

MERCADOS DEL TRABAJO Y COBERTURA PREVISIONAL

AUGUSTO IGLESIAS*

1. Comentarios preliminares

Muy buenos días. Deseo agradecer a FIAP y ASOFONDOS por la invitación a participar en este seminario, que me parece oportuno y necesario. Las reformas de las últimas dos décadas a los programas de pensiones en América Latina han mejorado sustancialmente la situación de la seguridad social en esta región del mundo. Sin embargo, y a pesar del enorme avance que se ha registrado, las reformas están siendo cuestionadas y los países que aún no las han hecho tienen severas dudas en seguir los pasos de quienes los han precedido.

¿Qué ha pasado? En parte, es evidente que existen algunos aspectos de los nuevos programas de capitalización individual que es necesario perfeccionar, en muchos casos hay que modificar el régimen de inversión de los fondos de pensiones; hay que generar incentivos para una mayor competencia; hay que mejorar el diseño de los beneficios; etc. Con todo, pienso que las críticas se explican más por un cambio importante en el clima político y económico en el que se están discutiendo las reformas a los sistemas de pensión en América Latina respecto a la situación de diez años atrás. Los vientos están soplando hoy en otra dirección. Por lo mismo, pienso que el principal desafío que enfrentan los nuevos sistemas de pensiones es asegurar su viabilidad futura. La cuestión central no es hoy el perfecciona-

* Ingeniero comercial con mención en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile; Master en Economía, Universidad de California, Los Ángeles, Estados Unidos. En la actualidad es socio y director de PrimAmérica Consultores. En el área docente ha ejercido como profesor de Economía en varias instituciones académicas. Autor de varias publicaciones sobre temas económicos y de fondos de pensiones.

miento a aspectos de diseño más detallado de los programas de capitalización (que, como he señalado, son también importantes y no deben ser olvidados), sino que la necesidad de convencer a una nueva generación de políticos y a la opinión pública respecto de los beneficios de las reformas y de la importancia de consolidar lo hecho. Esto obliga a todos quienes participamos en el debate de reformas a renovar la discusión respecto a qué es lo que se gana al introducir programas de capitalización dentro de los sistemas previsionales y a establecer con mucha claridad cuáles son los límites de las reformas y cuáles son los problemas que el establecimiento de planes de capitalización individual no ayuda a resolver.

El objetivo principal de mi presentación es esbozar un modelo de análisis que ayude a entender, primero, la forma en que el mercado del trabajo interactúa con los resultados de un sistema previsional y, luego, cómo la estructura óptima del sistema de pensiones que sea mejor para un país depende muy estrechamente de las características del mercado del trabajo.

2. El problema

Tal como nos recordó Estelle James esta mañana, los sistemas previsionales tienen tres objetivos principales: son herramientas de ahorro obligado para la vejez; son herramientas o instrumentos para dar protección económica contra los riesgos de invalidez y muerte; y son también una herramienta para dar protección a los ancianos e inválidos pobres, quienes pierden su capacidad de trabajo sin ahorros suficientes que les permitan financiar una pensión y sin tener acceso a otra forma de protección social.

Hay dos grandes categorías de programas previsionales que permiten cumplir con estos objetivos: programas no contributivos, que se financian con recursos generales del presupuesto; y programas contributivos –o de ahorro obligado– que se financian principalmente con aportes de los propios trabajadores y sus empleadores. Si usamos el modelo de pilares del Banco Mundial para clasificar los distintos programas previsionales, diríamos que los programas no contributivos dan forma al “primer pilar” de los sistemas previsionales, y que los programas contributivos, al “segundo y tercer pilar”, según se trate de programas mandatos o voluntarios.

En América Latina los programas previsionales contributivos cubren aproximadamente al 50% de la población (aunque la situación es distinta entre países. Ver Cuadro N° 1). Esto significa que aproximadamente el 50% de la población que hoy es económicamente activa en la región no va a recibir pensiones de los sistemas de capitalización individual o de los sistemas tradicionales de reparto.

Cuadro N° 1
COBERTURA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

País	Año	Masa salarial cubierta / PIB %	Cotizantes/Fuerza de trabajo %	Cotizantes/PEA %
Argentina	1995	23,0	53,0	39,0
Bolivia	1992	7,1	11,7	9,4
Brasil	1996	17,0	36,0	31,0
Chile	1995	40,0	61,7	43,0
Colombia	1995	9,8	33,0	27,0
Costa Rica	1996	30,3	47,0	35,0
Rep. Domin.	1988	—	11,5	9,0
Ecuador	1995	5,4	26,0	24,9
El Salvador	1996	12,6	26,2	25,0
Guatemala	1995	15,0	28,9	24,0
Honduras	1994	12,5	24,0	20,0
Jamaica	1989	—	39,0	33,0
México	1997	12,1	30,0	31,0
Nicaragua	1996	25,0	13,6	13,0
Panamá	1996	32,0	50,0	31,0
Paraguay	1997	4,4	31,0	29,0
Perú	1997	—	20,0	16,0
Uruguay	1995	23,1	78,0	78,0
Venezuela	1990	—	34,2	30,0

Fuente: Paredes e Iglesias, 2004.

Sin embargo, al menos una parte de los individuos que aparecen como “no cubiertos” por programas contributivos tiene igualmente “protección social”, pues reciben beneficios de los programas no contributivos que existen en muchos países o corresponden a mujeres que están cubiertas por la pensión de su marido (o por pensiones de sobrevivencia en caso que el esposo muera) y porque, de ser pobres, reciben beneficios de programas no contributivos que existen en muchos países. De hecho, en la charla anterior, Fabio Bertranou nos mostró que en muchos países de la región la cober-

tura de los programas no contributivos es relevante (ver Cuadro N° 2). Por ejemplo, en el caso de Costa Rica y Chile, los programas no contributivos le dan cobertura aproximadamente a un 22% de la población. Si sumamos a este porcentaje el 50% de cobertura de los programas contributivos, concluimos que en estos países la seguridad social cubre a aproximadamente el 75% de la población.

Por otra parte, en el grupo de ancianos e inválidos no cubiertos por la seguridad social se incluye a individuos que no necesitan estos programas pues o, no son pobres, o tienen acceso a otras formas de protección social “privadas” –redes de apoyo familiar y comunitario– que sustituyen a los programas regulados por el Estado.

Cuadro N° 2
POBLACIÓN QUE RECIBE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS (PNC)
2000-2001(*)

País	Total beneficiarios PNC (1)	Total beneficiarios PNC vejez (2)	(2) / (1) %	Beneficiarios de PNC como porcentaje del total de beneficiarios de pensión (incluyendo programas contributivos)
Argentina	350.660	40.152	11,5	10,1
Chile	358.813	165.373	46,1	22,6
Costa Rica	76.009	46.597	61,3	31,2
Uruguay	64.053	18.515	28,9	9,0

(*) Argentina y Costa Rica: año 2000; Chile y Uruguay: año 2001.

Fuente: Bertranou, Van Ginneken, Solorio (2004).

Con todo, podemos sostener que en muchos países de América Latina entre un cuarto y un quinto de la población enfrenta la vejez o la incapacidad de trabajo con medios económicos precarios. Es claro entonces que estamos frente a un problema que debe ser materia de preocupación.

Hay tres hipótesis principales para explicar este resultado. En primer lugar, el bajo crecimiento económico en muchas de las economías de la región durante los últimos años, que se traduciría en altas tasas de desempleo y, consecuentemente, en una baja densidad de cotizaciones. Una segunda hipótesis es la influencia de ciertas características del mercado del trabajo sobre la cobertura.

Una tercera hipótesis pone énfasis en la influencia que pueden tener las características del sistema previsional sobre los niveles de cobertura. En las secciones siguientes voy a centrar mis comentarios en estas últimas dos hipótesis.

3. Sistemas previsionales y mercado del trabajo

El ahorro previsional mandado no tiene liquidez; los individuos no pueden disponer del mismo sino hasta el momento de su retiro, y generalmente solo en la forma de una pensión. Esto significa que, desde la perspectiva de los individuos, a igual retorno esperado e igual tratamiento tributario, el ahorro previsional mandado siempre será una alternativa de ahorro inferior en comparación a otras formas de ahorro más líquidas, incluso para el financiamiento de una pensión. De esta forma, para que la recaudación de contribuciones previsionales sea efectiva, no basta con imponer un mandato a cotizar; al mismo tiempo debe existir un agente de retención de dichas cotizaciones, rol que cumplen, por excelencia, los empleadores. En consecuencia, la distribución entre empleos formales e informales es un determinante principal de la cobertura de los programas previsionales contributivos y mandados: a mayor empleo formal en la economía, mayor es la cobertura esperada de los programas contributivos; a mayor empleo informal, menor es la cobertura de dichos programas. Desde esta perspectiva, el contrato de trabajo resulta un determinante clave de la cobertura previsional. De echo, en América Latina, los resultados de cobertura observados para los programas de pensiones contributivos son totalmente consistentes con la distribución del empleo entre sectores formales e informales (ver Cuadro N° 3).

Cuadro N° 3
AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA DEL EMPLEO URBANO (%)

Año	Sector informal	Sector formal
1990	42,8	57,2
1995	46,1	53,9
2000	46,9	53,1
2002	46,5	53,5
2003	46,7	53,3

Fuente: CEPAL, 2004.

Existe también otra serie de variables, muchas de ellas relacionadas a las características del mercado del trabajo, que también impactan sobre los niveles de cobertura (ver Cuadro N° 4 donde se resume el resultado de algunos estudios para el caso chileno que han intentado medir la influencia de distintas variables sobre el nivel de cobertura de los programas previsionales contributivos. En el cuadro se indica también –cualitativamente– la fuerza de la influencia relativa de cada variable).

Cuadro N° 4
VARIABLES QUE INFLUYEN EN DEMANDA POR COBERTURA DE
PROGRAMAS PREVISIONALES CONTRIBUTIVOS

Condiciones del entorno	Características del sistema previsional
Nivel del ingreso : +++	Restricciones de liquidez para el ahorro previsional : +++
Empleo formal : +++	Nivel de tasa de cotización : ++
Nivel de salario mínimo : +++	Comisiones : +
Estabilidad de ingresos (y empleo) : ++	Costos transacción : +
Restricciones al crédito : ++	Pensiones mínimas : +
Educación : ++	Tasa de retorno : N.A.
Interacción con otros programas sociales : ++	
Impuestos a la renta : +	
Edad : +	

Fuente: Paredes e Iglesias (2004), sobre la base de distintos estudios.

En particular, el nivel de ingreso de las personas aparece como un determinante principal de la cobertura de sistemas contributivos: a mayor nivel de ingreso per cápita, mayores son los niveles de cobertura de los sistemas previsionales, y viceversa. La estabilidad de los ingresos y el empleo también influye sobre la cobertura: ingresos y empleos estables permiten al individuo planificar mejor su consumo y disminuyen los costos de mantener ahorro en una forma poco líquida (que, como hemos dicho, es una característica del ahorro previsional).

El nivel de salario mínimo parece tener un impacto negativo sobre la cobertura: a mayor nivel de salario mínimo menores son los niveles de cobertura y a menor nivel de salario mínimo mayores son los niveles de cobertura. La existencia o no de restricciones al

crédito también tiene una relación importante: mientras más difícil sea acceder al crédito, menor será la demanda por cobertura previsional, pues las personas preferirán hacer su ahorro en formas más líquidas que el ahorro previsional, de las que puedan disponer en caso de emergencia.

Así como la estructura del mercado del trabajo influye sobre los niveles de cobertura de los distintos programas previsionales, el diseño de estos programas también puede tener efectos sobre la organización y desempeño del mercado del trabajo. De esta forma, la distribución del trabajo entre sectores formales e informales de la economía no es completamente independiente de las características del sistema previsional. La regla general es la siguiente: a mayor costo y menores beneficios percibidos de los programas de pensiones contributivos, mayor incentivo va a haber para la informalidad laboral (pues disminuye la demanda por cobertura y, además, se encarece el factor trabajo). Además, a mayores beneficios de los programas no contributivos, también va a haber mayor incentivo a la informalidad (pues disminuye la demanda por cobertura en los programas contributivos).

Reconociendo esta relación, algunos proponentes de los sistemas de capitalización han señalado que las reformas permitirían mejorar la cobertura previsional, pues los nuevos programas con reservas financieras y cuentas individuales podrían financiar iguales (o mejores beneficios) a menor costo y, además, al establecerse un vínculo entre las contribuciones que se pagan a la seguridad social y los beneficios que se reciben de la misma, las personas perciben las cotizaciones previsionales menos como un impuesto al trabajo y más como un beneficio propio.

En mi opinión, la evidencia disponible muestra que, efectivamente la creación de sistemas de capitalización ha permitido reducir el componente impuesto de las cotizaciones previsionales, y que ello ha estimulado una mayor cobertura. Así, un par de estudios para el caso chileno (Torche y Wagner, 1997; y Edwards y Cox, 2002) argumentan que, luego de la reforma, por lo menos el 50% de la cotización previsional ya no sería considerada como impuesto por las personas. En un estudio para el caso argentino otros autores (Colina, Ronconi y Tommasi, 2002) muestran que la credibilidad de las instituciones ha afectado sustancialmente los niveles de cobertura, y que la credibilidad de las instituciones depende de la probabilidad que las personas le asignaban a recibir la pensión. Al

respecto, después de la reforma previsional, las personas le asignan mucha mayor probabilidad a recibir la pensión que en el sistema antiguo.

Otros estudios, también para el caso chileno que miden directamente el impacto de la reforma previsional en dicho país sobre los niveles de empleo y salarios, controlado por el efecto de otras variables que podrían también estar influyendo al mismo tiempo sobre los resultados.

Es sugerente que todos estos estudios concluyan, sin excepción, que la creación de un sistema de capitalización individual aumentó los niveles de empleo en el sector formal y aumentó los niveles de salario en los sectores formales e informales de la economía, lo que debería traducirse en una mayor cobertura previsional (ver Cuadro N° 5).

Cuadro N° 5

EFFECTOS DE LAS REFORMAS A LAS PENSIONES SOBRE LA COBERTURA

- Holzmann (1996): resultados son consistentes con la afirmación que el cambio a un sistema de capitalización y el establecer un vínculo directo entre cotizaciones y beneficios, tiene impacto positivo en los mercados del trabajo.
- Packard (2001): cuentas individuales aumentan gradualmente el % de la PEA que contribuye a los sistemas de pensiones.
- Edwards / Cox (2002, 2003): reforma (incluyendo menor impto.):
 - Caída en las tasa de desempleo (Chile).
 - Aumento de la demanda por trabajo y participación (Chile).
 - Mayor permanencia en la fuerza de trabajo (Chile).
- Corbo / Schmidt-Hebbel (2003): asociados a la reforma en Chile:
 - Empleo total creció entre 1,3% y 3,7%.
 - Empleo en el sector formal creció entre 3,2% y 7,6%.
 - Empleo en el sector informal cayó entre 1,1% y 1,3%.

Aunque tanto la argumentación conceptual como la evidencia empírica permiten sostener que la creación de sistemas de capitalización deberían mejorar la cobertura previsional, es importante señalar también que la magnitud de dicho impacto no parece ser muy significativo. Esto se explicaría pues, aunque luego de la reforma los individuos ya no consideren las cotizaciones previsionales totalmente como un impuesto, el ahorro previsional mandado sigue

siendo una alternativa “inferior” frente a otras formas más líquidas de ahorro, lo que mantiene un incentivo para evadir el mandato previsional. Además, tal como hemos dicho, existen muchos factores, distintos a las características del sistema de pensiones, que influyen en la demanda por cobertura previsional.

Los sistemas previsionales también tienen efectos sobre el mercado del trabajo a través de otros mecanismos. Por ejemplo, la existencia de una edad de retiro obligatoria; la posibilidad de recibir una pensión y seguir trabajando; los incentivos al retiro anticipado; las eventuales diferencias en las reglas de pensión para trabajadores que se desempeñen en distintos sectores de la economía, todos estos son elementos que influyen sobre los niveles de empleo y salarios.

4. Resultados del mercado del trabajo y calidad de la cobertura de programas de pensiones contributivos

Haré ahora algunos comentarios referidos al impacto que tiene el desempeño del mercado del trabajo sobre el nivel de beneficios que ofrecen los programas de pensiones contributivos.

En todos los sistemas contributivos de pensiones, sean estos de capitalización o de reparto, la historia laboral de los trabajadores importa. En los sistemas de pensiones tradicionales de América Latina, la historia laboral importaba porque el nivel de la pensión dependía del número de años de cotización y, en muchos casos, del nivel de los salarios recibidos durante los últimos años de vida laboral del trabajador. De esta forma, menos años de cotización y menores salarios promedios en los años más próximos a la fecha de pensión, significaban menores pensiones. Por otra parte, en los nuevos sistemas de capitalización la historia laboral también importa pues el saldo acumulado en la cuenta individual depende del número de años de cotización, de la distribución de las cotizaciones en el tiempo, y del nivel de los salarios sobre los cuales se pagó cotizaciones.

Como nos decía Fabio Bertranou hace algunos minutos, durante los últimos años se observan cambios de importancia en la organización y el funcionamiento de los mercados del trabajo en América Latina. En particular, la rotación de las personas entre trabajos en el sector formal y el sector informal ha ido subiendo. Por ejemplo,

en el caso de Chile, la tasa de movilidad total ha subido desde 38,1% en el bienio 1992-1994 hasta 42,5% en el bienio 2000-2002 (con un máximo de 44,5% en el bienio 1998-2000, ver Cuadro N° 6. Este fenómeno va acompañado de una menor estabilidad en los empleos (la duración promedio de los contratos disminuye) y de una mayor duración de los períodos de desempleo, todo lo cual se traduce en que el número de “lagunas” previsionales –períodos durante los cuales las personas no pagan cotizaciones a los sistemas previsionales–, aumente. Al mismo tiempo, existe alguna evidencia que muestra que las personas están entrando a la fuerza de trabajo formal a una edad cada vez más avanzada, lo que disminuye el número de años durante los cuales se acumulará ahorro previsional.

Cuadro N° 6

CHILE: TASA DE MOVILIDAD TOTAL (PORCENTAJES)

Bienio	Movilidad PET*
1992-1994	38,1
1994-1996	40,1
1996-1998	42,7
1998-2000	44,5
2000-2002	42,5

*Población en edad de trabajar

Fuente: Quintanilla, 2004.

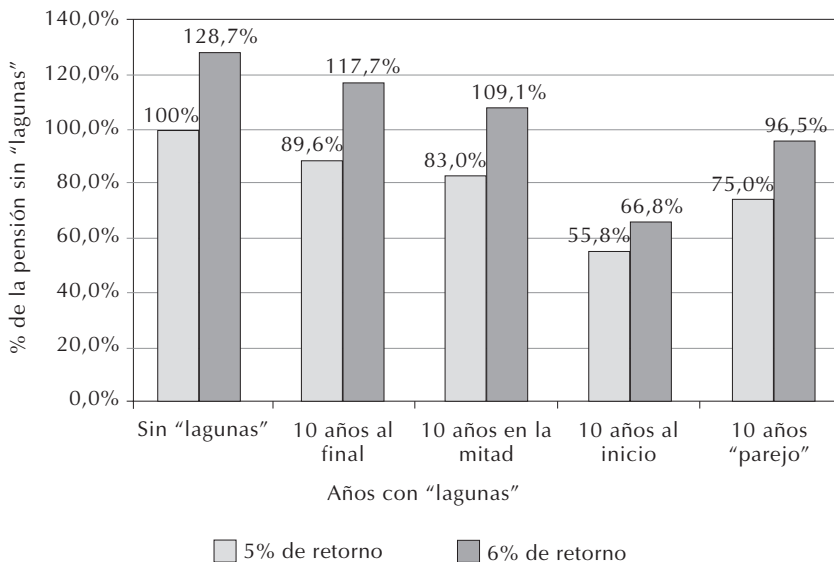
En el caso particular de los nuevos sistemas de capitalización individual, ¿cuál es el impacto sobre las pensiones de las “lagunas” previsionales y del atraso en la edad a la cual se empieza a pagar cotizaciones?

En el Gráfico N° 1 se muestra el nivel de pensión que obtendría un cotizante que hace ahorro previsional durante toda su vida, sin “lagunas”, comparado con el de un individuo que deja de cotizar los diez años al final de su vida laboral; con el de un individuo que deja de cotizar diez años en el medio de su vida laboral; con el de un individuo que no cotiza durante los primeros diez años de su vida laboral; y con el de un individuo que no cotiza durante 10 años, los que se distribuyen en forma pareja durante toda su vida.

Si no existen “lagunas de cotizaciones”, el valor de referencia de la pensión es 100,0. El mismo individuo, si dejara de cotizar los diez últimos años, recibiría una pensión de 89,6. Si dejara de cotizar diez años en la mitad de la vida laboral, su pensión sería de 83,0. Si dejara de cotizar los diez años al comienzo de la vida laboral, la pensión es de 55,8. Si estuviera, en promedio, 10 años desempleado durante toda la vida y el desempleo se distribuyera en forma “pareja”, la pensión sería de 75,0.

Estos resultados ilustran claramente la estrecha relación que existe entre historias laborales y niveles de pensión en el contexto de un sistema de capitalización. Aunque mayores tasas de retorno de la inversión de los fondos de pensiones podrían compensar, en parte, el impacto de las “lagunas” previsionales, la influencia de estas sobre la pensión es muy significativa, especialmente si se producen al comienzo de la vida laboral. Por

Gráfico N° 1
EFECTO DE LAS “LAGUNAS” PREVISIONALES
(COTIZANTE CON SALARIO PROMEDIO)



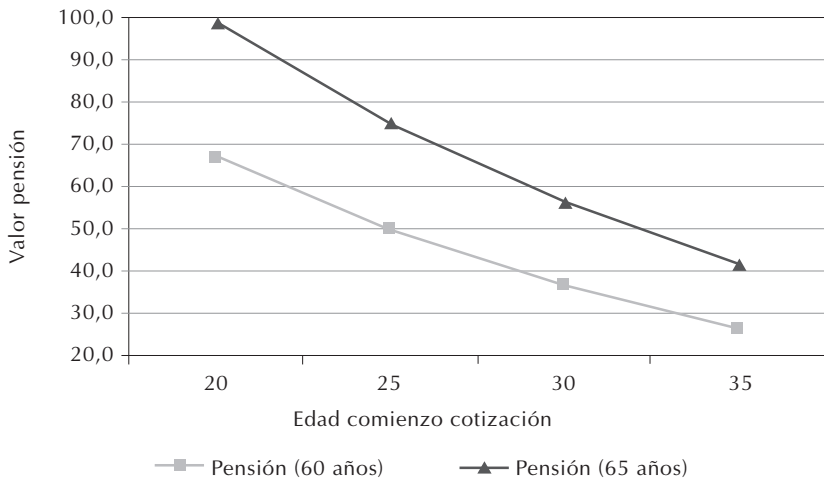
Supuestos: Afiliado comienza a cotizar a los 25 años.
Edad de pensión: 65 años hombres, esposa dos años menor.
Tasa de descuento CN: 3,5% (RV85).
Fuente: PrimAmérica Consultores.

ejemplo, en el caso de un trabajador que comienza a cotizar tarde, a los 30 años de edad, ni siquiera un punto de mayor tasa de retorno acumulada durante su vida activa alcanza a compensar el impacto negativo sobre la pensión de la “laguna” previsional al comienzo de su vida laboral.

Otro ejercicio nos sirve para contar una historia similar. En el Gráfico N° 2 se muestra el nivel de pensiones que obtendría un individuo según cual sea la edad a la que comienza a hacer cotizaciones previsionales y la edad a la que se pensione. Se observa que la pensión cae fuertemente al postergarse la edad de comienzo de cotizaciones; así, el valor para una persona que comienza a cotizar a los 35 años es aproximadamente un 40% de la pensión de quien comienza a cotizar a los 20 años. Por supuesto, la pensión también cae si la persona adelanta la edad de retiro. En promedio, retirarse a los 60 años en vez de a los 65 años significa una caída de 35% en el monto de la pensión.

Gráfico N° 2

PENSIONES A DIFERENTES AÑOS DE INICIO DE LA COTIZACIÓN



Supuestos: Base Pensión=100, corresponde a afiliado que cotiza desde los 20 a los 65 años de edad.

Cotizante hombre, esposa dos años menor.

Rentabilidad real anual de los fondos 5%.

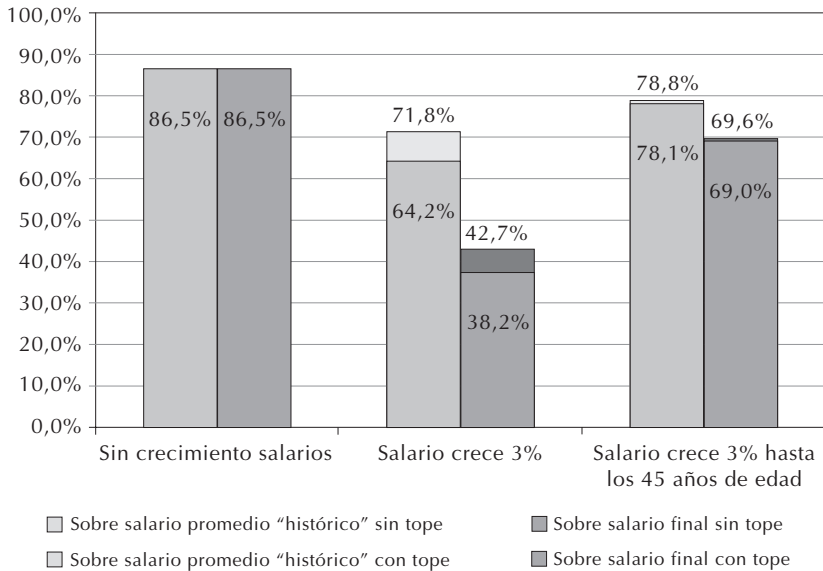
Tasa de Descuento CN: 3,5% (RV85).

Fuente: PrimAmérica Consultores.

Las pensiones en un sistema de capitalización también se ven afectadas por la forma en que el salario que recibe una persona cambia en el tiempo. Por ejemplo, un individuo cuyo salario crezca constantemente en el tiempo (y no haga ahorro previsional voluntario) podrá financiar una pensión que, como porcentaje de sus últimos salarios, es relativamente baja, en comparación al caso de un individuo cuyo salario no crece, o el de un individuo crece solo durante parte de su vida activa (estas diferencias se acentúan si es que el trabajador cotiza solo por parte del salario, ver Gráfico N° 3).

En consecuencia, el desempleo juvenil, los períodos prolongados de “lagunas” previsionales, el retiro anticipado de la fuerza de trabajo, y el perfil de salarios imponentes en el tiempo, son condiciones que tienen una influencia significativa en los resultados de un sistema de capitalización.

Gráfico N° 3
TASAS DE REEMPLAZO
 (COTIZANTE CON SALARIO DE 58,3% DEL SALARIO TOPE)



Supuestos: Afiliado comienza a cotizar a los 25 años.
Edad de Pensión: 65 años hombres, esposa dos años menor.
 Rentabilidad real anual de los fondos 5%.
 Tasa de Descuento CN: 3,5% (RV85).
 Fuente: PrimAmérica Consultores.

5. Mercado del trabajo y cobertura de programas no contributivos

Como resultado del desempeño y características del mercado del trabajo –los que comentamos hace unos minutos– es posible que en muchos países latinoamericanos las pensiones que obtengan algunos grupos de los sistemas contributivos sean insuficientes para protegerlos de la pobreza. Esto significará que la demanda por programas de pensiones no contributivos aumente en el tiempo.

Frente a este hecho, es muy importante evaluar cuidadosamente el diseño y operación de los programas de pensión no contributiva. Es evidente que asegurar una buena cobertura previsional para los más pobres debe ser un objetivo prioritario de los sistemas de seguridad social. Para ello, se deben diseñar los programas no contributivos de tal forma que los recursos fiscales destinados a su financiamiento se ocupen precisamente en apoyar a los ancianos e inválidos más necesitados, y no se malgasten en subsidiar a individuos que pueden financiar sus propias pensiones o que tienen acceso a otras formas de protección previsional.

Al respecto, valen algunas observaciones generales. En primer lugar, existe bastante evidencia en el sentido que los trabajadores informales hacen ahorro previsional, aunque en forma distinta al ahorro previsional mandado que hemos estado comentando con anterioridad. Por lo tanto, una expansión descuidada de los programas de pensiones no contributivos podría inducir la sustitución de otras formas alternativas de protección social, sin que aumente el bienestar de sus beneficiarios, pero con un significativo costo fiscal.

En segundo lugar, existe alguna evidencia que, en América Latina, los ancianos son menos pobres que la población más joven. En otras palabras, la proporción de pobres entre los ancianos es menor en casi todos los países de América Latina que la proporción de pobres en el resto de la población. Dadas las importantes restricciones fiscales en todos los países y la fuerte competencia por recursos públicos para distintos programas sociales, esta realidad obliga a tener extremo cuidado en el diseño de los planes de pensiones no contributivos. En particular, se debe hacer esfuerzos por focalizar el gasto respectivo en aquellos ancianos e inválidos que, además de no estar cubiertos por los programas

contributivos, son realmente pobres y están en una verdadera situación de desamparo social. Desde esta perspectiva, pienso que los programas de pensiones no contributivos de carácter “universal” (que benefician a toda la población de ancianos e inválidos, garantizándoles un piso mínimo de ingreso) son una solución menos conveniente que los programas de pensiones no contributivos con “prueba de ingreso”, que benefician solo a quienes demuestren ser pobres.

6. Conclusiones para la política previsional

Aunque las reformas que establecieron sistemas de capitalización individual en América Latina han tenido un impacto positivo sobre la cobertura previsional, queda aún mucho camino por recorrer para dar protección social efectiva a todos quienes la necesitan. En particular, aún no se han resuelto los problemas previsionales de al menos una parte de los trabajadores informales, ni tampoco los problemas previsionales que se originan por causa de mercados del trabajo más inestables e imperfectos.

Revertir o detener el proceso de reformas a los programas de pensiones contributivos no ayuda en nada a resolver este problema, cuyo origen, como hemos señalado reiteradamente, se encuentra principalmente en las condiciones económicas del país y del mercado del trabajo, y no en las características del sistema de pensiones. Por lo mismo, me parecen equivocadas las propuestas que pretenden resolver los problemas de cobertura debilitando los nuevos sistemas de capitalización.

¿Qué hacer, entonces? En los minutos que me quedan mencionaré muy brevemente distintas propuestas que podrían contribuir a aumentar la cobertura de los sistemas previsionales en América Latina.

El crecimiento económico es un determinante principal de la cobertura. Crecimiento sostenido significa mayor ingreso; mayor estabilidad en empleos e ingreso; mayor formalidad laboral; y expansión en el acceso al crédito, todos ellos cambios que contribuyen a mejorar la cobertura. En consecuencia, adoptar políticas que promueven el desarrollo económico es el primer ingrediente de la solución al problema de la cobertura previsional.

Además, se debe avanzar en reducir los costos de formalización de la actividad económica y de los contratos laborales. En la mayoría de los países de nuestra región la formación de empresas se ve desincentivada por una copiosa variedad de normas legales, exigencias tributarias y trámites burocráticos. Al mismo tiempo, es frecuente que la legislación laboral suba los costos de contratación por la existencia de trabas para el despido, normas ineficientes de negociación colectiva, obligación de adoptar esquemas de salario que no están asociados a la productividad, y salarios mínimos fijados a niveles que no guardan relación con las condiciones del mercado laboral. Todos estos “incentivos” a la informalidad laboral dificultan la extensión de la cobertura previsional. Al mismo tiempo, es necesario eliminar las distorsiones que desincentiven el empleo en la tercera edad y el empleo de los más jóvenes en el sector formal de la economía.

Es también absolutamente necesario mejorar el diseño de los programas de pensiones no contributivos (el “primer pilar” de los sistemas previsionales) y, en algunos casos, extender su cobertura. Al respecto, comparto totalmente el comentario de Fabio Bertrano: resulta difícil entender por qué, si un cuarto de la población de nuestro continente depende de los programas de pensiones no contributivas para enfrentar la vejez o la invalidez, durante los últimos años se haya hecho tan poco por perfeccionarlos y desarrollarlos. Sin embargo, el fortalecimiento de los programas de “primer pilar” debe ir acompañado por el fortalecimiento de los nuevos programas de capitalización individual. Para evitar que quienes tienen capacidad de ahorro previsional durante su vida activa terminen demandando ayuda fiscal llegado el momento del retiro, es muy importante consolidar y perfeccionar las reformas que crearon los programas de capitalización.

Existen también algunas formas de incentivar el ahorro previsional de los más pobres y de los trabajadores independientes, en primer lugar, sugiero analizar la posibilidad de establecer subsidios a las cotizaciones previsionales de los trabajadores de más bajos ingresos (que no se benefician de los incentivos tributarios a las cotizaciones). El costo de un programa de este tipo puede ser inferior al costo de programas de pensiones no contributivos de carácter universal. Además, se necesita perfeccionar los incentivos tributarios para las cotizaciones previsionales que hacen los trabajadores independientes (sin contrato de trabajo). De hecho, en muchos países de América Latina los trabajadores independientes no están autori-

zados a deducir de su base imponible las cotizaciones previsionales lo que, unido a la iliquidez del ahorro previsional, son razones suficientes para explicar su muy baja densidad de cotizaciones.

Finalmente, se deben buscar formas para dar liquidez al ahorro no financiero que acumulan quienes se pensionan. Por ejemplo, es probable que la mayor parte de la riqueza de un trabajador de mayor edad esté en la forma de una vivienda propia. A través de sistemas conocidos como “hipotecas revertidas” se abre la posibilidad de licuar ese activo y obtener un flujo de ingresos, pero conservando el uso de la vivienda, lo que representa una alternativa muy atractiva para este grupo de la población.

En resumen, para extender la cobertura previsional resulta necesario, antes que nada, fortalecer el crecimiento económico y el empleo en el sector formal de la economía. Al mismo tiempo, se puede mejorar la calidad de la protección social en nuestros países por la vía de perfeccionar y fortalecer los programas de pensiones no contributivos (o de “primer pilar”), y crear mejores incentivos para el ahorro previsional.