de las unidades familiares con respecto al PIB apenas ha variado a lo largo del período de observación (fluctuó entre el 57 y el 59% del PIB; véase la Tabla IT2-A.1 en el Anexo Estadístico). Consideramos que los niveles de vida incluyen también los niveles de seguridad social. Se supone aquí que, si puede mantenerse un determinado promedio de PIB per cápita para toda la población de la Unión, podrán mantenerse asimismo los niveles de transferencias sociales requeridos para alcanzar el nivel actual de seguridad social. Esto se demuestra en los regímenes de pensiones, que representan la mayor proporción del gasto social nacional global.

3.1. Filosofía de la elaboración del modelo del modelo económico y de la mano de obra

El modelo que aquí se utiliza es bastante sencillo y se fundamenta en la filosofía de la modelación económica y demográfica determinista que sirve de marco para el modelo de presupuesto social de la OIT³. Su supuesto exógeno básico concierne a la evolución demográfica, una vía supuesta de crecimiento a largo plazo, así como supuestos sobre la productividad total por trabajador.

La filosofía básica es la siguiente: los niveles específicos como meta de crecimiento económico per cápita a largo plazo de la población en el año inicial de la proyección (es decir, 2000, que es también el año inicial para las proyecciones demográficas de las Naciones Unidas que se utilizan aquí⁴ dan lugar a una tasa de cálculo del crecimiento económico global de la economía en su conjunto y, por tanto, a una cuantía

³ Para más pormenores sobre el componente del modelo, véase Scholz *et al.* (2000), pp. 83-110.

⁴ Debería observarse que la proyección de la población de las Naciones Unidas incluye ya una cifra anual de aproximadamente 500.000 inmigrantes.

en euros del PIB total real de todos los años de proyección hasta 2050. Se determina el PIB inicial por persona empleada para el año de inicio. Se hacen suposiciones exógenas con respecto al crecimiento anual del PIB por empleado, es decir, sobre la productividad del trabajo. Esta productividad del trabajo, tal y como se utiliza aquí, incluye los aumentos potenciales del número total de horas trabajadas per cápita y por año. Dividiendo los valores del PIB por el producto supuesto por trabajador se obtiene el empleo total. La mano de obra menos el empleo da el desempleo o un déficit del trabajo. La magnitud numérica agregada de la mano de obra se calcula aplicando las tasas de actividad de la mano de obra a la estructura demográfica. Se hacen supuestos alternativos respecto de las tasas globales de actividad de la mano de obra. Estas últimas incluyen, sobre todo, supuestos de las edades reales de jubilación y del comportamiento de la población. La escasez global de mano de obra y el desempleo, se interpretan aquí como indicadores brutos de la necesidad de migraciones o de la ausencia de esa necesidad respectivamente. Se trata, naturalmente de una simplificación, puesto que incluso en épocas de alto desempleo global, un país podría muy bien tener necesidad de trabajadores inmigrantes con calificaciones específicas (como viene a demostrar la reciente introducción de la «tarjeta verde» para especialistas en informática en Alemania).

El análisis de la modelación no termina con la identificación de la escasez de mano de obra. Supone que la UE-15 tratará de llenar futuras lagunas de mano de obra mediante tres medidas principales, alternativas o combinadas:

- (a) migraciones;
- (b) mayor actividad de la mano de obra;
- (c) mayor productividad del trabajo.

3.2. Supuestos principales en la elaboración del modelo

La Tabla IT2-A.1 del Anexo Estadístico aporta algunos datos básicos sobre la evolución económica de la UE-15 entre 1991 y 2000. Las variables clave del modelo son el crecimiento per cápita y la productividad del trabajador.

Mirando al futuro con optimismo, suponemos que la tasa fijada como meta del PIB per cápita (y, por tanto, el nivel medio de consumo per cápita) debería aumentar en términos reales en torno al 3% anual per cápita. Suponemos, además, que la productividad por trabajador puede aumentar anualmente en el 2 ó el 2,5%. Todas estas tasas se acercan a las máximas observadas durante el período de observación elegido (véa-

se la Tabla IT2-A1.1). Estos supuestos pueden parecer excesivamente optimistas, pero más importantes que los niveles absolutos de crecimiento y los aumentos de la productividad son las distancias entre las diferentes tasas de crecimiento. Las proyecciones con tasas más modestas de crecimiento del PIB per cápita del 2% y con tasas de aumento de la productividad del 1,0% y el 1,5%, respectivamente, muestran resultados similares para el escenario que aquí se ha descrito. Las variables clave en este modelo se relacionan mediante las siguientes fórmulas simples:

(Fórmula 1)

Crecimiento del PIB per cápita = crecimiento del empleo + crecimiento de la productividad del trabajo – crecimiento de la población.

(Fórmula 2)

Crecimiento real del PIB per cápita = Crecimiento del consumo per cápita = (representante) aumento del nivel de vida.

Para el primer grupo de proyecciones de status quo ¿? (variante 1 y variante 2), hemos supuesto que la UE-15:

- quiere mantener una tasa de crecimiento del PIB real per cápita del 3% anual;
- podría lograr una tasa de aumento de la productividad por persona empleada del 2,5% (variante 1) o, alternativamente, del 2,0% (variante 2), incluso con una fuerza laboral que envejece;
- podrían aumentar las tasas de actividad de las mujeres en la mano de obra en cerca del 1% (¡no en un punto porcentual!) por año durante los próximos 25 años, hasta que alcancen un nivel de sólo 5 puntos porcentuales por debajo del de los hombres (se supone que el 78% de los hombres del grupo de edad comprendido entre los 15 y los 64 años, son activos en las edades actuales de jubilación *de facto*);
- no experimentarán ningún aumento general de la edad de jubilación efectiva; y
- experimentarán una tasa de desempleo friccional «inevitable» del 2,5% durante todo el período.

4. RESULTADOS DE LAS PROYECCIONES ECONÓMICAS Y DE LA MANO DE OBRA

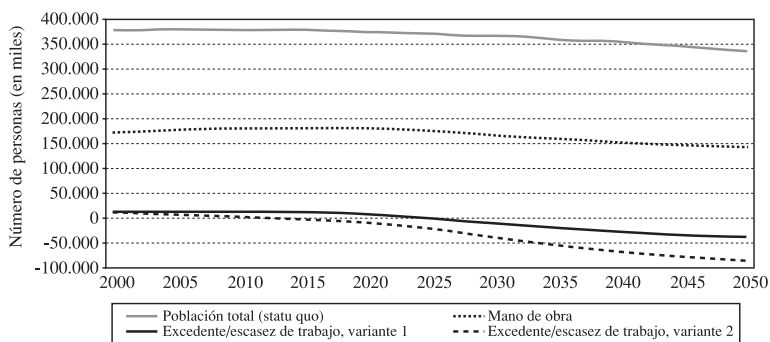
4.1. Efectos estáticos

En base a los supuestos anteriores, la escasez de mano de obra alcanzará niveles considerables. La Figura IT2.2 muestra la población proyectada de la UE-15 hasta 2050, la mano de obra total y la escasez estática de mano de obra proyectada en los supuestos de aumento de la productividad del 2,5% y del 2,0% (variante 1 y variante 2, respectivamente).

En la variante 2, en 2050 el modelo produce una escasez estática de mano de obra de unos 88 millones de trabajadores. La variante 1 cerraría hasta cierto punto el vacío de mano de obra, pero no lo eliminaría por completo; se mantendría una escasez estática de 38 millones. «Escasez estática» significa que la UE-15 en su conjunto no adopta ninguna medida correctiva, es decir que, no se produce ningún cambio en la actividad de la mano de obra y que no hay migraciones (esto es, no se importan trabajadores adicionales).

Figura IT2.2

RESULTADOS DEMOGRÁFICOS, PROYECCIÓN ESTÁTICA, UE-15, 2000-50



Fuente: Cálculos de la OIT.

El efecto en el nivel de vida sería muy notable: el PIB descendería a cerca del 78% del nivel real esperado en 2050 en la variante del 2,5%, y en torno al 61% en la variante del 2,0%. Estas cifras describen el «vacío del envejecimiento» del PIB per cápita, el vacío entre el nivel de vida esperado o fijado como meta y el nivel de vida que es posible en un desarrollo determinado de la productividad, dada la evolución demográfica sin niveles de migraciones y de actividad de la mano de obra más elevados que los «normales».

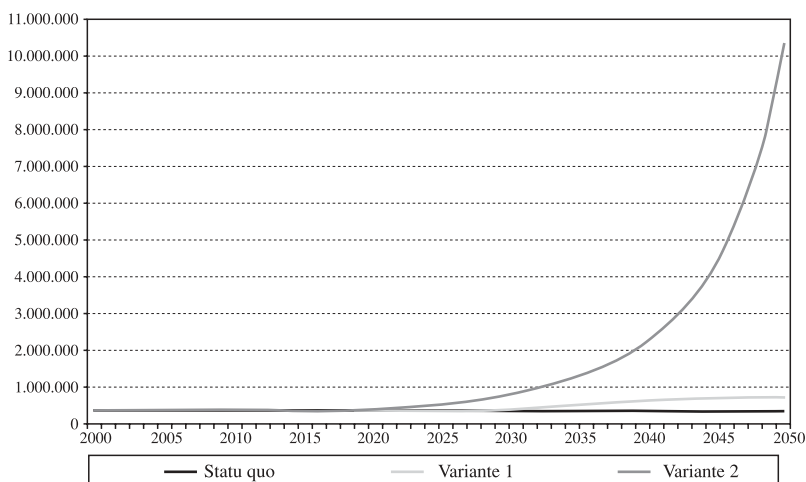
4.2. Efectos del aumento de las migraciones

La pregunta clave que estamos planteando es ésta: ¿qué sucedería ahora si la UE-15 tuviera que adoptar medidas correctivas importando mano de obra en vez de cambiar la actividad de su mano de obra a través, entre otras cosas, de una mayor edad de jubilación, horarios de trabajo más prolongados, o adoptando patrones de trabajo más productivos?

Lo que la UE-15 no puede hacer es limitarse a llenar cada año de forma calculada la escasez de mano de obra que se calcula. La vieja experiencia alemana con los «trabajadores inmigrados» de las décadas de 1960 y 1970, sigue siendo válida. Esa experiencia se resumía así: *estábamos llamando trabajadores y llegaron personas*. Los trabajadores no llegarán solos, lo harán con sus familias y eso conduce a un crecimiento de la población. Si no se quiere discriminar entre el nivel de vida de los nacionales y el de los inmigrantes, sería necesario el mismo monto de PIB per cápita de la población nativa para alimentar a la población añadida. Mientras los recién llegados tengan una tasa de dependencia más baja que la población nativa, seguirán haciendo una contribución positiva al cierre de la brecha de envejecimiento en el PIB per cápita.

Figura IT2.3

POBLACIÓN TOTAL BAJO DIFERENTES ESCENARIOS Y EFECTO DINÁMICO (en miles), UE-15, 2000-50



Fuente: Cálculos de la OIT.

Para simplificar el modelo, se supone aquí que cada trabajador inmigrante tiene 35 años. Esto es compatible con la edad media estadística de los adultos inmigrantes de fuera de la UE-15 en 1999 (véase Brücker, 2002, Tabla 2.5). Se supone también que cada trabajador llega con una esposa de su misma edad que está en disposición inmediata de entrar en el mercado de trabajo. Cada segundo trabajador inmigrante tiene asimismo un hijo de cinco años (ibid.). Esto se encuentra también aproximadamente en consonancia con la experiencia estadística. Una distribución más dispersa de la estructura de edad de los inmigrantes y de la situación familiar cambiaría los resultados de los modelos sólo de manera marginal. Se supone, además, que su comportamiento reproductivo inmediatamente después de la inmigración se adapta al de la población nativa.

Otra cosa que la UE-15 no puede lograr es llenar los vacíos de mano de obra de manera casi instantánea, a la velocidad del rayo. Es necesario contratar y recolocar a los trabajadores y eso lleva tiempo. El modelo supone que cada año t las autoridades de inmigración en Europa admitirán el número suficiente de trabajadores para llenar el vacío de empleo de $t - 1$. Los trabajadores contratados llegarán después con sus familias. Incluso si los cónyuges que los acompañan se incorporan inmediatamente al mercado de trabajo (para cubrir algunos de los desfases de tiempo entre la aparición de las brechas y el proceso de llenarlos), el modelo está empezando a «morderse la cola» y la población total está creciendo en espiral. Ello se debe a que, mientras se cierra el vacío de empleo del año pasado, los trabajadores inmigrantes y sus familias están dando impulso a los niveles globales de consumo y, por tanto, al nivel necesario de PIB, de manera que la brecha estructural de mano de obra de la población nativa se hace más amplio, y brechas del año siguiente y las necesidades de sustitución son mayores que la escasez estática de mano de obra de la población nativa. El gobierno importará un mayor número de trabajadores con sus familias, y así sucesivamente.

Los resultados de la simulación son sorprendentes (véase la Figura IT2.3). Los resultados principales están resumidos en el Anexo Estadístico (véase la Tabla IT2-A1.3). En un esfuerzo cada vez mayor para llenar la brecha de mano de obra, la población total de la UE-15 tendría que crecer de manera exponencial para llenar la brecha del empleo. En el supuesto del 2,5% de aumento de la productividad (o, en otras palabras, una distancia de 0,5 puntos porcentuales entre el aumento global esperado del PIB per cápita y los aumentos de la productividad del trabajo), la población se habría doblado aproximadamente dentro de los cincuenta años siguientes, mientras que en la variante del 2,0% la población sencillamente estallaría.

Una distancia de un punto porcentual en la tasa esperada de crecimiento per cápita de la productividad eliminaría rápidamente el excedente de mano de obra (es decir, el desempleo) en la UE-15, pero no

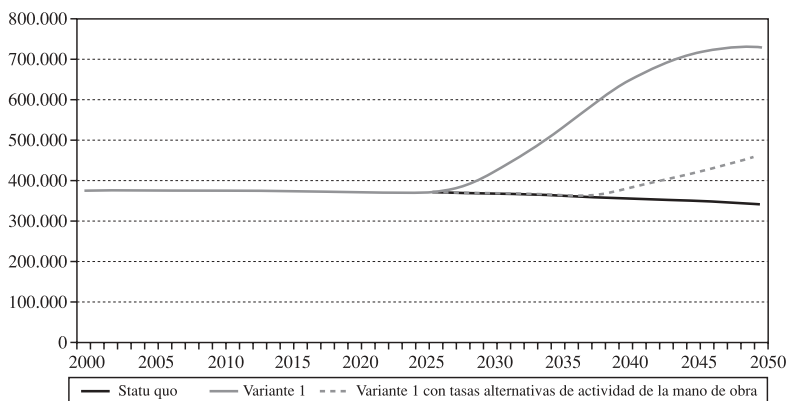
sería sostenible en un plazo más largo. Sin embargo, a lo largo del período 1995-2000, se observó una distancia entre las dos tasas de cerca de 1,1 puntos porcentuales, indicando que algunas de las economías siguieron, decididamente, una estrategia de baja productividad y alto empleo. En la variante 1, el aumento neto de la población sería de unos 388 millones, menor que el previsto mediante cálculos puramente demográficos si se quisiera mantener las tasa de dependencia demográfica.

4.3. Actividad creciente de la mano de obra

Los países de la UE-15 tendrían otra opción. Podrían aumentar la edad actual de jubilación de los 60 (*de facto*) a los 65 años. Una manera sencilla de modelar los efectos es aumentar la actividad de la mano de obra en el grupo de edad de 15-64 años en cerca del 15%. Suponemos que esto se produciría entre 2021 y 2031. Ello redundaría en la construcción de una población inmigrante adicional en comparación con unas proyecciones de *statu quo* de aproximadamente 112 millones a lo largo de 50 años. Esa cifra parece ser más manejable.

La Figura IT2.4 compara la población total necesaria en la variante del 2,5% y en la variante combinada del 2,5% con tasas más altas de actividad de la mano de obra. Otro resultado interesante es que, si se

Figura IT2.4
POBLACIÓN TOTAL BAJO STATUS QUO Y LA VARIANTE 1
CON Y SIN EFECTO DE LAS TASAS ALTERNATIVAS
DE ACTIVIDAD DE LA MANO DE OBRA (en miles),
UE-15, 2000-50



Fuente: Cálculos de la OIT.

redujeran las expectativas de crecimiento per cápita al nivel del aumento supuesto de la productividad (por ejemplo, del 2,5%), no habría ninguna escasez de mano de obra, ni con ajustes de las tasas de actividad de la mano de obra, ni sin ellos. Esto significa que no sería necesaria la inmigración de sustitución.

5. EFECTOS EN LA FINANCIACIÓN DEL RÉGIMEN DE PENSIONES

El efecto del envejecimiento y los posibles efectos atenuantes de la mano de obra, la inmigración y las políticas de financiación, se ilustran mediante el análisis de un régimen nacional de pensiones. Los regímenes de pensiones son los que se ven más directamente afectados por el envejecimiento, siendo los efectos muy complejos cuando se trata de regímenes de pensiones de capitalización. Es evidente que los regímenes de salud, desempleo y asistencia social (para mencionar sólo los regímenes principales) también se verían afectados. Pero su modelación no aportaría aquí nuevos conocimientos.

Para centrar el análisis sobre el impacto y las implicaciones de las reformas sistémicas («paradigmáticas») y para separar el impacto de las reformas paramétricas paralelas, se supuso aquí que los países de la UE-15 ya han emprendido las siguientes reformas paramétricas radicales de sus sistemas de pensiones (no estamos discutiendo sobre la conveniencia económica o sobre la viabilidad social de tales reformas): la edad actual de jubilación se ha elevado a 65 años y las tasas de sustitución de las pensiones de la seguridad social se han bajado al 40% del salario bruto medio (siendo este el nivel mínimo aceptado por el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima [núm. 102], 1952) de la OIT. En nuestro *statu quo* ficticio (variante «previa a la reforma»), se supone que las pensiones de vejez de este nivel se financian mediante el sistema de reparto. Se omiten las pensiones de invalidez y de sobrevivientes con el fin de simplificar el análisis.

La variante de «reforma paradigmática» supone que un régimen de Ahorro Obligatorio para la Jubilación (AOJ) inicia ficticiamente sus operaciones en el año 2000 e intenta sustituir progresivamente los pagos de pensiones del antiguo sistema durante un largo período de transición. Las tasas de ahorro y los niveles de pensiones van aumentando a lo largo de décadas. La tasa de cotización al sistema AOJ es del 10%. La diferencia entre el costo total de las pensiones y el 10% asignado a las cuentas individuales es la participación del Estado en la financiación de las pensiones vigentes y de los derechos preexistentes, así como en el subsidio de las pensiones del AOJ, cuando no alcancen la meta deseada de una tasa de sustitución del 40%. Esta es una modelación simple, pero

realista, del costo de transición. Este tipo de financiación residual del costo de transición implica que, cuanto más bajas sean las obligaciones del gobierno, mejor será el desempeño del régimen reformado.

En el sistema de AOJ, las pensiones se calculan como la prestación mensual que corresponde al ahorro acumulado en un período de hasta 40 años (con cifras más bajas de años de ahorro en la etapa de introducción). Los factores relativos a la prestación mensual se basan en tablas de mortalidad para ambos géneros y en una tasa media supuesta de descuento del 3%, que equivale a la tasa media supuesta a largo plazo del crecimiento real del PIB per cápita. Dada la esperanza de vida de unos 16 años en 2000, a la edad de 65 años, esto nos daría un factor de anualidad de 12,5. Se supone que ese factor de anualidad se aplica durante todo el período de proyección⁵. El valor anual de las pensiones de los que se jubilan, se calcula dividiendo por 12,5 el saldo acumulado en las cuentas individuales. En conjunción con la tasa de cotización del 10%, estos valores de parámetros apuntan a una tasa de sustitución cercana al 40% del ingreso sujeto a seguro tras 40 años de cotizaciones continuadas (con una densidad del 100%), suponiendo que la tasa de rendimiento es considerablemente más alta que el crecimiento real del ingreso sujeto a seguro. La tasa de sustitución fijada como meta del sistema global de pensiones se fija en el nivel mínimo del 40%, pero la propia naturaleza del sistema de AOJ no tiene en cuenta ningún nivel garantizado de prestaciones (véase la Figura IT2.5). Tal es la razón por la que el gobierno y el contribuyente, incluso una vez terminado el largo período de transición, han de estar siempre preparados para aportar una financiación suplementaria si (para algunas o para todas las personas que se jubilan) los niveles de pensiones del AOJ no alcanzan la meta en materia de política.

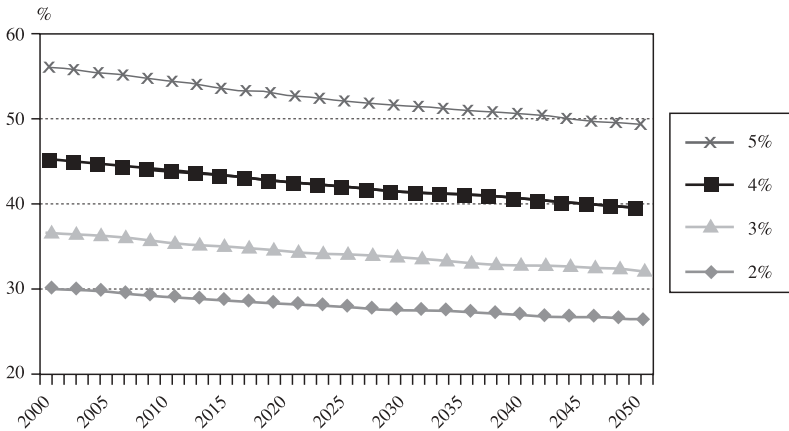
Ambos regímenes operan en el mismo entorno demográfico y económico, que se caracteriza por la variante 1 anterior con unas tasas de actividad de la mano de obra en aumento.

Con respecto a las migraciones, se utilizan dos escenarios extremos: un *escenario sin migraciones* y un *escenario con migración*. La evolución demográfica supuesta en los dos escenarios está resumida en la Tabla IT2-A1.2, y la evolución básica del empleo y de la economía, en la Tabla IT2-A.1.3 (véase el Anexo Estadístico). Sin migraciones, en 2050 el PIB se situaría un 12% por debajo del nivel fijado como meta, dado que la escasez masiva de mano de obra ocurriría a partir de 2035. Con un nivel más bajo de productividad (por ejemplo, del 2% anual) y

⁵ En realidad, debería esperarse que este factor de anualidad creciera continuamente junto con el aumento de la esperanza de vida; el ahorro cada vez mayor acumulado será necesario, por tanto, para comprar la misma anualidad (pensión), lo cual se ilustra en la Figura IT2.5.

Figura IT2.5

EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE SUSTITUCIÓN EN UN RÉGIMEN DE AOJ CON ESPERANZA DE VIDA CRECIENTE Y DIFERENTES TASAS REALES DE RENDIMIENTO, UE-15, 2000-50 (tras 40 años de cotizaciones del 10% del ingreso, con un 2% de crecimiento anual del ingreso real)



Fuente: Cálculos de la OIT.

un ajuste ascendente más lento de las tasas de actividad de la mano de obra, el déficit del PIB podría situarse incluso en torno al 40% del nivel fijado como meta.

La ampliación decisiva del modelo económico es el nexo supuesto entre la evolución demográfica y la tasa media de rendimiento del ahorro de las pensiones. Se supone aquí que la tasa de rendimiento que devenga el régimen reformado es igual a la tasa macroeconómica de rendimiento del capital nacional (tal y como se define en la fórmula 3 más abajo). Se trata de un supuesto razonable, puesto que las reservas de un régimen de pensiones de capitalización total pueden representar, después de algunas décadas, un mayor porcentaje del capital nacional. El vínculo entre el ahorro y el tipo de interés se modela mediante las siguientes fórmulas:

(Fórmula 3)

Existencias de capital nacional en t = capital nacional en $t-1$ + inversión bruta (= ahorro) en el año t - depreciación del capital en t .

(Fórmula 4)

Tasa de rendimiento del capital nacional en t = ingresos del capital en t /existencias de capital nacional en t .

Como las tasas de crecimiento real del consumo privado y del gobierno se vinculan en el modelo con la evolución demográfica y del mercado de trabajo (a través del efecto que se ha supuesto de las tasas de dependencia cambiantes en la magnitud del consumo del gobierno y a través de la aplicación de «unidades equivalentes de consumo» para medir el crecimiento del consumo per cápita), esto se traduce en cambios también en las tasas de ahorro (y de inversión) y, por tanto, en el capital.

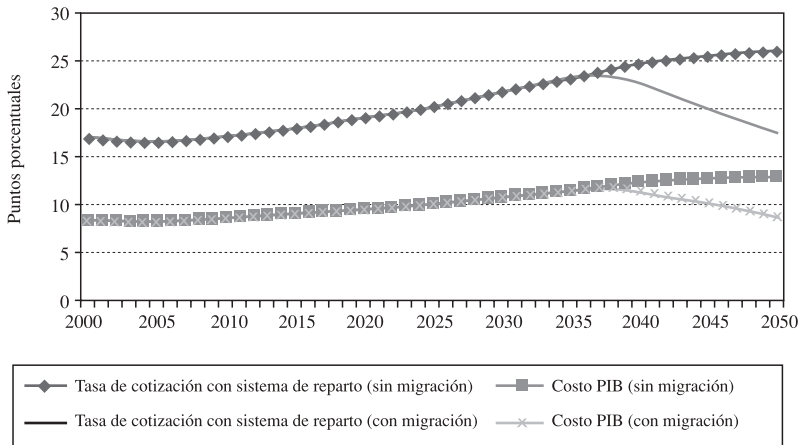
El impacto en la tasa de rendimiento (teniendo en cuenta los porcentajes que se suponen constantes del factor ingresos en el ingreso nacional) depende de lo que se suponga acerca de la evolución de la productividad media del capital (es decir, del impacto de las tasas más altas o más bajas de ahorro en el crecimiento del PIB). En la versión básica del modelo, la tasa de crecimiento del PIB per cápita es exógena y constante: las tasas crecientes de ahorro/inversión se traducen en un crecimiento más rápido del capital que del PIB. La productividad media del capital disminuye, así como la tasa de rendimiento del capital nacional. Se podría completar este análisis con funciones de producción alternativas que liberaran el supuesto externo del crecimiento per cápita y que utilizaran una función de producción con una elevada productividad del capital y un fuerte factor de crecimiento tecnológico. Ahora bien, puesto que ya se supuso que la productividad por trabajador era muy optimista, puede presumirse que tal vez los resultados no sean muy diferentes. Sin embargo, hace faltar profundizar más en el asunto.

5.1. Resultados de la proyección

El primer conjunto de resultados se refiere al *statu quo* (reformado paraméricamente) del régimen de pensiones de reparto. Los resultados no causan ninguna sorpresa. En el *escenario sin migraciones*, la tasa de cotización del sistema de reparto (tasa de costo sin el costo administrativo) y el costo medido como porcentaje del PIB (el ratio de costo respecto del PIB) aumentarían en más del 50% en el período de proyección. En el *escenario con migraciones*, el costo también ascendería durante las décadas próximas, pero volvería a recuperar los niveles actuales en cuanto se hubiesen establecido las migraciones de sustitución. La Tabla IT2-A1.4 del Anexo Estadístico ofrece un resumen de los resultados más importantes de las proyecciones. La Figura IT2.6 los representa gráficamente.

Figura IT2.6

RATIOS PROYECTADOS DEL COSTO DEL SISTEMA DE REPARTO RESPECTO AL PIB Y RATIOS DE COSTOS DE RÉGIMENES DE PENSIÓN CON SISTEMA DE REPARTO «PARAMÉTRICAMENTE REFORMADOS», UE-15, 2000-50



Fuente: Cálculos de la OIT.

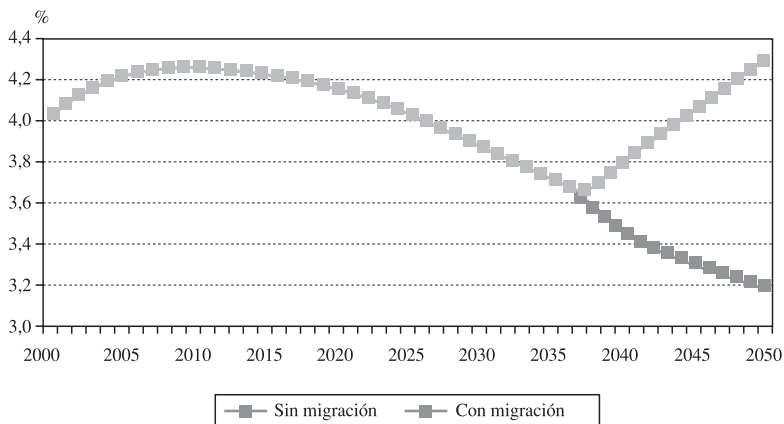
La cuestión central ahora es ver lo que sucederá en un sistema AOJ recientemente introducido en los dos escenarios demográficos. La suposición principal sobre la interacción entre evolución demográfica y tasas de rendimiento descrita anteriormente, se aplica, primero, al escenario de *sin migraciones*, y luego al *escenario con migraciones*.

La Figura IT2.7 muestra la manera en que los supuestos afectan a las tasas de rendimiento. El efecto es considerable. La tasa final de rendimiento en el escenario *sin migraciones* desciende desde el 4% inicial real a menos del 3,2%. En el escenario *con migraciones*, cuando las migraciones de sustitución se estabilicen (en la década de 2030), el PIB aumentará más rápidamente y las tasas de rendimiento se sitúan de nuevo en niveles altos.

Juntamente con la estructura demográfica subyacente, las tasas de rendimiento anteriores determinan los niveles reales de pensiones en el régimen de la AOJ, según las diferentes variantes en comparación con el gasto en el régimen del *statu quo*. La Figura IT2.8 muestra la evolución del gasto total en pensiones como porcentaje del PIB en escenarios alternativos y también el porcentaje del gasto total, que se cubrirá mediante pensiones del régimen de AOJ.

Figura IT2.7

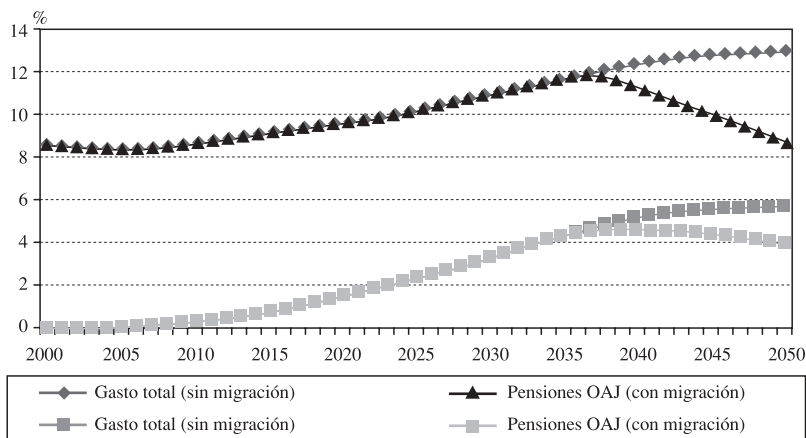
EVOLUCIÓN PROYECTADA DE LAS TASAS DE RENDIMIENTO (en %) EN EL RÉGIMEN REFORMADO DE PENSIÓN BAJO SUPUESTOS ALTERNATIVOS, UE-14, 2000-49



Fuente: Cálculos de la OIT.

Figura IT2.8

GASTO PROYECTADO DE PENSIONES (como % del PIB) EN ESCENARIOS ALTERNATIVOS, UE-15, 2001-50



Fuente: Cálculos de la OIT.

Debería advertirse que el costo global del sistema nacional de pensiones en el cual el régimen anterior se está suprimiendo progresiva-

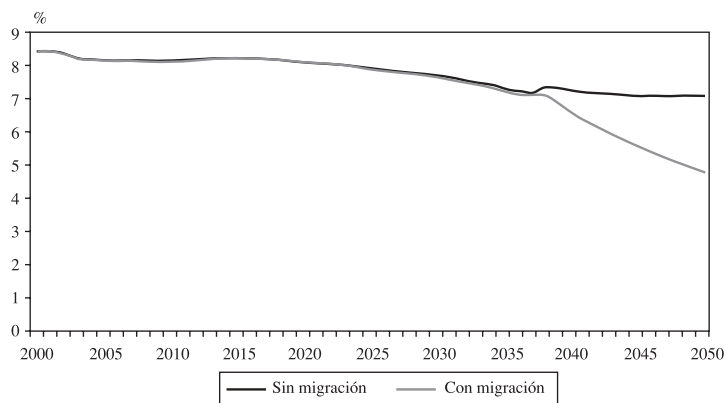
mente y se está creando uno nuevo a lo largo de varias décadas, es en realidad exactamente igual al gasto en el régimen reducido de reparto, puesto que se supone que el Estado garantizará una tasa mínima de sustitución global del 40%. Lo que está verdaderamente cambiando es la proporción de pensiones procedentes del régimen de AOJ en el gasto global de las pensiones. Es evidente que el envejecimiento afecta al gasto de las pensiones con independencia de la manera en que se financian las pensiones. De igual modo, el efecto negativo del envejecimiento en las tasas de rendimiento y, por tanto, en el progreso más lento de las nuevas pensiones de AOJ hacia el nivel deseado del 40% de la tasa de sustitución, amplía el período durante el cual el gobierno ha de asumir la mayor parte de los costos de transición. La Figura IT2.9 muestra sólo el efecto de las migraciones en los costos totales de transición del gobierno hasta 2050.

El modelo es, evidentemente, sólo un primer paso hacia un análisis más complejo de la estabilidad a largo plazo de los regímenes de pensiones de capitalización en sociedades que envejecen. Para demostrar los efectos potenciales del envejecimiento en las tasas de rendimiento a largo plazo, hubo que hacer numerosas simplificaciones. La disminución demográficamente provocada en el crecimiento y el efecto consiguiente en las tasas reales de rendimiento, podrían haberse, por tanto, sobreestimado.

Ahora bien, si esto es así, tampoco se ha tenido en cuenta el efecto de los costos administrativos y de transacción en la tasa real de rendimiento de los ahorros de las pensiones, y esos costos contrarrestarían algunos de los efectos potenciales de la sobreestimación. Hemos hecho ya supuestos sumamente prudentes sobre la evolución de la productividad y sobre las tasas de actividad de la mano de obra. Sin embargo, es posible que algunas simplificaciones y algunos supuestos ya no tengan validez en el futuro.

Empero, parece que hay razones suficientes para creer que estabilizar los sistemas nacionales de pensiones y, por tanto, la financiación del sistema de protección social en su conjunto, en un entorno de envejecimiento, requiere, evidentemente, soluciones más sofisticadas que una confianza monodimensional en una mayor capitalización de los regímenes de pensiones. Es posible que una mayor capitalización de los sistemas nacionales de pensiones no pueda, por sí misma, impulsar vías más altas de crecimiento, como a veces se sostiene. Nuestro análisis muestra que, dado que los rendimientos de las inversiones están bajando en el escenario *sin migraciones* (es decir, con escasez de mano de obra, lo más probable es que lo que limita el crecimiento no sea el déficit de capital, sino más bien el déficit de mano de obra.

Figura IT2.9
EVOLUCIÓN DEL COSTO DE TRANSICIÓN (como % del PIB),
UE-15, 2000-50 (escenarios con y sin migración)



Fuente: Cálculos de la OIT.

6. CONCLUSIONES SOBRE LAS POLÍTICAS

Aun cuando podrían mejorarse mediante un posterior desarrollo del modelo, los resultados de este análisis parecen suficientemente sólidos para permitirnos concluir que, en las típicas sociedades en envejecimiento, hay que adoptar una combinación de políticas para mantener el nivel de vida, incluido el nivel de protección social. No es probable que la inmigración, por sí sola, aporte una solución aceptable; tampoco el cambio en la financiación de los regímenes nacionales de pensiones, ni la plena explotación de la oferta potencial nacional de mano de obra. La composición obvia de una política para sociedades viejas y en envejecimiento, consiste en políticas que:

- inviertan en la creación de puestos de trabajo de alta productividad;
- inviertan en el mantenimiento de la productividad de los trabajadores de más edad (lo que requiere inversiones iniciales en la empleabilidad a largo plazo de los trabajadores)⁶;
- invertir en tasas crecientes de actividad de la mano de obra; y
- prever una inmigración controlada.

Por cierto, son éstas las mismas políticas que estabilizarían la protección social vigente, especialmente los regímenes de pensiones de reparto.

⁶ Para una lista más detallada de las posibles actividades, véase OIT (2000a).

ANEXO ESTADÍSTICO IT2-A1

Tabla IT2-A1-1

DATOS HISTÓRICOS ESTRUCTURALES DE LA ECONOMÍA, UE-15, 1991-2000

<i>Tasas medias de crecimiento</i>												
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1991 a 2000	1995 a 2000
Población total (en millones)	365,4	367,1	369	370,4	371,6	372,7	373,7	374,6	375,5	376,5	0,33	0,26
Empleo total (en millones)	154,5	152,7	149,5	149,3	150,4	151,3	152,7	155,5	158,2	161	0,46	1,37
Crecimiento del empleo (%)		-1,17	-2,10	-0,13	0,74	0,60	0,93	1,83	1,74	1,77		
Número total de desempleados (en millones)	210,9	214,4	219,5	221,1	221,2	221,4	221	219,1	217,3	215,5	0,24	-0,52
Tasa total de dependencia económica (pob no empleada/empleada)	1,37	1,40	1,47	1,48	1,47	1,46	1,45	1,41	1,37	1,34		
PIB (precios constantes de 1991 en millardos)	5.779	5.854	5.831	5.994	6.138	6.236	6.392	6.577	6.748	6.971	2,11	2,58
Crecimiento real (%)		1,3	-0,4	2,8	2,4	1,6	2,5	2,9	2,6	3,3		
PIB (precios actuales, en millardos)	5.779	6.025	6.042	6.334	6.588	6.920	7.288	7.632	8.017	8.524		
PIB per cápita (en €)	15.816	15.947	15.801	16.182	16.517	16.732	17.104	17.558	17.972	18.515	1,77	2,31
Crecimiento real per capita		0,83	-0,91	2,41	2,07	1,30	2,23	2,65	2,35	3,03		
Producto del trabajo (a precios constantes, en €)	37.405	38.337	39.001	40.147	40.810	41.216	41.859	42.298	42.657	43.298	1,64	1,19
Aumento de la productividad (%)		2,5	1,7	2,9	1,7	1,0	1,6	1,0	0,8	1,5		
Gasto final en consumo de las familias (en millardos)	3.319	3.483	3.508	3.658	3.780	3.997	4.215	4.419	4.670	4.970		
Como % del PIB	57,4	57,8	58,1	57,8	57,4	57,8	57,8	57,9	58,3	58,3		
Compensación de empleados (en millardos €)	3.068	3.209	3.211	3.289	3.393	3.537	3.699	3.846	4.065	4.336		
Como % del PIB	53,1	53,3	53,1	51,9	51,5	51,1	50,8	50,4	50,7	50,9		

Fuente: EUROSTAT y datos OCDE.

Tabla IT2-A1.2
RESULTADOS DE DOS ESCENARIOS DEMOGRÁFICOS BÁSICOS, UE-15, 2000-50

<i>Año</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>	<i>2015</i>	<i>2020</i>	<i>2025</i>	<i>2030</i>	<i>2035</i>	<i>2040</i>	<i>2045</i>	<i>2050</i>
Escenario sin migración											
Población de menos de 15	59.301	59.506	55.666	52.198	50.795	50.205	49.926	49.218	48.153	47.177	46.605
Población > 65	65.729	66.012	69.571	76.325	80.595	86.938	95000	101.815	104.881	104.557	102.951
Población 15-64	251.970	252.606	252.721	247.574	242.955	234.206	222.350	210.808	202.066	195.731	189.758
Población total	377.000	378.123	377.958	376.096	374.344	371.349	367.276	361.842	355.100	347.465	339.314
Dependencia total¹	0,81	0,79	0,77	0,77	0,77	0,79	0,83	0,86	0,90	0,92	0,94
Mano de obra											
Varones	96.259	96.637	96.765	94.854	93.120	96.251	97.917	92.755	88.820	85.967	83.322
Mujeres	76.202	80.183	84.242	87.549	89.371	92.335	94.008	89.201	85.584	82.965	80.452
Mano de obra total	172.461	176.820	181.006	182.404	182.492	188.586	191.925	181.956	174.404	168.932	163.774
Escenario con migración											
Población de menos de 15	59.301	59.506	55.666	52.198	50.795	50.205	49.926	49.218	53.208	63.106	72.680
Población > 65	65.729	66.012	69.571	76.325	80.595	86.938	95.000	101.815	104.881	104.557	102.951
Población 15-64	251.970	252.606	252.721	247.574	242.955	234.206	222.350	210.808	220.717	249.632	282.996
Población total	377.000	378.123	377.958	376.096	374.344	371.349	367.276	361.842	378.807	417.295	458.627
Dependencia total¹	0,81	0,79	0,77	0,77	0,77	0,79	0,83	0,86	0,85	0,80	0,74
Mano de obra											
Varones	96.259	96.637	96.765	94.854	93.120	96.251	97.917	92.755	97.019	109.640	124.263
Mujeres	76.202	80.183	84.242	87.549	89.371	92.335	94008	89.201	93.483	105.811	119.982
Mano de obra total	172.461	176.820	181.006	182.404	182.492	188.586	191.925	181.956	190.502	215.452	244.245

¹Dependencia total = personas sobre 65 + personas de menos de 15/empleo total.

Fuente: Cálculos de la OIT fundamentados en datos de las UN.

PIB												
Meta de PIB per capita (en €)	22.000	25.504	29.566	34.275	39.734	46.063	53.400	61.905	71.765	83.195	96.446	
Tasa de crecimiento	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	
Meta de PIB (en millardos €)	8.294	9.644	11.175	12.906	14.874	17.106	19.612	22.400	27.185	34.717	44.233	
PIB realizado (en millardos €)	8.294	9.644	11.175	12.906	14.874	17.106	19.612	22.400	26.651	34.103	43.740	
<i>Tasa de crecimiento</i>		3,1	3,0	2,9	2,9	2,8	2,8	2,7	3,5	5,1	5,1	
Descenso del PIB debido a la demografía												
Como % de la meta	0	0	0	0	0	0	0	0	-2	-2	-1	

Fuente: proyecciones OIT FACTS.

Tabla IT2-A1.4
RESULTADOS DE LAS PROYECCIONES DEL RÉGIMEN DE PENSIÓN CON SISTEMA DE REPARTO
EN DOS ESCENARIOS DE MIGRACIÓN, UE-15, 2000-50

<i>Año</i>	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Escenario sin migración											
Tasa de sustitución bajo sistema de reparto	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Ratio demográfico	0,42	0,41	0,43	0,45	0,47	0,50	0,54	0,58	0,62	0,63	0,82
— como % de la suma total de salarios	16,96	16,55	17,04	18,05	18,98	20,14	21,72	23,06	24,67	25,39	25,79
— como porcentaje del PIB	8,48	8,28	8,52	9,03	9,49	10,07	10,86	11,53	12,34	12,70	12,89

Tabla IT2-A1.4 (cont.)

<i>Año</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>	<i>2015</i>	<i>2020</i>	<i>2025</i>	<i>2030</i>	<i>2035</i>	<i>2040</i>	<i>2045</i>	<i>2050</i>
Escenario con migración											
Tasa de sustitución bajo sistema de reparto	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Ratio demográfico	0,42	0,41	0,43	0,45	0,47	0,50	0,54	0,58	0,56	0,50	0,43
Costo con sistema de reparto											
— como % de la suma total de salarios	16,94	16,55	17,04	18,05	18,98	20,14	21,72	23,06	22,59	19,91	17,29
— como % del PIB	8,48	8,28	8,52	9,03	9,49	10,07	10,86	11,53	11,29	9,95	8,65

Tabla IT2-A1.5

**COSTO PROYECTADO DE PENSIÓN DEL SISTEMA DE AOJ RECIÉN INICIADO, UE-15, 2000-50
(escenario sin migración)**

<i>Año</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>	<i>2015</i>	<i>2020</i>	<i>2025</i>	<i>2030</i>	<i>2035</i>	<i>2040</i>	<i>2045</i>	<i>2050</i>
PIB (en millardos €)	8.283	9.644	11.175	12.906	14.874	17.106	19.612	22.400	24.399	26.739	29.329
Empleo (en miles)	155.000	159.502	163.358	166.751	169.865	172.656	174.968	176.625	170.044	164.708	159.680
Cálculo de la tasa de ahorro											
Tasa de consumo del gobierno (%)	20,00	19,51	19,01	19,00	19,18	19,69	20,54	21,20	22,31	22,84	23,22
Tasa de consumo privado (%)	60,00	58,47	57,42	56,16	54,75	53,16	51,47	50,83	50,83	50,83	50,83
<i>Tasa de ahorro (%)</i>	20,00	22,02	23,57	24,83	26,07	27,15	27,99	27,97	26,85	26,33	25,95

Tabla IT2-A1.5 (cont.)

<i>Año</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>	<i>2015</i>	<i>2020</i>	<i>2025</i>	<i>2030</i>	<i>2035</i>	<i>2040</i>	<i>2045</i>	<i>2050</i>
Cálculo de la tasa macroeconómica de rendimiento	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00
Proporción de ingreso neto del capital (%)	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00
Proporción de ingresos indirectos e ingreso combinado (%)	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00
Proporción de depreciación del PIB (%)	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00
Proporción de salarios del PIB (%)	500,00	482,38	477,48	481,20	491,23	506,32	525,29	546,11	585,31	613,83	637,22
Existencias de capital en % del PIB	20,00	22,02	23,57	24,83	26,07	27,15	27,99	27,97	26,85	26,33	25,95
Tasa de ahorro (%)	4,00	4,20	4,25	4,22	4,14	4,02	3,87	3,72	3,47	3,30	3,18
<i>Tasa de rendimiento (%)</i>											
Productividad del capital											
Nuevo régimen de pensión reformado											
Tasa supuesta de cotización (%)	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Ingreso anual por cotizaciones (en millardos de €)	414	482	559	645	744	855	981	1.120	1.220	1.337	1.466
Tasas anuales de rendimiento (%)	4,00	4,20	4,25	4,22	4,14	4,02	3,87	3,72	3,47	3,30	3,18
Factor de interés compuesto	1,02	1,25	1,54	1,89	2,32	2,83	3,44	4,14	4,93	5,82	6,82
Ahorro medio de consorte que se jubila (en €) (máximo 40 años de ahorro)	2.725	19.279	41.790	71.862	111.253	161.845	225.631	304.737	386.900	422.725	485.022
Nuevos pensionistas (consorte que se retira)	0	2.150	2.898	3.490	3.592	3.988	4.577	4.552	3.923	3.256	2.957
Retiros anuales (sumas globales)	0	41	121	251	400	645	1.033	1.387	1.518	1.376	1.434
Pensiones recién concedidas (en €)	0	1.547	3.353	5.765	8.925	12.984	18.101	24.448	31.039	33.913	38.911

Tabla IT2-A1.5 (cont.)

<i>Año</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>	<i>2015</i>	<i>2020</i>	<i>2025</i>	<i>2030</i>	<i>2035</i>	<i>2040</i>	<i>2045</i>	<i>2050</i>
Tasa rep. de nuevas pensiones en % del ingreso medio	0	5,1	9,8	14,9	20,4	26,2	32,3	38,6	43,3	41,8	42,4
Gasto anual en pensiones (en millardos €)	0	9	40	100	206	371	627	953	1.233	1.479	1.646
Como % del PIB	0,00	0,09	0,36	0,77	1,38	2,17	3,19	4,25	5,05	5,53	5,61
Reservas (en millardos €)	422	3.007	6.483	10.963	16.477	22.963	30.171	37.750	45.460	53.203	61.524
como % del PIB	5,10	31,18	58,02	84,94	110,77	134,24	153,84	168,53	186,32	198,97	209,77
Asignaciones públicas de transición y garantías (en millardos €)	702	790	912	1.065	1.206	1.352	1.503	1.630	1.777	1.916	2.136
Como % del PIB	8,48	8,19	8,16	8,25	8,11	7,90	7,66	7,28	7,28	7,17	7,28
Como % de la suma de salarios	16,96	16,38	16,32	16,51	16,21	15,81	15,33	14,55	14,57	14,33	14,57

Tabla IT2-A1.6
COSTO PROYECTADO DE PENSIÓN DEL SISTEMA DE AOJ RECIÉN INICIADO, UE-15, 2000-50
(escenario con migración)

<i>Año</i>	2000	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
PIB (en millardos €)	8.294	9.644	11.175	12.906	14.874	17.106	19.612	22.400	26.651	34.103	43.740
Empleo (en miles)	155.205	159.502	163.358	166.751	169.865	172.656	174.968	176.625	185.739	210.065	238.139
Cálculo de la tasa de ahorro											
Tasa de consumo del gobierno (%)	20,00	19,54	19,03	19,03	19,20	19,72	20,56	21,23	21,13	21,00	21,00
Tasa de consumo privado (%)	60,00	58,55	57,50	56,24	54,82	53,23	51,54	50,90	50,90	50,90	50,90
Tasa de ahorro (%)	20,00	21,91	23,47	24,73	25,97	27,05	27,90	27,87	27,97	28,10	28,10
Cálculo de la tasa macroeconómica de rendimiento											
Proporción de ingreso neto del capital (%)	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00
Proporción de ingresos indirectos	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00
Proporción de depreciación del PIB (%)	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00
Proporción de salarios del PIB (%)	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00	50,00
Existencias de capital en % del PIB	500,00	482,67	477,25	480,53	490,19	504,95	523,64	544,21	539,17	504,27	475,31
Tasa de ahorro (%)	20,00	21,91	23,47	24,73	25,97	27,05	27,90	27,87	27,97	28,10	28,10
Tasa de rendimiento (%)	4,00	4,20	4,25	4,23	4,15	4,03	3,89	3,74	3,77	4,04	4,29
Nuevo régimen de pensión reformado											
Tasa supuesta de cotización (%)	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Ingreso anual por cotizaciones (en millardos de €)	415	482	559	645	744	855	981	1.120	1.359	1.736	2.212
Tasas anuales de rendimiento (%)	4,00	4,20	4,25	4,23	4,15	4,03	3,89	3,74	3,77	4,04	4,29
Factor de interés compuesto	1.015	1,24	1,53	1,88	2,31	2,82	3,42	4,12	4,95	6,00	7,37

Tabla IT2-A1.6 (cont.)

<i>Año</i>	<i>2000</i>	<i>2005</i>	<i>2010</i>	<i>2015</i>	<i>2020</i>	<i>2025</i>	<i>2030</i>	<i>2035</i>	<i>2040</i>	<i>2045</i>	<i>2050</i>
Ahorro medio de consorte que se jubila (en €) (máximo 40 años de ahorro)	2.712	19.261	41.768	71.847	11.270	161.938	225.861	305.190	390.351	437.593	522.995
Nuevos pensionistas (consorte que se retira)	0	2.150	2.898	3.490	3.592	3.988	4.577	4.552	3.923	3.256	2.957
Retiros anuales (sumas globales)	0	41	121	251	400	646	1.034	1.389	1.531	1.425	1.546
Pensiones recién concedidas (en €)	0	1.538	3.334	5.736	8.883	12.928	18.031	24.364	31.162	34.934	41.752
	0	5,09	9,75	14,82	20,29	26,10	32,17	38,42	42,58	42,28	44,96
Tasa rep. de nuevas pensiones en % del ingreso medio											
Gasto anual en pensiones (en millardos €)	0	8	39	99	205	369	624	949	1.229	1.484	1.677
Como % del PIB	0,00	0,09	0,35	0,77	1,38	2,16	3,18	4,24	4,61	4,35	3,83
Reservas (en millardos €)	421	2.999	6.474	10.955	16.477	22.981	30.222	37.851	46.110	56.836	71.900
como % del PIB	5,08	31,10	57,94	84,89	110,77	134,35	154,10	168,98	173,01	166,66	164,38
Asignaciones públicas de transición y garantías (en millardos €)	702	790	912	1.066	1.207	1.354	1.506	1.634	1.841	1.972	2.148
Como % del PIB	8,47	8,19	8,16	8,26	8,11	7,91	7,68	7,29	6,91	5,78	4,91
Como % de la suma de salarios	16,94	16,38	16,33	16,51	16,23	15,83	15,36	14,59	13,54	11,36	9,71

Fuente: Proyecciones de OIT FACTS.

Informe Temático 3

EL EQUIPO DE SUPERVIVENCIA DEL RESPONSABLE DEL PROCEDIMIENTO DE DATOS NUMÉRICOS

A todos nos ha ocurrido alguna vez que tenemos que hacer cálculos rápidos y de manera improvisada. Estos cálculos, aunque sean sólo aproximados, pueden proporcionar alguna seguridad cuando se tengan dudas sobre los resultados de los complejos cálculos del modelo. Nos situarán de ordinario dentro de un margen de $\pm 10\%$ en torno a los resultados obtenidos mediante un modelo sofisticado. En caso contrario, uno tiene derecho a plantear preguntas específicas acerca de los supuestos y de los sistemas de cálculo de un método complejo. En nuestra experiencia, lo anterior produce sonrojo con cierta frecuencia. Asimismo, los cálculos improvisados pueden ayudar a infundir algún realismo financiero en los debates de política *ad hoc*, a menudo tan intensos, especialmente durante las campañas electorales en las que las ideas rápidas y agudas venden bien. Esto, de nuevo según nuestra experiencia, tiende también a producir rubor.

Pero este ejercicio no persigue sonrojar a nadie. Lo que pretendemos es que el lector pueda contar con un conjunto de herramientas básicas de supervivencia que le ayuden a contribuir a una toma racional de decisiones, incluso si el tiempo apremia. Las páginas siguientes le explicarán la manera de realizar rápidas proyecciones, calcular niveles de reservas y tasas de cotización. Todas ellas son atajos. Proporcionan un grado de libertad con respecto a la experiencia más sofisticada, pero debe advertirse al lector de que no proporcionan una independencia total. Afirmar lo contrario sería pura arrogancia de nuestra parte.

1. TÉCNICAS BÁSICAS DE PRESUPUESTACIÓN

El gasto puede proyectarse de manera aproximada tomando como base el último valor observado del gasto total de una partida de gastos en la cuenta de gastos de un régimen utilizando «conductores». Los conductores son variables con influencia preponderante en el gasto de una determinada categoría de gastos. Por ejemplo, el gasto total en pensiones de vejez en un régimen de pensiones de la seguridad social se calcula, en general, como:

Fórmula 1

$$G_t = PENS_t * PM_t = \sum_{x=60}^{100+} pob_{x,t} * Pr_{x,t} P_{x,t}$$

en la que:

- G = gasto
- t = tiempo
- $PENS$ = número de pensionistas
- PM = cuantía media de la pensión
- pob = cifra total de población de una determinada edad en un tiempo determinado
- x = edad
- Pr = ratio del pensionista (porcentaje de pensionistas en pob) en una determinada edad y en un tiempo determinado
- P = Cuantía de la pensión a una edad individual

La anotación 100+ indica que la sumatoria continúa hasta el final del grupo de población expuesto en la proyección de la población.

En un régimen maduro, el monto del gasto puede proyectarse utilizando dos conductores, a saber:

- (a) a tasa de cambio del número de personas en el grupo de edad de 60 + (personas de 60 años y más), lo que supone que la tasa del pensionista de aquel grupo de edad permanece constante durante el período de proyección, y
- (b) la tasa de aumento del salario ($1 + w = d_1$) o la tasa de aumento de precios ($1 + p = d_2$), que supone que las cuantías de la pensión media se ajustan en armonía con los precios o en consonancia con los salarios.

Fórmula 2

$$G_{t+1} = G_t * d_{1,t+1} * d_{2,t+1}$$

Son posibles más conductores. La habilidad esencial estriba en encontrar el conductor más adecuado o plausible. Las proyecciones con la ayuda de conductores son siempre aproximaciones crudas.

Los ingresos de un régimen pueden proyectarse utilizando una técnica de conducción similar. En general, los conductores de cotizaciones o de ingresos de impuestos son las tasas de cambio de la población empleada ($1 + e$) y la tasa de cambio de los salarios ($1 + w$) o ingresos. Esto podría tener este aspecto:

Fórmula 3

$$CI_{t+1} = CI_t * (1 + w_{t+1}) * (1 + e_{t+1})$$

pero, en general, en la ecuación se podría introducir también la tasa de cotización:

Fórmula 4

$$CI_{t+1} = BV_t * cons_t * (1 + w_{t+1}) * (1 + e_{t+1}) * (\pi)$$

en la que:

BV = base de evaluación (es decir, el salario hasta un determinado tope).

$cons$ = número de cotizantes.

(π) = tasa de cotización.

Pueden proyectarse otros tipos de ingresos mediante el simple procedimiento del conductor utilizado en la **Fórmula 2**.

2. CÁLCULO DE SALDOS Y RESERVAS

El saldo de un régimen es simplemente la diferencia entre el ingreso y el gasto:

Fórmula 5

$$SAL_t = I_t - G_t$$

Las reservas al finalizar el año $t + 1$ del régimen pueden proyectarse aproximadamente como:

Fórmula 6a

$$RES_{t+1} = RES_t * (1 + i) + SAL'_{t+1} * (1 + i/2)$$

en la que i es el tipo de interés y SAL' es el saldo aproximado (llamado saldo primario en efectivo), que excluye el ingreso por intereses en el saldo emergente durante el año. Esto ayuda a evitar referencias circulares en proyecciones de hoja de cálculo. Si se conoce todo el ingreso de las inversiones (incluido el del saldo emergente), como en el caso en que los resultados contables del año $t + 1$ ya son conocidos, las reservas se calculan entonces simplemente como:

Fórmula 6b

$$RES_{t+1} = RES_t + SAL_{t+1}$$

3. CÁLCULO DE LAS TASAS DE COTIZACIÓN

La tasa de cotización del sistema de reparto o tasa de costo es:

Fórmula 7

$$TC_t = (G_t - OI_t) / BVT_t$$

en la que: OI es otros ingresos y BVT es la base de evaluación total.

Una prima escalonada para una duración determinada de un período de equilibrio con un requisito mínimo de capitalización de k veces el gasto del año anterior al final del período t :

Fórmula 8

$$RCE_{[0,t]} = \left[\left(\sum_t (E_t - OI_t) / (1 + i)^t \right) + k * E_t / (1 + i)^t - RES_0 \right] / \sum_t (TAB_t / (1 + i)^t)$$

que significa que el valor actual de todo el gasto futuro más el requisito de reserva (descontada para $t = 0$) menos la reserva inicial dividida por el valor actual de todas las bases de evaluación futura total es igual a la prima escalonada de los años 0 a t .

El cálculo de la prima media general (PMG) es igual al de arriba, pero sin el requisito de reserva y, posiblemente, de la reserva inicial.

Ello significa que el requisito de reserva al final del período es cero. La prima PMG puede interpretarse como una prima media del sistema de reparto durante un período determinado.

Recordatorio: Dividir una cuantía del gasto o del ingreso por la potencia t -th de $(1 + i)$ es descontar un valor futuro a t períodos atrás. En aras de la sencillez, suponemos aquí que se ha incurrido en todas las partidas de ingresos y de gastos hacia la mitad del año.

Informe Temático 4

MERCADOS FINANCIEROS: ORGANIZACIÓN Y PRINCIPALES INSTRUMENTOS

Los mercados financieros se han clasificado de muy diversas maneras¹. La Figura IT4.1 presenta algunas de las clasificaciones utilizadas con mayor frecuencia, ofreciendo un breve definición de las clases principales (se han omitido las explicaciones sobre clasificaciones cruzadas, como la de los mercados primarios, por ejemplo, que pueden ser mercados de deuda o mercados de participaciones al mismo tiempo). El funcionamiento de los mercados se explica más abajo con más detalle (véase también el Recuadro IT4.1, en las páginas...).

Una manera de clasificar los mercados financieros consiste en distinguir entre los *mercados primarios* (mercados que se ocupan de derechos financieros recientemente emitidos) y los *mercados secundarios* (mercados que intercambian derechos financieros previamente emitidos). Una clasificación según el tipo de derecho financiero divide a los mercados en *mercados de deuda* y *mercados de participaciones de capital*. Utilizando el vencimiento de los derechos como criterio pertinente, se puede distinguir entre *mercados monetarios* (mercados financieros para instrumentos de deuda a corto plazo) y *mercados de capitales* (para activos financieros con un vencimiento a más largo plazo). Los mercados pueden también clasificarse por su estructura organizativa en mercados de subastas, mercados secundarios extrabursátiles (OTC en sus siglas en inglés) y mercados intermediados. En un *mercado de subastas*, se combina alguna modalidad de unidad centralizada de negociación con una licitación abierta y competitiva de activos, realizándose todas las negociaciones de activos especificados en la misma unidad centralizada de negociación. Los *mercados extrabursátiles* están integrados por agentes dispuestos a comprar o vender activos financieros de

¹ Véase por ejemplo, Fabozzi y Modigliani (1992); Bodie *et al.* (1996); von Hagen y von Stein (eds.) (2000).

sus contrapartes. No es ésta una unidad central de negociación y se atiende a los inversores uno por uno en varios puntos de negociación. En los *mercados de intermediación*, una entidad denominada intermediario financiero (por ejemplo, un banco) emite derechos financieros contra sí misma. Con los fondos recibidos, compra activos financieros, por lo general con el fin de alcanzar un objetivo de activo/obligación a largo plazo².

Figura IT4.1

SINOPSIS DE CLASIFICACIONES DE MERCADOS FINANCIEROS

<p>Mercados primarios</p> <p>Se ocupan de derechos financieros recientemente emitidos.</p> <p>Ejemplo 1: Una compañía necesita dinero nuevo para su expansión. Para ello emite valores.</p> <p>“Entra en bolsa”.</p>	<p>Mercados secundarios</p> <p>Se ocupan de derechos financieros previamente emitidos.</p> <p>Ejemplo 2: Cuando las acciones que la compañía ha emitido según el Ejemplo 1 se negocian en la bolsa de valores.</p>	<p>Mercados de deuda</p> <p>Tratan de derechos financieros con tasas fijas de rendimiento.</p> <p>Ejemplo 3: Un gobierno emite bonos para financiar inversiones públicas en infraestructura.</p>	<p>Mercados de participaciones de capital</p> <p>Se ocupan de derechos financieros con tasas de rendimiento residuales.</p> <p>Ejemplo 4: El mismo que en los ejemplos 1 y 2.</p>	<p>Mercados monetarios</p> <p>Negocian instrumentos de deuda a corto plazo.</p> <p>Ejemplo 5: Un banco necesita efectivo para sus requisitos de reservas mínimas legales. Toma prestados los fondos requeridos de otro banco que tiene exceso de reservas.</p>	<p>Mercados de capitales</p> <p>Transacciones de activos financieros con vencimiento a largo plazo.</p> <p>Ejemplo 6: El gobierno emite bonos a muy largo plazo (por ejemplo a 30 años). Una compañía emite instrumentos de deuda de bajo riesgo (por ejemplo, a 10 años). Los fondos de pensión = compradores típicos.</p>
<p>Mercados de subasta</p> <p>Todas las negociaciones de activos financieros en unidades centralizadas. Oferta abierta.</p> <p>Ejemplo 7: El mercado primario de bonos de tesorería, bonos del Tesoro de JUL a 3 y 6 meses subastados todos los lunes. Bonos a 52 semanas subastados en la tercera semana de cada mes.</p>	<p>Mercados secundarios</p> <p>Es el mercado de acciones no cotizadas. (Acciones sin cotización oficial = no negociadas en una bolsa de valores.)</p> <p>Ejemplo 8: Utilizados principalmente por inversores institucionales y por gestores monetarios profesionales.</p>				<p>Mercados de intermediación</p> <p>Una institución (intermediaria financiera) emite derechos contra sí misma. Con los fondos recibidos compra activos financieros.</p> <p>Ejemplo 9: Bancos.</p>

² En países con un «sistema bancario especializado» (por ejemplo, los Estados Unidos) se permite a los bancos de inversiones la adquisición de acciones de capital, pero no así a los bancos comerciales. En países con un «sistema bancario universal» (por ejemplo, Alemania), todos los bancos pueden comprar acciones. Algunas de las razones de estas diferencias entre sistemas bancarios especializados y universales, residen en las diferentes diferencias y filosofías relativas al ejercicio de los derechos de control asociados con la titularidad de acciones de capital.

Las normas por las que se rigen los diferentes tipos de mercados financieros están sujetas a la legislación nacional. Nos limitaremos aquí a describir las líneas generales comunes a todos los mercados, de las que, por supuesto, pueden apartarse las reglamentaciones nacionales particulares.

1. MERCADOS PRIMARIOS

Los mercados primarios negocian derechos financieros recientemente emitidos. Los gobiernos que emiten instrumentos de deuda han sido siempre los actores predominantes en estos mercados. Éste es un negocio rutinario en economías de crecimiento constante en las que la deuda del gobierno se mantiene bajo control.

Por ejemplo, el mercado primario de bonos del tesoro de los Estados Unidos opera de la siguiente manera³: La Secretaría de Hacienda emite valores con carácter de subasta. Los intervalos de tiempo entre subastas dependen de los diferentes vencimientos a plazo fijos de los valores. Los bonos a corto plazo (con vencimiento a menos de un año) se subastan semanalmente, anunciándose con anticipación las cantidades que se negociarán. Los bonos a un año se negocian en la tercera semana de cada mes (anunciándolo el viernes anterior). Además, la Secretaría de Hacienda ofrece valores con vencimiento a dos, tres, cinco, siete, diez y treinta años.

Recuadro IT4.1

Instrumentos de deuda y derechos de participaciones

El derecho del titular de un activo financiero puede ser una cantidad fija de dinero o una cantidad variable residual. En el primer caso, el activo financiero recibe el nombre de instrumento de deuda.

Ejemplos de instrumentos de deuda son:

- El préstamo de un banco comercial (inversor) a un individuo (emisor) para la compra de un camión. El individuo ofrece al banco el siguiente contrato: gobtengo ingresos trabajando con el camión en un negocio específico y devolveré el préstamo más los intereses devengados por ese préstamo en cuotas fijas; el banco recibe un ingreso constante de la inversión; en principio, tales contratos pueden negociarse en mercados financieros, pero en general no sucede así.

³ Para más detalles, véase Fabozzi y Modigliani (1992), pp. 415-422.

- Un bono del tesoro emitido por un gobierno (o, en general, por una institución pública) y comprado por un fondo de pensiones (inversor). El gobierno ofrece el siguiente contrato: transfiero el bono del tesoro al fondo de pensiones a cambio del pago por parte del fondo de pensiones de una determinada cantidad de dinero. Prometo devolver la cantidad total de dinero estipulada en el bono, en una fecha fija en el futuro y, entre tanto y a intervalos regulares, una suma adicional por intereses (de nuevo, estipulada en el bono); los bonos del tesoro son documentos típicos que se negocian en los mercados financieros (mercados de bonos).
- Un bono corporativo a largo plazo (10 años) emitido por una compañía importante para financiar la expansión de su negocio y adquirido por un banco privado (inversor). El contrato que la corporación ofrece al banco es parecido al del ejemplo anterior (gobierno/fondo de pensiones). Estos bonos a largo plazo implican una promesa a largo plazo de servir en el futuro la deuda del bono, e influyen también en el mercado monetario, de ahí que sus emisores estén sujetos de ordinario a inspecciones estrictas y a un procedimiento de aprobación por parte del banco central previa a su emisión. Si han sido aprobados, estos bonos se consideran «de bajo riesgo».

Un derecho residual o de participación obliga al emisor del activo financiero a pagar al titular una cantidad basada en las ganancias (beneficios), si los hubiere, o, por otras razones, una vez que se haya pagado a los titulares de los instrumentos de deuda (o al mismo emisor).

Ejemplos de derechos de participaciones son:

- Acciones ordinarias de Siemens o de General Motors. La compañía (emisor) promete pagar al titular de la participación (acción) una cantidad no especificada relativa al valor nominal de la participación emitida (dividendo), en caso de que se produzcan suficientes ganancias (beneficios). Además de ser instrumentos de deuda, las acciones traen consigo, en general, un derecho de voto del titular del activo que le faculta para influir en la política del negocio del emisor (incluido el monto de los dividendos pagados por acción). Las acciones ordinarias se negocian habitualmente en las bolsas de valores.
- Un contrato de asociación en un negocio. El dueño de un negocio privado invita a un individuo con exceso de efectivo (ahorro) a invertir sus ahorros en su negocio. A cambio de ello, el propietario del negocio promete que permitirá al individuo participar en los beneficios de acuerdo con su porcentaje en el mismo. Estos contratos («bilaterales») privados no suelen negociarse en los mercados financieros.

Los participantes en la subasta son el gobierno (que ofrece una determinada cantidad, una «licitación»), los postores competitivos y no competitivos, y el banco central. De acuerdo con las normas de licita-

ción de los Estados Unidos, al cierre de una oferta pública, se deduce primero cualquier acción comprada por el banco central. Los postores no competitivos se limitan a adquirir una parte máxima definida de la oferta⁴ y, una vez terminada la subasta, pagan el rendimiento medio logrado en la licitación competitiva. El resto se asigna a los postores competitivos en orden descendente de sus licitaciones. Esto significa que el postor dispuesto a pagar el precio más alto es el primero al que se sirve (al precio ofrecido), a continuación el que ofreció el segundo precio más alto (a ese precio), y así sucesivamente. De manera alternativa, los países aplican la llamada «licitación holandesa», en la que *todos* los postores pagan finalmente el precio más bajo aceptado por el emisor durante la subasta⁵.

La Tabla IT4.1 muestra los meses durante los cuales se emiten valores del tesoro de largo plazo de los Estados Unidos.

Otras entidades que operan en el mercado primario son las empresas. Éstas ofrecen instrumentos de deuda a corto y a largo plazo, y participaciones adicionales. Los documentos con un vencimiento a menos de un año se conocen a menudo como «documentos comerciales», los que tienen un vencimiento a más largo plazo los son «bonos corporativos», y las participaciones adicionales, «acciones estabilizadas».

En años recientes, los mercados primarios han llamado especialmente la atención con ocasión de los movimientos de importantes privatizaciones de entidades que fueron de propiedad estatal, así como de empresas privadas que emiten participaciones de capital. Hay dos tipos de emisiones del mercado primario. Las ofertas públicas iniciales (OPI) son acciones emitidas por una compañía que vende por primera vez acciones al público. Antes de la emisión, la propiedad de la empresa puede ser estatal o privada y éste puede ser de nuevo el caso, en principio, después de la emisión. Tratándose de sociedades anónimas por acciones, la propiedad depende en gran parte de los derechos de control asociados con el porcentaje del capital total que se posee. Las nuevas emisiones veteranas son las que ofrecen las compañías que ya habían lanzado acciones al mercado. Por ejemplo, la venta por parte de Daimler Chrysler de nuevas participaciones de capital se conocería como una nueva emisión veterana.

El mercado primario organiza OPI y emisiones veteranas. Los derechos financieros recientemente emitidos se distribuyen casi siempre a

⁴ Por ejemplo, el gobierno puede ofrecer una licitación de 10.000 millones de dólares, de los cuales los postores no competitivos pueden tomar una participación máxima de 1.000 millones de dólares.

⁵ Von Hagen y von Stein (eds.) (2000), p. 948.

través de bancos que actúan como gestores principales. Ejemplos de privatizaciones acertadas mediante OPI, son⁶:

Tabla IT4.1
VALORES DE CUPÓN DEL TESORO SUBASTADOS
MENSUALMENTE

Mes	Número de años para su vencimiento					
	2	3	5	7	10	30
Enero	•		•			
Febrero	•	•	•		•	•
Marzo	•		•	•		
Abril	•		•			
Mayo	•	•	•		•	•
Junio	•		•	•		
Julio	•		•			
Agosto	•	•	•		•	•
Septiembre	•		•	•		
Octubre	•		•			
Noviembre	•	•	•		•	•
Diciembre	•		•	•		

• Subastados en el mes indicado.

1. En los Estados Unidos, la privatización, en marzo de 1987, de la compañía de ferrocarriles Conrail de propiedad del gobierno federal. Se vendieron más de 58 millones de acciones, recaudándose un total de 1.650 millones de dólares.
2. British Telecom en el Reino Unido (suma recaudada: 4.700 millones de dólares).
3. En Alemania, Deutsche Telekom AG, en 1996 (valor recaudado: 20 billones de marcos alemanes); la privatización de parte de Deutsche Lufthansa AG, todavía en manos del gobierno federal, en 1997 (4,7 billones de marcos alemanes) y Deutsche Post AG en 2000 (valor de mercado en la emisión: 5.800 millones €).

Como se muestra en la Tabla IT4.2, el número de OPI aumentó considerablemente en Europa Occidental en 1997 y 1998.

Aparte de la emisión de derechos gestionados por intermediarios del mercado, la emisión de bonos y la negociación de participaciones de

⁶ Ejemplos extraídos de Fabozzi y Modigliani (1992), pp. 67, 68; von Hagen y von Stein (eds.) (2000) p. 958.

capital también tiene lugar directamente en mercados no organizados entre socios empresariales o bien en razón de las relaciones personales. La negociación en mercados no organizados se prefiere frecuentemente a la del mercado general, debido a que sus compromisos a largo plazo son más fiables. Dado que los flujos financieros relacionados no se canalizarían a través de los mercados formales, estas oportunidades de inversión raras veces está abiertas a inversores institucionales como los fondos de pensiones. Este hecho reviste cierta importancia, ya que algunos observadores sostienen que es posible que las emisiones distribuidas privadamente tiendan a representar las inversiones más rentables.

Tabla IT4.2
OFERTAS PÚBLICAS INICIALES (OPI) EN EUROPA OCCIDENTAL CONTINENTAL, 1997-98

<i>País</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>
Bélgica	13	18
Francia	82	226
Alemania ¹	24	153
Italia	13	21
Países Bajos	15	22
España	78	184
Suiza	13	17

¹ Se refiere al año 2000.

Fuente: Deutsche Börse AG, citada en von Hagen y von Stein (eds.), (2000), pp. 959, 963.

2. MERCADOS SECUNDARIOS

Los mercados secundarios negocian derechos financieros emitidos con anterioridad (acciones, bonos). En términos generales, es ahí donde los inversores manifiestan su opinión acerca de las perspectivas de las compañías, al determinar los precios en los que se realizan las transacciones^{7, 8}.

Los mercados secundarios son, en general organizaciones formales, como por ejemplo, una bolsa de valores (la Bolsa de Valores de Nueva York, la Bolsa de Valores de Londres, el Deutsche Börse Group Frankfurt, etc.; véase la Tabla IT4.3). Una bolsa facilita unas instalacio-

⁷ Véase Fabozzi y Modigliani (1992), p. 225.

⁸ Sin embargo, estas opiniones no se traducen de inmediato en consecuencias directas para la empresa emisora, puesto que el valor nominal del bono o de la acción ya se ha hecho efectivo. La posición de la compañía en el mercado se tiene en cuenta en las transacciones que han de seguir.

nes para que sus miembros negocien acciones, y sólo los miembros de la bolsa pueden negociar en la misma. Esto explica la razón por la que los propios miembros (sede) de la bolsa constituyen un activo valioso⁹. Las acciones negociadas en una bolsa se dice que son *acciones cotizadas*. Para cotizar, una compañía tiene que solicitarlo y cumplir con ciertos requisitos mínimos relativos al número de años de existencia de la compañía, al valor nominal de las acciones, al porcentaje esperado de la capitalización, al número de acciones en circulación o al número de accionistas para comprar las acciones¹⁰. Además, ha de emitir un prospecto que contenga pormenores financieros completos y que establezca la propiedad actual y la situación de su pasivo. De manera alternativa, las normas vinculadas con la cotización pueden originarse en la legislación, que, por ejemplo, puede establecer estándares mínimos con respecto a la situación legal de una compañía antes de permitirle salir a bolsa.

Una gran ventaja de los mercados formales estriba en el bajo costo de las transacciones, que se logra mediante un alto grado de estandarización de las negociaciones. Algunos sostienen que estos mercados son casi «mercados perfectos». Se dice que un mercado es perfecto cuando el número de compradores y de vendedores es lo suficientemente grande y todos los participantes son suficientemente pequeños en relación con el mercado para que ningún agente individual pueda influir en el precio del activo¹¹. Además, gracias a las transacciones directas extrabursátiles en un mercado, la negociación puede efectuarse sin ningún desfase temporal. Sin embargo, también es frecuente que se produzcan «fricciones» (costos que interfieren en la oferta y demanda de bienes y servicios) en estos mercados. La medida en que se producen esas fricciones es un indicador importante al analizar el funcionamiento de las bolsas de valores respecto de sus competidoras. Una manera de estimar los costos relacionados con las fricciones es comparar los precios de los mismos activos negociados en diferentes mercados.

Son muchos los mercados secundarios formales todo el mundo que han experimentado cambios de gran significación en las últimas décadas; uno de los más notables es su institucionalización, es decir, el viraje desde los pequeños inversores tradicionales a los grandes inversores institucionales. Al mismo tiempo, así se supone al menos, han

⁹ En relación con los precios de los «puestos» en la Bolsa de Nueva York, véase Bodie *et al.* (1996), p. 82.

¹⁰ Los pormenores de las Bolsas de Nueva York, Londres y del Grupo Deutsche Börse de Frankfurt, pueden verse en <http://www.nyse.com/>, <http://www.stockex.co.uk/> y <http://www.boerse.de/>, respectivamente.

¹¹ La negociación electrónica ha añadido una nueva calidad al concepto de mercado perfecto, en tanto permite que un mayor número de inversores potencialmente pequeños puedan acceder al mercado y asegura transacciones del mercado sin desfases de tiempo.

aumentado, tanto la velocidad de las transacciones como la rotación de las acciones. En la Bolsa de Valores de Nueva York, por ejemplo, hoy en día los inversores institucionales representan la mayor parte de las transacciones. Una mayor puesta en marcha de regímenes de pensiones de capitalización en todo el mundo fortalecería aún más esa tendencia.

3. MERCADOS DE DEUDA

Los mercados de deuda negocian instrumentos que obligan al deudor a realizar una serie de pagos contractualmente fijos, por lo general en moneda nominal, hasta una fecha final que se denomina «fecha de vencimiento», en la que se devuelve el monto inicial del préstamo. Para el titular de tales instrumentos, el ingreso derivado puede considerarse normalmente seguro.

Los activos negociados incluyen instrumentos del mercado monetario y del mercado de capitales, como:

- Bonos y valores del tesoro
- Documentos comerciales
- Bonos de sociedades anónimas a medio y largo plazo
- Aceptaciones bancarias
- Valores de organismos federales a corto y a largo plazo
- Obligaciones municipales a corto y a largo plazo
- Certificados de depósito
- Contratos de readquisición
- Instrumentos de tasa flotante
- Fondos federales

En países industrializados, los mercados de instrumentos de deuda¹² están altamente diversificados y desarrollados, mientras que en los países en desarrollo y en transición existen sólo bajo formas rudimentarias¹³. Estos mercados suelen estar dominados por instrumentos emitidos por el Estado, que se consideran normalmente como seguros. Los valores del gobierno («tesorería») están respaldados por la plena confianza y el crédito que merezcan los gobiernos que los emiten. Ésta es la razón por la que las reservas de protección social a menudo se invierten en activos financieros emitidos por el gobierno.

¹² Para una discusión detallada de estos instrumentos, véase Fabozzi y Modigliani (1992), *passim*.

¹³ Véase Del Valle Borraez *et al.* (1998).

Tabla IT4.3

LISTA DE BOLSAS DE VALORES EN TODO EL MUNDO, 2001¹**África (7)**

Bolsa de Valores de Botswana
 Bolsa de Valores del Cairo
 Bolsa de Valores de Ghana
 Bolsa de Valores de Johannesburgo
 Bolsa de Valores de Nairobi
 Bolsa de Valores de Namibia
 Bolsa de Futuros de África del Sur

Asia (24)

Bolsa de Valores de Bombay
 Bolsa de Valores de Colombo
 Bolsa de Futuros de Hong Kong
 Bolsa de Valores de Hong Kong
 Bolsa Nacional de Valores de la India
 Bolsa de Valores de Yakarta
 Bolsa de Comercio de Kansai
 Bolsa de Valores de Karachi
 Bolsa de Valores de Corea
 Bolsa de Valores de Kuala Lumpur
 Bolsa de Valores de Mongolia
 Bolsa de Valores de Osaka
 Bolsa de Valores de Filipinas
 Bolsa de Valores de Shanghai
 Bolsa de Valores de Shenzhen
 Bolsa de Valores de Siberia
 Bolsa de Comercio de Singapur
 Bolsa Monetaria de Singapur
 Bolsa de Valores de Singapur
 Bolsa de Valores de Taiwán
 Bolsa de Valores de Tailandia
 Bolsa de Cereales de Tokio
 Bolsa Internacional de Futuros Financieros de Tokio
 Bolsa de Valores de Tokio

Canadá (4)

Bolsa de Montreal
 Bolsa de Valores de Toronto
 Bolsa de Valores de Vancouver
 Bolsa de Comercio de Winnipeg

Caribe (3)

Bolsa de Valores de Bermudas
 Bolsa de Valores de Islas Caimán
 Bolsa de Valores de Jamaica

Europa del este (14)

Bolsa de Valores de Bratislava
 Bolsa de Valores de Budapest
 Bolsa de Valores de Lituania
 Bolsa de Valores de Ljubljana
 Bolsa de Valores de Macedonia
 Bolsa de Valores de Praga
 Bolsa Rusa de Títulos
 Bolsa de Valores de Rusia
 Bolsa de Valores de Eslovaquia
 Bolsa de Futuros de San Petersburgo
 Bolsa de Valores de Tallinn
 Bolsa de Valores de Varsovia
 Zagreb

Europa occidental (40)

Bolsa de Intercambios de Amsterdam
 Bolsa de Valores de Atenas
 Bolsa de Valores de Barcelona
 Bolsa de Futuros y Opciones de Bélgica
 Bolsa de Valores de Berlín
 Borsaitalia
 Bolsa de Valores de Bremen
 Bolsa de Valores de Bruselas
 Bolsa de Valores de Copenhague
 Dusseldorf
 Easdaq (Bélgica)
 EUREX (Suiza)
 EURO-NM
 Mercado Finlandés de Opciones
 Bolsa Finlandesa de Valores
 Bolsa de Valores de Frankfurt
 Bolsa de Valores de Ginebra
 Bolsa de Valores de Hamburgo
 Bolsa de Valores de Hanover
 Bolsa de Valores de Helsinki
 Bolsa Internacional de Petróleo
 Bolsa Irlandesa de Valores
 Bolsa de Lisboa y Oporto
 Bolsa Internacional de Finanzas y Futuros de Londres (LIFFE)
 Bolsa de Metales de Londres
 Bolsa de Valores y Derivados de Londres
 Bolsa de Valores de Londres

Tabla IT4.3 (cont.)

Bolsa de Valores de Luxemburgo	Bolsa de la Junta de Opciones de Chicago
Bolsa de Valores de Madrid	Bolsa Mercantil de Chicago
Bolsa de Valores de Mailand	Bolsa de Valores de Chicago
Bolsa de Valores de Munich	Bolsa del Café, Azúcar & Cacao
Nuevo Mercado (Francia)	Mercados Electrónicos de Iowa
Bolsa de Valores de Oslo	Junta de Comercio de la Ciudad de Kansas
Bolsa de París	Bolsa Americana Central de Comercio
París Matif	Bolsa de Cereales de Minneapolis
Bolsa Española de Futuros Financieros y Opciones	Nasdaq
Bolsa de Valores de Estocolmo	Bolsa del Algodón de Nueva York
Bolsa de Valores de Viena	Bolsa Mercantil de Nueva York
Bolsa de Valores de Zurich	Bolsa de Valores de Nueva York
	Bolsa de Valores de Filadelfia
Oriente Próximo (5)	
Mercado Financiero de Amman	
Bolsa de Valores de Beirut	
Bolsa de Valores de Estambul	
Bolsa de Valores de Teherán	
Bolsa de Valores de Tel Aviv	
	Sudamérica (12)
	Bolsa de Valores de Bolivia
	Bolsa de Mercaderías & Futuros de São Paulo
	Bolsa de Valores de Sao Paulo
	Bolsa Electrónica de Chile
	Bolsa de Valores de Buenos Aires
	Bolsa de Bogotá
	Bolsa de Valores de México
	Bolsa de Valores de Nicaragua
	Bolsa de Valores del Perú
	Bolsa de Valores de Río de Janeiro
	Santiago de Chile
	Bolsa de Valores de Venezuela
Oceanía (3)	
Bolsa de Valores de Australia	
Bolsa de Valores de Nueva Zelanda	
Bolsa de Futuros de Sydney	
Estados Unidos de América (17)	
Bolsa Americana de Valores	
Bolsa de Valores de Arizona	
Bolsa de Valores de Boston	
Junta de Comercio de Chicago	

¹ Todos los mercados están interconectados por Internet vía <http://www.boerse.de/>. No se pretende que la lista sea exhaustiva.

4. MERCADOS DE PARTICIPACIONES

Las participaciones de capital («acciones ordinarias») representan un interés de propiedad (o «participación») en una compañía. Los titulares de dichas participaciones, llamados «accionistas» o «titulares de acciones», tienen derecho a las ganancias de la corporación cuando estas ganancias se distribuyen en forma de dividendos. Los derechos de los titulares de acciones al superávit operativo se sirven una vez que se han

pagado los intereses de los bonos y de los impuestos. En caso de venderse las acciones, pueden materializarse unos beneficios imprevistos, si el precio de venta es superior al precio pagado inicialmente. La titularidad de participaciones también da derecho al titular a una participación a prorrata del capital en acciones remanente, en caso de liquidación de la compañía emisora de las acciones¹⁴. Sin embargo, estos derechos son residuales. Ello significa que los accionistas son los últimos en línea a los que hay que pagar después de todos los demás demandantes (oficina tributaria, empleados, proveedores, titulares de bonos) que tienen derecho a los activos y al ingreso de la compañía¹⁵. Al mismo tiempo, los titulares de participaciones de capital no se hacen personalmente responsables de las obligaciones de la empresa; lo más que pueden perder en caso de liquidación de la compañía es su inversión inicial.

5. MERCADOS MONETARIOS

Los mercados monetarios se ocupan de los instrumentos de deuda que, en el momento de su emisión, tienen un plazo máximo de vencimiento de un año. Estas facilidades de duración relativamente corta se subsumen en la partida «dinero», puesto que cumplen la función de dinero, por ejemplo, como medio de pago. Los certificados de deuda figuran en una de las amplias definiciones de masa monetaria M3 o M4 de los bancos centrales, que se fijaron, a su vez —hasta cierto punto arbitrariamente—, a determinadas condiciones de retirada y a determinados plazos de vencimiento (véase el Recuadro IT4.2). Además, si el mercado monetario es líquido, es decir, si los titulares de instrumentos de deuda a corto plazo pueden vender sus activos en cualquier momento (que suele ser el caso en los países de la OCDE), estos instrumentos pueden intercambiarse fácilmente con la oferta de efectivo.

Recuadro IT4.2. Masas monetarias

Los bancos centrales definen diversos agregados monetarios para medir la oferta de dinero para la economía y como meta de sus políticas monetarias. La inclusión real de determinados activos varía entre las medidas respectivas de los bancos centrales, y está sujeta a ajustes para tener en cuenta los nuevos instrumentos financieros o su diferente utilización. Las masas monetarias generalmente definidas desde M1 a M3, abarcan la mayor parte de unos activos cada vez menos líquidos, siguiendo las líneas siguientes:

¹⁴ Fabozzi y Modigliani (1992), p. 224.

¹⁵ Bodie *et al.* (1996), p. 57.

- M1: efectivo (monedas y billetes en uso por parte del público), depósitos de demanda y otros depósitos controlables, cheques de viajero.
- M2: la M1 más cuentas de ahorro a corto plazo, depósitos de pequeña denominación, participaciones de fondos de mutualidades en el mercado monetario (no institucionales).
- M3: la M2 más depósitos de tiempo de gran denominación, contratos de recompra a plazo, líneas de crédito, participaciones en mutualidades del mercado monetario (institucionales), Eurodólares a plazo.

6. MERCADOS DE CAPITALS

Los mercados de capitales tienen que ver con unos instrumentos de deuda que, en el momento de su emisión, tienen un vencimiento de un año como mínimo, y que se negocian en participaciones de capital. El capital en acciones se subsume normalmente bajo esta categoría de mercado, a pesar del hecho de que muchos observadores consideran el breve plazo más bien como un atributo de las participaciones, especialmente en las etapas especulativas de los mercados de capitales. La razón es que las participaciones de capital no tienen especificada una fecha de vencimiento, es decir, que la única posibilidad de que el capital en acciones (en términos de acciones ordinarias) pueda «desaparecer» del mercado es la liquidación de una compañía.

Las condiciones y la evolución de los mercados de capitales son de especial interés para los regímenes de pensiones de capitalización con una orientación a las inversiones a largo plazo.

Ejercicio Anexo

DEMOLANDIA: UN COMPENDIO DE EJERCICIOS PRÁCTICOS

Demolandia es un conjunto de datos que representan la estructura demográfica, la economía y el sector social de un país hipotético. Para los fines propios de nuestros ejercicios, se han utilizado algunos datos de un país real (sin mencionar nombres); otros datos son puramente ficticios, si bien fueron necesarios para poder crear el caso completo de un país. El conjunto de datos de Demolandia puede consultarse en el sitio web de la OIT o conseguirse en forma de CD en OIT FACTS.

Información general

Demolandia es un país de bajos ingresos del sur de África. Está clasificado como el nonagésimo segundo país del mundo en la paridad de poder adquisitivo del PIB (\$5.400, mientras que el promedio mundial fue de \$6.490, en 1999). La esperanza de vida es de 47 años para los hombres y de 49 años para las mujeres (17 y 20 años más baja, respectivamente, que los promedios mundiales). Hace algunos años, antes de que la pandemia del SIDA afectara al país, estos valores eran de 61 y de 65 años; el deterioro es, pues, impresionante.

Demolandia emergió hace bastante poco de la dependencia colonial. Es actualmente una democracia en funcionamiento, pero su parlamento y su gobierno están todavía bajo el dominio de un partido principal, el sucesor del antiguo movimiento de los guerrilleros. Integran el gabinete un grupo de expertos altamente cualificados, formados de maneras muy diversa en el país, en la República de Sudáfrica o, inevitablemente, en Harvard. Uno estará tratando con el Ministro de

Trabajo y Asuntos Sociales (un ex sindicalista graduado en Maastricht en economía internacional, que se ha curtido en innumerables negociaciones de salarios), con la Ministra de Finanzas (a la que recuperaron para su país del FMI, en el que estaba iniciando una importante carrera como la primera mujer africana en un mundo difícil), y con la Ministra de Salud (una enfermera titulada por Harvard en salud pública, que vio morir a mucha gente en la guerra de independencia). Todos ellos son iconos del movimiento de resistencia nacional. Son políticos, pero saben también de números.

Información sobre protección social

Con un apoyo considerable de la OIT, Demolandia introdujo su primera ley de seguridad social en 1990. El seguro social brinda actualmente prestaciones en caso de maternidad o de enfermedad. Las prestaciones de supervivientes, invalidez y vejez se pagan únicamente a trabajadores del sector público. Diversos regímenes de privados o profesionales de pensiones operan en el sector formal. El suministro de seguridad social se complementan con prestaciones del Fondo de Compensación de los Trabajadores, financiado por empleadores, que otorga prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. El Fondo de Seguro Social tiene inscritos a unos 200.000 trabajadores, de los cuales aproximadamente el 75% cotiza al régimen con carácter regular. La mano de obra asciende a unos 682.000, de los que 450.000 están realmente empleados. Si se incluyen como posibles beneficiarios a sus dependientes inmediatos, puede suponerse que el régimen cubre a un 50% de la población total del país de alrededor de 1,8 millones. Esto deja a la otra mitad de la población sin cobertura y sin siquiera acceso a la protección social básica en caso de pobreza, vejez, discapacidad, enfermedad y maternidad.

El Ministerio de Salud opera los servicios de salud y los financia con los ingresos generales. Al igual que en muchos otros servicios públicos, el sistema de asistencia sanitaria —especialmente en centros de salud y hospitales rurales— sufre las consecuencias crónicas de una financiación insuficiente y, por tanto, no puede brindar una asistencia adecuada de calidad. El Ministerio de Salud lucha contra permanentes déficit presupuestarios y una proporción considerable del gasto nacional en salud se financia ya con pagos del propio bolsillo. Sólo los trabajadores del sector público están cubiertos por un régimen de salud del seguro social.

A mediados de la década de 1990, se estimó que alrededor del 30% de la población vivía por debajo de la línea de la pobreza, estimándose asimismo que el desempleo había alcanzado un nivel del 30-40% de la

mano de obra, dependiendo de cómo se defina ésta. Las prestaciones nacionales de asistencia social que podrían extenderse a todo los pobres, no pueden financiarse con cargo al presupuesto del gobierno (dice la Ministra de Finanzas).

Política económica y fiscal

El crecimiento del PIB real ha sido bastante errático estos últimos años, oscilando entre el 3 y el 8%. Las expectativas para el largo plazo lo sitúan en el orden del 3-4%. Si bien el crecimiento de la población ha absorbido la mayor parte del crecimiento del PIB en un pasado reciente, la Ministra de Finanzas espera un crecimiento real per cápita a largo plazo en torno al 2%. No de manera muy diferente del gobierno de la República de Sudáfrica, el gobierno de Demolandia está caminando por la cuerda floja. Mantiene una rigurosa política fiscal y un déficit del 3-4% del PIB. La atracción de inversiones extranjeras directas es la piedra angular de su política económica, dado que el potencial de aumento del ahorro nacional como fuente de una ulterior financiación de las inversiones parece ser muy limitado.

El gobierno trata de mantener, por diversos medios, una relativa estabilidad de los precios, incluida una alianza con el sindicato (la mayoría de cuyos miembros pertenece al partido gobernante) que mantendría los aumentos de salarios en la tasa de la productividad marginal, aunque tuvo que hacer algunas concesiones en lo concerniente al salario mínimo y a las prestaciones mínimas de jubilación anticipada de los veteranos del movimiento de la independencia. Trata de contener las demandas de miembros de su propio partido de redistribución de la tierra y de redistribución de otros activos productivos, pero procura lograr al menos alguna redistribución, a través de la seguridad social para todos.

Su papel en Demolandia

La vida en las grandes burocracias está (o debería estar) llena de decisiones. Las decisiones son objeto de investigación por parte de los técnicos y, por regla general, las toman los gestores o los políticos. Estas personas necesitan fundamentos concisos para sus decisiones. Los documentos y los ensayos extensos pertenecen al mundo académico. Ningún ministro querrá leer una tesis de 300 páginas después de preguntarle a usted: «¿deberíamos introducir un régimen de pensiones de capitalización, como recomendara el Sr. Holzmann del Banco Mundial? o ¿podemos permitirnos un régimen de pensiones universal?». Lo que él, o ella, quiere es una lista de cinco páginas con los pros y los contras,

las soluciones sugeridas para el problema y las cifras esenciales. En consecuencia, los técnicos de los ministerios y/o de las principales instituciones, escriben minutas, memorandos, notas informativas o como quiera que se llame el instrumento en el contexto particular nacional; nosotros los llamaremos memorandos técnicos (MT).

Escribir MT sucintos es todo un arte que, desafortunadamente, la mayoría de los asesores técnicos no domina, puesto que todos ellos han sido formados para escribir tesis o documentos repletos de inteligencia técnica y de notas a pie de página. Sólo unos pocos saben cómo comunicarse con la gente que no dispone de tiempo para digerir todos los detalles técnicos, pero necesitan conocer el perfil general en torno al cual puedan desarrollar sus políticas.

Como cualquiera puede descubrir, los MT constituyen también una excelente herramienta para transferir y almacenar conocimientos esenciales. Un MT típico debería tener la siguiente estructura:

- (1) Antecedentes y asuntos involucrados
- (2) Soluciones alternativas
- (3a) Pros y contras, y/o
- (3b) Cálculos del modelo
 - Supuestos y advertencias
 - Metodología (resumen)
 - Resultados
- (4) Recomendaciones

Su base de conocimientos

La información estadística sobre Demolandia está disponible en el sitio web de la OIT, en la siguiente dirección: <http://www.ilo.org/public/english/protection/soctas/publ/listpubl.htm>. Se pueden descargar los archivos de Excel para familiarizarse con Demolandia y poner en práctica sus conocimientos realizando las tareas que se describen más abajo. Las soluciones del modelo que acompañan a las tareas, se basan en soluciones reales que propusieron los estudiantes del curso de 2002-2003 del programa conjunto OIT/Universidad de Maastricht, Curso de Master en Financiación de la Protección Social; la Sra. Christina Behrendt, de la OIT FACTS, comprobó y revisó todas las soluciones. El lector puede también llevar el ejercicio un paso adelante y tratar de encontrar sus propias soluciones a los problemas presentados.

TAREA N.º 1. PROYECCIÓN DEL GASTO SOCIAL EN DEMOLANDIA

(Basada en los temas tratados en el Capítulo 2)

Usted es el analista financiero del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. El Ministro debe asistir a una importante reunión de donantes en Washington, DC. Quiere presentar el caso de Demolandia, que necesita más ayuda extranjera para el sector social. Sabiendo que en estas reuniones las cifras hablan más alto que las palabras, quiere que usted le prepare urgentemente una proyección a diez años del gasto social global desglosado en sus categorías principales, es decir, salud, pensiones, prestaciones de corta duración y asistencia social. Encuentre una manera fácil de hacer proyecciones rápidas de puntos de referencia del gasto y de su financiación durante un período de diez años. Explique la metodología y sus supuestos y escriba un MT para el Ministro. Tal vez desee utilizar el marco que ofrecen los archivos de Demolandia, pero tiene que encontrar una técnica de proyección más sencilla.

MODELO DE SOLUCIÓN

MEMORANDO

De: USTED
A: Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales
Asunto: Proyección del gasto social en Demolandia

Antecedentes y asuntos involucrados

El Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales va a asistir a una importante reunión en los Estados Unidos, en la que tiene que convencer a la comunidad de donantes de que su país necesita más ayuda extranjera para el sector social. Se ha preparado este MT con vistas a prestar asistencia al Ministro en la presentación de su caso a los donantes. Incluye cifras de gastos e ingresos proyectados para Demolandia en los próximos diez años.

Metodología

Se han realizado proyecciones para determinar la evolución de los patrones de ingresos y gastos del sector del bienestar de Demolandia en los próximos diez años. Los resultados se presentan en las Tablas T1.1 y T1.2.

Debido a limitaciones de tiempo, hubo que utilizar una metodología simplificada. Al realizar proyecciones de puntos de referencia, se hace necesario utilizar «conductores», es decir, indicadores o variables que ejercen un impacto directo en determinadas categorías de gasto. Se espera desarrollar el gasto en estas categorías como una función lineal de los conductores. En las proyecciones, la subida del índice de precios al consumo, por ejemplo —uno de los conductores más importantes del gasto nominal—, se ha supuesto que permanezca constante a lo largo del período de diez años (a un 10% anual). Se ha supuesto que el crecimiento de la población es del 1,5% y que permanezca constante durante los diez próximos años, mientras que se ha supuesto también que el PIB vaya aumentando a una tasa constante del 11,4% en términos nominales. El tipo de interés real supuesto es del 2%. Estos y otros supuestos, así como los principales conductores de las proyecciones, se muestran en la Tabla T1.3. Estas tres tablas se incluyen al final de este memorando.

Conclusiones y recomendaciones

De acuerdo con las proyecciones y en base a supuestos posiblemente prudentes, el gasto social en Demolandia (medido como porcentaje del PIB), aumentará en aproximadamente el 70% durante los diez próximos años. Se trata de un aumento excepcionalmente rápido, según todos los estándares históricos, a pesar de los supuestos de tasas de crecimiento bastante altas. Si no podemos aumentar la proporción de desembolsos del propio bolsillo en la financiación total y la proporción de las cotizaciones a la seguridad social, nos encontraremos con un aumento de cerca del 135% en términos relativos (es decir, unos 5,69 puntos porcentuales del PIB) en la proporción representada por el presupuesto en la financiación global de la protección social. Es un aumento casi exactamente del 19% de nuestro ya elevado ratio global de impuestos (y cotizaciones). Las posibilidades de conseguirlo son escasas. Una mirada atenta a las proyecciones pone de manifiesto que prácticamente todo el aumento del gasto procede de un mayor gasto en salud, atribuible, sobre todo, a los efectos estimados del VIH/SIDA. Cabría la posibilidad de contener este gasto de manera más satisfactoria, pero, en este caso, se requerirían recursos para una inversión inicial en una gran campaña dirigida a sensibilizar y a provocar cambios en el comportamiento. Podríamos también trasladar parte de la financiación de la salud de los impuestos a un seguro social ampliado. Sin embargo, ese cambio requeriría asimismo alguna inversión inicial. No es probable que se consigan los recursos necesarios del Ministerio de Finanzas.

Por consiguiente, sin ayuda externa, no lograremos equilibrar el presupuesto social durante los próximos diez años. Se sugiere, por tanto,

solicitar el apoyo de donantes para inversiones en estrategias de disminución de costos y de desplazamiento de los mismos. No es probable que recibamos garantías de un apoyo presupuestario directo, puesto que son cada vez más los donantes que se muestran sensibles a la sostenibilidad a largo plazo de la ayuda extranjera.

Tabla T1.1
PRESUPUESTO SOCIAL DE DEMOLANDIA (en millones de UM): RESUMEN FUNCIONAL, 2000-10

<i>Ingresos y gastos</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
Gasto											
1. Pensiones y gastos administrativos del Fondo de Pensiones	203	239	284	330	384	448	521	601	695	804	933
del cual: Vejez	142	162	188	211	238	268	301	334	370	411	456
Invalidez	5	6	8	10	12	15	18	22	27	33	40
Supervivientes	55	69	88	108	133	163	200	243	295	358	435
Subvenciones de jubilación	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prestaciones para gastos funerarios de pensionistas	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2
2. Salud	1.457	1.767	2.139	2.587	3.125	3.722	4.550	5.488	6.618	7.983	9.632
3. Prestaciones de corta duración	36	42	50	56	64	74	84	94	106	119	134
4. Asistencia social	299	341	391	441	497	560	630	704	787	870	983
5. Transferencias a reservas	241	100	119	129	139	150	160	165	167	165	157
Gasto social total	2.236	2.488	2.982	3.543	4.210	5.004	5.945	7.052	8.373	9.951	11.840

Tabla T1.1 (cont.)

<i>Ingresos y gastos</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ingresos											
Ingresos totales	2.236	2.488	2.982	3.543	4.210	5.004	5.945	7.052	8.373	9.951	11.840
1. Cotizaciones a la seguridad social	435	506	602	685	782	894	1.017	1.144	1.287	1.448	1.629
Seguro de pensiones	264	307	365	415	474	542	616	694	780	878	987
Seguro de enfermedad	138	161	191	217	248	283	322	363	408	459	516
Prestaciones de corta duración	33	39	46	52	60	68	78	88	99	111	125
2. Financiación privada	595	693	823	937	1.070	1.223	1.391	1.565	1.761	1.981	2.228
3. Ingreso de inversiones (pensiones, salud, prestaciones de corta duración)	174	224	250	279	310	346	385	429	478	533	594
4. Otros ingresos (pensión, salud, prestaciones de corta duración, incluyendo transferencias de reservas)	14	16	17	19	21	23	25	28	31	34	37
Ingreso de los ingresos generales	1.018	1.049	1.290	1.623	2.027	2.519	3.126	3.886	4.816	5.956	7.352
<i>En % de los ingresos generales</i>	46	42	43	46	48	50	53	55	58	60	62

Fuente: Cálculos de la OIT.

Tabla T1.2.
PRESUPUESTO SOCIAL DE DEMOLANDIA (como % del PIB): RESUMEN FUNCIONAL, 2000-10

<i>Ingresos y gastos</i>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gasto											
1. Pensiones y gastos administrativos del Fondo de Pensión	0,84	0,87	0,90	0,93	0,97	1,00	1,05	1,09	1,14	1,20	1,26
Vejez	0,59	0,59	0,59	0,60	0,60	0,60	0,60	0,61	0,61	0,61	0,62
Invalidez	0,02	0,01	0,03	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05
Sobrevivientes	0,23	0,25	0,28	0,30	0,33	0,37	0,40	0,44	0,49	0,53	0,59
Subvenciones de jubilación	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Prestaciones para gastos funerarios de pensionistas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2. Salud	6,03	6,43	6,76	7,31	7,86	8,46	9,14	9,98	10,89	11,89	12,98
3. Prestaciones de corta duración	0,15	0,15	0,16	0,16	0,16	0,16	0,17	0,17	0,17	0,18	0,18
4. Asistencia social	1,24	1,24	1,23	1,24	1,25	1,26	1,26	1,28	1,29	1,31	1,33
5. Transferencias de reservas	1,00	0,37	0,37	0,36	0,35	0,34	0,32	0,30	0,27	0,25	0,21
Gasto social total	9,26	9,05	9,42	10,01	10,59	11,22	11,94	12,82	13,78	14,82	15,96

Tabla T1.2. (cont.)

<i>Ingresos y gastos</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>
Ingresos											
Ingresos totales	9,26	9,05	9,42	10,01	10,59	11,22	11,94	12,82	13,78	14,82	15,96
Cotizaciones a la seguridad social	1,80	1,84	1,90	1,93	1,97	2,00	2,04	2,08	2,12	2,16	2,20
Seguro de pensiones	1,09	1,12	1,15	1,17	1,19	1,21	1,24	1,26	1,28	1,31	1,33
Seguro de enfermedad	0,57	0,58	0,60	0,61	0,62	0,64	0,65	0,66	0,67	0,68	0,70
Prestaciones de corta duración	0,14	0,14	0,15	0,15	0,15	0,15	0,16	0,16	0,16	0,17	0,17
	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Financiación privada	2,46	2,52	2,60	2,65	2,69	2,74	2,79	2,84	2,90	2,95	3,00
Ingreso de inversiones (pensión, salud, prestaciones de corta duración)	0,72	0,82	0,79	0,79	0,78	0,78	0,77	0,78	0,79	0,79	0,80
Otros ingresos (pensión, salud, prestaciones de corta duración)	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
Ingreso de ingresos generales	4,22	3,82	4,08	4,58	5,10	5,65	6,28	7,06	7,92	8,87	9,91

Fuente: Cálculos de la OIT.

Tabla T1.3
LISTA DE CONDUCTORES DEL GASTO E INGRESOS

<i>Gastos e ingresos</i>	<i>Conductores</i>	<i>Supuestos (fecha exacta anual donde sea aplicable del archivo de Demolandia)</i>
Gasto		
(a) Pensiones de vejez	(a) salarios	(a) como promedio nominalmente +11,7% p.a.
	(b) cambio (en %) en la de la población de 60 años y más	(b) como promedio +0,6% p.a.
(b) Invalidez	(a) salarios	(a) como promedio nominalmente +11,7% p.a.
	(b) aumento de la tasa de ocurrencia de la invalidez debido al VIH/SIDA	(b) como promedio +10% p.a.
	(c) aumento del empleo	(c) como promedio 2,1% p.a.
(c) Sobrevivientes	(a) los mismos aumentos globales que en la invalidez ya que se supone que gran parte del aumento proviene de la muerte de activos (debido sobre todo al SIDA)	Véase más arriba
(d) Subvenciones de jubilación	(a) índice de precios al consumo	(a) como promedio + 10% p.a.
	(b) tasa de retirada de activos	(b) 0,2% de la población empleada
	(c) aumento del empleo	(c) como promedio +2,1% p.a.
Fondo de pensiones a corto plazo		
(a) Prestaciones funerarias de pensionistas	(a) tasa de aumento de la población jubilada	(a) como promedio +0,6% p.a.
	(b) índice de precios al consumo	(b) como promedio +10% p.a.
Salud		
	(a) crecimiento de la población	(a) como promedio +1,5% p.a.
	(b) aumento adicional anual de la utilización debido al VIH/SIDA	(b) como promedio +5% p.a.
	(c) inflación médica adicional	(c) como promedio +3% p.a.

Tabla T1.3 (cont.)

<i>Gastos e ingresos</i>	<i>Conductores</i>	<i>Supuestos (fecha exacta anual donde sea aplicable del archivo de Demolandia)</i>
Prestaciones de corta duración	(a) tasa de aumento del empleo (b) tasa de aumento de salarios	(a) como promedio +2,1% p.a. (b) como promedio nominalmente 11,7% p.a.
Asistencia social		
Ayuda a la pobreza	(a) crecimiento de la población (b) índice de precios al consumo (c) reducción a la mitad del crecimiento del PIB (supuesto de elasticidad)	(a) como promedio 1,5% p.a. (b) como promedio +10% p.a. (c) como promedio – 0,8% p.a.
Ingresos		
Cotizaciones a la Seguridad Social	(a) aumento de salarios (b) aumento el empleo en el sector público	(a) como promedio nominalmente +11,7% p.a. (b) aumento del empleo en el sector público = aumento global del empleo
Financiación privada	Las mismas que cotizaciones	Las mismas que en cotizaciones
Ingreso de inversiones	Cálculos aproximados de las reservas globales fundamentados en superávit del seguro social y suposiciones sobre el tipo de interés	Tipo de interés = 11,4%
Otros ingresos	Constante en términos reales	IPC supuesto: +10% p.a como promedio
Ingreso de ingresos generales	Residual	

p.a. = por año.

TAREA N.º 2. EL DEBATE SOBRE EL ESTADO DE BIENESTAR EN DEMOLANDIA**(Basada en los temas tratados en el Capítulo 3)**

Si bien es cierto que usted acaba de preparar algunas proyecciones de puntos de referencia para el tamaño futuro del estado del bienestar, el Ministro sigue preocupado por el hecho de que las prestaciones iniciadas y todavía inmaduras puedan representar una carga excesiva para la economía en el largo plazo. Durante una reunión en Londres de los Ministros de Trabajo de la Comunidad Británica de Naciones, oyó decir a sus colegas que, al parecer, los países europeos y otros países de la OCDE estaban tratando de poner freno al tamaño del estado de bienestar. Un estado de bienestar que sea «demasiado grande» parece tener efectos negativos en la economía. ¿Tiene el Ministro motivos para estar preocupado (aunque se tratara de una preocupación remota para un ministro de un país en desarrollo)? Escriba una nota concisa de instrucciones en forma de MT, explicando los efectos potenciales, positivos y negativos, del estado de bienestar en los resultados de la economía (i) en principio y (ii) en referencia específica a Demolandia.

MODELO DE SOLUCIÓN**MEMORANDO**

De: USTED

A: Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales

Asunto: El debate sobre el estado del bienestar en Demolandia

Antecedentes y asuntos involucrados

El gasto social aumentará en Demolandia en las próximas décadas. Esto es propio del proceso natural de maduración en cualquier sistema joven de protección social. Sin embargo, algunos analistas ya ven con preocupación el tamaño actual del estado de bienestar en los países industrializados, y son muchas las naciones que están frenando su crecimiento. Para Demolandia, esto podría significar que las prestaciones hoy en día inmaduras podrían representar una carga excesiva para la economía en el largo plazo y habría que frenarlas a un alto costo político en algún momento posterior. La cuestión es si el Ministro debería adoptar alguna medida preventiva.

El debate sobre el estado de bienestar (en principio)

La situación actual de la investigación empírica no brinda un apoyo inequívoco al punto de vista de que un estado de bienestar grande tiene efectos negativos para la economía, pero tampoco señala una clara relación positiva. Si bien algunos estudios muestran una correlación entre el gasto social y el crecimiento económico, la causalidad es difícil de determinar.

Lo que en realidad interesa para un desempeño económico satisfactorio, no es el nivel del gasto social, sino más bien la relación entre el sistema de protección social (es decir, el estado de bienestar) y el *marco institucional y político* de un país. Es de esperar que una relación estable y no conflictiva, con el apoyo de sólidas políticas macroeconómicas, dé lugar a un desempeño económico satisfactorio.

Argumentos en torno a la relación entre el estado de bienestar y la economía

En principio, los estados de bienestar complementan al mercado, al proporcionar a los individuos seguridad en el ingreso y en la asistencia que los mercados no les brindan de manera automática. Los argumentos principales sobre los efectos positivos del estado de bienestar en la economía, se centran en razones de equidad. La simple teoría tradicional de la correspondencia entre eficiencia y equidad es rebatida por la teoría endógena del crecimiento, que establece que la inversión en capital humano (educación, formación) da lugar a un mayor crecimiento de la productividad.

Los partidarios de los estados de bienestar residuales (mantenidos exclusivamente para cubrir las deficiencias del mercado y para otorgar a la gente una mínima subsistencia) sostienen que la provisión de seguridad en el ingreso y en la asistencia perjudica, inevitablemente, a la eficiencia, afectando negativamente al conjunto de la economía. Sus principales argumentos se relacionan con *problemas de incentivos* o de comportamiento, en el otorgamiento de prestaciones específicas (por ejemplo, el efecto negativo de las prestaciones de desempleo en los incentivos para participar en el mercado de trabajo), en la administración de los regímenes públicos de seguros (por ejemplo, el escaso interés en aplicar medidas para evitar el riesgo moral) o en la administración pública (por ejemplo, una baja propensión a disminuir los costos administrativos). Parece que al menos algunos de estos problemas pueden superarse mediante un *diseño institucional* inteligente. En este contexto, debería observarse que no es probable que limitarse simplemente a encargar al sector privado la administración de las prestaciones pueda

considerarse como la solución universal a los problemas del comportamiento microeconómico. El sector privado también puede sufrir las consecuencias de estructuras de incentivos inadecuadas.

La Tabla T2.1 ofrece un resumen de los principales argumentos que explican los efectos potenciales del estado del bienestar en la economía, juntamente con nuestro propio parecer tentativo.

Tabla T2.1
PRINCIPALES ARGUMENTOS ECONÓMICOS A FAVOR
Y EN CONTRA DE LOS ESTADOS DE BIENESTAR (EB)
EXTENSIVOS

<i>Los resultados del EB con efectos en el desempeño de la economía</i>	<i>Efectos positivos</i>	<i>Efectos negativos</i>	<i>Valoración</i>
Impacto social del EB	Atenuación de la pobreza.	El EB puede comportarse como un monopolio paternalista, impidiendo que los consumidores elijan.	La ausencia de pobreza puede ser muy importante.
	Inclusión social.		La inclusión social fomenta la paz social de larga duración y debería propiciar el crecimiento a largo plazo.
	Seguridad en el ingreso: seguridad frente a la pérdida de ingreso induce la asunción de riesgos. Disminución de la desigualdad en el ingreso: una desigualdad mínima en el ingreso (es decir, por lo menos la igualdad de oportunidades) ayudaría a	Puede disminuir los incentivos para el esfuerzo individual en el logro de altos rendimientos en el mercado de trabajo. Pueden disminuir los incentivos individuales para un esfuerzo individual para alcanzar el rendimiento máximo en el	Una excesiva inseguridad puede tener un efecto negativo para la paz social. La desigualdad excesiva tiene un efecto negativo para la paz social.

Tabla T2.1 (cont.)

<i>Los resultados del EB con efectos en el desempeño de la economía</i>	<i>Efectos positivos</i>	<i>Efectos negativos</i>	<i>Valoración</i>
	aprovechar la plena capacidad productiva de una sociedad (por ejemplo, mediante todas las prestaciones que mantienen a los niños en la escuela en vez de obligarlos a entrar prematuramente en el mercado de trabajo).	mercado de trabajo.	
Gasto público	Un gasto público sustancial involucrado: positivo si las transferencias son al mismo tiempo Inversiones en el crecimiento del PIB a largo plazo y, por tanto, en el bienestar de la población.	Negativos si el gasto social se financia con déficit y/o desplaza a otras inversiones públicas/privadas.	Muchas transferencias sociales pueden diseñarse de tal manera que incluyan un aspecto de inversión respecto al crecimiento y a la paz social; debe evitarse la financiación por déficit por tener efectos negativos a largo plazo en la capacidad de maniobra financiera del gobierno.
Ahorro		El sistema de pensión por sistema de reparto puede desplazar al ahorro privado.	La evidencia empírica no es concluyente. Pero la financiación puede emplearse estratégicamente para «atar» inversiones.

Tabla T2.1 (cont.)

<i>Los resultados del EB con efectos en el desempeño de la economía</i>	<i>Efectos positivos</i>	<i>Efectos negativos</i>	<i>Valoración</i>
Productividad	El EB puede subsidiar aumentos de la productividad mediante la educación y formación, mejorando la formación del capital humano.	El EB asigna recursos a actividades con una tasa de lento crecimiento de la productividad (por ejemplo, servicios, educación).	El impacto de las transferencias sociales en la formación del capital humano podría ser más fuerte.
Globalización	La globalización podría crear mayor incertidumbre en ciertos grupos de personas; la protección social puede atenuar estas incertidumbres y tener efectos positivos en la productividad.	Las altas tasas globales de tributación y el costo de la mano de obra por razón de las cotizaciones a la seguridad social puede afectar negativamente a la competitividad global; puede dar lugar a la emigración de mano de obra calificada y del capital.	La evidencia empírica no está todavía clara; sin embargo, hay una correlación entre transparencia y gasto del gobierno.
Economía política	La seguridad social podría fomentar la identificación de los ciudadanos con la sociedad; esto debería tener un efecto positivo a largo plazo en su disposición para contribuir a las evoluciones sociales.	Los derechos a prestaciones sociales crean derechos adquiridos que tendrían un efecto menos que óptimo en las decisiones de asignación financiera y presupuestaria; puede utilizarse un exceso irresponsable de promesas para obtener influencia política indebida.	El exceso de promesas es un peligro real; sólo puede evitarse mediante una rigurosa información y educación respecto a las limitaciones del EB.

En este contexto, la interrelación entre el estado de bienestar y el *mercado de trabajo* ha recibido la máxima atención. La crítica más destacada apunta a la carencia de incentivos que las transferencias públicas generan en la participación en el mercado de trabajo. Se sostiene a menudo que las personas pueden hacerse dependientes del sistema, con la consecuencia de un aumento del desempleo de larga duración. Sin embargo, pueden adoptarse diversas medidas para mejorar la disposición de las personas a aceptar nuevos puestos de trabajo o una formación adicional. Podrían vincularse las prestaciones a ciertas formas de empleo con patrocinio público, si bien los sindicatos podrían resistir esta medida ante el temor de que pudiera socavar la estructura salarial del país. En tales casos, los efectos beneficiosos potenciales de dichas medidas en el desempeño económico global deberían anteponerse a los intereses de grupo.

Es preciso recordar que el estado de bienestar es un conjunto de instituciones, políticas y programas dirigidos a disminuir pérdidas potenciales en el bienestar de la población. Lo consiguen mediante la redistribución directa y mediante transferencias orientadas a la inversión. Un objetivo global de un estado de bienestar nacional debería ser proporcionar a la población el mayor ingreso disponible total que sea posible, la elección individual y la oportunidad, al mismo tiempo que reducir al mínimo la pobreza y la enfermedad. Un simple examen del gasto social nacional formal no aporta mucha información sobre la eficacia y la accesibilidad del estado de bienestar. Los efectos sociales y económicos de las transferencias individuales son los que determinan esa accesibilidad.

El caso de Demolandia

En Demolandia, el gasto público social representa el 9,3% del PIB. Su componente más importante (6,0%) es el gasto en salud; esto es inevitable debido a la epidemia de SIDA. En consecuencia, las demandas de un mayor gasto en asistencia sanitaria continuarán a corto y a mediano plazo. El descenso tan notable de la esperanza de vida y el crecimiento más lento de la mano de obra ejercerá una mayor presión sobre el régimen de pensiones de invalidez.

El sistema de salud incluye un servicio básico universal que otorga el gobierno (en hospitales y centros rurales de sanidad), el seguro social y un servicio privado de salud. El efecto del gasto en salud es indudablemente positivo. Contribuye a crear una sociedad más estable, presta apoyo a la mano de obra y previene riesgos intergeneracionales (nueva pandemia). La epidemia seguirá extendiéndose y dominando las necesidades de recursos del sector social. La situación actual de Demolandia

limita sus recursos públicos, que podrían estar centrados en otras transferencias sociales que generasen un mayor crecimiento de la productividad y en prestaciones a más largo plazo.

El enfoque inevitable en la salud tiene un costo de oportunidad. La tasa de desempleo es alta (33,6% de la mano de obra) y no existen prestaciones de desempleo. La alta tasa global de pobreza (30% de la población) y la desigualdad del ingreso bruto demandan intervenciones del gobierno, que no pueden financiarse. Esta situación representa una amenaza para la paz social. Mientras esta amenaza sea tangible (tal y como se refleja en las demandas no refrenadas de reforma agraria y de redistribución de activos por parte de los veteranos), nuestro gasto social no podrá ser demasiado alto. Debería evaluarse la introducción de un régimen básico de asistencia social. En la actualidad, el tamaño del estado de bienestar no es un problema. Dada la limitación de sus recursos, el gobierno podría aumentar los incentivos para una actividad privada más amplia en los regímenes de seguro de pensiones y para una mayor formalización de la economía que condujera a un aumento del ingreso sujeto a impuestos y cotizaciones. Estas últimas podrían asignarse a la salud, liberando, así, algunos de los recursos actualmente utilizados por los servicios de salud para combatir la pobreza y, por tanto, el malestar social, con sus efectos perjudiciales para la inversión extranjera directa y, por consiguiente, para el crecimiento.

Conclusión

El debate europeo sobre el tamaño del estado de bienestar es, para nosotros, académico. Necesitamos un mayor, y no un menor, gasto social. Lo que nos importa es:

- (a) encontrar maneras inteligentes de movilizar recursos adicionales;
- (b) introducir una estructura institucional eficiente (en diseño y en política), asegurando la paz social que necesitamos, una paz que se refleje, entre otras cosas, en relaciones laborales estables, no conflictivas, y en políticas redistributivas racionales. En un buen entorno así pueden ponerse en marcha políticas macroeconómicas sólidas que permitan un aumento sostenible del bienestar.

Nuestro mayor reto sigue siendo la epidemia del VIH/SIDA. Si no podemos contenerla, nuestro estado de bienestar no podrá llevar adelante su futura función de estabilización social.

TAREA N.º 3. ¿UN RÉGIMEN DE ASISTENCIA SOCIAL EN DEMOLANDIA?**(Basada en los temas tratados en el Capítulo 3)**

Para su entendimiento de la economía de Demolandia y de su situación social actual, desarrolle una distribución hipotética del ingreso del país. El Ministro le pregunta si sería posible introducir un régimen de asistencia social para hacer que todo el mundo pudiera llegar a un ingreso mínimo de, digamos, el 25% del salario medio del país. Escriba un MT al Jefe de Planificación dando respuesta a las siguientes preguntas:

- (1) ¿Cuál sería el costo probable como porcentaje del PIB?
- (2) ¿Qué riesgos hay para los cálculos desde el punto de vista del riesgo moral;
- (3) ¿Espera usted algún efecto negativo para la economía?

MODELO DE SOLUCIÓN**MEMORANDO**

De: USTED

A: Jefe de Planificación, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Asunto: Un régimen de asistencia social en Demolandia

Antecedentes

En base a la distribución del ingreso extraída de las estadísticas oficiales y de los resultados de la última encuesta sobre ingresos y gastos de las unidades familiares, la línea de la pobreza para Demolandia podría fijarse en el 25% del salario medio del país (2.278,94 unidades monetarias [UM] mensuales), es decir, 569,73 UM mensuales, o 6.836,81 UM al año. Suponiendo una distribución lineal del ingreso dentro de cada nivel de ingreso, los ingresos de 1,1 millones de personas (60,6% de la población) se sitúan por debajo de este umbral.

La Tabla T3.1 muestra la parte más baja de la distribución del ingreso en Demolandia en 2000 y las prestaciones que sería necesario otorgar a las partes más pobres de la población hasta el umbral de ingreso del 25% del salario medio.

Suponiendo un costo administrativo del 10% del gasto en prestaciones, el régimen de asistencia social costaría 2.917,8 millones de UM, o un 12,08% del PIB. Debería advertirse que este nivel de gasto es el máximo. Si la elegibilidad para afiliarse al régimen está vinculada con criterios específicos, el gasto real puede ser menor. Además, la utilización real de las prestaciones puede ser más baja y, por consiguiente, el gasto estimado puede disminuir más.

El costo global del régimen es evidentemente prohibitivo, en vista del ratio global actual de los impuestos respecto del PIB de cerca del 30%. En consecuencia, presentamos también los cálculos de una segunda alternativa (véase la Tabla T3.2). Esta segunda opción se basa en un umbral de ingreso en el nivel del salario mínimo (340 UM mensuales o 4.080 UM por año). El salario mínimo equivale al 15% del salario medio. Se estima que 434.205 personas (23,6% de la población) viven con un ingreso igual o más bajo que este umbral.

Tabla T3.1

UN RÉGIMEN DE ASISTENCIA SOCIAL PARA CERRAR EL VACÍO DE LA POBREZA, OPCIÓN 1 (umbral del ingreso en el 25% del salario medio)

<i>Tramo de ingreso</i>	<i>Ingreso medio</i>	<i>Vacío de pobreza</i>	<i>Población en tramo de ingreso</i>	<i>Prestación mensual (UM)</i>
0-50	40	530	17.507	9.273.839
51-100	80	490	18.428	9.024.815
101-150	135	435	36.856	16.022.551
151-200	178	392	70.026	27.431.712
201-250	230	340	82.926	28.172.770
251-300	280	290	108.725	31.501.371
301-350	328	242	125.310	30.291.766
351-400	379	191	145.213	27.696.967
401-450	427	143	162.166	23.146.635
451-500	480	90	154.703	13.882.102
501-550	538	32	144.936	4.599.385
Gasto total en prestaciones por mes				221.043.913
Gasto total en prestaciones por año				2.652.526.954
Gasto total en prestaciones incluyendo el costo administrativo (10% del gasto en prestaciones)				2.917.779.649
Como porcentaje del PIB				12,08

Para elevar al pobre hasta el nivel del salario mínimo, se requeriría un gasto de asistencia social de 608,4 millones de UM, o el 2,52% del PIB. Una vez más, éste es el nivel máximo del gasto, pero, en este caso, los niveles reales del gasto se acercarían más a este máximo que en la opción 1. Con niveles más bajos de prestación vinculados al salario mínimo, la elegibilidad no se condicionaría a criterios específicos y las tasas de utilización tenderían a ser más elevadas.

Gasto futuro

Puede esperarse que los niveles relativos del gasto futuro para la próxima década se estanquen o que incluso caigan en ambos escenarios alternativos, ya que se espera que la economía crezca, llevando a un número creciente de personas al empleo formal o permitiéndoles obtener mejores ingresos en el sector informal. Es difícil proyectar la naturaleza exacta de la evolución del gasto, puesto que la distribución del ingreso adicional generado por la economía entre diferentes grupos de ingreso es casi imposible de modelar sin un historial más largo de observaciones. No se dispone de tales observaciones para Demolandia.

Tabla T3.2

UN RÉGIMEN DE ASISTENCIA SOCIAL PARA CERRAR EL VACÍO DE LA POBREZA, OPCIÓN 2 (umbral del ingreso al nivel del salario mínimo)

<i>Tramo de ingreso</i>	<i>Ingreso medio</i>	<i>Vacío de pobreza</i>	<i>Población en tramo de ingreso</i>	<i>Prestación mensual (UM)</i>
0-50	40	300	17.507	5.251.980
51-100	80	260	18.428	4.791.280
101-150	135	205	36.856	7.555.480
151-200	178	162	70.026	11.344.277
201-251	230	110	82.926	9.121.860
251-300	280	60	108.725	6.523.512
301-350	328	12	125.310	1.503.725
Gasto total en prestaciones por mes	46.092.114			
Gasto total en prestaciones por año	553.105.363			
Gasto total en prestaciones incluyendo el costo administrativo (10% del gasto en prestaciones)				608.415.900
Como porcentaje del PIB				2,52

Consideraciones

(a) *Riesgo moral.* Dependiendo del diseño real de la verificación de recursos y de los procedimientos administrativos involucrados, existe el riesgo de que los beneficiarios y los administradores abusen del régimen. En una verificación clásica de ingresos monetarios o de activos, es posible que los beneficiarios no informen adecuadamente de sus ingresos (por ejemplo, no informando sobre ingresos del sector informal no verificables); o que las prestaciones puedan representar un desincentivo demasiado grande para que se acepten empleos en el sector formal. Los administradores pueden utilizar los recursos de manera discrecional, con el fin de obtener favores o para conseguir influencia política. Podría ser necesario crear verificaciones sencillas de activos en condiciones rurales o modalidades simples de verificación de recursos por categorías (es decir, utilizando categorías tales como el número de hijos o de ancianos en la unidad familiar, o la discapacidad o enfermedad crónica) para lograr que el proceso administrativo de toma de decisiones sea lo más transparente posible. El probable inconveniente es que no fuese posible llegar a todos los pobres. Debe ponderarse esta pérdida de eficacia del régimen respecto del daño potencial para la sociedad y la economía, si la dependencia se convierte en un estilo de vida.

(b) *Posibles efectos económicos negativos.* Podrían incluir unos desincentivos crecientes para la participación activa en el mercado de trabajo. El aumento del ingreso mínimo *de facto* de la población provocará un aumento tanto del salario de reserva (al menos en el caso de una línea de pobreza fijada en el 25% del salario medio), como del costo del salario para las empresas, dando lugar a los efectos típicos en los niveles de empleo. Las prestaciones han de financiarse mediante aumentos de impuestos. Demolandia está tratando de atraer inversión extranjera y un aumento de los impuestos o de los costos salariales puede desincentivar a los inversores.

Resultados y conclusiones

En vista del alto nivel de recursos necesarios para financiar dicho programa y de los posibles efectos negativos en el mercado de trabajo, un ingreso mínimo garantizado del 25% del salario medio es, en este momento, difícilmente sostenible o asequible. En las circunstancias actuales de Demolandia, es más razonable una línea de pobreza de salario mínimo. Dado el muy bajo nivel del salario mínimo, una opción podría consistir en aumentar el nivel de la línea de la pobreza respecto del salario medio durante el año próximo, y ajustar consiguientemente el régimen de asistencia social.

La determinación de la línea de la pobreza requiere también una aclaración. Los niveles de necesidad de las familias más numerosas deberían examinarse con mayor atención para poder ajustar los niveles de prestaciones a las necesidades respectivas de adultos y niños, y teniendo en cuenta las variaciones regionales en los niveles de los precios. Y, lo que es más importante, las metas de alivio de la pobreza en un plazo más largo deberían incluir «estrategias de otorgamiento de facultades». Esto significa, por ejemplo, que una garantía de ingreso mínimo debería estar asociada con programas de formación, educación y de asistencia de la salud.

TAREA N.º 4. FINANCIACIÓN DE UN RÉGIMEN DE ASISTENCIA SOCIAL EN DEMOLANDIA

(Basada en los temas tratados en el Capítulo 4)

Vuelva a la Tarea n.º 3. Una empresa de consultoría ha evaluado el costo potencial del régimen. Pero ahora el Ministro quiere una perspectiva completa de los aspectos relativos a la financiación del régimen y, como no quedó del todo satisfecho con el trabajo de la empresa, quiere tener una evaluación de su propio personal. Escriba una minuta al Jefe de Planificación, dándole una respuesta a las siguientes preguntas:

- (1) ¿Cómo financiaríamos las prestaciones (mediante qué instrumento fiscal, cuál sería la base impositiva)?
- (2) ¿Cuáles son los pros y los contras de las diferentes opciones desde el punto de vista de la factibilidad administrativa y de la equidad?
- (3) ¿Podemos disminuir el gasto total del gobierno «descargando» del presupuesto algún otro costo social?

MODELO DE SOLUCIÓN

MEMORANDO

De: USTED

A: Jefe de Planificación, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Asunto: Financiación de un régimen de asistencia social en Demolandia

Antecedentes y asuntos involucrados

Si hay que introducir un régimen de asistencia social en Demolandia, debería fundamentarse en principios de financiación sólidos y sostenibles. Un régimen creado siguiendo las directrices de la opción 2, esbozada en la solución de la Tarea n.º 3, implicaría un gasto de 608,42 millones de UM al año, o un 2,5% del PIB de 2000.

Soluciones alternativas, sus ventajas e inconvenientes

Las posibles maneras de financiar un régimen de asistencia social en Demolandia son:

- una tributación más alta;
- una reasignación del gasto presupuestario actual;
- mayores préstamos del gobierno;
- otras alternativas (incluido un aumento de transferencias del resto del mundo).

Con el fin de evaluar las implicaciones presupuestarias máximas en la introducción de un régimen de asistencia social, realizamos una simple previsión estática del gasto esperado en asistencia social, de acuerdo con la opción 2. Las previsiones del volumen y de la estructura de los ingresos del gobierno, se tomaron de previsiones oficiales del gobierno (archivo GOB Demolandia).

Tabla T4.1
INGRESO PROYECTADO DEL GOBIERNO Y AUMENTO
PROYECTADO CON LA INTRODUCCIÓN DE UN RÉGIMEN
DE ASISTENCIA SOCIAL, 2000-20 (en millones de UM)

	2000	2005	2010	2015	2020
Ingreso general del gobierno	7.261	13.448	22.427	37.018	56.883
1. Ingreso de propiedades, por cobrar	288	532	885	1.457	2.234
2. Impuestos a la producción y a las importaciones	3.004	5.549	9.231	15.199	23.302
3. Impuestos sobre la renta y riqueza	2.782	5.139	8.549	14.075	21.580
4. Cotizaciones a la seguridad social	435	838	1.451	2.482	3.934
5. Transferencias corrientes del resto del mundo	740	1.367	2.274	3.744	5.740
6. Transferencias corrientes varias	12	22	37	61	93
Gasto proyectado en asistencia social	608	993	1.481	2.190	3.051
El ingreso debería aumentarse a	7.869	14.441	23.909	39.208	59.935
Aumento (en %)	8,4	7,4	6,6	5,9	5,4
Si financiado enteramente con impuestos sobre la renta y riqueza					
Proyección de impuestos sobre la renta y riqueza	3.390	6.132	10.030	16.266	24.631
Aumento (en %)	21,9	19,3	17,3	15,6	14,1
Si financiado enteramente con impuestos a la producción e importaciones	3.612	6.542	10.713	17.389	26.353
Aumento (en %)	20,3	17,9	16,0	14,4	13,1

1. Aumento de la tributación

Tendrían que generarse ingresos adicionales para poder cubrir el gasto proyectado (véase la Tabla T4.1). Esta tabla muestra el ingreso proyectado del gobierno en las circunstancias actuales y con la introducción proyectada de un régimen de asistencia social.

Siendo todo lo demás igual, el ingreso del gobierno tendría que aumentar en un 8,4% en 2000 para poder cubrir el gasto en prestaciones de asistencia social. La subida relativa proyectada sería más baja en los años posteriores; se restringiría hasta el 5,4% en el año 2020.

Si este gasto adicional se sufragara enteramente con impuestos sobre la renta y la riqueza, esos impuestos deberían incrementarse en un 21,9% en 2000, bajando al 14,1% en 2020. Dado que la desigualdad del ingreso en Demolandia es ya muy notable, debería evaluarse detenidamente si el aumento de las tasas impositivas debería aplicarse por igual a todos los contribuyentes, o si podría encontrarse alguna forma de escala progresiva. Además, puede ser de utilidad comprobar si el aumento necesario de ingresos tributarios podría generarse en parte ampliando la base impositiva y mejorando la recaudación de impuestos.

Tabla T4.2
INGRESO PROYECTADO DEL GOBIERNO Y AUMENTO
PROYECTADO CON LA INTRODUCCIÓN DE UN RÉGIMEN
DE ASISTENCIA SOCIAL, 2000-20 (en millones de UM)

	2000	2005	2010	2015	2020
Gasto total general del gobierno	7.590	14.360	24.700	42.050	66.129
Defensa y orden público	994	1.836	3.054	5.029	7.710
como porcentaje del gasto total	13,1	12,8	12,4	12,0	11,7
Asuntos económicos y servicios	963	1.778	2.958	4.870	7.466
como porcentaje del gasto total	12,7	12,4	12,0	11,6	11,3
Transferencias corrientes al resto del mundo	240	443	738	1.214	1.862
como porcentaje del gasto total	3,2	3,1	3,0	2,9	2,8
Gasto proyectado del régimen de asistencia social	608,42	992,69	1.481,42	2.190,20	3.051,32
como porcentaje del gasto corriente total	8,0	6,9	6,0	5,2	4,6

Si en cambio el gobierno eligiera aumentar los impuestos a la producción y a las importaciones, el incremento necesario ascendería al 20,3% en 2000, descendiendo hasta el 13,1% en 2020. Una financiación combinada de prestaciones de asistencia social mediante los dos tipos de impuestos, dividiría la necesaria subida de las tasas impositivas entre diferentes sectores de la economía; esto podría ayudar a mantener bajo control los posibles efectos económicos negativos.

2. *Reasignación de gastos en el presupuesto*

Hemos identificado las siguientes posibilidades de reasignación de gastos dentro del presupuesto: defensa y orden público, asuntos y servicios económicos, y transferencias corrientes al resto del mundo. Como se muestra en la Tabla T4.2, si el régimen de asistencia social se financiara enteramente con cargo al presupuesto corriente del gobierno, debería reasignarse un 8,0% del gasto corriente, que se restringiría hasta el 4,6% en 2020.

Tras consultar con expertos en asuntos africanos, parece que el final de las guerras civiles en dos países vecinos podría permitir a Demolandia disminuir su presupuesto de defensa. En 2000, el gasto en defensa y orden público ascendió al 13,1% del gasto total el gobierno.

Otras partidas de gasto que podría posiblemente reducirse incluyen asuntos económicos y servicios (actualmente, un 12,7%). Debería evaluarse atentamente si las ganancias en eficiencia podrían liberar algunos recursos para gastarlos en asistencia social. Además, el nivel actual de transferencias al resto del mundo (3,2% del gasto del gobierno) podría ofrecer también alguna posibilidad de reasignación.

3. *Mayores préstamos*

Puesto que en el año 2000 el presupuesto del gobierno ya estaba incurriendo en un déficit que se ampliará más en los próximos años, un aumento de préstamos netos no es una alternativa viable para cubrir el costo de un régimen de asistencia social, ya que no haría sino trasladar la carga de la financiación a generaciones futuras.

4. *Otras opciones*

Otra opción posible sería procurar el aumento de las transferencias del resto del mundo. Dadas sus implicaciones, sólo debería tenerse en cuenta esta opción durante un período limitado, con una clara perspectiva de crear rápidamente recursos nacionales para financiar un régimen autosostenible de asistencia social para la población.

Recomendaciones

Tras considerar diversas alternativas de financiación de un régimen de asistencia social, recomendaríamos combinar diferentes fuentes de financiación, con el fin de limitar las cargas que se crean individualmente en cada una de éstas. Propondríamos generar parte de los recursos con impuestos sobre la renta y la riqueza y sobre la producción y las importaciones. Si bien debería ponerse el acento en mejorar la recaudación de impuestos y en ampliar la base impositiva, una subida de los tipos impositivos será inevitable. Dada la ya notable desigualdad en el ingreso, debería diseñarse el aumento de forma progresiva. Además, deberían explorarse las posibilidades de reasignación de gastos del presupuesto, en particular en lo que respecta al gasto en defensa, asuntos y servicios económicos, y en transferencias corrientes al resto del mundo. Para facilitar la introducción del régimen de asistencia social, podrían procurarse transferencias desde el resto del mundo durante un período de tiempo limitado.

TAREA N.º 5. UN RÉGIMEN UNIVERSAL DE PENSIONES EN DEMOLANDIA**(Basada en los temas tratados en el Capítulo 5)**

A su regreso de un seminario en Europa, el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales ha sugerido que los regímenes rudimentarios de pensiones para trabajadores del sector público deberían sustituirse por un régimen universal de pensiones para toda la población mayor de 65 años de edad. Sin embargo, el Jefe de Planificación quiere saber:

- ¿Cómo evolucionaría el costo para el gobierno con el régimen actual, siempre y cuando cargara con el 50% de la cotización?
- ¿Cuánto costaría un régimen nuevo de tasa uniforme?
- ¿Cómo podría financiarse?
- ¿Podríamos vender ese plan al Ministerio de Finanzas? ¿y (si fuera posible) a los trabajadores del sector público?

MODELO DE SOLUCIÓN**MEMORANDO**

De: USTED

A: Jefe de Planificación, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Asunto: Un régimen universal de pensiones en Demolandia

Antecedentes y asuntos involucrados

Gran parte de la población se enfrenta a la inseguridad y a la pobreza en la vejez. El régimen de pensiones vigente en Demolandia cubre únicamente a los trabajadores del sector público. Se está considerando una propuesta para mejorar la seguridad social en la vejez introduciendo una pensión universal de tasa fija para toda la población mayor de 65 años. Al igual que en el régimen público actual, esta pensión estaría también disponible para inválidos y sobrevivientes. Para los empleados del sector público, se sustituirían las prestaciones del régimen actual por las del régimen universal después de un período de transición.

A. Reforma del régimen actual del sector público: metodología y advertencias

El régimen del sector público se financia actualmente mediante una tasa de cotización del 20% compartida por empleadores y trabajadores en un 50:50. En el presente, el gobierno absorbe los superávits, pero ha acordado cubrir los déficits futuros sin elevar la tasa de cotización. Los superávits se mantienen en una reserva especial de propiedad del gobierno. Según las previsiones del gobierno, el gasto evolucionaría tal como se describe en la Tabla T5.1.

Tabla T5.1

RESULTADOS ESPERADOS DEL RÉGIMEN ACTUAL DEL SECTOR PÚBLICO 2000-20 (en millones de UM)

	2000	2005	2010	2015	2020
Gasto total incluyendo el costo administrativo (costo actual para el gobierno)	212,47	459,26	874,96	1.590,74	2.681,53
como porcentaje del PIB	0,88	1,03	1,18	1,30	1,43
Cotizaciones	263,54	508,02	879,70	1.504,44	2.391,12
Cotizaciones de personas empleadas	131,77	254,01	439,85	752,22	1.195,56
Cotizaciones del empleador (gobierno)	131,77	254,01	439,85	752,22	1.195,56
Saldo anual del régimen (superávit/déficit)	51,07	48,76	4,74	-86,30	-290,41
Costo neto para el gobierno en el supuesto de que el superávit/déficit se integre en el presupuesto general	80,70	205,25	435,11	828,52	1.485,97
Costo neto para el gobierno como porcentaje del PIB	0,33	0,46	0,59	0,69	0,79

Si se supone que el superávit o el déficit del régimen de pensiones del sector público se integra en el presupuesto general del gobierno, el costo neto para el gobierno sería de 80,7 millones de UM en el año 2000, pero alcanzaría la cifra de 1.485,97 millones en 2020.

B. Introducción de una pensión universal de vejez: metodología y advertencias

El análisis siguiente se fundamenta en las previsiones y en las estadísticas oficiales de población (véanse los archivos de Demolandia). Se utilizaron los siguientes datos:

- Población total mayor de 65 años de edad como beneficiaria de pensiones de vejez.
- Total de pensionistas (actuales).
- Total de cotizantes actuales en el sector público.
- Número total de otros beneficiarios de pensiones (inválidos, sobrevivientes, discapacitados por el SIDA).
- Número total de personas en la mano de obra por sector, que podrían cotizar al régimen universal.

Se han efectuado cálculos para evaluar el gasto en prestaciones universales que soporta el gobierno, en números absolutos y como porcentaje del PIB.

Las pensiones de inválidos, sobrevivientes y discapacitados por el SIDA, se calculan por separado. Su composición como porcentaje de pensionistas se ha tomado de los datos de Demolandia. El nivel de prestaciones para esta categoría se mantiene en el 115% del nivel del salario mínimo, es decir, en 391 UM mensuales en 2000. Este anclaje de las proyecciones podría dar lugar a una subestimación del número futuro de pensiones de invalidez en razón del SIDA. La evaluación de este riesgo particular requiere un estudio más detallado del que podría realizarse en el contexto de este MT. Se espera que este efecto se compense hasta cierto punto por la sobreestimación correspondiente del gasto de las pensiones de vejez. Sin embargo, sigue vigente la advertencia de que el gasto global en pensiones podría estar subestimado en cierta medida.

Después de examinar los niveles actuales de pensión y de salarios, sugerimos que se fije el nivel de pensión en el 175% del nivel del salario mínimo para todos los jubilados (595 UM mensuales en 2000, indexados posteriormente respecto de la evolución de los salarios). En un régimen de tasa fija, debería garantizarse este nivel de prestaciones a toda la población de edad avanzada, sin tener en cuenta su cobertura con arreglo al régimen actual. El régimen actual tiene un nivel medio de prestación mensual de 1.096,28 UM, pero cubre solamente al 23% de la población mayor de 65 años.

Otras pensiones del nuevo régimen (véase la Tabla T5.2) se calculan en base al supuesto de que el ratio de pensionistas de invalidez, sobrevivientes y discapacitados por el SIDA es el mismo en el nuevo régimen que en el régimen actual del sector público. La cifra total de otros pensionistas en toda la población se calcula, así, sobre la base de los ratios siguientes (datos de 2000 a 2020, incluyéndose cada quinto año).

Otros beneficiarios = pensionistas * ratio

Tabla T5.2
CIFRAS DE BENEFICIARIOS, DE OTROS PENSIONISTAS, 2000-20

	2000	2005	2010	2015	2020
<i>Ratios: Otros beneficiarios como proporción de pensionistas de vejez</i>					
Invalidez (sin SIDA)	0,04	0,07	0,11	0,15	0,18
Sobrevivientes	0,65	0,90	1,31	1,39	1,42
— viudos	0,25	0,38	0,50	0,53	0,55
— huérfanos	0,40	0,61	0,80	0,85	0,88
Cifras de beneficiarios Pensionistas de vejez	—	0,07	0,07	0,08	0,07
(pobl. 65+)	67.210	69.184	73.409	81.780	91.632
Invalidez (sin SIDA)	3.006	4.981	8.090	11.995	16.425
Sobrevivientes (viudas y huérfanos)	43.683	68.355	95.951	113.590	130.319
Pensionistas por SIDA	0	4.537	5.492	6.380	6.735
Cifra total de otros beneficiarios	46.689	77.873	109.532	131.964	153.478
<i>Régimen actual de pensión sólo para trabajadores del sector público</i>					
Pensionistas de vejez	15.382	16.121	17.416	19.754	22.535
Otros pensionistas	10.685	18.146	25.986	31.876	37.745
Cifra total de beneficiarios	26.067	34.266	43.402	51.630	60.280

Sustentándose en el análisis realizado, estimamos la manera en que evolucionaría el costo para el gobierno. Esto se muestra en la Tabla T5.3 para el régimen actual y para el nuevo. Se supone que el costo administrativo es del 10% del gasto total en pensiones en el nuevo régimen.

Tabla T5.3
NIVELES DE PRESTACIONES Y GASTO EN UN RÉGIMEN DE PENSIÓN UNIVERSAL, 2000-20

	2000	2005	2010	2015	2020
<i>Pensión de vejez (175% del salario mínimo)</i>					
Nivel de pensión mensual (UM)	595,00	970,81	1.448,75	2.141,90	2.984,04
Nivel de pensión anual (UM)	7.140,00	11.649,67	17.385,06	25.702,85	35.808,46
Gasto en prestaciones (en millones UM)	479,88	805,97	1.276,21	2.101,99	3.281,19
como porcentaje del PIB	2,19	1,99	1,89	1,89	1,93

Tabla T5.3 (cont.)

	2000	2005	2010	2015	2020
<i>Otras pensiones (115% del salario mínimo)</i>					
Nivel de pensión anual (UM)	4.692,00	7.655,49	11.424,46	16.890,44	23.531,27
Nivel de pensión mensual (UM)	391,00	637,96	952,04	1.407,54	1.960,94
Gasto en prestaciones (en millones UM)	219,06	596,16	1.251,34	2.228,92	3.611,53
como porcentaje del PIB	1,0	1,47	1,86	2,01	2,12
Total del régimen de pensión					
Gasto en prestaciones (en millones de UM)	698,94	1.402,13	2.527,56	4.330,92	6.892,72
Gasto total (en millones de UM)	768,84	1.542,34	2.780,32	4.764,01	7.581,99
como porcentaje del PIB	3,18	3,46	3,75	3,90	4,05
<i>Régimen actual sólo para trabajadores del sector público</i>					
Gasto total, incluyendo costo administrativo (en millones UM)	156,12	278,25	467,14	815,18	1.347,40
como porcentaje del PIB	0,65	0,62	0,63	0,67	0,72

El nuevo régimen universal de pensiones podría financiarse con las cotizaciones de los empleados o con cargo a la tributación general (véase la Tabla T5.4). Los cálculos que se presentan abajo se basan en cotizaciones complementadas por la tributación general.

Los cálculos se basan en los supuestos siguientes:

- Salario de los empleados del sector privado:

$$S_{Priv} = [S_{Prom} * (NoPub + NoPriv) - (NoPub * S_{Pub})] / NoPriv$$

en la que:

- S_{Prom} = Salario promedio mensual en Demolandia (tanto del sector público como del sector privado).
- $NoPub, NoPriv$ = Número de trabajadores del sector público y del sector privado, respectivamente.
- S_{Pub} = Salario promedio del sector público.

- Cotización al régimen universal de pensiones = 10% * ingresos sujetos asegurado (cotización no gubernamental).
- La cotización se calcula aplicando la fórmula (en tres sectores de la mano de obra)

$$Cotización = S * 12 * 10\% * TC * RIS$$

en la que:

S = Salario promedio mensual dentro de un sector específico (véanse los supuestos).

10% = Tasa de cotización, constante para todos los años y dentro de los sectores.

TC = Tasa de cumplimiento.

RIS = Ratio de ingresos sujetos a seguro.

Tabla T5.4
CÁLCULO DE LA BASE DE COTIZACIÓN, 2000-20

	2000	2005	2010	2015	2020
Porcentaje de ingresos asegurables en salarios	0,49	0,52	0,54	0,57	0,59
Salario mínimo (año)	4.080,0	6.657,0	9.934,0	14.687,0	20.462,0
Salario medio mensual					
Todos los empleados	2.279,0	3.718,3	5.548,9	8.203,8	11.429,3
Sector público	3.138,4	5.078,1	7.526,2	11.066,4	15.254,7
Sector privado	1.973,0	3.249,5	4.889,2	7.279,7	10.203,7
Número de empleados					
Empleados, sector privado	254.434,0	288.421,2	321.829,6	358.717,7	395.064,1
Empleados, sector público	90.602,8	99.436,0	107.386,0	115.804,4	123.345,9
Independientes	47.263,6	52.608,2	57.644,6	63.098,9	68.250,0
Personal captado					
75% del sector privado	190.825,5	216.315,9	241.372,2	269.038,3	296.298,0
95% del sector público	86.072,7	94.464,2	102.016,7	110.014,2	117.178,6
25% de independientes	11.815,9	13.152,0	14.411,1	15.774,7	17.062,5
Cotizaciones (en millones UM)					
Sector privado	221,38	434,41	764,71	1.339,62	2.140,53
Sector público	158,84	196,45	497,53	832,74	1.273,86
Independientes	4,82	8,76	14,32	23,17	34,91
Total cotizaciones	385,04	739,62	1.276,56	2.195,53	3.449,30

Sin embargo, las cotizaciones de los empleados cubrirían solamente parte del gasto total del régimen; el resto tendría que cubrirse con cargo al presupuesto general del gobierno (véase la Tabla T5.5).

En el año 2000, el costo total de 768,84 millones de UM se compartiría entre los 385,04 millones de UM cubiertos con cotizaciones y los 383,80 millones de UM cubiertos con cargo al presupuesto del gobierno, equivalente al 1,59% del PIB. Esta cantidad tendría que financiarse con un aumento de la tributación general.

Tabla T5.5
COSTO ADICIONAL PARA EL GOBIERNO, 2000-20

	2000	2005	2010	2015	2020
Gasto total incluyendo el costo administrativo (en millones de UM)	768,84	1.542,34	2.780,32	4.764,01	7.581,99
Cotizaciones de los asegurados	385,04	739,62	1.276,56	2.195,53	3.449,30
Costo para el gobierno (en millones de UM)	383,80	802,73	1.503,75	2.568,48	4.132,69
Como porcentaje del PIB	1,59	1,80	2,03	2,10	2,21
Costo neto para el gobierno (en millones de UM)	80,70	205,25	435,11	838,52	1.485,97
Como porcentaje del PIB	0,33	0,46	0,59	0,69	0,79
Costo adicional para el gobierno de la pensión universal comparado con el régimen reformado del sector público (en millones UM)	303,11	597,48	1.068,64	1.729,96	2.646,72
Como porcentaje del PIB	1,26	1,34	1,44	1,42	1,41

En comparación con el costo del régimen actual del sector público (véanse los cálculos anteriores), este régimen implicaría un costo adicional para el gobierno de 303,11 millones de UM (o de un 1,26% del PIB de 2000). Este incremento del gasto financiaría un ingreso básico de seguridad para todos los discapacitados, sobrevivientes y ancianos.

Recomendaciones

1. El análisis no incluye cálculos para un período de transición. Para vender más fácilmente el nuevo régimen al sector público, podrían añadirse algunas reflexiones acerca del período de transición.
2. Sería más fácil vender el escenario a los trabajadores del sector público, si se mantuviera el plan profesional secundario, financiado en parte por el gobierno.
3. En lo que respecta a la financiación del régimen, se recomienda que se desvíe al nuevo régimen universal el gasto actual en pensiones de la seguridad social para el sector público. El gobierno aún hubiese necesitado entonces 383,80 millones de UM en 2000 para financiar el nuevo régimen. Esta cantidad debería proceder del aumento de la tasa de cumplimiento y de la recaudación de impuestos adicionales. Deberían explorarse las posibilidades de recaudar impuestos, como un impuesto de seguridad social de tasa fija, o de aumentar el impuesto sobre la renta

y la riqueza. Podría considerarse asimismo el aumento del impuesto sobre el consumo, debido a la mayor amplitud de su base impositiva. Esta medida captaría también a los trabajadores del sector informal. Dado que estos últimos estarían asimismo cubiertos por una pensión universal de tasa fija, sería preciso examinar esta posibilidad. Puede considerarse también la posibilidad de financiar, al menos las pensiones de vejez enteramente de la tributación general. Podrían explorarse también las reasignaciones del gasto del presupuesto (es decir, disminuyendo el gasto presupuestado para asuntos económicos y servicios, que en 2000 habían representado un 4% del PIB).

4. Recomendaciones sobre valuaciones actuariales: los cálculos se basan en supuestos relativamente brutos con respecto a los niveles de las prestaciones. Para la jubilación universal, se basan en el 175%, y para otras pensiones (sobrevivientes, invalidez), en el 115% del nivel del salario mínimo. Para ajustar estos niveles de prestaciones, puede ser de ayuda estudiar con más esmero los niveles de necesidad de las familias de los beneficiarios potenciales y realizar valuaciones actuariales a efectos de recomendar mayores niveles de prestaciones.

Conclusión

La introducción de un régimen universal de pensiones habría costado al gobierno un 1,59% adicional del PIB en el año base 2000. Esto cubriría a toda la población mayor de 65 años, que es unas cuatro veces la tasa actual de beneficiarios, además de los beneficiarios de prestaciones de invalidez y sobrevivientes. Creemos que esta carga no es excesiva, si se tiene en cuenta el valor de un régimen universal y su objetivo primario de prevenir la pobreza y la vulnerabilidad en este grupo de edad.

Hay algunos aspectos positivos en las pensiones universales:

El costo administrativo de introducir un régimen universal de pensiones es bastante bajo, al ser relativamente fácil identificar a las personas de edad avanzada. Todavía está por ver si el supuesto del 10% del costo administrativo podría rebajarse cuando el régimen estuviese ya en marcha.

La mayoría de las personas de edad avanzada de los países en desarrollo pertenecen a familias numerosas; es probable, por tanto, que sus pensiones disminuyan la pobreza agregada, mediante transferencias a generaciones más jóvenes (el llamado efecto de «filtración»). La investigación empírica muestra que, en África, las personas de edad avanzada son los principales, cuidadores tanto de los huérfanos como de otros niños de familias afectadas por el SIDA. Una pensión universal para las personas de edad avanzada de Demolandia podría tener un efecto positivo en el bienestar de los niños del país.

TAREA N.º 6. ¿UN SEGURO SOCIAL DE ENFERMEDAD PARA DEMOLANDIA?**(Basada en los temas tratados en el Capítulo 5)**

Operando con un presupuesto muy ajustado, la Ministra de Salud está procurando aumentar la base de recursos del sector de la salud. Acaba de regresar de la Asamblea de la Organización Mundial de la Salud en Ginebra, en la que adquirió información sobre el potencial de movilización de recursos mediante un régimen de Seguro Social de Enfermedad. Su idea es implantar ese régimen —además del ya vigente para el sector público— para los trabajadores del sector formal, que ya están contribuyendo al régimen universal de pensiones recientemente introducido (véase la Tarea n.º 5). Quiere «vender» al régimen los servicios de los hospitales del sector público. Desea cobrar tasas de cotización familiar. Calcula que, debido al rápido crecimiento de las infecciones del VIH, la utilización real de los servicios durante los próximos años podría aumentar en cerca del 5% anual, en vez del 2% registrado en años anteriores, y sigue suponiendo un presupuesto público de salud estrictamente controlado. El economista de la salud del Ministerio estima también que la excesiva inflación médica de la población con cobertura se situaría en el orden del 3% anual, debido, en gran parte, a las crecientes importaciones de medicamentos para el SIDA que están sustituyendo cada vez más a los medicamentos nacionales en el tratamiento paliativo del VIH/SIDA, a solicitud de los empleadores y de los trabajadores del sector formal. El Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales se niega a aceptar otra tasa de cotización de más del 5%, ya que le preocupa su impacto negativo en el costo laboral.

Escriba un breve MT a la Ministra de Salud:

- explicando el costo del régimen en un marco temporal a medio plazo (haciendo todos los supuestos necesarios),
- demostrando sus efectos en el gasto en salud del gobierno, y
- notificándole su consideración acerca de si se trata de una solución adecuada para el problema de la financiación del sector de la salud.

MODELO DE SOLUCIÓN**MEMORANDO**

De: USTED

A: Ministra de Salud

Asunto: Un seguro social de salud en Demolandia

Antecedentes

Demolandia no tiene un régimen de seguro social de salud para los empleados del sector privado. Se confía en que, introduciendo este régimen, mejoraría la asistencia sanitaria de la población asegurada, así como la base de recursos del sector de la salud.

Existe una determinación política en lo que atañe a las dos características siguientes de un nuevo régimen potencial social de seguro de enfermedad:

- el seguro debería cubrir a los trabajadores del sector formal que ya están cotizando al régimen de pensiones recientemente introducido (véase la Tarea n.º 5) y a sus familias;
- la tasa de cotización no debería ser, preferentemente, superior al 5% del ingreso.

Tipo sugerido de seguro de enfermedad

Los ordenamientos actuales relativos a la financiación y al otorgamiento de prestaciones del seguro de enfermedad para los trabajadores del sector público, se ampliaría a todos los trabajadores del sector formal. Por razones de gobernanza, la organización del régimen permanecerá separada del régimen del sector público. Se diseñan las cotizaciones como cotizaciones de tasa fija. Deberían determinarse como porcentajes del ingreso sujeto a seguro cubriendo a todos los miembros de la familia no empleados. Esto significa que los dependientes sin un ingreso regular del empleo en el sector formal estarían cubiertos sin ninguna cotización adicional. La nueva rama del seguro social de enfermedad comprará asistencia y productos farmacéuticos de proveedores públicos en un sistema de honorarios por servicios y de recuperación del costo total. La Ministra de Salud insiste en este medio de pago, ya que pone el riesgo del aumento del costo impulsado por la utilización en el seguro, en los regímenes de seguros, y no en los proveedores públicos (que tal sería el caso en un mecanismo de reembolso de los proveedores públicos basado en la capitación).

Supuestos

1. Como en el caso del régimen de pensiones de reciente creación (véase la Tarea n.º 5), se suponen las tasas siguientes de cumplimiento de los grupos nuevamente cubiertos:
 - 75 % del sector privado.
 - 25 % de los independientes.

2. Se supone que el costo inicial per cápita del nuevo régimen será idéntico al registrado en el régimen del sector público. Los ratios de costo del personal supuestos con respecto a los que no son del personal, se muestran en el Tabla T6.1.

Teniendo en cuenta estos ratios y el costo actual del régimen de seguro social vigente para el sector público, se determinaron para el año inicial (el año 2000) de las proyecciones las siguientes cuantías del costo per cápita (véase la Tabla T6.2).

3. El seguro de enfermedad dará lugar a una mayor utilización de los servicios de salud por parte de las personas cubiertas, y será necesario asimismo aportar una tecnología más costosa, incluidos los medicamentos. Los cotizantes tienen derecho a una determinada cesta de bienes y servicios. De acuerdo con toda la experiencia internacional, la utilización y el costo per cápita no pueden ser racionados tan estrictamente como en la administración de la salud pública.

En cuanto a la evolución futura del sistema de salud, se supuso que los siguientes conductores impulsarán el costo per cápita.

Tabla T6.1
RATIOS SUPUESTOS DE COSTO DEL PERSONAL RESPECTO
AL DE NO PERSONAL

<i>Categoría de gasto</i>	<i>Porcentaje de gasto de personal (%)</i>	<i>Porcentaje de gasto de no personal (%)</i>
Costo administrativo	90	10
Cuidados ambulatorios y otros	75	25
Cuidados hospitalarios	75	25
Productos farmacéuticos	10	90

Tabla T6.2
COSTO INICIAL PER CAPITA SUPUESTO EN DIFERENTES
CATEGORÍAS DE CUIDADOS, 2000

<i>Costo per capita</i>	<i>Total UM</i>	<i>Costo de personal UM</i>	<i>Costo no de personal UM</i>
Costo administrativo	51	46	5
Cuidados ambulatorios	101	76	25
Cuidados hospitalarios	254	190	61
Productos farmacéuticos	101	10	91
Total	507	322	185

- la utilización de los servicios: determinados para un aumento anual cercano al 5% en los próximos años, en razón del impacto del VIH/SIDA;
- la excesiva inflación médica: del 3% anual, debido a la necesidad de importar medicamentos;
- las tasas generales de inflación y la evolución de los salarios: las mismas que las utilizadas en las previsiones estándar del gobierno (como se ponen de manifiesto en los archivos de Demolandia)¹.

Resultados de la elaboración del modelo

Teniendo en cuenta los supuestos anteriores, se realizó una proyección a 20 años de la posible evolución económica del régimen. Veinte años son, en general, excesivos para un régimen de asistencia sanitaria, pero se utilizó el período de proyección para demostrar su dinámica potencial del gasto. Las proyecciones son deterministas y se limitan sólo a un escenario. Hubiera sido conveniente efectuar pruebas de sensibilidad, pero no fue posible dentro del plazo asignado. Ello no obstante, se cree que los resultados son suficientemente sólidos para permitir recomendaciones básicas. Los resultados de las proyecciones se presentan resumidos en la Tabla 6.3.

Tabla T6.3

**ESTIMACIÓN DE LA FUTURA EVOLUCIÓN FINANCIERA
DEL SEGURO SOCIAL DE ENFERMEDAD DEL SECTOR PRIVADO,
DEMOLANDIA, 2000-20**

	2000	2005	2010	2015	2020
Campo de aplicación					
Personas aseguradas					
75% del sector privado	190.826	216.316	241.372	269.038	296.298
25% de independientes	35.448	39.456	43.233	47.324	51.188
Total	226.274	255.772	284.605	316.605	347.486
Ajustado (disminuido en un 25% por la no cobertura de los miembros de la familia)	169.705,5	181.829	213.453,75	237.271,5	260.614,5
Población cubierta	678.822	767.316	853.815	949.086	1.042.458

¹ Este es un enfoque algo más sofisticado que el aplicado en la Tarea n.º 5, en la que se usaron tasas medias de incremento. Ello requiere, en realidad, buscar en el archivo ECO de Demolandia leal índice de deflación del consumo privado y el salario medio del sector privado.

Tabla T6.3 (cont.)

	2000	2005	2010	2015	2020
Gasto estimado del seguro de enfermedad (1000 UM)					
Costo administrativo	34.425	62.211	100.946	163.310	246.682
costo de personal	30.982	56.824	93.842	153.386	233.457
costo no de personal	3.442	5.386	7.104	9.924	13.225
Cuidados ambulatorios	68.849	160.720	332.522	692.175	1.349.276
costo de personal	51.637	120.873	254.766	531.464	1.032.385
costo no de personal	17.212	39.848	77.756	160.711	316.891
Cuidados hospitalarios	172.126	401.807	831.317	1.730.462	3.373.239
costo de personal	129.094	302.186	636.924	1.328.679	2.580.999
costo no de personal	43.031	99.621	194.393	401.783	792.240
Productos farmacéuticos y otros cuidados	68.849	159.568	313.891	649.421	1.278.460
costos de personal	6.885	16.116	33.969	70.862	137.651
costos no de personal	61.964	143.451	279.922	578.559	1.140.809
Costo total	344.249	784.306	1.578.676	3.235.367	6.247.657
Ingresos asegurables estimados					
Salario medio mensual	1.973	3.192	4.731	6.995	9.745
Total de ingresos asegurables (1.000 UM)	4.017.947	7.348.768	12.119.301	19.917.027	30.477.680
Tasa de cotización del sistema de reparto (%)					
	8,57	10,67	13,03	16,24	20,50
Gasto en % del PIB					
	1,4	1,8	2,1	2,6	3,3
Cálculo del ahorro del gobierno					
Gasto per cápita	384	612	996	1.646	2.622
Ahorro total	260.421	469.336	850.030	1.562.315	2.733.753
En % del PIB	1,1	1,1	1,1	1,3	1,5

Es evidente que el nuevo régimen podría, en última instancia, ahorrar cerca de la mitad del gasto neto actual del gobierno en salud. Sin embargo, lo hace con aumentos sustanciales del costo global en el sector de la salud que tendrán que financiarse mediante tasas de cotización de rápido crecimiento en la nueva rama del seguro social de enfermedad. La tasa de cotización superará, en gran medida, el criterio del 5% que estableció el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales. El principal problema estructural es que no se espera que las medidas de contención del gasto —actualmente aplicadas tan estrictamente en el régimen de asistencia sanitaria de la administración pública— actúen con el mismo nivel de eficacia en el régimen del seguro social.

Recomendaciones

En vista de la evolución esperada de los costos y de los niveles necesariamente elevados de las tasas de cotización que es posible que tengan efectos negativos de desplazamiento en el cumplimiento de otras obligaciones impositivas y de cotización, se recomienda considerar otras dos opciones en materia de políticas:

- Sustituir el modelo de seguro por un impuesto sanitario asignado para fines específicos, por ejemplo, del 5% de todos los ingresos, para utilizarlo en aumentar el presupuesto del Ministerio de Salud, o
- reducir el enfoque del seguro social a una cobertura de seguro para enfermedades catastróficas, que puede limitar el costo real a menos de la mitad de los niveles esperados en el enfoque del seguro social.

Este último enfoque todavía puede contener considerables incertidumbres sobre el costo a medio y largo plazo, especialmente en razón de la epidemia del VIH/SIDA. Podría ser preferible mantener el estricto cierre global del gasto en salud en tanto la epidemia siga su curso.

TAREA N.º 7. UN PLAN/CARTERA DE INVERSIONES
PARA UN RÉGIMEN DE PENSIONES
EN DEMOLANDIA

(Basada en los temas tratados en el Capítulo 6)

El actuario acaba de presentar una proyección a largo plazo del régimen de pensiones vigente (véase el archivo sobre la evolución financiera a largo plazo en la base de datos de Demolandia). El Ministro de Finanzas quiere que usted prepare:

- (a) directrices para inversiones del régimen (es decir, una Declaración de Política de Inversiones); y
- (b) un plan de inversiones a largo plazo asignando las reservas que figuran en las proyecciones para diferentes tipos de inversiones, es decir, acciones y bonos (en el país y en el extranjero), depósitos de efectivo a corto plazo, así como inversiones directas en empresas.

Usted tiene que plantearse supuestos sobre la naturaleza de las inversiones disponibles en el país.

MODELO DE SOLUCIÓN

MEMORANDO

De: USTED

A: Ministro de Finanzas

Asunto: Un plan/cartera de inversiones del régimen de pensiones en Demolandia

Antecedentes

Demolandia está operando un régimen de pensiones para el sector público, que cubre las siguientes prestaciones:

- pensión de vejez;
- pensión de sobrevivientes, y
- pensión de invalidez.

El régimen ha acumulado reservas por valor de 1.500 millones de UM al 31 de diciembre de 2000. Tal y como dispone la reglamentación del régimen, el Ministro de Finanzas decide cada año si el superávit anual se transfiere a la reserva o se absorbe en el presupuesto corriente.

Este último curso de acción se justifica en cuanto el Ministro ha aceptado la obligación de cubrir los futuros déficit potenciales. Hasta ahora, el Ministro había optado por las transferencias a las reservas. Sin embargo, los sindicatos solicitan que el dinero acumulado se destine específicamente a fines de pensión, y quisieran ver que las reservas se gestionaran del mismo modo que en otros regímenes de seguro social.

De momento, el régimen de pensiones de Demolandia carece de una declaración de política de inversiones que guíe la inversión de las reservas. Las secciones siguientes contienen el proyecto de tal declaración.

Proyecto propuesto de declaración de política de inversiones

1. Estructura de la administración

Un comité de inversiones orienta las inversiones de las reservas del régimen de pensiones. El Comité de Inversiones se constituirá de la siguiente manera:

- Presidente.
- Gerente general, miembro *ex officio*.
- Representante de los trabajadores, miembro del consejo del régimen.
- Representante del empleador, miembro del consejo del régimen.
- Miembro invitado, especializado en banca de inversiones.

La Comisión de Inversiones deberá ser designada por el Consejo del régimen, sujeto a la confirmación del Ministro de Finanzas. El consejo aportará al Comité de Inversiones proyecciones regulares de:

- la probable evolución a largo plazo de la reserva, y
- el probable flujo de efectivo de la reserva necesario para sufragar el gasto corriente durante un período de cinco años desde la fecha de las proyecciones.

Se proporcionarán estas proyecciones en el contexto de las valuaciones actuariales del régimen.

2. Declaración de objetivos

El Comité de Inversiones aplicará las mejores prácticas profesionales en sus actividades de inversiones para garantizar el crecimiento real de la reserva que el régimen de pensiones le ha confiado. El principal

objetivo de la reserva es lograr rendimientos a largo plazo concebidos para ayudar a contener las cotizaciones de largo plazo al régimen en niveles aceptables. En este proceso, la Comisión acatará los principios de seguridad, rendimiento, liquidez, y utilidad social y económica, y garantizará que se otorgue la máxima prioridad a los intereses de los beneficiarios presentes y futuros. En este contexto, las tasas de crecimiento económico estable a largo plazo promovido mediante la inversión en industrias de crecimiento a largo plazo y perspectivas estables de empleo, son preferibles a las altas tasas reales de rendimiento que devengan las transacciones a corto plazo en el mercado de capitales.

3. *Objetivos de la inversión*

- (1) Lograr una tasa real de rendimiento no inferior al 1,5% o, al menos, a la tasa real Lombarda del Banco de la República Sudafricana.
- (2) Invertir no menos del 70% de las reservas del fondo en el mercado local.
- (3) Mantener un 10% de la inversión en activos líquidos con la finalidad de cubrir gastos corrientes imprevistos.
- (4) Obtener un rendimiento ajustado al riesgo de todas las inversiones en al capital social.

4. *Combinación de cartera*

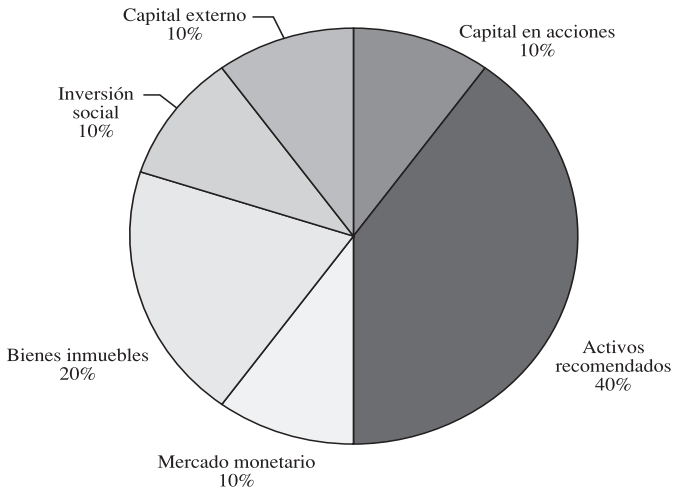
La composición de la cartera debería ser la siguiente:

Capital en acciones	10%
Activos recomendados	40%
Mercado monetario	10%
Bienes inmuebles	20%
Inversión social	10%
Capital externo	10%

Capital en acciones: El mercado de participaciones de capital en Demolandia es muy pequeño y, por consiguiente, no puede absorber un porcentaje más alto de la reserva. Debería revisarse cada tres años este porcentaje, con el fin de armonizarlo con el crecimiento del volumen de negocios en el mercado de participaciones de capital.

Figura T7.1

**COMBINACIÓN DE LA CARTERA DE INVERSIONES
SUGERIDA PARA EL RÉGIMEN DE PENSIONES
DE DEMOLANDIA**



Activos reglamentarios: Son bonos del gobierno, bonos de tesorería y bonos municipales emitidos en el mercado de capitales local. Los réditos se utilizan para el desarrollo de infraestructuras, como la construcción de carreteras y puentes, o de infraestructuras de comunicaciones. Debido a la escasa magnitud de la economía de Demolandia, se ha decidido invertir un porcentaje relativamente alto en instrumentos del Estado, es decir, el 40% del total de los fondos.

Mercado monetario: Para satisfacer el requisito de liquidez, el 10% de todos los fondos se coloca en el mercado monetario.

Bienes inmuebles: Siendo éste un mercado bastante estable y seguro, el 20% de la reserva del fondo se coloca en bienes inmuebles. Parte de esta asignación en bienes raíces se invierte en el mercado de bienes inmuebles de la República Sudafricana.

Inversión social: Reconociendo el valor de una inversión social eficiente para el crecimiento de la economía a largo plazo, se coloca el 10% de la inversión en áreas tales como la vivienda, la construcción de clínicas o en la mejora del sistema público de alcantarillado en las áreas municipales.

Capital externo: La Ley de Seguridad Social de Demolandia permite la inversión externa hasta un máximo del 30% de la reserva del

fondo. Sin embargo, en vista de la necesidad de desarrollar la infraestructura del país y de la actualmente (y en el futuro previsible) deprimida inversión directa extranjera, la proporción del capital externo se limita, de momento, al 10% de la reserva del fondo de pensiones.

5. Normas para la inversión

1. La norma del 10%: El fondo no invertirá más del 10% de sus activos en una sociedad anónima o empresa.
2. Norma del no control. El fondo no deberá mantener un interés relacionado con el control en ninguna compañía privada.
3. La norma de la unidad monetaria: No podrá mantenerse más del 15% de los activos en rands de la República de Sudáfrica y no más del 5% de los activos en dólares estadounidenses.
4. Inversión externa: No más del 30% de las reservas del fondo puede mantenerse fuera de Demolandia (véase, sin embargo, la limitación temporal actual que se estableció arriba).
5. Seguridad: La administración deberá garantizar la seguridad de los fondos en sus actividades de inversión, es decir, que debería recuperarse en todos los casos el valor nominal del capital invertido y asegurar el pago regular de los intereses.
6. Rendimiento: Puesto que se da prioridad en las inversiones de las reservas del fondo a la seguridad y a la liquidez, se prohíben terminantemente las inversiones especulativas. Al invertir en participaciones de capital, debería obtenerse un rendimiento ajustado al riesgo.
7. Liquidez: Deberá mantenerse en activos a corto plazo fácilmente liquidables no menos del 10% de los activos del fondo.
8. Utilidad económica y social: la administración puede considerar unas inversiones en áreas que contribuyan a la mejora de la salud, de la educación y del nivel de vida general de las personas aseguradas. Esto debería hacerse teniéndose debidamente en cuenta la necesidad de mantener un nivel adecuado de diversificación del fondo y no debería entrar en conflicto con los demás principios por los que se rige el fondo.

Recomendación

Recomendamos que, mediante Decreto Ministerial, se incorpore formalmente la mencionada Declaración de Política de Inversiones en la

reglamentación del régimen. Sugerimos que, un compromiso general del Ministro de Finanzas de aumentar las reservas, se compense con la obligación de cubrir todos los déficit potenciales futuros. Esta medida separaría *de facto* del presupuesto general la financiación del régimen de pensiones del sector público.

TAREA N.º 8. UN SISTEMA DE EVALUACIÓN
DEL DESEMPEÑO DEL SISTEMA
DE PROTECCIÓN SOCIAL EN DEMOLANDIA

(Basada en los temas tratados en el Capítulo 7)

Tras recibir fuertes críticas de la oposición respecto de la eficacia y la eficiencia del sistema nacional de protección social, el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales decidió pasar a la ofensiva. Quiere emitir un informe de control de la protección social que se publicará cada dos años (esperando que, después de su salida del gabinete el informe lleve su nombre). La elaboración del informe estará a cargo de sus asesores en materia de políticas. Usted es su analista financiero. Quiere que diseñe un conjunto de no más de diez indicadores cuantitativos para medir la eficacia y la eficiencia del sistema en su conjunto. Escriba una nota informativa en forma de MT para el Ministro, sugiriendo los diez indicadores. Explíquele qué es lo que miden y calcule uno o dos como ejemplo.

MODELO DE SOLUCIÓN

MEMORANDO

De: USTED

A: Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales

Asunto: Sistema de evaluación del desempeño del sistema de protección social en Demolandia

Antecedentes

Los indicadores de desempeño nos permiten identificar las lagunas de las disposiciones legales de los regímenes de protección social y las deficiencias de su funcionamiento con respecto a su mandato legal o a objetivos más generales de la política de protección social. Las razones principales para efectuar evaluaciones regulares del desempeño son: promover una buena gobernanza y asegurar que los programas sigan respondiendo a las necesidades cambiantes de la sociedad.

Para evaluar el funcionamiento del sistema de protección social en Demolandia, se utilizan mediciones de tres dimensiones de la política: indicadores legales, indicadores de gobernanza e indicadores financieros.

Supuestos

- Los indicadores de desempeño que aquí se utilizan se definen y se analizan exclusivamente para el régimen de pensiones; pueden desarrollarse indicadores similares de desempeño para otros regímenes;
- el sistema de pensiones cubre solamente a los empleados públicos;
- el sistema de pensiones está todavía en proceso de maduración (un hecho que se refleja en los resultados de los indicadores);
- los cálculos del modelo se refieren únicamente a indicadores para los que se dispone de datos de una base de datos actual; en los casos para los cuales la base de datos todavía esté por desarrollarse, se explica la razón de ser del indicador sin realizar cálculos de muestras;
- todos los cálculos se refieren al año 2000.

Conjunto de indicadores propuesto

Parte A: Indicadores legales de funcionamiento del régimen

Indicador 1: Tasa de cobertura legal de personas aseguradas

Este indicador refleja el porcentaje de las personas legalmente cubiertas en la mano de obra (es decir, las que deberían estar cubiertas según la legislación vigente).

Ejemplo 1

Mano de obra (15-60 años): 675.464.

Legalmente cubiertos (empleados públicos): 90.603.

Tasa de cobertura legal: 13,4%.

Esto significa que, en virtud de la legislación, el régimen debería cubrir al 13,4% de la mano de obra.

Indicador 2: Ratio relativo de sustitución legal promedio de prestaciones en curso de pago

Este indicador (ratio medio de sustitución) se estima relacionando el promedio de derechos de pensión con cada uno de los ingresos medios mensuales de un individuo estándar que cotiza enteramente. Con este indicador, los analistas pueden evaluar la adecuación de los niveles de prestación en comparación con los de otros regímenes nacionales o con los de regímenes de otros países.

Ejemplo 2

La fórmula de las pensiones prevé una tasa de acumulación del 2% del ingreso medio revaluado de toda la carrera profesional. Para un beneficiario, después de 35 años de servicio (que se considera como la carrera profesional completa en la administración pública), esto se traduciría en una pensión del 70% del ingreso medio de toda la carrera, que puede ser alta, de acuerdo con los estándares internacionales.

Parte B: Indicadores de gobernanza

Indicador 3: Tasa de cumplimiento de las personas legalmente cubiertas

Este indicador se relaciona con la tasa de cobertura legal y refleja la participación de los que son en teoría elegibles para la cobertura en el régimen. El indicador es el número de personas que contribuyen realmente al régimen, dividido por el número de personas legalmente cubiertas.

Ejemplo 3

Número de cotizantes: 75.164.

Número de los legalmente cubiertos: 90.603.

Tasa de inscripción de los legalmente cubiertos: 83%.

La tasa de menos del 100% puede atribuirse a la existencia de algunos empleadores públicos que no inscriben a todos sus empleados. En cualquier caso, la cifra daría lugar a ulteriores investigaciones.

Indicador 4: Ratio promedio real de sustitución de las prestaciones en curso de pago

Este indicador (ratio promedio de sustitución) se estima dividiendo la prestación media individual anual/mensual en curso de pago por el ingreso medio individual mensual de los que cotizan por entero. Este indicador permite a los analistas evaluar la adecuación de los niveles de prestaciones. Con un control a lo largo del tiempo, debería ofrecer una perspectiva de la evolución relativa del ingreso de los pensionistas respecto de los cotizantes activos.

Ejemplo 4

Vuélvase al Ejemplo 2: La tasa estadística media de sustitución en Demolandia es sólo del 42%. Sin embargo, si puede establecerse que los ingresos medios finales son, en general, dos veces más altos que los promedio de la carrera profesional, la tasa real de sustitución para los beneficiarios caería de la tasa legal del 70% a algo así como el 35%. Si bien esta tasa puede parecer baja, podría explicar, en buena medida, el promedio global del 42%.

Indicador 5: El ratio del costo administrativo

Este indicador se calcula dividiendo la cuantía total de gasto administrativo por la cuantía total del gasto en prestaciones o del ingreso total sujeto a seguro. Puede servir como indicador de la eficiencia, administrativa. Para aplicarlo con eficacia es preciso obtener, mediante un proceso de fijación de puntos de referencia, el mismo indicador de otros regímenes nacionales y extranjeros.

Ejemplo 5

El costo administrativo del régimen de pensiones de Demolandia en 2000: 5,5 millones de UM.

Gasto total en prestaciones: 203 millones de UM.

Ratio del costo administrativo (1): 2,7%.

Esta tasa puede ser engañosa, ya que es probable que ofrezca una representación injusta de los regímenes jóvenes con bajos niveles de gasto, pero con una pesada carga administrativa atribuible a la nueva recaudación de cotizaciones. En consecuencia, el siguiente indicador podría considerarse como una alternativa:

Ingreso sujeto a seguro total (ratio de cumplimiento tenido en cuenta): 1.318 millones de UM.

Ratio del costo administrativo (2): 0,4%.

En comparaciones internacionales, ambos indicadores se encuentran en un orden razonable de magnitud, y a priori no dan motivo para ulteriores investigaciones.

Indicador 6: Edad media de las personas aseguradas o ratio demográfico

Esta variable refleja el envejecimiento demográfico del régimen. Puede servir como indicador de alerta rápida para los ajustes futuros que en materia de políticas sean necesarios. Debería controlarse el proceso de envejecimiento a lo largo de los años, de suerte que puedan introducirse pronto estrategias para el ajuste del régimen. Sin embargo, los datos de Demolandia no aportan información sobre la edad media de las personas aseguradas.

De manera alternativa, puede calcularse el *ratio de (dependencia) demográfica* (es decir, el número de beneficiarios dividido por el número de cotizantes activos). Este ratio refleja también la madurez y la carga demográfica del régimen.

Ejemplo 6

Número medio de beneficiarios del régimen de pensiones de Demolandia en 2000: 26.575.

Número medio de cotizantes activos: 75.164.

Ratio demográfico: 35,4%.

El ratio demográfico muestra que, comparado con otros regímenes de la región, el régimen se está acercando a la madurez, o bien la reglamentación es demasiado permisiva respecto de la jubilación anticipada; también podría suceder que el acceso a las pensiones de invalidez fuera demasiado fácil.

Indicador 7: Tasa de reclamaciones

Este indicador mide el número de reclamaciones al régimen por parte de la población asegurada. Es, por tanto, un indicador de la satisfacción con el desempeño del régimen. En Demolandia, sin embargo, no

se dispone de datos de evaluación. Es preciso fijar puntos de referencia internacionales o nacionales y observaciones a largo plazo para hacer que este indicador sea significativo.

Parte C: Indicadores de financiación y de gasto

Indicador 8: Ratio del gasto respecto del PIB

Este indicador refleja el tamaño del régimen. Se calcula dividiendo el gasto total en pensiones por el PIB. Permite evaluar la adecuación del gasto nacional en la prestación de servicios de vejez, en comparación con el de otros países.

Ejemplo 7

Gasto del régimen de pensiones de Demolandia en 2000 (en millones de UM): 210,8.

PIB (en millones de UM): 24.145.

Ratio del gasto respecto del PIB: 0,9%.

Indicador 9: Tasa de costo del sistema de reparto

Este indicador refleja la tasa de cotización que el régimen tendría que aplicar si la totalidad del gasto en un año determinado se financiara con las cotizaciones de ese año. En términos matemáticos, es aproximadamente el producto de la tasa media de sustitución por el ratio demográfico. Este indicador muestra la carga total anual de la financiación del régimen. En muchos regímenes maduros, este indicador fluctúa entre el 20 y el 25%. Al utilizarlo para evaluar el funcionamiento de un régimen diseñado para empleados públicos, hemos de tener en cuenta que es sensible a la política de empleo del gobierno, al igual que a la contratación y al despido de empleados.

Ejemplo 8

Gasto del régimen de pensiones de Demolandia en 2000 (en millones de UM): 210,8.

Ingresos sujetos a seguro (en millones de UM): 1.318.

Tasa de costo del sistema de reparto: 16,0%.

Indicador 10: Ratio de inactividad

Es el ratio del número promedio de años pasados percibiendo una pensión de vejez respecto del número promedio de años en los que el jubilado ha cotizado al régimen. Si el ratio se sitúa por encima, por ejemplo, del 50%, indica que el régimen es bastante inmaduro, o que se contrata a las personas demasiado tarde, o que se marchan demasiado pronto. Es similar al ratio demográfico, pero ofrece una manera más fácil de explicar al público la carga real.

No se dispone de datos.

Recomendación

Recomendamos encarecidamente contrarrestar las críticas públicas del sistema de protección social desarrollando un conjunto de indicadores para todos los regímenes siguiendo las líneas señaladas arriba.

Deberían organizarse grupos de trabajo *ad hoc* de los regímenes principales y orientarlos para que presenten resultados en un plazo e tres meses. Debería contratarse alguna ayuda internacional para desarrollar los puntos de referencia internacionales apropiados.

Además, recomendamos firmemente, que se desarrolle un indicador global que capte el desempeño del régimen en su conjunto. Un indicador de este tipo podría ser la estimación del porcentaje de la brecha de pobreza llenada mediante las transferencias del sistema de protección social. Probablemente los medios lo pondrían de relieve todos los años. Si es positivo, podremos celebrar el éxito; si es negativo, lo usaremos para solicitar más recursos al Ministerio de Finanzas.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Activo libre de riesgos. En teoría, un activo con una tasa de rendimiento garantizada. En la práctica, los bonos del gobierno a corto plazo suelen considerarse libres de riesgos.

Activos fijos. Véase *Activos producidos* y *Activos no producidos*.

Activos financieros. Los activos financieros son medios de pago y derechos financieros, incluyendo los activos económicos cercanos por su naturaleza a los derechos financieros. Comprenden todas las partidas abiertas a la negociación en los mercados financieros, especialmente oro monetario, derechos especiales de giro, moneda en efectivo, acciones, bonos y otros instrumentos.

Activos no producidos. Activos no financieros que comprenden activos tangibles no producidos (terrenos subyacentes a los edificios y estructuras, tierras de cultivo, terrenos recreativos y otros suelos y aguas superficiales asociadas, carbón, petróleo y reservas minerales y no minerales, recursos biológicos y de agua) y activos intangibles no producidos (entidades patentadas, arrendamientos y otros contratos transferibles, fondo de comercio comprado y otros activos intangibles). Véase *Activos producidos*.

Activos producidos. Activos no financieros que comprenden activos fijos tangibles (viviendas, edificios no-residenciales y otras estructuras, equipo de transporte y otras maquinarias, ganado, viñas, huertos y otras plantaciones de árboles), activos fijos intangibles (exploración minera, programas para ordenadores, entretenimiento, originales literarios o artísticos y otros intangibles), inventarios (materiales y repuestos, trabajos en marcha, bienes terminados y bienes para reventa) y objetos de valor (metales y piedras preciosas, antigüedades y obras de arte y otros objetos de valor). Véase *Activos no producidos*.

Activos tangibles. Véase *Activos producidos* y *activos no-producidos*.

Anualidad. Un ordenamiento financiero para proporcionar a un individuo o grupo de individuos, durante un número especificado de años o durante el tiempo de vida restante, un ingreso de una suma fija. La suma fija se divide por el valor actual de una pensión de 1 Unidad Monetaria a pagar durante el resto de la vida o durante un período definido.

- Bolsa de valores.** Un mercado financiero formal que es el más destacado en la negociación de participaciones de capital (acciones) y otros instrumentos financieros emitidos por compañías.
- Bono de reconocimiento.** Un bono emitido por el gobierno reconociendo los derechos adquiridos por un contribuyente individual en un régimen de seguridad social que se ha cerrado o transformado. Los bonos de reconocimiento se han utilizado para financiar los costos de transición al cambiar un régimen de pensión de la seguridad social de prestación definida con sistema de reparto por un régimen financiado de cotización definida. El valor del bono depende de las disposiciones del régimen cerrado y del tipo de interés aplicado. La liquidación del bono tiene lugar en principio en la fecha de jubilación.
- Bono.** Instrumento de deuda emitido por prestatarios (gobierno, compañías) prometiendo al tenedor asignaciones periódicas de un tipo de interés fijo y el reembolso de su valor nominal en la fecha de vencimiento.
- Burbuja de precios de activos.** Noción que describe una situación en la cual el nivel de un índice de mercado es demasiado alto en comparación con el valor de las compañías incluidas en el índice tal como se deriva por otros métodos de valoración. Una burbuja de precios de activos es, en principio, el resultado de una especulación masiva y termina con la implosión de la burbuja.
- Capitalización del mercado.** Precio del capital de una compañía multiplicado por el número de acciones en circulación.
- Carga excesiva.** Véase *Pérdida de peso muerto*.
- Cartera.** Composición de una cesta de activos financieros.
- Cláusula del abuelo.** Una disposición que exige a personas o a entidades ya dedicadas a una actividad de las normas o de la legislación que afectan a esa actividad, o que concede privilegios especiales al incluir a dichos grupos en nuevas disposiciones legislativas. Un ejemplo típico son los créditos especiales (años ficticios de seguro) concedidos a los trabajadores de más edad cuando se está introduciendo un nuevo sistema de prestaciones a fin de ayudarles a satisfacer las condiciones para la prestación.
- Coefficiente de Gini.** Una medida de desigualdad en la distribución del ingreso, expresa la dimensión del área entre una curva de Lorenz de igualdad teórica perfecta (línea recta) y la curva cóncava real de Lorenz de un país o de otra entidad respecto a la dimensión del área debajo de la línea de igualdad.
- Cohorte.** Un grupo de individuos con (un conjunto de) idénticas características, por ejemplo, todas las personas nacidas en un mismo año.
- Condiciones de elegibilidad.** El conjunto de condiciones legalmente definidas que estipulan si una persona tiene derecho a reclamar una prestación, y cuándo.
- Costo unitario.** El costo de una unidad de un servicio o de un bien en una categoría determinada de servicios (por ejemplo, el costo de un «día de hospitalización» por paciente).
- Cotización definida (CD).** La cotización que se ha de pagar en un régimen de cotización definida (pensión). Véase *Régimen de cotización definida*.
- Crecimiento económico.** Cambio a lo largo del tiempo del ingreso producido por una economía. Se aplica por principio al PIB «real», es decir, al PIB nominal a precios constantes de un año base. Puede ser lineal, exponencial, logístico o de otro modo. El paradigma estándar de la política sostiene que

el crecimiento económico (exponencial) es necesario para disminuir la pobreza y solucionar los problemas del mercado de trabajo en el plano nacional e internacional. Este parecer ha sido objetado por razones ambientales, entre otras.

Créditos de seguro. El número de cotizaciones o períodos de servicio que se han pagado a favor de una persona asegurada o se han acreditado a esa persona desde su ingreso en el régimen.

Curva de Laffer (o curva de Laffer modificada). Describe la relación entre el valor de los impuestos recaudados y el ratio de los impuestos respecto al PIB.

Curva de Lorenz. Presentación gráfica de la desigualdad del ingreso entre un grupo de personas. Traza el ingreso acumulativo de un grupo de personas alineadas desde «las más pobres» a «las más ricas». En la práctica, la aplicación de la curva de Lorenz suele fallar, ya que los datos sobre la distribución del ingreso personal son escasos.

Curva logística de maduración. Una curva inclinada en forma de s con una asíntota horizontal siguiendo una fórmula logística que puede servir de modelo matemático de la maduración de un régimen nacional de protección social o de un régimen de asistencia social.

Deflactor. En la contabilidad nacional, la relación entre una variable «nominal» y una «real» (por ejemplo, el consumo privado a precios corrientes respecto a los precios constantes de un año base). Mide los contenidos de inflación de la variable nominal. Construir una cesta de bienes y servicios que suya a un deflactor es uno de los problemas teóricos básicos al medir el «crecimiento real» de una economía, ya que la composición de la cesta es en sí misma una función de las evoluciones de los precios.

Densidad de las cotizaciones. La relación entre el número de cotizaciones realmente pagadas durante un período y el número potencial máximo de cotizaciones que pueden pagarse durante el mismo período.

Desplazamiento. Situación en la que las evoluciones expansivas en un área disminuyen las actividades en otra área. El uso tradicional del término en macroeconomía es la hipótesis de que el gasto del gobierno (déficit) disuade («desplaza») la inversión privada.

Distorsión de precios. El resultado de una interferencia exógena en el funcionamiento de los mercados (por ejemplo, mercados de bienes y servicios, mercados de trabajo, mercados financieros) que da lugar a una desviación significativa no temporal del precio de liquidación del mercado (es decir, el precio que existiría sin dicha interferencia).

Efecto de deslizamiento. El efecto indirecto de las transferencias de ingreso cuando las personas que no son los destinatarios formales de una transferencia se benefician de una transferencia social (por ejemplo, si los abuelos reciben una pensión financian la educación de sus nietos).

Equidad intergeneracional. Noción que requiere de manera no específica una distribución «justa» de «cargas» entre generaciones. Un ejemplo es el requerimiento de que miembros de sucesivas generaciones paguen la misma proporción de sus ingresos disponibles durante su vida activa con el fin de ganar los mismos derechos de prestaciones (en cuanto a tasas de sustitución). Considerado en principio como un elemento de justicia en el diseño (legal) de los regímenes de pensiones y de los regímenes de cuidados de larga duración.

- Equilibrio actuarial.** El nivel mínimo de financiación de un régimen de seguridad social que ha de mantenerse durante un período definido en cada momento. El equilibrio actuarial es un concepto discrecional. Técnicamente se establece en principio en forma de una disposición en la legislación de la seguridad social por la que el régimen debe mantener un nivel de dotación de fondos de k veces el gasto anual (es decir, el ratio de financiación) durante un número determinado de años x (es decir, el período de equilibrio).
- Equilibrio financiero.** Un régimen está en equilibrio financiero si el valor actual de todos los gastos futuros es igual al valor actual de todos los ingresos futuros del régimen más la reserva inicial en un momento dado.
- Equivalencia financiera (colectiva).** Una regla que requiere que, en cualquier momento, el valor actual total de todos los gastos futuros esperados del régimen de protección social debería ser igual al valor actual de todos los ingresos futuros del régimen (más la reserva inicial en el momento respectivo, si fuera aplicable).
- Equivalencia financiera colectiva.** Una regla financiera que requiere que en algún momento el valor actual total de todo el gasto futuro esperado debería ser igual al valor actual del todo el ingreso futuro de un régimen.
- Equivalencia individual.** Una norma financiera que estipula que el valor actual de las cotizaciones de cada contribuyente individual en un régimen debe ser igual al valor actual de todas las prestaciones esperadas (más los costos administrativos y otros costos relacionados con la asignación de la prestación).
- Escala salarial.** Tabla de factores que muestran la evolución del salario según la edad de un individuo durante su carrera profesional.
- Existencias de capital.** Las existencias de activos producidos y no-producidos de una economía. En teoría económica, uno de los dos factores estándar de producción. Véase *Trabajo*.
- Factor de producción.** En teoría económica, un factor que produce (en combinación con otros) un producto de entidad económica. A nivel nacional, el factor de producción puede ser la mano de obra o las existencias de capital (de *activos producidos* y *no-producidos*) los cuales, combinados mediante una función de producción, generan ingreso nacional (por ejemplo, PIB). Para explicar las pautas del crecimiento a largo plazo, en la teoría económica se han distinguido otros factores de producción, entre los cuales sobresale el «progreso económico» exógeno y endógeno.
- Financiación completa.** El sistema financiero cuyo objetivo es conseguir reservas que igualen el monto del pasivo del régimen o el gasto anual en prestaciones.
- Financiación terminal.** Sistema financiero bajo el cual se paga una prima igual al valor actual de una pensión en el momento en que se inicia una pensión. La prima se aparta como reserva para garantizar las asignaciones futuras de prestaciones.
- Fondo de previsión.** Un régimen financiado, de cotización definida, en el que una entidad pública maneja los fondos.
- Frecuencia de utilización.** El número de casos de tratamiento o unidades de cuidados por persona protegida en una categoría determinada de servicios sociales.
- Gasto social.** Transferencias pagadas en efectivo o en especie por el Estado u organizaciones públicas o convenido mediante la negociación colectiva por

razones «sociales». Las transferencias incluyen prestaciones monetarias tales como pensiones, prestaciones por accidentes de trabajo, prestaciones monetarias de corta duración (prestaciones de enfermedad y maternidad, prestaciones por desempleo), así como prestaciones en especie, como servicios de salud y asistencia social básica. Las exenciones de impuestos por motivos sociales se consideran en principio como parte del gasto social; sin embargo, es difícil estimar el monto del impuesto renunciado.

Gobernanza. La suma de todos los procesos consultivos y de toma de decisiones, ordenamientos institucionales y acción directiva y administrativa mediante los cuales se diseñan las políticas de protección social, se las aprueba, implementa y supervisa. La definición abarca los primeros planes para un sistema de protección social en el gobierno o en otras instituciones, el proceso de consulta nacional, la promulgación legal y, finalmente, su ejecución directiva y administrativa, así como la supervisión nacional y de más bajo nivel del funcionamiento individual de los regímenes de protección social.

Horizonte temporal. Comenzando desde los últimos valores estadísticos observados (período base), el número máximo de períodos hasta los cuales los resultados de una proyección son asequibles para una interpretación significativa. El horizonte temporal varía con el o los tipos de regímenes y/o la economía que se esté considerando.

«*q*» **de Tobin.** La relación entre el valor de mercado de las compañías que cotizan en bolsa y sus costos de sustitución. Alternativamente, la relación entre el cambio en el valor de una empresa y la inversión neta subyacente. Muestra la manera en que una unidad monetaria adicional gastada en capital afecta al valor actual de todos los beneficios futuros. Según este punto de vista, *q* puede interpretarse como el valor de mercado de una unidad de capital; por tanto, siempre que $q > 1$ existe un incentivo a invertir ($q < 1$: para desinvertir). Llamada así por James Tobin, que sostenía que, en realidad, la inversión debería estar correlacionada positivamente con *q*. La evidencia empírica no es conclusiva.

Impuesto a la máquina. Propuesta para sustituir la base de valoración ordinaria de las cotizaciones de los empleadores a la seguridad social (salarios brutos) por una base de valoración que represente explícitamente el ingreso asignado al factor capital de la producción («máquinas»).

Impuesto Tobin. Un impuesto propuesto por James Tobin que se cobraría a las transacciones de divisas extranjeras con el propósito de refrenar la especulación en tipos de cambio, que perjudica a las economías (nacionales).

Indicadores de resultados. Intentos de medir el funcionamiento de la administración, entrega de prestaciones o los resultados financieros de un régimen o sistema de transferencias sociales desde un punto de vista cuantitativo, en términos absolutos o en comparación con puntos de referencia definidos.

Índice de mercado. Medida estadística construida para reflejar la evolución a lo largo del tiempo del valor de una cesta de acciones o de otros instrumentos financieros. Los índices más destacados son los que mantienen las principales bolsas internacionales de valores (Nueva York, Londres, Tokio, Francfort). El fondo de comercio de una compañía mejora si sus acciones están incluidas en un índice de mercado, por ejemplo, el Dow Jones. Sin embargo, las instituciones financieras (por ejemplo, los bancos) mantienen otros muchos índices para tener en cuenta las preferencias especiales en las inversiones financieras de sus clientes.

Índice de precios. Un índice de precios es el promedio de las variaciones proporcionales en los precios de un conjunto especificado de bienes y servicios entre dos puntos (períodos) en el tiempo, o y t . Los dos índices que se utilizan con mayor frecuencia son el de Laspeyres y el Paasche. Ambos se definen como medias ponderadas de precios relativos, siendo los pesos los valores de los bienes y servicios individuales en el período «base» 0 (Laspeyres) o en el período «corriente» t (Paasche) comparados. Un precio relativo es la relación entre el precio de un bien o servicio en t y el precio del mismo bien o servicio en el período 0 . Véase *Deflactor*.

Ingreso básico (IB) o ingreso del ciudadano. Una transferencia de ingreso pagado por el Estado a todos los residentes o ciudadanos, independientemente de la necesidad. El IB suele considerarse como un sustituto de la asistencia social o de las prestaciones por desempleo.

Ingreso de referencia. Ingreso especificado por definición y por cantidad, utilizado en una fórmula de prestación. El ingreso de referencia se refiere por principio al ingreso medio durante un período especificado que precede a la asignación de la prestación.

Ingreso interior. El ingreso agregado producido por los habitantes de un país dentro de los límites geográficos del mismo, en contraposición al ingreso «nacional», que es el que producen los ciudadanos de un país sin tener en cuenta si la producción tiene lugar dentro o fuera de los límites geográficos del mismo. Por ejemplo, el ingreso que un belga obtiene trabajando en Luxemburgo aumenta el ingreso interior de Luxemburgo, pero también el ingreso nacional de Bélgica. Véase *Ingreso nacional*.

Ingreso nacional. El ingreso agregado producido por los ciudadanos de un país sin tener en cuenta si la producción tiene lugar dentro o fuera de los límites geográficos del país, en contraposición al ingreso «interior», producido por los habitantes de un país dentro de las fronteras del mismo. Por ejemplo, el ingreso ganado por un belga que trabaja en Luxemburgo aumenta el ingreso nacional de Bélgica, pero también el ingreso interior de Luxemburgo. Véase *Ingreso interior*.

Ingresos asegurables. Los salarios percibidos por servicios prestados a un empleador y sujetos al pago de cotizaciones a un régimen de seguridad social. Pueden (o no) incluir componentes adicionales irregulares del ingreso asignados a una persona asegurada. Véase *Techo de las cotizaciones*.

Instrumentos financieros. Expresión concisa de todas las categorías de activos financieros negociados en los mercados financieros. Comúnmente se hace la distinción entre participaciones de capital, instrumentos de deuda, derechos, opciones, futuros y otros instrumentos (misceláneos). Estas categorías pueden desglosarse aún más por grupos (por ejemplo, las «participaciones de capital» pueden ser acciones ordinarias, acciones preferentes u otras) y por atributos (por ejemplo, las «participaciones de capital» pueden tener los siguientes atributos: derechos de voto, propiedad, restricciones de transferencia u otros).

Inversión socialmente responsable (ISR). Inversión financiera en la que se tienen en cuenta consideraciones sociales, ambientales y/o éticas en la selección, retención y realización de inversiones, y el uso responsable de los derechos (como los de derechos de voto) que la inversión lleva consigo.

Inversiones financieras. Inversiones en instrumentos negociados en los mercados financieros, por ejemplo, compra de acciones o bonos, colocación de dinero en una cuenta de ahorro o dinero en un depósito de giro estándar.

- Inversiones tangibles.** Inversiones en el capital tangible de una economía.
- Línea de intervención de la asistencia social (LIAS).** Presentación gráfica del ingreso mínimo garantizado por el Estado a cada ciudadano a través del régimen de asistencia social. Más baja, en principio, que la línea de la pobreza.
- Línea de la pobreza.** El nivel de ingreso que define la frontera entre los grupos de «pobres» y de «no pobres» en una sociedad. Si la persona/familia tiene a su disposición menos que esta cantidad de ingreso, la persona/familia se define como pobre. Existen enfoques diferentes (absoluto, relativo, y subjetivo) en la estimación de la línea de la pobreza.
- Madurez.** Estado que alcanzan los regímenes de protección social al cumplirse dos condiciones: en primer lugar, aparece una relación estable o casi estable con respecto al número de personas cubiertas como porcentaje de la población activa total y el número de personas que perciben prestaciones como porcentaje de la población inactiva total. Este estado se conoce como de *madurez demográfica*. En segundo lugar, aparece una estabilidad relativa en la relación entre la cantidad media de prestaciones y el ingreso medio sujeto a cotizaciones. Este estado, que se alcanza o se aproxima al mismo cuando todos los pensionistas hayan tenido una carrera completa en el período medio de cotización al régimen, se conoce como *de madurez de la prestación*.
- Mano de obra.** Véase *Población económicamente activa*.
- Mercado de capitales.** Noción que se refiere tradicionalmente al mercado de derechos financieros con un horizonte temporal a largo plazo.
- Mercado financiero.** El punto de encuentro formal o virtual entre unidades que gozan de un excedente financiero («unidades con superávit») y unidades que experimentan un déficit financiero («unidades con déficit»).
- Mercado monetario.** Noción que se refiere tradicionalmente a los mercados de efectivo/moneda a corto plazo, incluyendo derechos financieros conocidos como «cuasi dinero». Los participantes más importantes en este mercado son los bancos que buscan liquidez para cubrir problemas de liquidez de corta duración.
- Mercado primario.** Mercado financiero en el que se emiten instrumentos financieros por primera vez. Su función principal es recaudar efectivo para unidades deficitarias (compañías, Estado). Véase *Ofertas públicas iniciales*.
- Mercado secundario.** Mercado en el cual los instrumentos financieros se negocian después de su emisión en el *mercado primario*. En términos de rotación/capitalización, el mercado secundario en principio domina, en gran parte, al mercado primario.
- Mercados emergentes.** Noción que caracteriza a los mercados financieros y de bienes y servicios en países en rápido desarrollo y en transición, comprendiendo especialmente las bolsas de valores de Latinoamérica, sudeste de Asia y Europa oriental.
- Negociación de personas informadas.** Cualquier negociación en mercados financieros formales y en especial en *bolsas de valores*, impulsada por información real o presuntamente ventajosa accesible a los negociantes sólo por razón de su implicación profesional en el funcionamiento del mercado («miembros del piso») y otros que ejercen las funciones del mercado), está en principio estrictamente prohibida, puesto que esta negociación afecta al precio verdadero de mercado de los activos financieros, pone en desventaja

- al público en general que negocia en el mercado o produce otras distorsiones que socavan el negocio de las compañías y la credibilidad del mercado.
- Nuevo entrante.** Una persona que se inscribió por primera vez en un régimen como persona asegurada.
- Oferta pública inicial (OPI).** Primera emisión (inicial) de un instrumento financiero en el mercado financiero primario o por parte de compañías (participaciones de capital, instrumentos de deuda) o por el Estado (instrumentos de deuda).
- Países en transición.** Países que están pasando de economías de planificación centralizada a economías orientadas al mercado.
- Participación del ingreso del trabajo.** Relación entre el valor total de las remuneraciones pagadas por los empleadores a los empleados y el valor total del ingreso agregado asignado a los factores capital y trabajo de producción. La remuneración incluye los salarios brutos, todos los tipos de ingreso en especie de los empleados patrocinado por los empleadores, así como las cotizaciones de los empleadores a la seguridad social. La suma de la proporción del ingreso del trabajo y la del ingreso per cápita es, por definición, igual a 1.
- Participaciones de capital.** Participación en un negocio. Utilizado casi siempre como sinónimo de acciones ordinarias de una compañía negociadas públicamente.
- Pasivo actuarial.** El valor actual de los derechos de prestaciones acumulados en un régimen por las personas aseguradas y beneficiarios hasta un determinado momento en el futuro.
- Pasivo no financiado.** Pasivo actuarial menos la cantidad de reservas acumuladas.
- Pérdida excesiva (de peso muerto).** La diferencia entre el costo total directo e indirecto de un impuesto cobrado al contribuyente y un impuesto ficticio de suma fija que devenga el mismo rendimiento.
- Persona activa asegurada (o contribuyente).** Una persona en cuyo favor se ha realizado una asignación de cotización a un régimen durante un período determinado, por ejemplo, un año.
- Persona asegurada inactiva.** Una persona que está inscrita en un régimen pero no ha hecho ninguna contribución durante un período determinado.
- Persona asegurada.** Persona que está registrada dentro de un régimen de seguridad social.
- Personas desempleadas.** Todas las personas por encima de una edad especificada que, durante un período de referencia especificado, estaban:
- actualmente disponibles para trabajar (es decir, estaban disponibles para un empleo remunerado o para su autoempleo);
 - buscaban trabajo (es decir, habían tomado medidas específicas durante un período reciente especificado para buscar un empleo remunerado o el autoempleo). Las medidas específicas de búsqueda de trabajo pueden incluir la inscripción en una central pública o privada de empleo; solicitud a empleadores; comprobación en lugares de trabajo, granjas, puertas de fábricas, lugares de mercado o en otros lugares de reunión; poniendo o respondiendo a avisos en periódicos; buscando la ayuda de amigos o parientes; buscando terrenos, edificios, maquinaria o equipo para establecer su propia empresa; pedir recursos financieros; solicitar permisos y licencias, etc.;
 - sin trabajo (sin empleo remunerado o independiente).

Personas empleadas. Todas las personas por encima de una edad especificada que, durante un período de referencia definido, figuraban entre las siguientes categorías:

- empleo remunerado;
- trabajando (personas que durante el período de referencia realizaron algún trabajo por un sueldo o salario, en efectivo o en especie; o
- con un puesto de trabajo pero no trabajando (personas que, habiendo ya trabajado en sus puestos actuales de trabajo, estaban temporalmente sin trabajar durante el período de referencia, pero mantenían un compromiso formal con sus puestos de trabajo).

Población económicamente activa. Término colectivo que comprende a todas las personas de ambos géneros que aportan la oferta de trabajo para la producción de bienes y servicios económicos tal como se definen en el Sistema de Contabilidad Nacional de las Naciones Unidas (SCN).

Prestación definida (PD). La prestación pagada en un régimen de prestación definida. Se fundamenta en principio en una fórmula que tiene en cuenta el número individual de años de seguro y el montante del ingreso durante el mismo período. El nivel de prestación fundamentado en la fórmula se garantiza a todos los que satisfagan las condiciones para tener derecho.

Prestaciones universales (transferencias). Prestaciones o transferencias financiadas con impuestos pagadas a todos los ciudadanos o habitantes que pertenezcan a un categoría específica de la población (por ejemplo, familias con hijos, o personas por encima de cierta edad).

Prima media general (PMG). La tasa constante de cotización infinitamente aplicable, que garantiza en teoría que el gasto del régimen pueda siempre cubrirse mediante cotizaciones recaudadas y los fondos acumulados en la reserva. Se calcula dividiendo el valor actual de todas las prestaciones futuras (menos la reserva existente en la fecha de la valuación) por el valor actual de todos los ingresos contributivos futuros.

Productividad. Producto producido por unidad de factor-insumo. La teoría económica distingue entre productividad del trabajo, productividad del capital y productividad total de los factores. Un enfoque simple ampliamente utilizado para medir la productividad del trabajo a nivel macroeconómico consiste en dividir el PIB real por el número total de empleados. La medición de la productividad del capital suele verse obstaculizada por la ausencia de estadísticas de las existencias de capital (que requieren el mantenimiento de datos relacionados con la inversión y otros datos durante períodos sumamente largos).

Producto interior bruto (PIB). Una medida agregada de la producción de bienes y servicios dentro de las fronteras geográficas de un país. En términos generales, el valor del ingreso bruto disponible para distribución a los factores de producción, trabajo y capital, que, después de impuestos, constituye el fundamento para las intervenciones redistributivas del estado.

Proporción de salarios en el PIB. La relación entre el valor total de la «remuneración pagada a empleados por los empleadores residentes» (definición de la CSN) en un año determinado y el valor total del PIB. La remuneración incluye salarios, todo tipo de prestaciones monetarias no salariales, así como cotizaciones a la seguridad social.

Ratio de captación. La relación entre el valor total del ingreso sujeto al pago de cotizaciones y el valor total del ingreso que reciben las personas asegu-

radas de un empleo remunerado. En teoría, esta relación es igual a 1 si todos los ingresos están sujetos al pago de cotizaciones; debería ser menor que 1 en el caso de que exista un techo para el ingreso asegurable u otras exenciones del pago de cotizaciones.

Ratio de dependencia de la vejez. Véase *Ratio demográfico*.

Ratio de dependencia de las transferencias. La relación entre las personas sin o con insuficiente ingreso primario (niños, desempleados, discapacitados, trabajadores a tiempo parcial o esporádicos y otras personas activas y no-activas en y por encima de la edad de trabajar) y el número de asalariados con ingresos primarios. Véase *Ratio demográfico*.

Ratio de dependencia del sistema. Ratio que se define como el número de beneficiarios con respecto al número de contribuyentes empleados en un sistema determinado. En especial, en los regímenes de pensiones no debe confundirse este ratio con el ratio de dependencia de la vejez calculado respecto a las evoluciones globales de la población (véase *Ratio demográfico*). Los ratios de dependencia del sistema y los ratios de dependencia fundamentados en la población pueden diferir de manera significativa).

Ratio de dependencia demográfica combinada. Véase *Ratio demográfica*.

Ratio de eficiencia fijada como meta respecto a la pobreza. Describe qué proporción del gasto total de un determinado tipo de transferencia reduce el vacío agregado de pobreza.

Ratio de eficiencia tomado como meta respecto a la desigualdad. Una relación que expresa el grado en que una medida de redistribución disminuye el vacío de desigualdad.

Ratio de financiación. La relación entre el valor de las reservas y el valor del pasivo actuarial de un régimen.

Ratio de liquidez. Un indicador financiero que se define como la relación entre ingresos y gastos. Esta relación refleja la situación financiera de un régimen que varía a medida que va madurando o por razones económicas y del mercado de trabajo. En regímenes financiados, la evolución del ratio a lo largo del tiempo puede servir como indicador de «preaviso», puesto que tiene implicaciones en la estructura de la cartera de inversiones, indicando qué parte de la cartera debe mantenerse o hacerse líquida a fin de mantener la asignación regular de prestaciones.

Ratio de los contribuyentes. La relación entre el número real de contribuyentes y el número total de personas aseguradas de un régimen. Véase *Tasa de cobranza*.

Ratio de recuperación. La proporción de una prestación que se recupera en el presupuesto público mediante impuestos sobre la prestación.

Ratio de reservas. Relación entre las reservas en una fecha determinada y el montante del gasto de un régimen durante el período precedente.

Ratio de utilización. La relación entre las personas que reciben realmente prestaciones y las que tienen derechos legales a las mismas.

Ratio del beneficiario. La relación entre el número de destinatarios de la prestación de un régimen de seguridad social en un momento dado y el número de contribuyentes (o personas aseguradas).

Ratio del gasto social (RGS). Gasto social total en un país expresado como porcentaje del PIB.

Ratio demográfico. El ratio demográfico es un indicador estadístico utilizado en los análisis demográficos:

$$pob = pobJ + pobA + pobR$$

se supone que es un desglose de la población pob en los subgrupos juventud ($pobJ$), activos ($pobA$) y retirados ($pobR$); indicando $pob_{x,t}$ el número de personas de edad x ($x = 0, 1, 2, \dots$) durante el periodo t ; la población joven puede calcularse en este caso como:

$$(a) \quad pobJ_t = \sum_{x=0}^{x_1} pob_{x,t} \quad x_1 \leq \text{entre } 15 \text{ y } 20$$

los activos como:

$$(b) \quad pobA_t = \sum_{x=x_1+1}^{x_2} pob_{x,t} \quad x_2 \leq \text{entre } 60 \text{ y } 65$$

los jubilados como:

$$(c) \quad pobR_t = \sum_{x=x_2+1}^{x_3} pob_{x,t} \quad x_3 \text{ en principio } = 100 \text{ («y más»)}$$

Este desglose permite definir tres ratios demográficos ampliamente utilizados:

$$(d) \quad \text{Ratio de juventud } drJ_t = \frac{pobJ_t}{pobA_t}$$

$$(e) \quad \text{Ratio de vejez } drR_t = \frac{pobR_t}{pobA_t}$$

$$(f) \quad \text{Ratio total } drT_t = \frac{pobJ_t + pobR_t}{pobA_t}$$

Si se multiplica por 100: (d) puede interpretarse como el número de jóvenes por cada 100 activos, (e) es el número de personas de edad avanzada por cada 100 activos, y (f) es el número total de dependientes por cada 100 activos. Véase *Ratio de dependencia de la transferencia*.

Ratio ingreso-precio. La relación entre el precio del capital en acciones y sus beneficios (dividendos) por acción.

Régimen de cotización definida. Un régimen bajo el cual las cotizaciones se pagan a una cuenta individual de cada miembro del régimen. La prestación depende del saldo de la cuenta a la fecha de retiro de la prestación, es decir, de las sumas contribuidas, el interés devengado y acumulado en la cuenta así como los costos administrativos a deducir.

Régimen de prestación definida. Un régimen bajo el cual la prestación es una cantidad definida por la fórmula. Véase *Prestación definida*.

Régimen notional de cotización definida (NCD). Régimen no financiado que utiliza la fórmula de un régimen de cotización definida como una fórmula

de prestaciones sin acumular la cantidad de reservas requeridas como resguardo de todos los derechos.

Régimen público de pensión. Régimen de pensión administrado por una entidad pública.

Regla de la solidaridad financiera. Regla que requiere que las cotizaciones o impuestos para la financiación de las prestaciones sociales se cobren a título de la capacidad de pago de los miembros, sin tener en cuenta sus riesgos o circunstancias (por ejemplo, daños de salud o tener dependientes elegibles). En regímenes de seguro social, este principio suele estar incorporado en tasas de cotización uniforme cobradas como un porcentaje fijo de los ingresos individuales asegurables. Si se trata de prestaciones financiadas con impuestos, la regla se aplica siempre que el sistema de impuestos sobre la renta sea progresivo.

Reintegrante. Una persona que reasume el pago de cotizaciones a un régimen tras una interrupción.

Reserva. Resultado neto de la acumulación de cotizaciones, más beneficios de inversiones, más otros ingresos, menos asignaciones de prestaciones, menos gasto administrativo, menos otros gastos, en un régimen determinado.

Revisión del Gasto y Resultados de la Protección Social (SPER, en sus siglas en inglés). Un informe que proporciona información detallada sobre los resultados del sistema nacional de protección social así como del alcance y la exclusión de la protección social. De una manera comparable, a escala internacional, el SPER aporta información sobre la estructura y el nivel del gasto social total y establece indicadores de los resultados del sistema respecto a su eficacia, eficiencia y adecuación de los niveles de prestaciones.

Riesgo moral. Un riesgo del seguro privado y social que resulta de la incertidumbre acerca de la honradez del asegurado, o el riesgo de que un contrato/legislación pueda cambiar el comportamiento de una o de todas las partes involucradas.

Salario de reserva. La suma más baja de salarios en la cual el beneficiario de una prestación está dispuesto a renunciar a su prestación y regresar al trabajo.

Saldo actuarial. La diferencia entre el valor actual del ingreso futuro y el gasto futuro de un régimen durante un determinado período de proyección.

Sector formal. Sector económico en el que las actividades socioeconómicas de los habitantes están reguladas y protegidas por instituciones formales de la sociedad. En su funcionamiento, el sector formal suele estar estrechamente relacionado con el informal. La inmensa mayoría de la población mundial está excluida del sector formal.

Sector informal. Sector económico en el que las actividades socioeconómicas de los habitantes no están reguladas y protegidas por instituciones formales de la sociedad. En su funcionamiento, el sector informal suele estar estrechamente relacionado con el sector formal. La inmensa mayoría de la población mundial forma parte del sector informal.

Seguridad social. Todas las transferencias monetarias y en especie organizadas por el Estado o por entidades paraestatales o que se concertan mediante procesos de negociación colectiva. Las prestaciones incluyen transferencias monetarias tales como pensiones, prestaciones por accidentes del trabajo, prestaciones monetarias de corta duración (enfermedad y maternidad, pres-

taciones por desempleo), así como prestaciones en especie, como los servicios de salud.

Sistema de contabilidad social (SCS). Recopilación metodológicamente consistente de los ingresos y gastos del sistema de protección social de un país. Utilizado en la presupuestación social. Véase *ESSPROS*.

Sistema de prima escalonada. Sistema financiero de pensiones según el cual las tasas de cotización se incrementan a lo largo del ciclo de vida de un régimen de pensiones a título de «paso por paso» (en el que la duración del paso del individuo se conoce como período de equilibrio). En la práctica, la tasa de cotización se calcula para un período definido de años, que suele oscilar entre 10 y 25 años, con el objetivo de igualar, al final del período, el ingreso de cotizaciones y el ingreso de inversiones con el gasto en prestaciones y administración.

Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (ESSPROS). Un marco armonizado desarrollado para presentar de manera comparable los datos estadísticos nacionales sobre ingresos y gastos de protección social, tal como se han definido por común acuerdo y criterios uniformes.

Sistema financiero. Ordenamiento sistémico para recaudar los recursos necesarios para satisfacer las obligaciones financieras de un régimen. Un sistema financiero se define como un conjunto de disposiciones legales destinadas a garantizar que, en cada punto del ciclo de vida del régimen, el monto del gasto se corresponda con un monto igual de recursos financieros disponibles.

Tasa de cobertura. La relación entre el número total de personas aseguradas inscritas (personas con un registro de seguro pero no necesariamente activas) y una población de referencia adecuadamente elegida como, por ejemplo, la mano de obra.

Tasa de cobranza. La relación entre el número de personas de un régimen a cuyo nombre se pagan realmente las cotizaciones y el número de personas que están legalmente cubiertas para el pago de cotizaciones por parte del régimen.

Tasa de costo (o tasa de costo del sistema de reparto). La relación entre el gasto total de un régimen y el ingreso total asegurable.

Tasa de cotización. El porcentaje del ingreso asegurable cubierto que ha de recaudarse para financiar el régimen.

Tasa de pobreza (o índice de recuento de pobreza). La proporción de personas en un grupo o en una población con ingreso por debajo de la línea de la pobreza.

Tasa de reinversión. La proporción de beneficios que no se pagan en forma de dividendos sino que se reinvierten en una compañía.

Tasa de sistema de reparto. La relación entre el gasto total anual de un régimen y la suma anual de los ingresos asegurables subyacentes al régimen. Refleja la tasa de cotización a cobrar anualmente si un régimen se financia a título puramente de una valoración anual.

Tasa de sustitución de prestaciones. La relación entre el monto de la prestación de un individuo (por lo general mensual o anual) y el monto del ingreso previo del individuo sujeto a cotizaciones, o la relación entre la prestación media en un año determinado y el ingreso medio sujeto a cotizaciones durante el mismo año.

Tasa de sustitución. Relación entre el importe de una prestación (media/individual) en un período t y el importe (medio/individual) del ingreso asegu-

table en el mismo o en cualquier otro período convenientemente elegido. La tasa puede calcularse bruta o neta de impuestos.

Techo de la cotización. La cantidad mínima y/o máxima de salarios individuales que están sujetos a cotizaciones a un régimen. El techo superior, en principio, aunque no siempre, refleja el monto máximo de ingreso sobre la base de la cual se calculan las prestaciones.

Trabajo. En teoría económica, uno de los dos factores estándar de producción. En términos estadísticos, puede ser el número de miembros de la fuerza laboral o el volumen de horas trabajadas. Véase *Existencias de capital*.

Vacío de desigualdad. Vacío entre la línea recta de igualdad y las «líneas de desigualdad» en un diagrama de curva de Lorenz.

Vacío de la pobreza. Una medida de la «profundidad» o «intensidad» de la pobreza, definida como la diferencia media entre el ingreso de las personas pobres y la línea de la pobreza (ver más abajo). El *vacío agregado de pobreza* es la suma de todas estas diferencias en un país. Esta suma se relaciona por lo general con el PIB (el *vacío relativo agregado de pobreza*).

Valor intrínseco. Valor actual de todos los beneficios futuros netos de una empresa si la tasa de descuento elegida es la tasa de rendimiento que requiere un inversor.

Valoración del capital constituyente. Sistema financiero aplicado a las prestaciones por accidentes de trabajo bajo el cual el costo anual del régimen se determina como el valor actual de todas las asignaciones futuras relativas a pensiones concedidas durante ese año. Con este sistema, se mantiene continuamente una reserva igual al valor actual de las pensiones en asignación.

BIBLIOGRAFÍA

- Aaron, H.J. 1982. *Economic effects of social security. Studies of Government Finance* (Washington, DC, Brookings Institution Press).
- Aarts, L.J.M.; de Jong, P.H. 1992. *Economic aspects of disability behaviour* (Amsterdam, North Holland Publishing Cy).
- 1997. «Privatization of social insurance and welfare state efficiency: Evidence from the Netherlands and the United States», Paper prepared for the international conference on «Institutions, markets and (economic) performance», Utrecht, 11-12 Dec.
- Adema, W. 1999. *Net social expenditure*, Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No. 39 (Paris, OCDE).
- 2001. *Net social expenditure*, Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No. 52 (Paris, OCDE, 2nd ed.).
- Aghion, P.; Bolton, P. 1992. «Distribution and growth in models of imperfect capital markets», in *European Economic Review*, Vol. 36, Issue 2-3, pp. 603-611.
- Aghion, P.; Tirole, J. 1997. «Formal and real authority in organizations», in *Journal of Political Economy*, Vol. 105, No. 1, pp. 1-29.
- Akerlof, G.A. 1970. «The market for “lemons”: Qualitative uncertainty and the market mechanism», in *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, No. 3, pp. 488-500.
- Albert, M. 1993. *Capitalisme contre capitalisme* (Paris, Ed. Du Seuil).
- Alesina, A.; Perotti, R. 1997. «The welfare state and competitiveness», in *American Economic Review*, Vol. 87, No. 5, pp. 921-939.
- Alesina, A.; Rodrik, D. 1994. «Distributive politics and economic growth», in *Quarterly Journal of Economics*, May 1994, Vol. 109, No. 2, pp. 465-489.

- Allen, R.; Tommasi, D. (eds.). 2001. *Managing public expenditure: A reference book for transition countries* (Paris, OCDE).
- Antolin, P.; Scarpetta, S. 1998. *Microeconomic analysis of the retirement decision: Germany*, Economics Department Working Papers, No. 204 (Paris, OCDE).
- Arenas de Mesa, A.; Benavides Salazar, P. 2003. *Protección social en Chile. Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2000* (Santiago, OIT).
- Arents, M.; Cluitman, M.M.; van der Ende, M.A. 2000. *Benefit dependency ratios: An analysis of nine European countries, Japan and the US: final report* (Rotterdam, Netherlands Economic Institute).
- Assemblée Nationale française. 2000. *Projet de loi de finances pour 2001* (Paris).
- Atkinson, A.B. 1995a. «The welfare state and economic performance», in *National Tax Journal*, Vol. 48, No. 2, pp. 171-198.
- 1995b. «Is the welfare state necessarily an obstacle to economic growth?», in *European Economic Review*, Vol. 39, Issue 3-4, pp. 723-730.
- 1995c. *Public economics in action: The basic income/flat tax proposal*, The Lindahl Lectures (Oxford, Clarendon Press).
- 1995d. *The economics of inequality* (Oxford, Clarendon Press, 2nd ed.).
- 1997. «Does social protection jeopardize European competitiveness?», in *Bulletin Luxembourgeois des Questions Sociales*, pp. 19-28.
- Atkinson, A.B.; Micklewright, J. 1991. «Unemployment compensation and labour market transitions: A critical review», in *Journal of Economic Literature*, Vol. XXIX, No. 4, pp. 1679-1727.
- Atkinson, A.B.; Rainwater, L.; Smeeding, T.M. 1995. *Income distribution in OCDE countries: Evidence from the Luxembourg Income Study*, Social Policy Studies, No. 18 (Paris, OCDE).
- Atkinson, A.B.; Stiglitz, J.E. 1980. *Lectures on public economics* (New York, McGraw-Hill).
- Attac (Association for the taxation of financial transactions for the aid of citizens) website: www.attac.org.
- Auer, P. 2000. *Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands* (Geneva, OIT).
- Auerbach, A.J.; Kotlikoff, L.J.; Leibfritz, W. (eds.). 1999. *Generational accounting around the world*, A National Bureau of Economic Research Project Report (Chicago, The University of Chicago Press).
- Aylward, A.; Glen, J.D. 1999. *Primary securities markets: Cross country findings*, IFC International Finance Corporation Discussion Paper, No. 39 (Washington, DC, World Bank).

- Bailey, C. 1997a. *Coverage under social security pension schemes* (Geneva, OIT).
- 1997b. *Governance issues, An operational framework for pension reform* (Geneva, OIT).
- Baker, D.; Kar, D. 2002. *Defined contributions from workers, Guaranteed benefits for bankers: The World Bank's approach to social security reform*, CEPR Briefing Paper, July 2002 (Washington, DC, Centre for Economic Research and Policy).
- Barr, N. 1989. «Social insurance as an efficiency device», in *Journal of Public Policy* 9, pp. 59-82.
- 1992. «Economic theory and the welfare state: A survey and interpretation», in *Journal of Economic Literature*, Vol. XXX, No. 2, pp. 741-803.
- 1993. *The economics of the welfare state* (London, Weidenfeld and Nicolson, 2nd ed.).
- 2000. *Reforming pensions: Myths, truths and policy choices*, Working Paper of the International Monetary Fund WP/00/139 (Washington, DC, IMF).
- Barrientos, A.; Lloyd-Sherlock, P. 2002. «Non-contributory pensions and social protection», in *OIT: A Global Social Trust network: Investing in the world's social future, Report and documentation of a feasibility study* (Geneva); and in *OIT: Issues in Social Protection*, Discussion Paper, No. 12 (Geneva, OIT).
- Barro, R.J.; Sala-i-Martin, X. 1995. *Economic growth* (New York, McGraw-Hill).
- Baumol, W.J. 1967. «Macroeconomics of unbalanced growth: The anatomy of urban crisis», in *American Economic Review*, Vol. LVII, No. 3, pp. 415-26.
- Beattie, R.; McGillivray, W. 1995. «A risky strategy: Reflections on the World Bank report *Averting the old age crisis*», in *International Social Security Review* (Geneva, ISSA), Vol. 48, No. 3-4, pp. 5-22.
- Bénabou, R. 1996. *Inequality and growth*, Luxembourg Income Study Working Papers, No. 142 (Luxembourg).
- Bennett, S.; Creese, A.; Monasch, R. 1998. *Health insurance schemes for people outside formal sector employment*, Current concerns, ARA Paper, No. 16, WHOIARA/CC/98.1 (Geneva, WHO).
- Besharov, D.J. 1998. «Social welfare's twin dilemmas: Universalism versus targeting and support versus dependency», in ISSA, *International Research Conference on social security, Summing up the evidence: The impact of incentives and targeting in social security*, Conference volume (Jerusalem), January.

- Blank, R.M. 1999. *When can public policy makers rely on private markets? The effective provision of social services*, NBER Working Paper, No. 7099 (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research) and in *Economic Journal* (2000), Vol. 110, Issue 462, pp. 34-49.
- Blöndal, S.; Scarpetta, S. 1998. *The retirement decision in OCDE countries*, Economics Department Working Papers, No. 202 (Paris, OCDE).
- Blundell, R.W. 1995. *The impact of taxation on labour force participation and labour supply*, The OCDE Jobs Study Working Papers Series, No. 8 (Paris, OCDE).
- Bodie, Z.; Kane A.; Marcus, A.J. 1996. *Investments* (Boston, MA, Irwin McGraw-Hill, 3rd ed.).
- Bonnell, R. 2000. *HIV/AIDS: Does it increase or decrease growth in Africa?*, preliminary version (Washington, DC, World Bank).
- Bonilla García, A.; Gruat, J.-V. 2003. *Social protection: A life cycle continuum investment for social justice, poverty reduction and development*, draft (Geneva, OIT).
- Borjas, G.J. 1995. «Ethnicity, neighborhoods, and human-capital externalities», in *American Economic Review*, Vol. 85, No. 3, pp. 365-390.
- Bovenberg, A.L. 2000. «On the cutting edge between policy and academia: Challenges for public economists», in *De Economist*, Vol. 148, No. 3, pp. 295-329.
- Bovenberg, A.L.; ter Rele, H. 1999. «Generational accounts for the Netherlands: An update», in *CPB Report 1999/3* (The Hague), pp. 19-25.
- Bovenberg, A.L.; Teulings, C.N. 1999. «Op zoek naar de grenzen van de staat: publieke en private verantwoordelijkheden tussen contract en eigendomsrecht», in: W. Derksen *et al.* (eds.), *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, WRR (Scientific Council for Government Policy) Voorstudies en Achtergronden, V105 (The Hague, Sdu publishers).
- Bovenberg, A.L.; van Dalen, H.P.; Teulings, C.N. 2003. *De Calculus van het Publieke Belang* (the Calculus of Public Interest), unpublished report commissioned by the Dutch Ministries of Economic Affairs and Finance (The Hague).
- Brandolini, A.; Rossi, N. 1996. *Income distribution and sustainable growth in Industrial Countries*, Luxembourg Income Study Working Papers, No. 130 (Luxembourg).
- Brown, R.L. 2002. *Security for social security: Is pre funding the answer?*, mimeo (University of Waterloo).
- Brücker, H. 2002. «Can international migration solve the problems of European labour markets?», in UNECE (2002): *Economic Survey of Europe*, No. 2 (Geneva).
- Burroughs, E.B. 2001. *Investment policy guidebook for trustees*, International Foundation of Employee Benefit Plans (Brookfield, WI, 4th ed.).

- Burtless, G. 2000. «How would financial risk affect retirement income under individual accounts?», in *Issue in brief*, No. 5, Oct. (Boston, MA, Center for Retirement Research).
- Calmfors, L. 1993. *Centralisation of wage bargaining and macroeconomic performance: A survey*, OCDE Economic Studies, No. 21 (OCDE, Paris), pp. 161-191.
- Calmfors, L.; Driffill, J. 1988. «Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performance», in *Economic Policy*, 6 (Apr. 1988), pp. 13-61.
- Carey, D.; Tchilinguirian, H. 2000. *Average effective tax rates on capital, labour and consumption*, Economics Department Working Papers, No. 258 (Paris, OCDE).
- Carling, K.; Edin, P.A.; Harkman, A.; Holmlund B. 1996. «Unemployment duration, unemployment benefits and labor market programs in Sweden», in *Journal of Public Economics*, Vol. 59, Issue 3, pp. 313-334.
- Catalan, M.; Impavido G.; Musalem, A.R. 2000. *Contractual savings or stock markets development: Which leads?* The World Bank, Financial Sector Development Department (Washington, DC, World Bank).
- Central Plan Bureau (CPB). 1991. *Scanning the future*, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (The Hague, Sdu publishers).
- Chlon, A.; Gorá, M.; Rutkowski, M. 1999. *Shaping pension reform in Poland: Security through diversity*, Social Protection Discussion Papers Series, No. 9923 (Washington, DC, World Bank).
- Cichon, M. 1996. «The ageing debate in social security: Barking up the wrong tree?» in *Protecting retirement incomes: Options for reform*, Studies and Research, No. 37 (Geneva, ISSA), pp. 83-99.
- 1997a. «Can Europe afford the future financing of the welfare states?», in A. Bosco and M. Hutsebaut (eds.), *Social Protection in Europe: Facing up to changes and challenges*, ETUC-ETUI Conference, Brussels, 7-8 November 1996 (Brussels, ETUI), pp. 79-108.
- 1997b. *Are there better ways to cut and share the cake? The European welfare states at the crossroads*, Issues in Social Protection, Discussion Paper, No. 3 (Geneva, OIT).
- 1999a. «Notional defined-contribution schemes: Old wine in new bottles?», in *International Social Security Review* (Geneva, ISSA), Vol. 52, No. 4, pp. 87-105.
- 1999b. *In the eye of the storm: The Russian social protection system amidst multiple crises*, mimeo (Geneva, OIT).
- Cichon, M.; Hagemeyer K. 1996. «Social protection expenditure: A review of macroeconomic issues», in W. van Ginneken (ed.): *Occasional Papers on Social Security, Finding the balance: Financing the coverage of social protection in Europe* (Geneva, OIT/ISSA).

- Cichon, M.; Pal, K. 1997. *Reflections on lessons learned: Financing old age, invalidity and survivors' benefits in Anglophone Africa* (Geneva, OIT).
- Cichon, M.; Plamondon, P. 2001. *Assessing the impact of AIDS on social security pension schemes in developing countries*, Paper presented at the 27th General Assembly of the International Social Security Association, Stockholm, 9-15 Sep. 2001.
- Cichon, M.; Samuel, L. 1995. *Making social protection work. The challenge of tripartism in social governance for countries in transition* (Budapest, OIT; Nicosia, Ministry of Labour and Social Insurance).
- Cichon, M.; Newbrander, W.; Yamabana, H.; Weber, A.; Normand, C.; Dror, D.; Preker, A. 1999. *Modelling in health care finance: A compendium of quantitative techniques for health care financing*, Quantitative Methods in Social Protection Series (Geneva, OIT/ISSA).
- Cichon, M.; Hagemeyer, K.; Scholz, W. 2001. «Social budgeting in transition economies», in *International Social Security Review* (Geneva, ISSA), Vol. 54, No. 2-3, pp. 191-215.
- Cichon, M.; Knop, R.; Léger, F. 2003a. *White or Prosperous: How much migration does the ageing European Union need to maintain its standard of living in the twenty-first century?*, Paper presented at the 4th International Research Conference on Social Security, «Social security in a long-life society», Antwerp, Belgium, May 2003.
- Cichon, M.; Normand, C.; Léger, F. 2003b. *Comments on the planned National Health Insurance system in Ghana*, Project discussion paper, mimeo (Geneva, OIT).
- Cichon, M., Scholz, W. Hagemeyer, K. 2003c. *Remaining in doubt: The long-term financial and fiscal stability of fully funded pension schemes in ageing societies*, Paper first presented at a workshop in Geneva, October 2003.
- Citro, C.F.; Michael, R.T. (eds.). 1995. *Measuring poverty: A new approach* (Washington, DC, National Academy of Sciences).
- Claessens, S.; Djankov, S.; Klingebiel, D. 2000. *Stock markets in transition economies*, Financial Sector Discussion Paper, No. 5 (Washington, DC, World Bank).
- Coase, R.H. 1937. «The Nature of the Firm», in *Economica*, No. 4, pp. 386-405.
- 1960. «The Problem of Social Cost», in *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, No. 1, pp. 1-44.
- Commission of the European Communities; International Monetary Fund; Organisation for Economic Co-operation and Development; United Nations; World Bank. 1993. *System of National Accounts 1993* (Brussels/Luxembourg, New York, Paris, Washington, DC). Also available

- on the UN Statistics Division website: <http://unstats.un.org/lunsd/sna1993>.
- Council of Economic Advisers. 1999. *Economic report of the President* (Washington, DC, US Government Printing Office).
- Council of Europe. 2001. MISSCEO 2000. *Comparative tables of social protection systems in 18 member states of the Council of Europe, Australia and Canada (situation on 1 July 2000)* (Strasbourg, Council of Europe Publishing, 10th ed.).
- Council of the European Union. 2003. *Joint report by the Commission and the Council on adequate and sustainable pensions, 7165/03* (Brussels).
- Cox, D.; Jakubson, G. 1995. «The connection between public transfers and private interfamily transfers», in *Journal of Public Economics*, Vol. 57, Issue 1, pp. 129-167.
- Cox, D.; Eser, Z.; Jimenez E. 1996. *Motives for private transfers over the life cycle - An analytical framework and evidence for Peru*, Boston College Working Papers in Economics, No. 327 (Chestnut Hill, MA, Boston College).
- Cuddington, J.T. 1993. «Modeling the macroeconomic effects of AIDS with an application to Tanzania», in *World Bank Economic Review*, Vol. 7, No. 2, pp. 173-189.
- Cuddington, J.T.; Hancock, J.D. 1994. «Assessing the impact of AIDS on the growth path of the Malawian economy», in *Journal of Development Economics*, Vol. 43, No. 2, pp. 363-368.
- 1995. «The macroeconomic impact of AIDS in Malawi: A dualistic, labour surplus economy», in *Journal of African Economies*, Vol. 4, No. 1, pp. 1-28.
- Cummins, B. 2001. *Socially Responsible Investing and the Robeco Group*, Robeco Institutional Asset Management: handout to the OIT Workshop on Social Budgeting, Feldafing, Germany, 19-23 Feb. 2001.
- Cutler, D.M.; Glaeser, E.L. 1997. «Are ghettos good or bad?», in *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 3, pp. 827-872.
- Day, J.G.; Jamieson, A.T. 1980. *General introduction to investment* (London, Institute of Actuaries and the Faculty of Actuaries).
- Daykin, C. 1995. «Financial management and control of supplementary pension schemes», in *International Social Security Review* (Geneva, ISSA), Vol. 48, Part 3/4, pp. 75-89.
- Del Valle Borraez, C.; Batlay M.; Togo E. 1998. *Overview of fixed-income securities markets in emerging economies*, Paper presented at the OCDE/ World Bank Workshop on the development of fixed-income securities markets in emerging market economies, Paris, 14-16 Dec.
- Demarco, G.; Rofman, R. 1998. *Supervising mandatory pension funds: Issues and challenges*, Social Protection Discussion Paper Series, No. 9817 (Washington, DC, World Bank).

- Den Otter, M. 1999. *Investmentfonds: Grundlagen, risiken, chancen* (Zürich/Munich, Verlag Neue Zürcher Zeitung/Carl Hanser Verlag).
- Diamond, P.A. 1999. «What stock market returns to expect for the future?», in *Issue in brief*, No. 2, Sep. (Boston, MA, Center for Retirement Research).
- Doudeijns, M.; Einerhand, M.; van de Meerendonk, A. 1999. «Work incentives for lowincome families with children», in *European Commission InforMISEP Policies Edition*, No. 66, pp. 30-35.
- 2000. «Financial incentives to take up low-paid work: An international comparison of the role of tax and benefit systems», in W. Salverda, B. Nolan and C. Lucifora (eds.), *Policy Measures for Low-Wage Employment in Europe* (Cheltenham, UK, and Northampton, MA, Edward Elgar Publishers).
- Dror, D.; Jacquier, C. 1999. «Micro-insurance: Extending health insurance to the excluded», in *International Social Security Review* (Geneva, ISSA), Vol. 52, No. 1, pp. 71-97.
- Dror, D.; Preker, A. (eds.). 2002. *Social Re-Insurance: A new approach to sustainable community health financing* (Geneva, Washington, DC, OIT/World Bank).
- Eichengreen, B. 1994. *Institutions and economic growth: Europe after World War II*, Centre of Economic Policy Research Discussion Paper Series, No. 973 (London, CEPR).
- Elmeskov, J.; Martin J.P.; Scarpetta, S. 1998. «Key Lessons for labour market reforms: Evidence from OCDE countries' experiences», in *Swedish Economic Policy Review* 5, pp. 205-252.
- Esping-Andersen, G. 1990. *Three worlds of welfare capitalism* (Oxford, Polity Press).
- European Commission. 1999. *MISSOC 1998. Social protection in the EU Member States and the European Economic Area, Situation on 1 January 1998 and evolution* (Luxembourg).
- EUROSTAT. 1996. *ESSPROS Manual 1996* (Luxembourg, Office for official publications of the European Communities).
- 1999. *Development of the labour market policy module, Document PS/9917 for the Working Group on Social Protection* (Luxembourg).
- 2000. *European Social Statistics - Social Protection - Expenditure and receipts 1980-1998* (Luxembourg, Office for official publications of the European Communities).
- 2001. *The social situation in the European Union* (Luxembourg).
- 2003. *European. Social Statistics - Social Protection - Expenditure and receipts 1991-2000* (Luxembourg, Office for official publications of the European Communities).

- Fabozzi, F.J.; Modigliani, F. 1992. *Capital markets: institutions and instruments* (Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall).
- Federal Ministry of Labour and Social Affairs. 1994. *Social Security in Germany: Expenditure and Revenue 1960-1993* (Bonn).
- 2001. *Statistics on Labour and Social Security* (Bonn).
- Feldstein, M. 1976. «Temporary layoffs in the theory of unemployment», in *Journal of Political Economy*, Vol. 84, No. 5, pp. 937-957.
- 1996. «The missing piece in policy analysis: Social security reform», in *American Economic Review*, Vol. 86, No. 2, pp. 1-14.
- 1997. «How big should government be?», in *National Tax Journal*, Vol. 50, No. 2, pp. 197-213.
- Förster, M.F.; Pellizzari, M. 2000. *Trends and driving factors in income distribution and poverty in the OCDE area*, Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No. 42 (Paris, OCDE).
- Frankel, J. 1996. «How well do markets work? Might a Tobin tax help?», in M. ul Haq, I. Kaul and I. Grunberg (eds.), *The Tobin tax. Coping with financial volatility* (Oxford and New York, Oxford University Press).
- Franzmeyer, F.; Lindlar, L.; Trabold, H. 1996. *Employment and social policies under international constraints*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (The Hague, Vugapublishers).
- Freeman, R. 1995. «Are your wages set in Beijing?», in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, No. 3, pp. 15-32.
- 1996. «Why do so many young American men commit crimes and what might we do about it?», in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, No. 1, pp. 25-42.
- Galor, O.; Zeira, J. 1993. «Income distribution and macroeconomics», in *Review of Economic Studies*, Vol. 60, No. 202, pp. 35-52.
- Gillion, C. 1996. *The impact of demographic changes on the provision of retirement income in ASEAN countries*, mimeo (Geneva, OIT).
- Gillion, C.; Turner, J.; Bailey, C.; Latulippe, D. (eds.). 2000. *Social security pensions: Development and reform* (Geneva, OIT).
- Gottschalk, P.; Smeeding, T.M. 1997. «Cross-national comparisons of earnings and income inequality», in *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV, No. 2, pp. 633-687.
- Groupe de réflexion d'Attac-Liège (2000). *Taxe Tobin, spéculation et pauvreté*, Document Attac (Liège).
- Gruber, J. 1997. «The consumption smoothing benefits of unemployment insurance», in *American Economic Review*, Vol. 87, No. 1, pp. 192-205.
- Gruber, J.; Wise, D. 1997. *Social security programs and retirement around the world*, NBER Working Paper, No. 6134 (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research).

- Hagemejer, K. 2000. *Social protection expenditure and performance reviews: Methodological note on definitions, classifications and performance indicators* (Geneva, OIT), available at: <http://www.ilo.org/public/english/protection/socfas/research/sper/spermet.pdf>.
- Hagemejer, K.; Liwinski, J.; Woycicka, I. (forthcoming). *Social Protection Expenditure and Performance Review, Poland: Social protection in transition* (Geneva, OIT).
- Hart, O.; Moore, J. 1990. «Property Rights and the Nature of the Firm», in *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 6, pp. 1119-1158.
- Hart, O.; Shleifer, A.; Vishny, R.W. 1996. *The proper scope of government: Theory and an application to prisons*, NBER Working Paper, No. 5744 (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research).
- Hartog, J. 1999. «Whither Dutch corporatism? Two decades of employment policies and welfare reforms», in *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 46, Issue 4, pp. 458-487.
- Hehn, E. (ed.). 1998. *Asset management: Finanzdienst-leistungen von und für - Versicherungen* (Stuttgart, Schiffer-Poeschel Verlag).
- Heller, P.S. 1998. *Rethinking public pension reform initiatives*, Working Paper of the International Monetary Fund WP/98/61 (Washington, DC, IMF).
- Holmlund, B. 1997. *Unemployment insurance in theory and practice*, Paper prepared for the *Scandinavian Journal of Economics* 100th anniversary symposium on Public Policy and Economic Theory, Oslo.
- Holmstrom, B.; Milgrom, P. 1991. «Multitask principal-agent analyses: incentive contracts, asset ownership and job design», in *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 7, pp. 24-52.
- Holzmann, R. 1997. *A World Bank perspective on pension reform*, Paper for the Joint OIT-OCDE Workshop: Development and Reform of Pension Systems, Paris.
- 1999. *Comments on the Stiglitz paper* (Washington, DC, World Bank).
- Hoskins, D. 2002. *ISSA Initiative findings and opinions, No. 5, Concluding remarks: Conference on the ISSA initiative* (Geneva, ISSA).
- 2000f. *HIV/AIDS: A threat to decent work, productivity and development*, Document for discussion at the Special High-Level Meeting on HIV/AIDS and the World of Work, 8 June 2000 (Geneva).
- 2001a. *Social security: A new consensus* (Geneva).
- 2001b. *Bahamas: A report on the feasibility of a catastrophic health insurance fund for the Bahamas*, by M. Burras et al. (Geneva).
- 2001c. *Luxembourg: Evaluation actuarielle et financière du régime général d'assurance pension du Grand-Duché de Luxembourg*, Remis au Ministère de la sécurité sociale, by R. Knop et al. (Geneva).

- 2001d. *Social security data required for the valuation of a national social security system* (Geneva), available at: <http://www.ilo.org/public/english/protection/socfas/research/stat/tabeng.doc>.
 - 2001e. *OIT strategy and recommendations on statistics*, internal document (Geneva).
 - 2001f. *Federal Republic of Nigeria: Technical note for the National Social Insurance Trust Fund - Extension of social protection coverage in respect of short-terco contingencies*, by C. Bailey and P. Plamondon (Geneva).
 - 2001g. *Montserrat: Fourth actuarial review of the Social Security Fund as of 31 December 1999*, by D. Osborne (Geneva).
 - 2001h. *Social security: Issues, challenges and prospecta*, Report VI, International Labour Conference, 89th Session (Geneva).
 - 2002a. *An inclusive society for an ageing population: The employment and social protection challenge*, Paper contributed by the OIT to the Second World Assembly on Ageing (Geneva), available at: <http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/older/download/engage.pdf>.
 - 2002b. *Thailand: Technical note on the financing of the universal health coverage scheme* (Geneva).
 - 2002c. *A Global Social Trust Network: Investing in the world's social future*, Report and documentation of a feasibility study (Geneva).
 - 2002d. *Panama: Valuación financiera y actuarial de la Caja de Seguro Social* (Geneva).
 - forthcoming. *Thailand: Social Protection Expenditure and Performance Review* (Geneva).
 - *Yearbook of Labour Statistics*, annual publication (Geneva).
 - *The Cost of Social Security, Basic and comparative tables*, various editions (Geneva).
 - *The Cost of Social Security 1990-1996*, available at: <http://www.ilo.org/public/english/protection/socfas/research/lcss/cssindex.htm>.
- OIT/EU Commission. 1994. *Social expenditure in Slovakia: Results of a quantitative analysis*, Report to the Government of Slovakia, draft (Geneva).
- Hurst, J.; Jee-Hughes, M. 2001. *Performance measurement and performance management in OCDE health systems*, Labour Market Policy Occasional Papers, No. 47 (Paris, OCDE).
- IDS Pensions Service Bulletin, Nov. 2001, Vol. 150 (London).
- International Finance Corporation. 1999. *The IFC indexes. Methodology, definitions and practices* (Washington, DC).

- International Labour Office (OIT). 1957. Resolution concerning the development of social security statistics adopted by the Ninth International Conference of Labour Statisticians (Apr.-May 1957), The Ninth International Conference of Labour Statisticians (Geneva), available at <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/download/res/socsec.pdf>.
- 1958. *Social security: A workers' education manual* (Geneva).
 - 1984. *Introduction to social security* (Geneva, 3rd ed.).
 - 1989. *From pyramid to pillar: Population change and social security in Europe* (Geneva).
 - 1993. *Health care under social security in Africa: Taking stock of experience and potential*, Working Paper (Geneva).
 - 1995. *The Ukrainian challenge: Reforming labour market and social policy* (Budapest, Central European University Press and OIT-CEET).
 - 1996. *World employment 1996/97. National policies in a global context* (Geneva).
 - 1997. *Economically Active Population 1950-2010*, STAT Working Papers (Geneva).
 - 1998. *Thailand: Assessment of the feasibility of introducing an Unemployment Insurance Scheme in Thailand: Report to the government*, by W. Scholz (Geneva).
 - 1999a. *South Africa: Social protection in South Africa, A technical note*, mimeo, by M. Cichon and C. Gillion (Geneva).
 - 1999b. *OIT action against HIV/AIDS - A draft framework for global and regional initiatives* (Geneva).
 - 2000a. *World Labour Report 2000: Income security and social protection in a changing world* (Geneva).
 - 2000b. *Health micro-insurance - A compendium*, Working Paper Sep. 2000, Strategies and Tools against social Exclusion and Poverty (Geneva).
 - 2000c. *Performance indicators* (Geneva), available at: <http://www.ilo.org/public/english/protection/socfas/research/intro.htm#perfind>.
 - 2000d. *Republic of Cyprus: Report to the government - Actuarial valuation of the Social Insurance Scheme as of 1 July 1997 (Revised version)*, by P. Plamondon (Geneva).
 - 2000e. *Côte d'Ivoire: Evaluation actuarielle du régime des pensions obligatoires de la Caisse générale de retraite des agents de l'Etat au 31 décembre 1998*, by P. Plamondon (Geneva).
- OIT-CEET/EU Commission. 1994. *The Bulgarian challenge: Reforming labour market and social policy* (Geneva and Brussels).
- OIT/International Social Security Association (ISSA). 1997. *Training manual: Social security financing* (Turin, International Training Centre).

- International Monetary Fund (IMF). 1997a. *Government Finance Statistics Yearbook, 1997* (Washington, DC).
- 1997b. *International Statistical Yearbook 1997* (Washington, DC).
- 2001a. *Government Finance Statistics Manual 2001* (Washington, DC), at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/synopsis.htm>.
- 2001b. *Bulgaria: Selected issues and statistical appendix*, IMF Country Report, No. 01/54 (Washington, DC).
- Iyer, S. 1999. *Actuarial mathematics of social security pensions*, Quantitative Methods in Social Protection Series (Geneva, OIT/ISSA).
- Jung, Y.-T.; Shin, D.-M. 2002. «Social protection in South Korea», in E. Adam et al. (eds.), *Social Protection in Southeast and East Asia* (Singapore, Friedrich Ebert Stiftung), pp. 269-312.
- Kapteyn, A.; de Vos, K. 1997. *Social security and retirement in the Netherlands*, NBER Working Paper, No. 6135 (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research).
- Kasa, K. 1999. «Time for a Tobin tax?», in *Federal Reserve Bank of San Francisco Economic Letter*, No. 99-12 (San Francisco, CA, Federal Reserve Bank of San Francisco).
- Katz, L.F.; Meyer, B.D. 1990. «The impact of the potential duration of unemployment benefits on the duration of unemployment», in *Journal of Public Economics*, Vol. 41, No. 1, pp. 45-72.
- Keynes, J.M. 1936. *The general theory of employment, interest and money. The collected writings of John Maynard Keynes*, Vol. VII (Cambridge, UK, Cambridge University Press).
- Kiander, J. 2001. *The future of the Nordic welfare model*, mimeo (Geneva, OIT).
- Knack, S.; Keefer, P. 1997. «Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation», in *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 4, pp. 1251-1288.
- Kohl, R.; O'Brien, P. 1998. *The macroeconomics of ageing, pensions and savings: A survey*, Economics Department Working Papers, No. 200 (Paris, OCDE).
- Koolwal, G.; Ray, R. 2002. *Estimating the endogenously determined intra household balance of power and its impact on expenditure pattern: Evidence from Nepal*, Working Paper, No. 2814 (Washington, DC, World Bank).
- Korpi, W. 1985. «Economic growth and the welfare state: leaky bucket or irrigation system?», in *European Sociological Review*, Vol. 1, pp. 97-118.
- Kotlikoff, L.J. 1996. «Privatizing social security at home and abroad», in *American Economic Review*, Vol. 86, No. 2, pp. 368-372.

- Kotlikoff, L.J.; Leibfritz, W. 1999. «An international comparison of generational accounts», in A.J. Auerbach, L.J. Kotlikoff and W. Leibfritz (eds.), *Generational accounting around the world*, A National Bureau of Economic Research Project Report (Chicago, The University of Chicago Press).
- Krelle, W.; Elixmann, D.; Joerg, H.; Kreuer, H.; Sarrazin, H. 1985. *Der «Maschinenbeitrag». Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen alternativer Bemessungsgrundlagen für die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung* (Tübingen, Mohr Siebeck).
- Kurtz, L. 1999. *A review of studies of socially responsible investing*, available at: http://www.sristudies.org/Commentary/Markowitz_vs_Moskowitz/body_markowitz_vs_moskowitz.html.
- Laffont, J.J.; Tirole, J. 1993. *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation* (Cambridge, MA, MIT Press).
- Lampman, R.; Smeeding, T.M. 1983. «Interfamily transfers as alternatives to government transfers to persons», in *The review of income and wealth*, Series 29, pp. 45-66.
- Lapin, L. 1975. *Statistics: Meaning and method* (New York, Harcourt Brace Jovanovich).
- La Porta, R.; López de Silanes, F.; Shleifer, A.; Vishny, R. 2000. *Investor protection: Origins, consequences, reform*. The World Bank, Financial Sector, available at: <http://www1.worldbank.org/financelhtmlinvestorprotection.html>.
- Latulippe, D. 1996. *Effective retirement age and duration of retirement in the industrial countries between 1950 and 1990*, Issues in Social Protection, Discussion Paper 2 (Geneva, OIT).
- 1997. *Projecting social expenditure in OCDE and Central and Eastern European countries, A preliminary technical note*, Nov. 1997 (Geneva, OIT).
- Layard, R.; Nickell, S.; Jackman, R. 1991. *Unemployment: macroeconomic performance and the labour market* (Oxford, Oxford University Press).
- Lindbeck, A. 1994. «Overshooting, reform and retreat of the welfare state», in *De Economist*, Vol. 142, No. 1, pp. 1-19.
- 1995. «Hazardous welfare-state dynamics», in *American Economic Review*, Vol. 85, No. 2, pp. 9-15.
- 1997a. «The Swedish experiment», in *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV, No. 3, pp. 1273-1319.
- 1997b. «Welfare state dynamics», in *European Economy*, pp. 61-77.
- Lindbeck, A.; Snower, D.J. 2001. «Insiders versus outsiders», in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 15, No. 1, pp. 165-188.

- Lindeboom, M. 1998. *Microeconomic analysis of the retirement decision: The Netherlands*, Economics Department Working Papers, No. 207 (Paris, OCDE).
- Ljungqvist, L.; Sargent, T.J. 1998. «The European unemployment dilemma», in *Journal of Political Economy*, Vol. 106, No. 3, pp. 514-550.
- Lucas, R.E. 1988. «On the mechanics of economic development», in *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22, Issue 1, pp. 3-42.
- Lundsgaard, J. 2002. *Competition and Efficiency in Publicly Funded Services*, Economics Department Working Papers, No. 331 (Paris, OCDE).
- Malcolmson, J.M. 1997. «Contracts, hold-up, and labor markets», in *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV, No. 4, pp. 1916-1957.
- Manning, A. 1995. «How do we know that real wages are too high?», in *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 4, pp. 1111-1125.
- Mansley, M. 2001. *Socially responsible investment: A guide for pension funds and institutional investors* (Monitor Press), quoted in: *Just pensions - Socially responsible investment and international development. A guide for trustees and fund managers*, May 2001, p. 2 (London, Just Pensions), available-at: <http://www.justpensions.org>.
- Mathieson, D.J.; Schinasi, G.J. et al. 2001. *International capital markets: Developments, prospects, and key policy issues*, Chapter III: «Emerging market financing» (Washington, DC, IMF), Aug., available at: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/icm/2001/01/eng/>.
- McFate K.; Smeeding, T.; Rainwater, L. 1995. «Markets and states: Poverty trends and transfer system effectiveness in the 1980s», in K. McFate; R. Lawson; W.J. Wilson (eds.), *Poverty, inequality and the future of social policy: Western states and the new world order* (New York, Russell Sage Foundation).
- Merrill Lynch: *Emerging Markets Debt Biweekly*, New York (April 2001), quoted in Mathieson, Schinasi et al., op. cit., p. 69.
- Moffit, R. 1992. «Incentive effects of the U.S. welfare system: A review», in *Journal of Economic Literature*, Vol. XXX, No. 1, pp. 1-61.
- Müller, K. 1999. *The political economy of pension reform in Central-Eastern Europe*, Studies in Comparative Economic Systems (Cheltenham, UK, Edward Elgar).
- National Audit Office of the United Kingdom (NAO). 2002. *The history of the National Audit Office*, available at: <http://www.nao.gov.uk>.
- Nazli, H.; Hamid, S. 1999. *Concerns of food security, role of gender and intra-household dynamics in Pakistan*, mimeo (Islamabad, Pakistan Institute of Development Economics, PIDE).
- Neubourg de, C. 1998. *Productivity below sea level: Economic leadership and market distortion-led productivity growth, 1974-94*, Paper presented at the 25th General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth, Cambridge, UK, Aug. 1998.

- Nickell, S. 1997. «Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America», in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 3, pp. 55-74.
- Nickell, S.; Bell, B. 1996. «Changes in the distribution of wages and unemployment in OCDE countries», in *American Economic Review*, Vol. 86, No. 2, pp. 302-308.
- North, D.C. 1991. «Institutions», in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, No. 1, pp. 97-112.
- Normand C.; Weber, A. 1994. *Social health insurance - A guidebook for planning* (Geneva, World Health Organization/OIT).
- Okun, A.M. 1975. *Equality and efficiency: The big trade off* (Washington, DC, Brookings Institution Press).
- Olson, M., Jr. 1996. «Distinguished lecture on economics in Government: Big bills left on the sidewalk: Why some nations are rich, and others poor», in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 10, No. 2, pp. 3-24.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OCDE). 1985. *Social expenditures 1960-1990: Problems of growth and control* (Paris).
- 1994. *The OCDE Jobs Study: Evidence and explanation; Part II - The adjustment potential of the labour market* (Paris).
- 1996a. *Social expenditure statistics of OCDE member countries (provisional version)*, Labour Market and Social Policy Occasional Papers, No. 17 (Paris).
- 1996b. *National Accounts, Main aggregates, 1960-1994* (Paris).
- 1996c. *OCDE Employment Outlook July 1996* (Paris).
- 1996d. *OCDE Economic outlook 1996* (Paris).
- 1997. *Principles of Health Accounting for International Data Collections*, discussed in the Working Party on Social policy, Second OCDE Ad Hoc Meeting of Experts in Health Statistics (Paris).
- 1998a. *OCDE Employment Outlook June 1998* (Paris).
- 1998b. *Maintaining prosperity in an ageing society* (Paris, Preliminary edition).
- 1999a. *OCDE Employment Outlook June 1999* (Paris).
- 1999b. *OCDE Economic surveys: United States* (Paris).
- 2001a. *OCDE Economic outlook*, No. 69, June 2001 (Paris).
- 2001b. *OCDE Employment Outlook, 2001* (Paris).
- 2001c. *Society at a glance: OCDE social indicators*, Social Issues (Paris).
- 2001d. *Basic Principles for the regulation of private occupational pension schemes*, mimeo, available at: <http://www.inprs.org/data/publications/files/fifteenprinciples.pdf>.

- OCDE; European Union (EU). 2003. Fotakis, C. and G. Coomans: «Equilibrium in the labour market and social security systems: Demographic trends and the contribution of immigrants (Part I)», in *The economic and social aspects of migration*, Conference jointly organized by the European Commission and the OCDE (Brussels).
- Orsmond, D.W.H. 1996. *Ukraine: Agenda for fiscal reform over the medium term*, Paper prepared for joint Fund/Bank seminar on accelerating Ukraine's transition to a market economy: Credible macro-economic adjustment and systematic reforms (Washington, DC).
- Orszag, P.R.; Stiglitz, J.E. 1999. *Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems*, Paper presented at the conference «New ideas about old age security» (Washington, DC, World Bank).
- Persson, T.; Tabellini, G. 1994. «Is inequality harmful for growth?», in *American Economic Review*, Vol. 84, No. 3, pp. 600-621.
- Phillips and Drew. 2000. *Pension fund indicators - A long-term perspective on pension fund investment 2000*.
- Pierson, P. 1994. *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment*, Cambridge studies in comparative politics (Cambridge, Cambridge University Press).
- Pissarides, C.A. 1998. «The impact of employment tax cuts on unemployment and wages: The role of unemployment benefits and tax structure», in *European Economic Review*, Vol. 42, Issue 1, pp. 155-183.
- Plamondon, P.; Drouin, A.; Binet, G.; Cichon, M.; McGillivray, W.R.; Bédard, M.; Pérez-Montas, H. 2002. *Actuarial practice in social security*, Quantitative Methods in Social Protection Series (Geneva, OIT/ISSA).
- Popper, K.R. 1963. *Conjectures and refutations: The growth of scientific knowledge* (London, Routledge & Kegan Paul).
- Porter, M.E. 1990. *The competitive advantage of nations* (New York, Free Press).
- Putterman, L.; Roemer, J.E.; Silvestre, J. 1998. «Does egalitarianism have a future?», in *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXVI, No. 2, pp. 861-902.
- Rodrik, D. 1998. «Why do more open economies have bigger governments?», in *Journal of Political Economy*, Vol. 106, No. 5, pp. 997-1032.
- Romer, P.M. 1986. «Increasing returns and long-run growth», in *Journal of Political Economy*, Vol. 94, No. 5, pp. 1002-1037.
- 1990. «Endogenous technological change», in *Journal of Political Economy*, Vol. 98, No. 5, Part 2, pp. S71-102.
- Ross, S. 1996. «Overview of social security and taxation systems interactions», in *Symposium on Interactions of Social Security and Tax Systems*.

- Ruigrok, W.; van Tulder, R. 1995. *The logic of international restructuring* (London, Routledge).
- Rust, J.; Phelan, C. 1997. «How social security and Medicare affect retirement behavior in a world of incomplete markets», in *Econometrica*, Vol. 65, No. 4, pp. 781-831.
- Sachs, J. 1995. «Postcommunist parties and the politics of entitlements», in World Bank: *Transition, The newsletter about reforming economies*, Vol. 6, No. 3, March 1995, available at: <http://www.worldbank.org/transitionnewsletter/Archives/1995.htm>.
- Sachs, J.D.; Shatz, H.J. 1994. «Trade and jobs in U.S. manufacturing», in W.C. Brainard; G.L. Perry (eds.), *Brookings Papers on Economic Activity 1994:1, Macroeconomics* (Washington, DC, Brookings Institution Press).
- Sala-I-Martin, X. 1994. *A positive theory of social security*, Discussion paper, No. 1025 (London, Centre for Economic Policy Research).
- Samuelson, P.A. 1958. «An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money», in *Journal of Political Economy*, Vol. 66, No. 4, pp. 467-482.
- Sappington, D.E.; Stiglitz, J.E. 1987. «Privatization, information and incentives», in *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 6, No. 4, pp. 567-582.
- Sauerborn, R.; Berman, P.; Nougara, A. 1996. «Age bias, but no gender bias, in the intrahousehold resource allocation for health care in rural Burkina Faso», in *Health Transition Review*, Vol. 6, No. 2, pp. 131-145.
- Schmähl, W.; Henke, K.D.; Schellhaass, H.M. 1984. *Aenderung der Beitragsfinanzierung in der Rentenversicherung* (Baden-Baden, Nomos Verlag).
- Schneider, M.; Biene-Dietrich, P.; Gabanyi, M; Huber, M.; Köse, A.; Scholtes, L.; Sommer, J. 1993. *Gesundheitssysteme im Internationalen Vergleich* (Augsburg, BASYS GmbH).
- Scholz, J.K. 1999. *Not perfect but still pretty good: The EITC and other policies to support the US low-wage labour market*, Paper for the OCDE Workshop on making work pay (Paris).
- Scholz, W. 2001. *Financial markets and social policy advice in transition economies. An OIT position*, Paper presented at the Freie Universität Berlin, 18 Jan. 2001, mimeo (Geneva).
- Scholz, W.; Cichon, M.; Hagemeyer, K. 2000. *Social budgeting*, Quantitative Methods in Social Protection Series (Geneva, OIT/ISSA).
- Schumpeter, J.A. 1911. *Theory of economic development: An inquiry into profits, capital, credit, interest and the business cycle* (New Brunswick, NJ, Transaction Books).

- Sehgal, J.M. 1999. *The labour implications of HIV/AIDS: An exploratory note*, Discussion paper on HIV/AIDS and the world of work (Geneva, OIT).
- Shleifer, A. 1998. *State versus private ownership*, NBER Working Paper, No. 6665 (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research).
- Shleifer, A.; Vishny, R.W. 1998. *The Grabbing Hand: Government Pathologies and their Cures* (Cambridge, MA, Harvard University Press).
- Simister, J.; Piesse, J. 2002. *Household consumption decisions and nutrition in South Africa*, mimeo, Centre for the Study of African Economies Conference (Oxford, St. Catherine's College).
- Sinn, H.W. 1995. *A theory of the welfare state*, Discussion paper, No. 1278 (London, Centre for Economic Policy Research).
- Slemrod, J. 1998. «How costly is a large, redistributive public sector?», in *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 5, No. 1, pp. 87-105.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). 2000. *De maat van de verzorgingsstaat: Inrichting en werking van het sociaal-economisch bestel in elf westerse landen* (The Hague).
- Social Investment Forum. 2001. *2001 Report on socially responsible investing. Trends in the United States*, Nov. 2001, available at: <http://www.socialinvest.org/areas/research/trends/2001-Trends.htm>.
- Social Security Administration (SSA). 1997. *Social security programs in the United States*, SSA Publication, No. 13-11758 (Washington, DC).
- 1999. *Social security programs throughout the world - 1999*, SSA Publication, No. 13-11805 (Washington, DC).
- 2002. *The 2001 Annual Report*, The Board of Trustees, Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds (Washington, DC).
- Social Security Advisory Committee (SSAC). 2002. *About SSAC*, available at: www.ssac.org.uk
- Standing, G. 1990. «The road to workfare: Alternative to welfare or threat to occupation?», in *International Labour Review*, Vol. 129, No. 6, pp. 677-691.
- 1994. *Minimum wage, workfare and citizen's income: Instruments for redistributive justice*, Working Paper presented at the BIEN Congress.
- 2002. *Beyond the new paternalism: Basic security as equality* (Geneva, OIT).
- Statistikos Departamentas (Statistics Lithuania). 2000. *Social protection in Lithuania 1998. Statistical abstract* (Vilnius).
- Stiglitz, J.E. 1986. *Economics of the public sector* (New York, W.W. Norton & Company, 1st ed.).

- 2002. «Information and the Change in the Paradigm in Economics», in *The American Economic Review*, Vol. 92, No. 3, pp. 460-501.
- Stover, J. 1993. *The impact of HIV/AIDS on population growth in Africa*, Options project, African Population Advisory Committee Series (Washington, DC, The Futures Group International).
- Stover, J.; Bollinger, L. 1999. *The Economic Impact of AIDS in Angola*, The Policy Project (Washington, DC, The Futures Group International).
- Streeck, W. 1995. *German capitalism: Does it exist? Can it survive?*, MPIFG Discussion paper 95/5 (Cologne, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung).
- Summers, L.; Gruber, J.; Vergara, R. 1993. «Taxation and the structure of labour markets: The case of corporatism», in *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, No. 2, pp. 385-412.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP). 1998. *El sistema chileno de pensiones* (Santiago de Chile, 4th ed.).
- SZW (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid-Dutch Ministry of Social Affairs and Employment). 1996. *The Dutch welfare state in an international and economic perspective*, Dutch Ministry of Social Affairs and Employment (The Hague, Sdu-publishers).
- 2000. *The Dutch welfare state: Social policy and economic performance in an international perspective*, Dutch Ministry of Social Affairs and Employment (The Hague, Sdu-publishers).
- Tamburi, G.; Mouton, P. 1976. «Social Security Indicators», in *International Labour Review*, Vol. 114, No. 2, pp. 155-167.
- Tanzi, V. 1996. «The fiscal dimensions of public pension systems», in *Protecting Retirement Incomes: options for reform*, ISSA Studies and Research, No. 37 (Geneva, ISSA), pp. 27-38.
- Teulings, C.N., van der Veen, R.; Trommel, W. 1997. *Dilemma's van Sociale Zekerheid: Een analyse van 10 jaar herziening van het stelsel van sociale zekerheid* (Amsterdam, VUGA).
- The Economist*. 1998. A survey of social insurance, 24 Oct. 1998.
- 2001. *A survey of globalisation*, 29 Sep. 2001.
- Thompson, L. 1998. *Older & wiser: The economics of public pensions* (Washington, DC, Urban Institute Press).
- Titmuss, R.M. 1958. *Essays on the welfare state* (London, Allen & Unwin).
- Tobin, J. 1978. «A proposal for international monetary reform», in *Eastern Economic Journal*, Vol. 4, No. 3-4, pp. 153-159.
- Tsuru, K. 2000. *Finance and growth. Some theoretical considerations, and a review of empirical literature*, Economics Department Working Papers, No. 228 (Paris, OCDE).

- Ulgenerk, E.; Zlaoui, L. 2000. *From transition to accession: Developing stable and competitive financial markets in Bulgaria* (Washington, DC, World Bank).
- United Nations (UN). 1968. *A System of National Accounts* (New York).
- 1993. *World Population Prospects, The 1992 Revision* (New York).
- 1995. *World Population Prospects, The 1994 Revision* (New York).
- 1998. *World Population Prospects, The 1996 Revision* (New York).
- 1999. *World Population Prospects, The 1998 Revision* (New York).
- 2001a. *World Population Prospects, The 2000 Revision* (New York).
- 2001b. *World Population Prospects, The 2000 Revision, vol. II: The sex and age distribution of the world population* (New York).
- 2001c. *Replacement migration: Is it a solution to declining and ageing populations?* Population Division, Department of Economic and Social Affairs (New York).
- 2001d. *Report of the High-level Panel on Financing for Development (the Zedillo Report), A/55/1000* (New York).
- UNAIDS. 2000. *Guidelines for studies of the social and economic impact of HIV/AIDS*, UNAIDS Best Practice Collection (Geneva).
- United Nations International Children's Fund (UNICEF). 1994. *Central and Eastern Europe in transition: Crisis in mortality, health and nutrition*, Regional Monitoring Report, No. 2 (Florence).
- United Nations International Children's Fund (UNICEF) and United Nations Development Programme (UNDP). 1998. *Country experiences in assessing the adequacy, equity and efficiency of public spending on basic social services*, Paper prepared for the Hanoi Meeting on the 20/20 Initiative, 27-29 Oct.
- USAID. 2001. *The Bulgarian pension model: One year after the start* (Sofia).
- Useem, M.; Mitchell, O.S. 2000. *Holdings of the purse strings: Governance and performance of public retirement systems*, Pension Research Council Working Paper 2000-3 (Philadelphia, PA, Pension Research Council).
- Uvalic, M.; Vaughan-Whitehead, D. 1997. «Introduction: Creating employee capitalism in Central and Eastern Europe», in M. Uvalic and D. Vaughan-Whitehead (eds.), *Privatization surprises in transition economies: employee-ownership in Central and Eastern Europe* (Lyme, NH, Edward Elgar).
- van de Meerendonk, A. 1998. «Benchmarking the German and Dutch welfare states», in L. Delsen and E. de Jong (eds.), *The German and Dutch economies: Who follows whom?* (Heidelberg, Physica Verlag).

- 1999. *Pension systems in advanced industrial countries*, Working document, Ministry of Social Affairs and Employment (The Hague).
- 2000. *Pension systems in industrialised countries, performance and affordability in an ageing society*, Ministry of Social Affairs and Employment Working Paper, No. 152 (The Hague).
- 2003. «Maak reintegratie lonend», in *Economisch Statistische Berichten*, Jaargang 88, No. 4403, pp. 230-232.
- van den Noord, P.; Heady, C. 2001. *Surveillance of tax policies: A synthesis of findings in economic surveys*, Economics Department Working Paper, No. 303 (Paris, OCDE).
- van Waarden, F. 1997. *Institutions of socio-economic coordination?*, Study for and lecture at EU Conference on Social Policy and Economic Performance, Amsterdam, Ministry of Social Affairs and Employment (The Hague).
- Vittas, D. 1998. *Institutional investors and securities markets: Which comes first?*, Policy Research Working Paper, No. WPS 2032 (Washington, DC, World Bank).
- von Hagen, J.; von Stein J.H. (eds.). 2000. *Obst/Hintner - Geld-, Bank-und Börsenwesen* (Stuttgart, Schäffer-Poeschel Verlag, 40th ed.).
- Williamson, O.E. 1998. «Transaction cost economics: How it works; where it is headed», in *De Economist*, Vol. 146, No. 1, pp. 23-58.
- Wood, A. 1995. «How trade hurt unskilled workers», in *Journal of economic perspectives*, Vol. 9, Issue 3, pp. 57-80.
- World Bank. 1994. *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth* (New York, Oxford University Press).
- 1996. *World Development Report 1996: From plan to market* (New York, Oxford University Press).
- 1997. *Confronting AIDS: Public Priorities in a Global Epidemic* (New York, Oxford University Press).
- 2000. *World Development Report 2000/2001: Attacking poverty* (New York, Oxford University Press/World Bank).
- 2001a. *Social Protection Sector Strategy: From safety net to springboard* (Washington, DC).
- 2001b. *Bulgaria: The dual challenge of transition and accession*, A World Bank country study (Washington, DC).
- World Health Organization (WHO). 2000. *The World Health Report 2000: Health systems: Improving performance* (Geneva).
- World Health Organization (WHO); UNAIDS. 2000a. *AIDS epidemic update: December 2000* (Geneva).
- 2000b. *Côte d'Ivoire: Epidemiological fact sheets on HIV/AIDS and sexually transmitted infections* (Geneva).

ÍNDICE ANALÍTICO

Nota: Los números de página en **negrita** hacen referencia a las secciones principales del texto, los que están en *cursiva* hacen referencia a tablas, figuras y recuadros. Los números subíndice que acompañan a los números de página indican notas de fin de capítulo o sección, la letra *g* una entrada en el glosario.

- Aaron, H.J. 175, 175₇
Aarts, L.J.M. 173, 208
accionistas minoritarios, regulaciones para proteger 547
activación laboral 413, 414, 414₁₅
activo(s)
 fijos 447-8, 447₁₆
 véase también activos no producidos; activos producidos
 financieros 779g
 intangibles 447-8, 447₁₆
 libre de riesgos 779g
 no producidos 779g
 producidos 779g
 tangibles 447-8, 447₁₆
 véase también activos no producidos; activos producidos
Adema, W. 175, 209, 209₂₂
administración del fondo de pensiones 453-7, 455
 Bulgaria establece pensiones de segundo nivel totalmente financiadas 512-13
Dinamarca 492-4
inversión
 en mercados emergentes **503-8**, 504_{64, 65, 66}
 de reservas 457-8
 pensiones financiadas en países en transición **508-16**, 510-11, 512-13, 514₇₁
adquisición, gobierno 234, 231₂₅, 234₂₆
África
 gasto social **116-7**, 117₅
 informe temático sobre gestión de consecuencias financieras del VIH/SIDA **641-671**
 modelo de proyección que demuestra la evolución del costo de un régimen reciente de pensión **433-7**
 pandemia VIH/SIDA 143
 prestaciones de familia y pensión 116-7
 servicios de salud 117
afrontar el riesgo 40, 42
agencias de clasificación 462-3, 463₃₇
 activos de mercados emergentes 507, 507₆₇
Aghion, P. 182, 226
AGII (Asociación de Gestión de Inversiones e Investigación), estándares de desempeño 478, 478₄₂

- agitación social, el estado del bienestar previene 182-3
- agricultores, regímenes de seguridad social 104
- agricultura, subsidios 104-5
- ahorro 449₁₉
 definición 449
 regímenes
 de pensión con sistema de reparto, efecto 175
 privados de pensiones, efecto negativo 175
 seguridad social, efecto 175
- Akerlof, A.K. 222, 222, 180₁₁
- Albert, M. 184
- Alemania
 desempleo 189, 191-2
 edad de jubilación 206-7
 flujo de fondos en el SNPS en 1998 67, 69
 interacción entre el estado del bienestar y el desempeño económico 184-8
 nivel salarial mínimo 179
 prestaciones de seguridad social 126
- Alesina, A. 178, 182
- alimentos
 equidad en el consumo y distribución 59
 prestaciones en países en desarrollo 104
- Allen, R. 573₁₀
- Antolin, P. 207₁₉
- Anualidad 779g
 regulación de bases técnicas 541
- AOJ (Ahorro Obligatorio de Jubilación)
 regímenes 311, 353
- apoyo al ingreso, verificación de recursos 406
- Arabia Saudí, gasto social 118
- Argentina, régimen de prestación definida 120
- asequibilidad del estado del bienestar **99-100, 237-48**, 239, 245, 246
 reto demográfico, **237-42**, 239
- Asia
 gasto social **118-20**
 prestaciones por desempleo 118-9
- asistencia social
 apoyo al ingreso 406
 ejercicio de Demolandia **741-45**
 financiación **405-12**, 411-12, 415
 impacto del VIH/SIDA, 660
 ingreso mínimo
 básico universal **413-16**, 420, 415, 416-8, 418-20
 garantizado 407, 407
 relación con sistemas de prestación fundamentados en derechos 411
 selección categórica de la meta 408, 411
 verificación de recursos 406-7
- Asociación de Gestión de Inversiones e Investigación (AGII), estándares de desempeño 478, 478₄₂
- atención sanitaria véase servicios sanitarios
- atenuación del riesgo 40, 42
- Atkinson, A.B. 75₇, 170, 217, 219, 228, 176₈, 217₂₄
- auditorías
 mercados financieros 545
 Oficina Nacional de Balances del Reino Unido (ONB) 535
 sistemas de protección operados por el Estado 534
- Auer, P. 247, 177₉
- Auerbach, A.J. 238
- Australia, proyecciones de gasto social 132, 133
- Aylward, A. 505, 506, 450₂₂, 504₆₄, 514₇₀
- Bahamas, ordenamiento de reaseguro social del sistema privado de seguro de enfermedad 357-9
- Bahrein, gasto social 118
- Bailey, C. 119, 570₆
- Baker, D. 394
- balance general
 contexto de un régimen nacional de seguro social 552-5
 valuación del capital 481-2, 481
- Banco Mundial
 comparación internacional de desarrollos en mercados financieros primarios 504
 gestión del riesgo social 40-41, 42

- Bangladesh, disposiciones de seguridad social 119
- Barr, Nicholas 63, 75₇, 170, 180, 392
- Barrientos, A. 60
- Baumol, W.J. 179
- Bell, B. 179
- Bénabou, R. 182
- beneficios de seguros como transferencias de ingresos 52-53, 54-55
- Benin
gasto social 117
prestaciones familiares y de pensión 117
- Bertranou, Fabio 33
- Besharov, D.J. 282
- Blank, R.M. 226
- Blöndal, S. 206, 207-8
- Bodie, Z. 475, 487, 494, 481₄₇, 484₅₁, 485_{52,53}, 487₅₄
- Bolivia
cotizaciones a la seguridad social 365
sistemas de seguridad social 120
- bolsa de valores 780g
lista mundial 716-7
mercados 713-5
- Bolton, P. 182
- Bonilla Garcia, A. 40, 43
- bono(s) 780g
indicadores de rendimiento de instrumentos de deuda 487
de reconocimiento 780g
- Borjas, G.J. 183
- Botswana, pensión básica universal 142
- Bovenberg, A.L. 225, 226, 227, 229, 230, 232, 240
- Braithwaite, J. 409
- Brandolini, A. 181
- Brasil
cotizaciones a la seguridad social 368
pensión básica universal 60, 142
- Brown, R.L. 392
- Bulgaria
cotizaciones a la seguridad social 365-6
pensión de segundo nivel totalmente financiada 512-13
- burbuja de precios de activos 780g
- Burkina Faso, equidad en la utilización y distribución 60
- Burtless, G. 472
- Calmfors, L. 178
- capital, participaciones 786g
indicadores de resultados 479-83, 492-4
mercados 717-8
valuación 481-7, 486, 481₄₇
- capitalización del mercado 513-6, 514₇₁, 780g
- carga
excesiva véase pérdida excesiva de la jubilación 238
- Carling, K. 174₆
- cartera 780g
eficiencia de cartera 468-72, 469, 470, 468_{38,39}, 470₄₀
- Catalan, M. 521₇₆
- Chile
cotizaciones a la seguridad social 365, 366, 367
régimen
de cotización definida, conversión a 266, 268-9
de prestación definida 120
regulación del seguro social 536
sistemas de seguridad social 120
- China
financiación de atención sanitaria 353, 354-6
reforma de la seguridad social 120
sistema de atención sanitaria comparado con los Estados Unidos 354-6
- Chipre, enlace entre el presupuesto del gobierno y el régimen de seguro social 262-4
- Cichon, Michael 31, 95, 96-8, 116, 148, 153, 195-7, 331, 337, 353, 528, 551, 552
- CIIU (Clasificación Internacional Industrial Uniforme de todas las Actividades Económicas) 494, 491₅₇
- Citro, C.F. 78₈
- Claessens, S. 514
- Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU) 491, 491₅₇

- cláusula del abuelo 780g
- Coase, R.H. 222, 225, 229
- coeficiente de Gini 75-77, 780g
- cohorte 780g
- Colombia
 - cotizaciones del régimen de cotización definida 380
 - sistemas de seguridad social 120
- comercio, internacionalización, reto 242-3
- compañías de seguros de vida
 - bases técnicas 541
 - garantías estatales 543
 - límites de la inversión 542
 - modelo de pólizas y cláusulas 542
 - precios 542-3
 - regulación **540-43**
 - solvencia 542
 - supervisión 544-5
 - venta de seguros 543
- competencia
 - impositiva, internacionalización, reto 244-6, 245, 246, 244₂₇
 - provisión de protección social pública o privada 234-5
- condiciones para la elegibilidad 780g
- conflictos de intereses, regulación financiera 537-40, 545
- consumo
 - alimentos 59
 - nivel
 - adecuado 88
 - mínimo 53, 406-7
- contabilidad
 - contexto de un régimen nacional de seguridad social **551-62**, 552-5, 556-7, 559-61
 - fondos de pensión 540
 - generacional 238, 239
 - de pensiones
 - cuentas nacionales y del gobierno 255-6
 - protección social en las cuentas nacionales y del gobierno **254-7**, 555
 - síndrome de inmunodeficiencia adquirida *véase* VIH/SIDA, pandemia
- social
 - contexto de un régimen nacional de seguro social **551-62**, 552-5, 556-7, 559-61
 - cuentas nacionales y del gobierno **254-7**, 555
 - definición de un sistema de contabilidad social (SCS) 556-7
 - efecto de la financiación de la protección social en el déficit y deudas públicas **272-8**, 277, 278, 279, 277₁₄
 - subvenciones indirectas del gobierno y pasivos contingentes 269-72
 - vínculos financieros entre los regímenes de protección social y las cuentas del gobierno **257-72**, 259-60, 262-4, 266, 267-9, 262₉, 264₁₀, 265₁₁, 270₁₂
- contexto principal-agente
 - información asimétrica 222, 478, 495
 - multitarea 223
- contingencias, definición, 42
- Corea (República)
 - gasto social 119
 - sistema de protección social 284
- corrupción, inversión socialmente responsable 496-7, 497₆₀
- costo(s)
 - administrativos
 - estado del bienestar 171-2
 - regímenes nacionales de pensión o fondos de previsión 581-2, 581
 - de cobranza, estado del bienestar **172-3**
 - de transacción, contexto institucional 225
 - unitario 780g
- cotización(es)
 - definida 780g
 - a la seguridad social 366
 - base de cotización 367-70
 - Cotización de Valor Añadido (CVA) 372-7
 - determinación del nivel 381-2, 382-92

- fórmula(s)
 actuariales de los sistemas principales 379-80
 de financiación total 378-80, 380-1, 381
 terminal de financiación 378-80, 380, 381
 incidencia 365-7, 365₁₁
 inversión socialmente responsable 498-500, 499₆₂
 prima(s)
 escalonadas 378-80, 381, 381, 402-5
 media general (PMG) fórmula 378-80, 380-1, 381
 regímenes con sistema de reparto 379-80, 380, 381
 tipos 370, 378, 371-2, 380-1
 trabajador independiente 366-7
- Cox, D. 60
 crecimiento económico 780-1g
 créditos de seguros 781g
 modelo de cláusulas 542
 precios 542-3
 venta 543
- cuenta(s)
 del gobierno
 efecto de la financiación de la protección en el déficit público y en deudas **272-8**, 277, 278, 279, 277₁₄
 flujos
 financieros de los regímenes de seguridad social 261, 262, 262-4
 y vínculos con los regímenes de protección social, 264-6, 267-9, 264₁₀
 protección social **254-7**, 555
 subvenciones indirectas y obligaciones contingentes 269-72
 vinculaciones financieras con regímenes de protección social **257-72**, 259-60, 262-4, 266, 267-9, 262₉, 264₁₀, 265₁₁, 270₁₂
 de ingresos y gastos, contexto de un régimen nacional de seguro social 552-4
 nacionales, protección social **254-7**, 555
- cuidados de larga duración
 financiación de prestaciones 421
 seguro 406, 423
- Cummins, B. 501
- curva
 de Laffer 286-9, 781g
 logística de maduración 781g
 de Lorenz 72, 76, 81, 781g
- Dax índice 480, 480, 495
- Day, J.G. 458
- deflactor 781g
- demandas de participaciones, ejemplos 709-10
- Demarco, G. 544
- demografía
 impacto en el gasto social **138-44**, 137, 139-141, 142, 143, 155, 306, 307-8
 población que envejece 674-6
 reto para el estado del bienestar **237-42**, 239
- Demolandia **721-77**
 debate sobre el estado del bienestar **734-40**
 financiación de un régimen de asistencia social **746-50**
 plan de inversión/cartera **765-70**
 proyección del gasto social **725-33**
 régimen
 de asistencia social **741-45**
 universal de pensiones **751-8**
 seguro social de enfermedad **759-64**
 sistema de evaluación de resultados **771-7**
- densidad de las cotizaciones 781g
- derechos
 humanos, inversiones socialmente responsables 498
 de propiedad, contexto institucional 225-6
- desempleo
 Alemania 189, 191-2
 cifras de desempleados, determinantes que afectan 138
 efecto de prestaciones más altas 174
 estado del bienestar, efecto 188-9
 Estados Unidos 189

- impacto del VIH/SIDA 650, 659, 659, 650₂, 669
 por logro educacional 191, 192
 Países Bajos 189
 proyecciones 153
 regulación de la protección del empleo, efecto de 177
 Reino Unido 189, 191-2
 Suecia 189
 teoría de «de dentro-de fuera» 178
 desigualdad de ingreso (ganancias)
 aumento durante la década de 1980 86
 medición 72, 75-77, 76
 de la eficiencia en la transferencia para disminuir la **79-82**, 81
 movilidad de las ganancias 192-4, 193
 tendencias 190
 de unidades familiares 211-12
 desplazamiento 781g
 deuda pública
 efecto de la financiación de la protección social **272-8**, 278, 279, 277₁₄
 deuda
 explícita 272-4
 implícita 274-8, 278, 279, 275₁₃, 277₁₄
 Diamond, P.A. 522
 diferencia de género, jubilación 146
 diferenciales de salarios 189-90, 189₁₄
 Dinamarca
 administración del fondo de pensiones 492-4
 prestaciones de protección social 126
 disminución del riesgo 41, 42
 dispersiones de ingresos 189-91, 190, 189₁₄
 distorsión de precios 781g
 distribución del ingreso, efecto de los regímenes de protección social 55, **72-88**, 76, 80, 81, 83, 84-85, 85
 dividendos, valuación futura 482-5
 Dominica, indicadores de rendimiento del fondo de seguridad social 575, 575-6
 Doudeijns, M. 219, 183₁₃
 Driffill, J. 178
 Dror, D. 343, 351,
- economía
 Alemania e interacción con el estado del bienestar 184-8
 gasto social, impacto 138, **152-5**, 154-5, 153₁₆, 307, 307-8
 de la información **222-4**
 informal
 la atención sanitaria no llega 342
 problema para el Estado 342, 343
 regímenes fundamentados en la comunidad **343**, **345-52**, 345₆, 347₇
 interacción SNPS **163-252**, 164, 165₁
 Países Bajos y la interacción con el estado del bienestar 184-8
 Suecia y la interacción con el estado del bienestar 184-8
 Ecuador
 cotizaciones a la seguridad social 368
 sistemas de seguridad social 120
 edad
 activa, transferencias
 de ingreso informales 59
 sociales formales 61
 de inserción profesional, gobernanza, impacto 144, **146-7** véase también edad de jubilación
 de jubilación
 Alemania 206-7
 América del Norte 145
 aumento 147, 148-51, 156, 240, 278
 desempleo según logro educacional 191, 192
 educación
 efectiva 145-6, 146
 estado del bienestar permite acceso 181-2
 Estados Unidos 206-7
 expansión durante las décadas de 1960 y 1970, 179
 gobernanza, impacto 145-6, 145₁₁
 Japón 145
 más baja 146
 números de estudiantes, determinantes que afectan 138

- Países Bajos 206
 ratio de inactividad 147, 147, 147₁₄
véase también edad de inserción profesional; jubilación anticipada efecto
 de deslizamiento 781g
 ingreso, tributación 174
- Egipto, cotizaciones a la seguridad social 366, 367
- Eichengreen, B. 165
- El Salvador
 cotizaciones a la seguridad social 365
 sistemas de seguridad social 120
- Elmeskov, J. 247
- elusión del riesgo 42
- empleo
 edad de inserción profesional 145, **146-7**
 estado del bienestar, efecto 174, 174₆, 175₇
 trabajo a cuenta de prestaciones 414, 414₁₅
- empresarios innovadores 450, 450_{23, 24}
- envejecimiento de la población 138, 141-3, 141, 142, 143
 crisis del envejecimiento, debate 148-51, 148-51
 financiación de pensiones, efectos 684-90
 informe temático sobre migración y actividad más alta de la mano de obra como factores en la financiación de la protección social **673-700**
 sostenibilidad de las pensiones 240-1
- equidad intergeneracional 781g
- equilibrio
 actuarial 314-9, 782g
 financiero 782g
- equivalencia
 financiera 782g
 colectiva 782g
 individual 782g
- escala salarial 782g
- escándalo de Enron 463, 463₃₇, 537
- escasez de mano de obra, proyecciones 680
- escuelas
 el estado del bienestar permite acceso 181-2
véase también educación
 esperanza de vida 146, 146₁₃
 Esping-Anderson, G. 167-8
- ESSPROS *véase* Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social
- estadísticas
 indicadores
 de la OIT 559, 562, 561
 sociales
 de EUROSTAT 104, 558
 de la OCDE 559, 559-61, 559₂
 protección social **558-62**
- estado del bienestar 100
 Alemania 184-8
 alivio de la pobreza, **180-3**
 asequibilidad **99-100, 237-48, 239, 245, 246**
 categorías de regímenes 167-8
 costos
 administrativos excesivos como argumento contrario 172
 de cobranza como argumento contrario **172-3**
 crea confianza y previene disturbios sociales 182-3
 crecimiento de la productividad aminorado por 179-80
 definición 63
 desempleo, efecto 188-9
 efectos
 negativos en los resultados económicos **171-80**
 positivos en los resultados económicos **180-3**
 eficiente en provisión de seguro 180
 ejercicio de Demolandia **734-40**
 enlace con distribuciones de ganancias 191
 facilita la reestructuración económica 182
 internacionalización, reto **242-8**
 mercado de trabajo, efecto **188-94**
 modelos europeo y americano comparados 195-7
 oferta de trabajo, efecto 174, 174₆, 175₇

- Países Bajos 184-8
 pérdida excesiva de impuestos 175-6, 176
 permite
 acceso a servicios escolares 181-2
 a sujetos económicos asumir riesgos 181, 181₁₂
 reducciones 169, 170-1
 régimen(es)
 conservador 167-8
 corporativistas 167-8
 liberales 167-8
 social democrático 167-8,
 resultado de diferentes tipos de bienestar **210-17**
 riesgo moral 173, 180, 181, 173₄
 rigideces causadas por crítica 177
 Suecia 184-8
véase también sistema nacional de protección social (SNPS); reservas de la protección social
- Estados Árabes
 gasto social **118**, 118₆
 pensiones 118
- Estados Unidos
 Administración de la Seguridad Social (ASS) 533, 535
 auditoría y control del régimen de protección social 535
 Deducción Fiscal del Ingreso del Trabajo (DFIT) 199, 201, 202-3, 209, 209₂₂
 desempleo 189
 edad de jubilación 206-7
 estado del bienestar comparado con el modelo europeo 195-7
 Ley de Seguridad Social 1935 531
 Medicare 207
 ratio entre transferencias públicas y privadas 1935-1980 58, 58
 régimenes de prestación definida 207
 seguro de enfermedad 207
 sistema de atención sanitaria comparado con China 354-6
 véase también Norteamérica
- estándares de trabajo
 inversión socialmente responsable 498
- estudiantes
 números, determinantes que afectan 138
- Europa
 central
 gasto social 116, 114-5, 116
 proyecciones del gasto social **128-32**, 129-30, 134, **135**, 128₈
 estado del bienestar comparado con el modelo americano 195-7
 gasto social 113-6, 114-5, 122, 125-7, 125, 126
 oriental
 gasto social 114, 114-5, 116
 proyecciones del gasto social **128-32**, 129-30, 134, **135**, 128₈
 prestaciones sociales por función 125, 126
- evolución del costo, modelo de proyección demostrando un régimen africano reciente 433-7
- exclusión social 102, 343
- existencias de capital 447-8, 449₂₀, 782g
 indicadores de resultados **478-83**, 492-4
 ratio precio/ganancias 485-7, 486, 485₅₃
 valor intrínseco 482-3
 valuación **481-7**, 486, 481₄₇
- Fabozzi, F.J. 442, 444, 514, 441₃
- factor de producción 782g
- familias, transferencias informales de ingreso intrafamiliares **59-61**
- Federación Rusa, pobreza a fines de la década de 1990 409-10
- Feldstein, M. 176, 219
- fijación de puntos de referencia 234-5
 indicadores de rendimiento 577-9, 578₁₃
 resultados de inversiones 475-8, 476-7
 tipos 578-9
- financiación
 del bienestar (asistencia social con verificación de recursos) 405-12
 completa 782g
 fórmulas 378-80
 de pensiones
 argumentos

- contra la dotación de fondos de regímenes 382-92
 - a favor de la dotación de fondos de regímenes 382-92
 - debate sobre financiación o sistema de reparto 382-92, 392-400, 401-2, 401₁₂
 - fijación de tasas en regímenes con sistema de reparto o de prima escalonada 402-5
 - totalmente financiados 381-2, 400-2, 401₁₂
 - población que envejece, efectos de 684-90
 - terminal 782g
- finanzas
 - estrategias de protección social y financiación pública **279-83**, 281, 280₁₅
 - fuentes de regímenes de protección social 258, 285, 319-29, 321
 - públicas
 - estrategias de dotación de recursos **279-83**, 281, 280₁₅
 - movilización de recursos **283-300**
 - problema de maximización de impuestos y cotizaciones 286-9
 - régimen de asistencia social en Demolandia **746-50**
 - subvenciones indirectas del gobierno y obligaciones contingentes 269-72
- flujos de caja, valuación de futuros 482-7
- FMI (Fondo Monetario Internacional) estadísticas financieras 254, 255, 254₃, 555
- Fogel, R.W. 222
- Fondo
 - de previsión 117, 119, 782g
 - Monetario Internacional (FMI), estadísticas financieras 254, 255, 254₃, 555
- formación de salarios, rigideces que surgen 177-178
- fórmulas
 - financiación total 378-80
 - presupuestación 702-3
- prima
 - escalonada 379-80
 - media general (PMG) 378-80
- reservas 703-4
- saldos 703-4
- sistema de reparto 378-80
- tasas de cotización 704-5
- Förster, M.F. 79₉
- Francia
 - financiación de la protección social 322, 322-5
 - prestaciones de seguridad social 126
- Franzmeyer, F. 192, 247₃₀
- frecuencia de utilización 782g
- Freeman, R. 183, 242
- Galor, O. 182
- gasto social 782-3g
 - África **116-7**, 117₅
 - ambiente demográfico, impacto **138-44**, 137, 139-41, 142, 143, 155, 306, 307-8
 - Asia **118-20**
 - economía, impacto 138, **152-5**, 154-5, 153₁₆, 307, 307-8
 - ejercicio de Demolandia **725-33**
 - Estados Árabes **118**, 118₆
 - Europa 113-6, 114-5, 122, 125-6, 125, 126
 - por función principal internacionalmente 159-61
 - gobernanza, impacto 138, **143-52**, 146, 147, 148-51, 155, 156, 307, 307-8
- Hong Kong (China) 119
- India 119
- Latinoamérica 120-1
- Lituania 1998 70, 71
- maduración 122-3, 123-5, 156
- medida de insumo 208-10
- países
 - en desarrollo **116-21**
 - de la OCDE 113-6, 114-5, 122
- pensiones 117, 126-7
- como porcentaje del PIB 166, 208-10, 208, 210
- prestaciones por desempleo 130
- proyecciones 109-11, **127-36**, 158₂
- regiones **112-23**, 113-5, 113₄
- resultado, medida del 208-10

- servicios de sanidad 126-7, 130-1
 Singapur 119
 tendencias y pautas **112-23**, 113, 114, 115, 121, 113₄
- gestión
 financiera de servicios sanitarios 339
 del riesgo 40
 inversión 465-72
 social 40, 42
- Ghana, propuestas de seguro nacional de enfermedad 294, 294-9
- Gillion, C. 175, 429
- Glenn, J.D. 505, 506, 450₂₂, 504₆₄, 514₇₀
- gobernanza 783g
 corporativa 536, 548
 bancos 548
 definición 528
 financiera
 contexto legal de la protección social **535-45**
 definición 529
 instrumentos
 analíticos y de seguimiento del desempeño **570-604**
 descriptivos **551-62**, 552-5, 556-7, 559-61
 de planificación **563-4**, 564-9
 jerarquía de instrumentos cuantitativos de gobernanza 549-51, 550
 presupuesto social **563-4**, 564-9
 seguro
 privado obligatorio **535-45**
 seguro social 535-6
 sistemas de protección operados por el Estado 532-6
 uso de indicadores de resultados 550
 valuación actuarial **563-4**, 564-9
 gasto social, impacto 138, **144-52**, 146, 147, 148-51, 155, 156, 153₁₆, 307, 307-8
 sector público **220-7**
 social, uso de indicadores de resultados 112
- Gordon, fórmula 484, 484₅₁
- Gottschalk, P. 86, 190
- Granada
 indicadores de resultados del régimen nacional de seguros 575-6
- Gruat, J.V. 40, 43
- Gruber, J. 180, 206, 207
- Guatemala
 cotizaciones a la seguridad social 368
 sistemas de seguridad social 120
- Hagemeyer, Krzysztof 32, 95, 96-8, 62₂, 116
- Haití, cotizaciones a la seguridad social 366
- Hamid, S. 59
- Hart, O. 226
- Hehn, E. 474, 478, 468₃₈
- Heller, P.S. 275
- Holmlund, B. 174
- Holmstrom, B. 223, 224
- Holzmann, R. 238
- Hong Kong (China)
 gasto social 119
 prestaciones por desempleo 119
- horizonte temporal 473-5, 783g
- Hoskins, D. 414
- Hurst, J. 573₁₀
- identificación del riesgo 40
- imperfecciones de la información 180, 222, 229
véase también información asimétrica
- impuesto
 al carbón, propuesta de un internacional 425
 a la máquina 783g
 Tobin 425, 426-8, 783g
- incentivos
 para la jubilación anticipada 206
 al trabajo
 ingreso neto retenido 199-205, 200, 199₁₈
 prestaciones con verificación del ingreso, efecto **97-205**, 200, 204
 tributación 220
- India
 cotizaciones a la seguridad social 401

- gasto social 119
- indicadores de resultados 783g
 - análisis de resultados de la inversión 476-7
 - características requeridas 577-84, 577₁₂
 - cobertura 590-5, 592-3
 - consistencia 582
 - eficacia 589-90
 - eficiencia 595-8
 - ejemplos fundamentados en regímenes 617-32
 - equidad **479-83**
 - financiación 595-8
 - fondo de seguridad social de Dominicana 575, 575-6
 - fundamentado en un régimen 574-84, 574₁₁
 - gasto 595-8
 - gobernanza financiera 550
 - indicador(es)
 - agregado propuesto de eficiencia de la protección social 598-604, 601-4, 599_{15,16}, 600₁₇, 601₁₈
 - de gobernanza 612-5
 - financieros 615-7
 - jurídicos 608
 - de prestación 610-12
 - instrumentos de deuda 487
 - integridad 582
 - pertinencia 582-3
 - posibilidad de cuantificar 583-4
 - protección social **570-604**, 571_{7,8}
 - puntos de referencia inteligentes 577-9, 578₁₃
 - ratio del gasto social (RGS) **110-12**, 158₂
 - régimen nacional de seguros de Granada 575-6
 - Unión Europea 585, 585-8
- índice
 - FTSE 480, 480, 495
 - de mercado 783g
 - Nikkei 480, 480
 - de pobreza de Sen 79, 79,
 - de precios 784g
 - de recuento de pobreza 78-79, 791g
- industrias
 - Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas 491
 - inversión 491-5
- inflación, riesgo que afecta a las asignaciones de pensiones 473
- información
 - asimétrica 173, 180, 181, 222, 478, 495
 - imperfecta *véase* imperfecciones de la información
 - de persona de dentro, regulación financiera 538-40
- informes financieros, contexto de un régimen nacional de seguro social **551-62**, 552-5, 556-7, 559-61
- ingreso(s)
 - asegurables 784g
 - básico (IB) **413-16**, 420, 415, 416-8, 418-20, 784g
 - financiación 415
 - pros y contras 416-8
 - del ciudadano, *véase* ingreso básico (IB)
 - disponible, definición 449
 - nacional 448, 784g
 - de referencia 784g
- instituciones
 - definición 224
 - economía del costo de transacción 225
 - que gobiernan la protección social 63, 105
 - nueva economía institucional 221, **224-7**
- instrumentos
 - de deuda
 - del gobierno 709-10, 712, 715
 - instrumentos del mercado de capitales 715-9, 719
 - ejemplos 709-10, 715
 - instrumentos del mercado monetario 715, 718, 718-9
 - indicadores de desempeño 487
 - mercados primarios 709-13
 - financieros 784g
 - inversión(es)
 - apoyo a los planes de desarrollo nacional **516-9**

- eficiencia de cartera 468-72, 469, 470, 468_{38,39}, 470₄₀
 ejercicio de Demolandia **765-70**
 estrategias **490-503**
 ética **496-500**, 497₆₀, 499_{61,62}, 500₆₃
 véase también inversión socialmente responsable
 fijación de puntos de referencia 475-8, 476-7
 financieras 784g
 fondos de pensiones 453-7
 herramientas analíticas **478-90**, 479₄₃
 industria 491-5
 institucional
 estrategias **490-503**
 fondos de pensiones 453-7
 inversiones socialmente responsables **496-500**
 procedimientos de selección de cartera de inversiones socialmente responsables 501-2
 reservas de protección social **439-525**
 liquidez 460-1
 maximizar rendimientos 463-5, 464
 mercado financiero 495-6
 minimizar riesgos 465-72, 472-3
 optimización del horizonte temporal 473-5
 problemas en países con mercados financieros no evolucionados **503-19**
 regional 496, 496₅₉
 rendimiento 460
 reservas
 de contingencia 457-8
 de protección social **440-525**
 riesgos del mercado financiero que afectan a las asignaciones de pensiones 472-3
 seguridad
 y control 459-60
 social, efecto 174
 socialmente responsable (ISR) **496-500**, 497₆₀, 499_{61,62}, 500₆₃
 corrupción 497-8, 497₆₀
 cotizaciones a la seguridad social 498-500, 499₆₂
 derechos humanos 498
 normas de trabajo 498
 procedimientos de selección de cartera de inversiones 501-2
 utilidad económica y social 461-2
 Irán, prestaciones por desempleo 119
 Irlanda, prestaciones de protección social 126
 ISR *véase* inversión socialmente responsable

 Jacquier, C. 343
 Jakobson, G. 60
 Jamieson, A.T. 458
 Japón
 cotizaciones a la seguridad social 366, 367
 edad de jubilación 145
 proyecciones del gasto social 132, 133
 Jee-Hughes, M. 573₁₀
 Jong, P.H. de 173, 208
 Jordania, cotizaciones a la seguridad social 367, 401
 jubilación anticipada **205-8**, 207_{19, 20, 21}
 debate sobre financiación frente a sistema de reparto 392-400
 edad en la que es posible jubilarse 205-6
 Países Bajos 206
 relaciones industriales, relación 207
 tasa de acumulación que influye 206
 jubilados
 definición 145
 duración de la jubilación 146, 146₁₂
 esperanza de vida 146, 146₁₃
 números, determinantes que afectan 138
 véase también vejez
 Jung, Y.-T. 284

 Kapteyn, A. 206-7
 Kar, D. 394
 Katz, L.F. 219, 174₆
 Keefer, P. 182
 Keynes, J.M. 165
 Knack, S. 182
 Kohl, R. 175
 Korpi, W. 169
 Kotlikoff, L.J. 239

- Kurtz, L. 499
- Kuwait
 gasto social 118
 régimen de pensiones totalmente financiado 400-1
- La Porta, R. 443, 446₈
- Laffont, J.J. 231₂₅, 234₂₆
- Lampman, R. 58, 58
- Lapin, L. 125
- Latinoamérica
 pensiones 120-1, 365, 545
 regímenes de seguridad social 120-1
 regulación
 de la protección social 536, 543-4, 545
 de sistemas privados de pensión obligatorios 537-40
- Latulippe, Denis 88₁₀, 127, 145, 153
- Layard, R. 174, 219
- Léger, Florian 322
- LIAS (Línea de Intervención de la Asistencia Social) 407-8, 407, 785g
- Liebfritz, W. 239
- Lindbeck, A. 173, 184, 220, 173₄, 178₁₀
- Lindeboom, M. 206
- línea
 de intervención de la asistencia social (LIAS) 407-8, 407, 785g
 de pobreza 78, 406, 785g
- Lituania, gasto en protección social 1998 70, 71
- Ljungqvist, L. 177
- Lucas, R.E. 180
- Lundsgaard, J. 234
- Lloyd-Sherlock, P. 60
- madurez 785g
 demográfica, 122-3
- Malcolmson, J.M. 231
- Manning, A. 179
- mano de obra de baja remuneración
 Crédito Familiar en el Reino Unido 199
 Deducción Fiscal del Ingreso del Trabajo en los Estados Unidos 199, 201, 202-3, 209, 209₂₂
- ingreso neto retenido 199-205, 200, 199₁₈
- movilidad de ganancias 192-4, 193
- sistemas impuesto/prestación, efecto 194-205, 197, 199, 203-4, 204
- Mansley, M. 497
- Mathiesen, D.J. 504₆₆
- MDD *véase* modelos de descuento de dividendos
- Medicare 207
- medición de resultados
 fijación de puntos de referencia 475-8, 476-7
 protección social **570-604**
- mercado(s)
 de capitales 715, 719, 785g
 emergentes 785g
 características 504, 507-8
 emisiones
 de acciones por tipo de economía 1990-95 506
 de deuda a largo plazo del sector privado 505, *véase también* países en desarrollo
 inversión de fondos de pensiones **503-8**, 504_{64, 65, 66}
- financieros
 características
 generales 441-3, 441_{2, 3, 4}
 de los mercados formales 443-7, 444_{6,7}, 446_{8,9, 10, 11, 12, 13}
 clasificación 707, 708
 contexto macroeconómico de flujo de fondos **447-451**, 448, 447₁₅
 definición 442, 785g
 eficientes 445
 instrumentos principales **707-19**
 introducción de sistemas de pensión en un ambiente de mercados subdesarrollados 519-21
 inversión 495-6
 mercados
 de capitales 715, 719
 de deuda 715
 monetarios 715, 718, 718-9
 de participaciones de capital 717-8
 primarios 709-13
 secundarios 713-5

- organización **707-19**
- problemas de inversión en países subdesarrollados **503-19**
- regulaciones **545-49**
 - bancarias 549
- monetarios 715, 718, 718-9, 785g
- primario 709-13, 785g
- secundarios 713-5, 785g
- de trabajo
 - aumentos de impuestos y beneficios, efecto 177
 - Convención de Estadísticas de Trabajo OIT 1985 562, 562₃
 - edad de inserción 145, **146-7**
 - estado del bienestar, efecto **188-94**
 - grupo de edad 55-65 **205-8**, 207₁₉
 - niveles de prestación por desempleo, efecto de generosos 177
- México, sistemas de seguridad social 120
- Meyer, B.D. 219, 174₆
- Micklewright, J. 219
- Michael, R.T. 78₈
- migración
 - informe temático sobre sociedades que envejecen y financiación de la protección social **673-700**
 - sustitución 241-2
- Milgrom, P. 223, 224
- Mitchell, O.S. 537
- modelos de descuento de dividendos (MDD) 483-5
- Modigliani, F. 442, 444, 514, 441₃
- Moffin, R. 174
- monopolios, deficiencias del mercado, fuente 228
- Moore, J. 226
- Mouton, P. 571₈
- movilidad
 - del capital, internacionalización, reto 244
 - del ingreso 192-4, 193
 - de la mano de obra, internacionalización, reto 243-4
- mujeres
 - control de ingresos en el hogar 59
 - nivel educativo 60, 59₁
 - Pakistán 59-60
 - véase también* diferencia de género
- Müller, K. 519
- Naciones Unidas, Declaración Universal de los Derechos Humanos 1948 498
- Namibia, pensión básica universal 60, 142
- Nazli, H. 59
- negociación de personas informadas, 785g
- Neubourg, C. de 184
- Nickell, S. 177, 179
- Níger, prestaciones familiares y de pensión 117
- niños, transferencias
 - informales de ingreso 59
 - sociales formales 61
- niveles mínimos de salario
 - Alemania 179
 - efecto 179
 - rigidez derivada 177
- normas de publicidad, fondos de pensiones 539
- Norteamérica
 - edad de jubilación 145
 - proyecciones del gasto social 132, 133
 - véase también* Estados Unidos
- North, D.C. 221, 224
- Noruega, cotizaciones a la seguridad social 366
- nueva economía institucional 221, **224-7**
 - enfoque
 - de costo de transacción 225
 - de derechos de propiedad 225-6
- Nueva Zelanda, proyecciones del gasto social 132, 133
- nuevo entrante 786g
- O'Brien, P. 175
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)
 - Convención contra el Soborno 497, 497₆₀
 - indicadores sociales 558-9, 559-61, 559₂
 - Quince principios para la regulación de los regímenes privados de pensiones profesionales* 537

- OCDE, países
 dependencia demográfica frente a
 dependencia del sistema en regí-
 menes 138-141, 139-141
 interacción entre estado del bien-
 estar y desempeño económico
 188-9
 gasto social 113-6, 114-5, 122
 de pensión 138-42, 139-41
 proyecciones del gasto social **128-
 32**, 129-30, 133, 128₈
- Ocio, efectos del estado del bienestar
 en el aumento 174
- oferta(s)
 competitiva 234-5
 de mano de obra, estado del bien-
 estar, efecto 174, 174₆, 175₇
 públicas iniciales (OPI) 711-12,
 713, 786g
- OIT (Oficina Internacional del Tra-
 bajo)
 Convención de Estadísticas del Tra-
 bajo 1985 562, 562₃
 indicadores
 de desempeño global 598-604,
 601-4, 599_{15,16}, 600₁₇, 601₁₈
 estadísticos 559, 562, 561
 de Trabajo Honesto 559, 562,
 561
 iniciativa de Transferencia Social
 Global 516₇₃
 normas básicas del trabajo 498
 Proyecto Social Re 351, 351₉
 Reseñas de Gastos y Resultados de
 la Protección Social (SPERs)
 105, 588
 Seguridad Social Convención de
 (norma mínima) 1952 102, 112,
 158₃, 562, 578₁₃, 608
- Okun, A.M. 169, 181₁₂
- OMS *véase* Organización Mundial de
 la Salud
- OPI (Ofertas Públicas Iniciales) 711-
 12, 713, 786g
- Organización
 para la Cooperación y el Desarrollo
 Económico *véase* OCDE
 del departamento de inversiones
 458, 458-9
 Internacional del Trabajo *véase* OIT
- Mundial de la Salud (OMS)
 esperanza de vida ajustada a la
 discapacidad (EVAD) indica-
 dor 597, 597, 597₁₄
- pagos de cupón 487-90, 489-90,
 487_{54,55}, 489₅₆
- Países Bajos
 desempleo 189
 edad de jubilación 206
 interacción entre estado del bien-
 estar y desempeño económico
 184-8
 jubilación anticipada 206
 prestaciones
 por desempleo 204
 de protección social 126
- países en desarrollo
 funciones a incluir en los siste-
 mas de protección social 103-
 4
 gasto social **116-21**
 prestaciones
 de alimentos y nutrición 104
 de educación 104
 proyecciones del gasto social
 135-6 *véase también* mercados
 emergentes; países en transi-
 ción
- países socialistas
 gasto social
 implícito 114, 116
 en pensiones 116
 prestaciones por desempleo 116
- países en transición 786g
 financiación de pensiones **508-
 16**, 510-11, 512-13, 514₇₁
- Pakistán, equidad en el consumo y
 distribución de alimentos 59-60
- Panamá
 cotizaciones a la seguridad social de
 dependientes 366
 valuación actuarial y proyecciones
 del presupuesto social 564-9
- participaciones de capital 786g
 indicadores de resultados **479-80**,
 492-4
 mercados 717-8
 valuación **481-7**, 486, 481₄₇

- pasivo
 actuarial 786g
 no financiado 786g
- Pellizzari, M. 79₉
- pensiones
 adecuación **214-7**, 215, 216, 214₂₃
 África 117
 base de cotización 367-70, 372-7
 básicas 60, 86
 Cotización de Valor Añadido (CVA) 372-7
 deuda implícita 274-8, 278, 279, 275₁₃, 277₁₄
 Estados Árabes 118
 financiación
 con impuestos o con cotizaciones 326-9
 de pensiones de la seguridad social **356-405**, 359-60, 433-8
 gasto social 116, 126-7
 Hong Kong (China) 119
 impacto del VIH/SIDA 651-8
 incidencia de cotizaciones 365-7, 365₁₁
 Latinoamérica 120-1, 365, 545
 países socialistas 116
 sostenibilidad 238
 subcontratación 364
 tipos de cotizaciones 370, 378, 371-2, 380-81
 universal 60, 86, 142
- pérdida excesiva 175-6, 176, 786g
- Perotti, R. 178
- persona(s)
 activa asegurada 786g
 asegurada 786g
 inactiva asegurada 786g
 desempleadas 786g
 empleadas 787g
- Persson, T. 182
- Perú
 cotizaciones a la seguridad social 365
 sistema de seguridad social 120
- Phelan, C. 207₂₁
- PIB (producto interior bruto) 447-8, 447₁₇, 787g
- Pierson, P. 170-1
- Pissarides, C.A. 220
- Plamondon, Pierre 33, 127, 158₁, 422, 551, 563
- planes de desarrollo nacional, inversión en apoyo **516-9**
- PMG (prima media general) 378-80, 787g
- población
 económicamente activa 787g
 efecto de transferencias sociales 56-7
 rural, subvenciones 104
- pobreza, 211-3
 absoluta 78
 economía informal 343
 Federación Rusa a fines de la década de 1990 409-10
 grupos de riesgo 211-2
 medición 77-79, 80
 de la desigualdad del ingreso 72-73, 75-77, 76
 relativa 78, 78₈
- Popper, K.R. 188
- precios, salarios, efecto 177-8
- Preker, A. 351₉
- prestación(es)
 por accidentes de trabajo
 sistemas de financiación 422
 condicionales e incondicionales 105
 de corta duración 421
 impacto del VIH/SIDA 660
 definida 787g
 por desempleo
 África 117
 Asia 119
 financiación 420-23
 Hong Kong (China) 119
 Irán 119
 niveles generosos, efecto 177
 Países Bajos 204
 países socialistas 116
 proyecciones del gasto 130
 de educación, países en desarrollo 104
 en especie 52, 56
 distintas de prestaciones monetarias 105
 familiares, África, 117
 impositivas 105

- Estados Unidos, Deducción Fiscal del Ingreso del Trabajo 199, 201, 202-3, 209, 209₂₂
 transferencias sociales 83, 209
 monetarias 52, 15-16
 de corta duración 421
 distintas de prestaciones en especie 105
 trabajo de baja remuneración y sistemas impuesto/prestación **194-205**, 198, 200, 202-3, 204
 universales 787g
 ingreso básico **413-16**, 420, 415, 416-8, 418-20
 pensiones 60, 86, 142
 régimen de pensiones de Demolandia **751-8**
 verificación
 del ingreso, efecto en incentivos al trabajo **197-205**, 200, 204
 de recursos 105, 194-5, 203-4, 219-20
véase también prestaciones en especie; prestaciones monetarias; transferencias de ingreso
 presupuestación, fórmulas 702-4
 presupuesto
 gobierno 233-4
 impacto del VIH/SIDA 664-5
 social 73-75, 256-7, 257_{5, 6,7}, 551, 555, 556-7
 impacto del VIH/SIDA 661-3
 como instrumento de planificación **563-4**, 564-9
 modelos 127
 Panamá 564-8
 Tailandia 290-4, 292-3
 prevención el riesgo 40-41, 42
 prima media general (PMG) 378-80, 787g
 privatización 225-8, 230, 231₂₅, 234₂₆
 argumentos contrarios 226-7
 proceso de Maastricht 247, 247₂₉
 productividad 787g
 producto interior bruto (PIB) 447-8, 447₁₇, 787g
 Promedio Industrial Dow Jones 479, 479, 495, 522, 479₄₅
 proporción de salarios en PIB 787g
 publicidad de pensiones, regulaciones 540
 ratio
 del beneficiario 788g
 de captación 787-8g
 de contribuyentes 788g
 demográfico 789g
 de dependencia
 demográfica combinada *véase* ratio demográfico
 del sistema 788g
 de la transferencia 788g
 de eficiencia
 fijada como meta respecto a la desigualdad 788g
 tomada como meta con respecto a la pobreza 788g
 de financiación 788g
 del gasto social (RGS) **110-12**, 158₂, 788g
 de ingreso-precio 485-7, 486, 485₅₃, 789g
 de liquidez 788g
 de recuperación 788g
 de reserva 788g
 de utilización 788g
 reaseguro
 regímenes sociales fundamentados en la comunidad 352
 sistema de seguro privado de enfermedad en Bahamas 357-9
 Red Internacional de Reguladores y Supervisores de Pensiones (RIRSP) *Quince principios para la regulación de los regímenes privados de pensiones profesionales* 537
 régimen(es)
 de cotización definida 440, 789g
 características de 378
 conversión de Chile 266, 267-9
 definición 314-5, 316-8
 impacto del VIH/SIDA 670-1
 de jubilación anticipada **205-8**
véase también regímenes de pensión
 de microseguros *véase* regímenes sociales basados en la comunidad

- nacional de cotización definida 789-90g
- de pensión
 - ciclo de vida típico del gasto 357, 359-65, 361
 - debate sobre financiación o no-financiación 55
 - dependencia demográfica y dependencia del sistema en regímenes de pensión 138-42, 139-41
 - modelo de proyección demostrando la evolución del costo de un régimen africano reciente 433-8
 - regímenes
 - contractuales privados, efecto negativo en el ahorro 175
 - de jubilación anticipada **205-8**
 - con sistema de reparto, efecto en el ahorro 175
 - véase también* regímenes de prestación definida; regímenes de cotización definida
- de prestación definida 440, 440₁, 789g
 - características 378
 - definición 314-5, 316-8
 - Estados Unidos 207
 - impacto del VIH/SIDA 651-8
 - Latinoamérica 120
- profesionales, contexto regulador **536-45**
- público de pensiones 790g
- sociales basados en la comunidad 285, 343
 - brecha de recuperación 351
 - cobertura 308, 348
 - deficiencias en la gestión 347, 347₇
 - desequilibrio financiero sistémico 348, 349-50, 351, 348₈
 - deuda incobrable, problema de 346
 - de la economía informal **343-52**, 345₆, 347₇
 - «muro de la pobreza» 347-8
 - provisión para atención sanitaria 345-52, 345₆, 347₇
 - reaseguro considerado 352
- regla de solidaridad financiera 790g
- reglamentación de la protección del empleo, efecto sobre el desempleo, 177
- regulaciones
 - bancarias 549
 - requisitos de capital 548
 - del mercado de valores 443, 545-6
- Reino Unido
 - cotizaciones a la seguridad social 366-7
 - Crédito Familiar 199
 - Departamento
 - de Actuarios del Gobierno (DAG), 534
 - de Trabajo y Pensiones (DTP) 533
 - desempleo 189, 191-2
 - Ley de Seguridad Social 1980 533
 - Oficina Nacional de Balances (ONB) 535
 - prestaciones de protección social 126
- reintegrante 790g
- relaciones industriales, jubilación anticipada, relación 207
- rendimiento de bonos 487-90, 489, 490, 487_{54,55}, 489₅₆
- República Sudafricana
 - concepto básico de ingreso 414
 - pensión básica universal 60, 142
- requisitos de préstamos del sector público 254
- reserva(s) 790g
 - de contingencia de protección social 402, 403₁₃, 457-8
 - de la protección social
 - administración **451-459**
 - financiación a largo plazo frente a reservas transitorias 452-8
 - fondos de pensiones 453-7, 455
 - herramientas analíticas de investigación **478-90**, 479₄₃
 - puntos de referencia de tasas de rendimiento 476-7
 - reservas de contingencia 402, 403₁₃, 457-8
- de seguridad social
 - criterios de gestión de activos en la práctica **462-78**

- estrategias de inversión **490-503**
- fórmulas para el cálculo 703-4
- inversión **439-525**
- organización institucional 458, 458-9
- principios básicos de inversión **459-62**
- régimen con sistema de reparto 402, 403₁₃
- reto de la internacionalización de **242-8**
- sistemas de financiación **423-6**, 424, 426-8
- Revisión del Gasto y Resultados de la Protección Social (SPER) 105, 588, 790g
- RGS (Ratio el Gasto Social) **110-12**, 158₂, 788g
- riesgo
 - asegurable 42
 - definición 42
 - de gestión, sistemas de seguridad social operados por el Estado 534
 - inversión 465-72, 472-3
 - moral 790g
 - estado del bienestar 173, 180, 181, 173₄
- RIRSP (Red Internacional de Reguladores y Supervisores de Pensiones) *Quince principios para la reglamentación de los regímenes privados de pensiones profesionales* 537
- Rodrik, D. 182
- Rofman, R. 544
- Romer, P.M. 180
- Rossi, N. 181
- Ruigrok, W. 243
- Rust, J. 207₂₁
- Rutkowski, M. 409
- Sachs, J.D. 242
- Sala-i-Martin, X. 195-7
- salario(s)
 - precios, efecto 178
 - de reserva 174, 177, 174₅, 790g
- saldo(s)
 - actuarial 679g
 - fórmulas para calcular 703-4
- Samuel, L. 528
- Samuelson, P.A. 383
- Sargent, T.J. 177
- Sauerborn, R. 60
- Scarpetta, S. 206, 207-8, 207₁₉
- SCN *véase* Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas
- SCS *véase* Sistema de Contabilidad Social
- Schinasi, G.J. 504₆₆
- Schleifer, A. 226-7
- Scholz, Wolfgang 31, 70, 72₆, 127, 158₁, 339, 555, 556, 563
- sector
 - formal 790g
 - informal 790g
 - público
 - enfoque de costo de transacción 225
 - gobernanza **220-7**
 - subcontratación de actividades al sector privado 225-6, 230, 231₂₅, 234₂₆
- seguridad social 790-1g
- seguro
 - de desempleo 219
 - impacto del VIH/SIDA 659-60
 - de enfermedad
 - ejercicio de seguro social de enfermedad en Demolandia **759-64**
 - Estados Unidos 207
 - Medicare 207
 - ordenamiento de reaseguro en Bahamas 357-9
 - privado 352-4
 - Suiza 353
- privado obligatorio
 - contexto regulador **536-45**
 - regulación(es)
 - financiera 538-40
 - de la publicidad 540
- social
 - ámbito material del término 62
 - asequibilidad **99-100**, **237-48**, 239, 245, 246
 - clasificación de funciones 106-7
 - cobertura 289-300, 291
 - contabilidad *véase* contabilidad social

- contexto
 - contable de un régimen nacional **551-62**, 552-5, 556-7, 559-61
 - regulador 536
- deficiencias
 - del gobierno **230-7**, 231²⁵, 234₂₆
 - redistributivas 230-1, 231²⁵, 234₂₆
- definición 39-40, 51, **62-64**, **102-5**
- derechos sin tener en cuenta la necesidad 86
- despilfarro 220
- efecto en la distribución del ingreso 55, **72-88**, 76, 80, 81, 83, 85, 85
- ejercicio de Demolandia **734-40**
- elementos componentes 62-63
- estadísticas **558-62**
- estado casi maduro 122, 125, 156
- estimación de niveles mínimos de formal **95**, 96-8
- fallos del mercado **227-32**
- financiación en Francia 322, 322-5
- fuentes de financiación 258, 285, 319-29, 321
- gobernanza eficiente del sector público **220-7**
- impacto del VIH/SIDA 651-60
- indicadores de resultados **570-604**, 571^{7,8}
- instituciones gobernantes 63, 105
- instrumentos internacionales globales **423-6**, 424, 426-8
- internacionalización, reto **242-8**
- lista mínima de necesidades y funciones 103-4
- maduración del gasto social 121-3, 123-5, 156
- madurez demográfica 122-3
- marco jurídico e instrumentos **530-49**
- métodos de entrega 258
- necesidad de 180
- prestaciones por función 125, 126
- provisión del sector público o del privado **227-37**
- servicios de sanidad 86
- Tailandia 290-4, 291, 292-3
- vencimiento de la prestación 123
- véase también* sistema nacional de protección social (SNPS); estado del bienestar
- selección adversa 180, 222, 180₁₁
- servicios sanitarios 86
- África 117
- características del mercado 335-6
- China 353, 354-6
- cobertura en Tailandia 290-4, 291
- combinación sector público-privado en la financiación 338
- economía informal no llega a recibir 342
- Estados Unidos y China comparados 354-6
- expansión durante las décadas de 1960 y 1970 179
- financiación de prestaciones **331-56**
- gasto
 - en países seleccionados 596
 - social 127, 130-1
- gestión financiera 339
- impacto del VIH/SIDA 658-9
- indicador de esperanza de vida ajustado a la discapacidad (EVAD) 597-8, 597₁₄
- instrumentos utilizados en la financiación 339, 339-41
- métodos de pago 336-7
- propuestas de un seguro nacional de enfermedad en Ghana 294, 294-9
- proyecciones del gasto 130-1, 131₉
- regímenes fundamentados en la comunidad 345-52, 345₆, 347₇
- seguro
 - de enfermedad fundamentado en la comunidad en Uganda 345, 346, 347₇
 - privado 352-4
- sistemas nacionales de financiación de atención sanitaria **337-43**, 338, 339-41, 343-5
- sesgo de género
- Pakistán 60

- Shatz, H.J. 242
 Shin, D.-M 284
 Shleifer, A. 226-7
 Shumpeter, Joseph A. 450₂₄
 SIDA *véase* VIH/SIDA, pandemia
 sindicatos
 efecto «de dentro-de fuera» agrava-
 do por poderosos 178, 178₁₀
 poder de negociación 178
 Singapur
 gasto social 119
 Sinn, H.W. 181
 sistema(s)
 de Ahorro Obligatorio de Jubilación
 (AOJ) 311, 353
 de contabilidad social (SCS) 68,
 556-7, 791g
 de cuentas institucionales 73-75
 de Cuentas Nacionales de las Na-
 ciones Unidas (SCN) 68
 prestaciones sociales públicas
 254, 255-6, 254₂
 sistema de contabilidad social
 (SCS) conexiones 557
 Europeo de Estadísticas Integradas
 de Protección Social (ESSPROS)
 62, 102-5, 555, 791g
 de financiación
 aplicación de diferentes tipos
 330, 332-4
 colectiva 312-3
 consideraciones de política 430-
 1, 432
 cuidados de larga duración 422-3
 definición 304-5, 791g
 equilibrio actuarial y nivel de fi-
 nanciación 214-9
 Francia 322, 322-5
 fundamentado en la comunidad
 343
 con impuestos o con cotizacio-
 nes de regímenes obligatorios
 de pensión 326-9
 instrumentos internacionales
 423-6, 424, 426-8
 normas 311-4
 objetivos 305-7
 pensiones de seguridad social
 356-405, 359-60, 433-7
 prestación(es)
 por accidentes de trabajo 422
 de atención sanitaria 331-56
 monetarias de corta duración
 421
 regla
 de equidad intergeneracional
 313-4
 de solidaridad financiera 312,
 312₅
 tamaño del grupo cubierto 308-9,
 310-11
 nacional de protección social
 (SNPS) 62, 63
 Alemania 67, 69
 arquitectura financiera 65-70, 69
 contexto
 contable 556-7
 legal e instrumentos 530-49
 definición 62, 63
 efectos del ingreso 72-88, 76, 80,
 81, 83, 85, 85
 flujo de fondos 66-68, 67, 69
 funciones 64, 64-65
 gasto en protección social
 gobernanza 528
 financiera 529
 indicadores de resultados 112,
 550
 interacción con la economía 163-
 252, 164, 165₁
 Lituania 1998, 70, 71
 origen de los recursos de finan-
 ciación 65-66
 pautas
 de desarrollo 121-3, 123-5
 estructurales 123, 125, 125
 revisiones del gasto y resultados
 584-604
 tendencias del gasto 112-23, 113,
 114, 115, 122, 113₄
 véase también sistemas de pro-
 tección operados por el Esta-
 do; estado del bienestar
 de prima escalonada 791g
 de protección operados por el Es-
 tado
 auditorías y control 534
 contexto regulador 532-6

- véase también* sistema nacional de protección social (SNPS) de reparto 380-1, 381
 debate sobre dotación de fondos o sistema de reparto 382-92
 efecto de los regímenes en el ahorro 175
 fijación de tasas 402-5
 fórmula 379-80
 reservas de contingencia 402, 403₁₃
- Slemrod, J. 176
- Smeeding, T.M. 58, 58, 86, 190
- Smith, Adam 227
- Snowder, D.J. 178₁₀
- SNPS *véase* sistema nacional de protección social
- Spence, A.M. 222
- SPERs (Reseñas del Gasto y Resultados en la Protección Social) 105, 588, 790g
- Standard & Poor's, índices 479
- Standing, G. 416, 416-8, 414₁₅
- Stiglitz, J.E. 222, 225, 228, 176₈, 286-9
- Suecia
 desempleo 189
 interacción entre el estado del bienestar y los resultados económicos 184-8
 prestaciones de seguridad social 126
- Suiza
 prestaciones de protección social 126
 seguro de enfermedad 353
- Summers, L. 178
- supervisión de pensiones 544-5
- Tabellini, G. 182
- Tailandia
 presupuesto social 290-4, 292-3
 protección social 290-4, 291, 292-3
 régimen de atención sanitaria 290-4, 291
- Tamburini, G. 571₈
- Tanzi, V. 283₁₆
- tasa(s)
 de cobertura 791g
 de costo 791g
 de cotización 791g
 social, fórmulas de cálculo 704-5
 de dependencia de la vejez *véase* ratio demográfico
 de eficiencia
 fijada como meta respecto a la desigualdad 81-82, 83
 tomada como meta con respecto a la pobreza 81-82, 83
 de pobreza 78, 79, 80, 412, 791g
 medida de la eficiencia de la transferencia para cerrar **79-82, 81**
 de reinversión 791g
 de sistema de reparto 791g
 de sustitución 791-2g
 de la prestación 791g
 techo de cotización 792g
- Ter Rele, H. 240
- Teulings, C.N. 173, 227
- Thompson, L. 238
- Tirole, J. 226, 231₂₅, 234₂₆
- Titmuss, Richard 63, 167
- Tobin, «q» 783g
- Togo, gasto social 117
- Tommasi, D. 573₁₀
- trabajadores independientes, cotizaciones
 para pensión 365
 a la seguridad social 266-7
 voluntarias 365, 366
- trabajo 792g
- trampa
 del desempleo 194, 197, 203, 219
 de la pobreza 203, 408
- transferencias
 de ingreso
 en especie 52, 56-57
 monetarias 52, 56-57
 prestaciones de seguros 52-53, 54-55
 ratio entre sector privado y sector público en los Estados Unidos 1935-80 58, 58
- tipos 52
 de sistemas informales **59-61**
 transferencias formales e informales 55, 56, 58, 61, 284-5

- sociales 41
 asequibilidad **99-100**, **237-48**,
 239, 245, 246
 derechos sin tener en cuenta la
 necesidad 86
 descuentos fiscales y subvencio-
 nes 83, 209
 efecto(s)
 de ingreso de los sistemas na-
 cionales 55, **72-88**, 76, 80,
 81, 83, 85, 85
 en la población 56-57
 eficiencia 86-8, 99-100, **222-7**
 estimación del nivel global nor-
 mal **88-89**, 89-92, **93-5**, 88,₁₀,
 93,₁₁, 94,₁₂
 estrategia de movilización de re-
 cursos 289-300
 evidencia factual sobre los efec-
 tos redistributivos **83-88**, 84,
 85
 fallos del mercado **227-32**
 fuentes de financiación 258, 285,
 319-29, 321
 fundamentadas en la comunidad
 285, 308
 ineficientes 87, 112, 220-1
 medición de la eficiencia 72, **79-**
 82, 81, 72,₆
 movilización de recursos **283-**
 300
 niveles normales y debate de ase-
 quibilidad **99-100**
 servicios sanitarios 86
 transferencias
 formales e informales 55, 56,
 58, 61, 284-5
 de ingreso *véase* transferencias
 de ingreso
- tributación
 efecto en el ingreso 174
 incentivos al trabajo 220
 pérdida de peso muerto (excesiva)
 175-6, 176
 tipos impositivos medios efectivos
 (TIME) 244, 245, 246, 244,₂₇
 trabajo de baja remuneración y sis-
 temas de impuestos/prestaciones
 194-205 198, 200, 202-3, 204
- Tsuru, K. 415
- Turquía, cotizaciones a la seguridad
 social 367
- Uganda, seguro de enfermedad fun-
 damentado en la comunidad 346,
 347,₇
- Ulgenerk, E. 512-13
- Unión Europea
 EUROSTAT indicadores sociales
 104, 558
 indicadores de desempeño 585,
 585-8
- Uruguay, sistemas de seguridad social
 120
- Useem, M. 537
- vacío de desigualdad 792g
 del Valle Borraez, C. 509,₆₉
- valor intrínseco 792g
- valoración del capital constituyente
 792g
- valuación
 activos del fondo de pensiones 540
 actuarial
 como instrumento de planifica-
 ción **563-4**, 564-9
 Panamá 569
 equidad **481-7**, 486, 481,₄₇
 flujos de caja futuros 482-7
 de participaciones
 balance general 481-2, 481
 ratio precio-ganancias 485-7, 486
- van de Meerendonk, Arthur 32, 230,
 183,₁₃
- van Hagen, J. 450,₂₁
- van Tulder, R. 243
- Van Waarden, F. 168-9
- vejez
 transferencias sociales
 formales 61
 informales 59
 véase también jubilados
- vencimiento de la prestación 123
- verificación de recursos, crítica 408
- VIH/SIDA, pandemia
 impacto en el régimen nacional de
 protección social 143
 informe temático sobre gestión de
 las consecuencias financieras
 641-671

Vishny, R.W. 227

Vittas, D. 520, 519₇₄

von Steyn, J.H. 450₂₁

Vos, K. de 206

Williamson, O.E. 224, 225

Wise, D. 206, 207

Wood, A. 242

Zedillo, Informe 425

Zeira, J. 182

Zlaoui, L. 512-13

Este libro aborda el desafío de como diseñar unos sistemas de protección social que sean eficaces y equitativos.

En el mismo se muestra como pueden obtenerse y administrarse recursos para financiar las transferencias que pueden ayudar a mitigar la inseguridad del ingreso y la pobreza, en el marco de una concepción nacional de protección social. Ayuda al lector a analizar las consecuencias económicas, fiscales y financieras de sistemas alternativos de financiación de la protección social.

En cada uno de los capítulos de esta obra se incluyen ejemplos que se dan con frecuencia en la vida real, vinculados con la teoría, además de cuestiones prácticas en esta materia.

ISBN 84-8417-227-9



9 788484 172277