

# ALTERNATIVAS DE DISEÑO PARA PROGRAMAS DE PENSIÓN SOCIAL

ROBERT PALACIOS<sup>1</sup>

Déjenme agradecer a Guillermo Arthur de la FIAP y también a la Asociación Búlgara de Fondos de Pensiones por invitarme a participar en este importante Conferencia.

Hoy hablaré de “Pensiones Sociales”, que definiré como trasferencias de dinero no contributivas para las personas de la tercera edad. Discutiré distintos tipos de diseño de pensiones sociales y cómo se relacionan con las pensiones pagadas por los esquemas de pensión contributivos y de capitalización.

Mi presentación estará dividida en cuatro partes. Primero, argumentaré que las pensiones sociales son un tema importante, debido a una significativa brecha de cobertura de los sistemas de pensiones contributivos. Después, discutiré el rol que juegan hoy las pensiones sociales. En la tercera parte de mi presentación analizaré algunos aspectos del diseño de las pensiones sociales. Finalmente, haré algunos comentarios sobre el rol futuro de las pensiones sociales, tratando de pensar estas pensiones no contributivas de un modo integrado, tomando en cuenta los esquemas contributivos y cómo estos van a evolucionar en el futuro.

## La brecha de cobertura

Esta presentación está motivada en el hecho de que existe una “brecha de cobertura previsional” en el mundo. Casi todos los

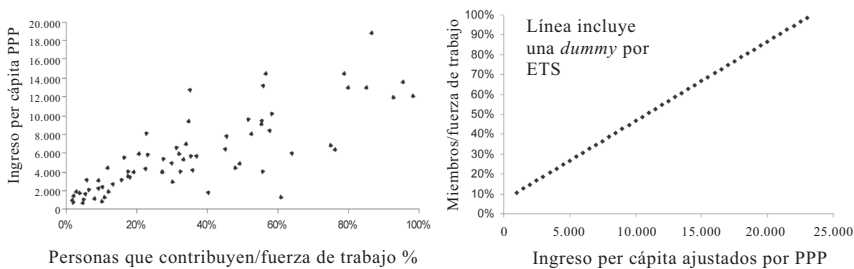
---

<sup>1</sup> Economista senior de pensiones en el Departamento de Protección Social, Banco Mundial.

países presentan una cobertura previsional obligatoria para los trabajadores del sector formal; sin embargo, después de muchas décadas de operación de los sistemas de pensiones contributivos, encontramos que en muchos países la cobertura previsional no ha aumentado. En una de las presentaciones de ayer, Augusto Iglesias argumentó que resulta muy difícil hacer cumplir la obligación de participar a los trabajadores informales en un sistema de pensiones contributivo, y por lo tanto, la cobertura de estos sistemas depende no tanto de sus características, sino que más bien de la composición de la fuerza de trabajo. Debería añadir que para ciertos grupos de trabajadores, particularmente trabajadores de muy bajos ingresos de países pobres, los ahorros obligatorios para la jubilación pueden no tener sentido.

Aunque existe muy poca evidencia de que la cobertura se afecta por la naturaleza de los planes de pensiones (es decir, si son de capitalización o no), existe, sin embargo, una fuerte correlación entre cobertura y nivel de ingreso per cápita. El Gráfico N° 1 resume los datos más recientes que hemos recopilado en el Banco Mundial sobre este punto. A la izquierda verán un gráfico de puntos que muestra que existe una correlación positiva entre la razón de contribuyentes a fuerza de trabajo e ingreso per cápita. Aunque existen *outliers* (valores extremos) en esta relación, no hay países de ingreso bajo o medio que tengan cobertura universal.

**Gráfico N° 1**  
“LA BRECHA DE COBERTURA” DE LARGO PLAZO



El patrón global de cobertura/ingreso sugiere que se necesitará un largo tiempo para que las tasas de cobertura aumenten en los países en desarrollo.

*Fuente:* Elaboración del autor.

Al lado derecho del Gráfico N° 1 encontramos una línea de regresión que muestra la relación entre ingreso per cápita y cobertura (que toma en cuenta también una variable dicotómica para las economías en transición socialista, ya que las economías de Europa del Este y la antigua Unión Soviética tienden a tener tasas de cobertura aproximadamente 16 puntos porcentuales mayores que otras economías con el mismo nivel de ingreso. Sin embargo, en estas economías de transición socialista esas tasas de cobertura han caído desde niveles artificialmente altos –debo decirlo– a aquellos que se habrían predicho de acuerdo a sus niveles de ingreso).

Utilizando estos resultados podemos predecir bastante bien cuál será el nivel de cobertura de un país, sabiendo solo cuál es su ingreso per cápita. Así, en la mayoría de los países va a tomar mucho tiempo (dependiendo de sus tasas de crecimiento) alcanzar la cobertura universal de los planes de pensión contributivos.

Otra cosa que sabemos es que la cobertura también está relacionada con la distribución del ingreso: la parte más baja de la distribución del ingreso tiene menos cobertura que la parte más alta. En el Gráfico N° 2 se presenta la situación de tres países. Aun cuando sus tasas de cobertura total son diferentes, en los tres casos los quintiles de ingreso más bajos tienen tasas de cobertura menores que los quintiles más ricos.

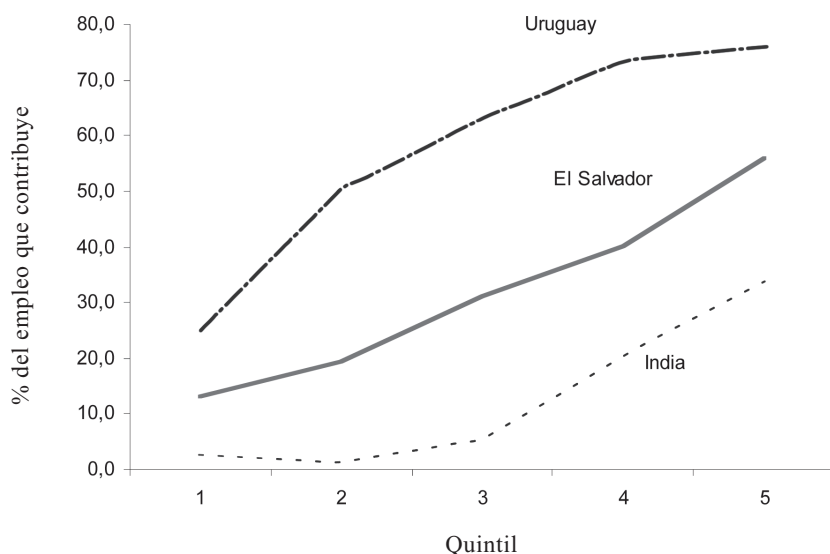
En resumen, la cobertura es menor en los países de menor ingreso y, dentro de un país, es menor para la gente de menor ingreso. Estos son hechos en los que deberíamos pensar.

### **Opciones de política para hacer frente a la brecha de cobertura**

Una forma de resolver el problema de la brecha de cobertura, que se ha intentado por más o menos los últimos cuarenta años, es encontrar maneras de aumentar la cobertura de los planes de pensiones contributivos existentes. Las posibles soluciones incluyen cambios en el diseño de los sistemas para reducir los costos y mejorar los beneficios, así como cambios en las reglas del mercado del trabajo para incentivar la participación en el sector

formal. Sin embargo, aunque estos cambios se pueden hacer (y deberían hacerse), la experiencia muestra que van a tener un impacto marginal sobre la tasa de cobertura total.

**Gráfico N° 2**  
LA BRECHA DE COBERTURA DE LARGO PLAZO



Fuente: Elaboración del autor.

Un enfoque diferente es establecer planes contributivos paralelos diseñados específicamente para los trabajadores del sector informal. Este es un camino que hemos visto en América Latina y algunas otras regiones del mundo. Por ejemplo, México tiene un programa que subsidia las contribuciones previsionales voluntarias de los trabajadores del sector informal (*matching contributions*).

Existe un tercer enfoque para lidiar con la brecha de cobertura, que discutiré hoy, el cual consiste en introducir o expandir los programas de pensiones no contributivos, o sociales.

## **El rol de las pensiones sociales**

En un trabajo reciente de mi coautoría, se describe una amplia variedad de programas de pensiones sociales. El tamaño es una dimensión relevante de estos programas. Existen programas de pensión social muy grandes, como los de Sudáfrica o Nueva Zelanda, que pagan un beneficio sustancial a casi toda la población de la tercera edad, así como también existen programas focalizados muy pequeños, como el de Estados Unidos, que solo paga un pequeño beneficio al 1% de la población de adultos mayores.

¿Son los grandes programas de pensión social una opción para los países en desarrollo? Quienes proponen planes de pensión social dicen que esta es la única forma de hacer frente a la brecha de cobertura en el corto plazo, porque es el único instrumento que se puede usar para pagar algún tipo de pensión a los adultos mayores que existe actualmente (o a quienes alcanzarán la tercera edad pronto). Existe algo de verdad en esta afirmación. Toma mucho tiempo expandir o establecer un plan de pensión contributivo. Más aún, estos sistemas también necesitan mucho tiempo para madurar; por ejemplo, en un plan de pensiones de contribuciones definidas, se necesitan años de contribuciones para acumular ahorros que puedan financiar pensiones razonables.

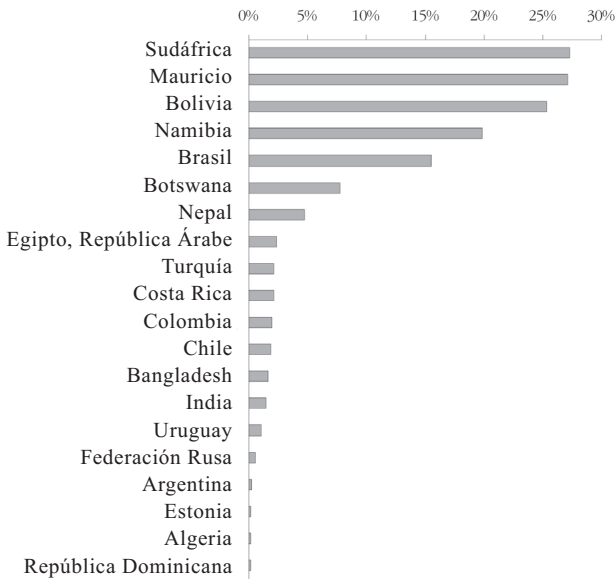
Sin embargo, un problema es que introducir o expandir planes de pensión social puede tener costos fiscales importantes y por lo tanto, existen *trade-offs* fiscales involucrados. Si las pensiones se van a pagar directamente con el presupuesto público, será a expensas de otros programas. Existe también el tema de la distorsión (en las decisiones de participación en el mercado laboral y de ahorros personales) que puede aparecer al entregarle a las personas este tipo de transferencia de dinero. Desafortunadamente, no ha habido suficiente investigación para mostrar qué tipo de efectos en el comportamiento tienen este tipo de planes de pensión social. Así, la literatura entrega una orientación muy limitada frente a los escenarios que enfrentan los que hacen y diseñan la política.

## **El tamaño de los programas de pensión social**

Para medir el tamaño de los planes de pensión social hemos creado un índice que resulta de multiplicar la razón entre los beneficios

de la pensión social y el ingreso per cápita por la razón entre los beneficiarios de la pensión social y el número de adultos mayores del país. De manera que, si todos los adultos mayores del país reciben una pensión social igual al 100% del ingreso per cápita, este índice entregaría 1 ó 100% (véase Gráfico N° 3).

**Gráfico N° 3**  
PENSIONES SOCIALES-SU ROL HOY



Las barras para cada país muestran la razón de la pensión social al ingreso per cápita por la razón del número de receptores al número de adultos mayores. Muchos países (por ejemplo, India, Chile, Kenya) están introduciendo o expandiendo pensiones sociales.

*Fuente:* Elaboración del autor.

Los resultados muestran que existen varios países que tienen programas de pensión social de gran tamaño. Los casos más notables son Sudáfrica, Mauricio, Bolivia, Namibia y Brasil. Pero existen muchos otros que, para cerrar la brecha de cobertura, están considerando ahora utilizar las pensiones sociales como la característica principal de sus sistemas de pensión respectivos. Un ejemplo es India. En Chile la pensión social se ha incrementado

dramáticamente. Kenya está planeando introducir un programa de pensión social.

## **Diseño de un programa de pensión social**

Una vez que se ha tomado la decisión de introducir un programa de pensión social (o de expandir el ya existente), es necesario observar cuidadosamente los parámetros del programa respectivo. Haré algunos comentarios acerca de los tres parámetros más críticos: edades de elegibilidad, niveles de beneficios, y *tests* de ingresos.

### **Edad de elegibilidad**

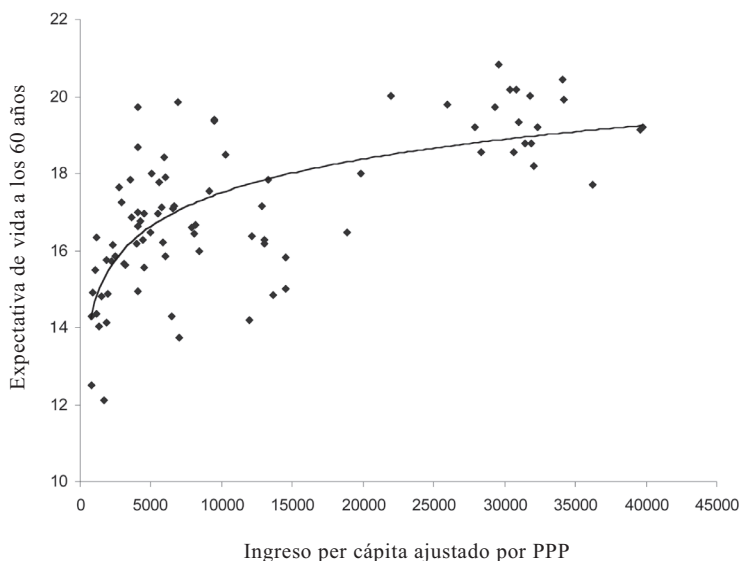
Desde la perspectiva de productividad económica y la salud, las edades tienen implicancias muy distintas en los diferentes países. La edad de 60 años en Senegal es muy distinta a la de Bulgaria, la que, a su vez, es muy distinta a la edad de 60 años en Estados Unidos. De hecho, existe amplia evidencia de una relación positiva entre la expectativa de vida a la edad de 60 años y el ingreso per cápita (véase Gráfico N° 4).

Así, si las pensiones sociales se van a pagar con la condición de un descenso permanente de la productividad durante el ciclo de vida, la edad a la que deben empezar los pagos debería ser diferente en distintos países dependiendo de la condición de salud y de productividad de los adultos mayores. Esto significa que existe la instancia para países pobres de tener edades de elegibilidad menores, lo que refleja el hecho de que tener 60 años en estos países significa una situación económica mucho más difícil que tener 60 años en un país desarrollado.

Otro factor que debe tenerse en cuenta cuando se decide la edad de elegibilidad para una pensión social es la edad de elegibilidad en el plan de pensiones contributivo. Aun cuando ambas edades deberían estar coordinadas, en muchos países sucede que las edades de jubilación de los sistemas de pensión contributivos están establecidas en los mismos niveles desde hace muchos años, aunque la expectativa de vida se ha estado incrementando rápidamente. De hecho, lo que se observa es un conjunto de

edades de jubilación de planes contributivos que se explica muy poco por la expectativa de vida en aquellos países (véase Gráfico N° 5)<sup>2</sup>. Dado que el objetivo de las pensiones sociales es ayudar a las personas cuya productividad está en descenso y se convertirán en pobres sin este beneficio, la edad de elegibilidad debería depender de cuándo esta condición ocurra, que puede ser en una edad distinta a la edad legal del sistema contributivo de pensiones.

**Gráfico N° 4**  
PARÁMETROS-EDAD DE ELEGIBILIDAD



La salud y la productividad de los adultos mayores será menor en países pobres y para los más pobre dentro de un país

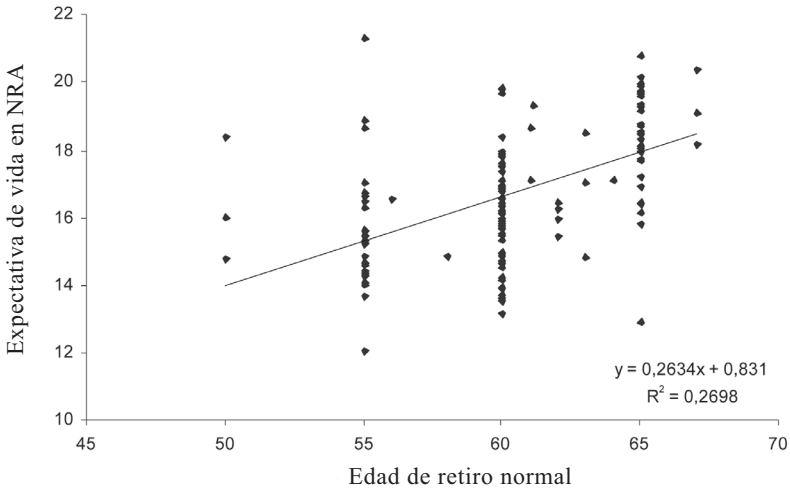
Sin embargo, más países están introduciendo este vínculo.

*Fuente:* Elaboración del autor.

<sup>2</sup> Un creciente número de países está introduciendo este tipo de vinculación debido a la adopción de planes de pensión de contribución definida. Si se permite que las rentas vitalicias se determinen de una manera actuarialmente justa, entonces la edad de retiro se encuentra efectivamente indexada a la expectativa de vida. Además, algunos países con esquemas previsionales contributivos de reparto, están vinculando la edad de retiro con la expectativa de vida.



**Gráfico N° 5**  
PARÁMETROS-EDAD DE ELEGIBILIDAD



Fuente: Elaboración del autor.

Mientras que la edad de elegibilidad de las pensiones sociales debería estar coordinada con la de los planes por contribuciones, a menudo estos últimos no están atados a la expectativa de vida.

Sin embargo, la mayoría de los países están introduciendo este vínculo.

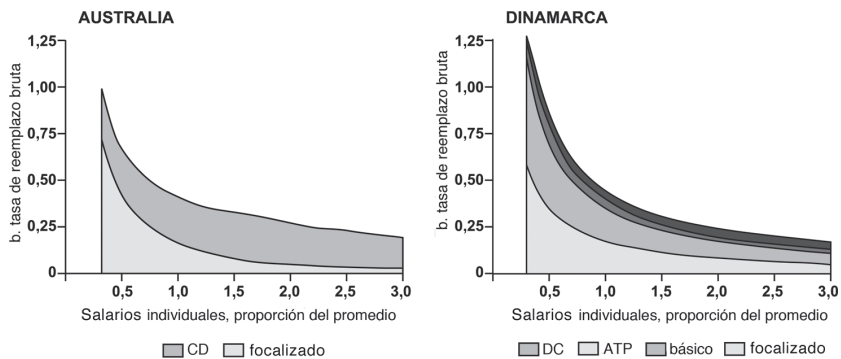
Por último, la edad de elegibilidad de ambos tipos de programas puede ser flexible mientras se ajusten los beneficios en una proporción actuarialmente justa. Esto significa que el monto de beneficio debería ajustarse dependiendo de la edad a la que se empieza a recibir. Si, por ejemplo, la edad de elegibilidad de una pensión social se establece a los 65 años, una persona puede empezar a recibir beneficios a los 60, siempre que el beneficio se reduzca en un monto actuarialmente justo, o una persona puede decidir empezar a recibir el beneficio a los 67 años, pero este debe incrementarse en una proporción justa actuarialmente. Esta misma condición debería aplicarse también a los planes de pensión contributivos (de hecho, un plan de pensión de contribuciones definidas tiene esta característica).

## Niveles de beneficios

El nivel de beneficios de un programa de pensión social debería establecerse observando este programa en conjunto con los niveles de beneficio esperados del plan de pensiones contributivo.

Recientemente, Edward Whitehouse (OCDE) ha creado un conjunto de planes de reemplazo comparables para los distintos componentes de los sistemas de pensiones en varios países, que nos ayuda a pensar más claramente sobre cuáles son los objetivos de los sistemas de pensiones.

**Gráfico N° 6**  
PARÁMETROS-NIVELES DE BENEFICIO



Fuente: Elaboración del autor.

Los niveles de beneficio deberían diseñarse con los componentes de contribuciones y de pensión social integrados en los objetivos.

En el Gráfico N° 6 se puede ver la tasa de reemplazo total (pensión/salarios) de acuerdo al nivel de ingreso de los trabajadores de dos países diferentes, Australia y Dinamarca. Por ejemplo, un trabajador de salario promedio en Australia –esta es una persona que durante su carrera completa ha ganado el salario promedio– tiene una tasa de reemplazo total de alrededor de 48%, mientras que un trabajador con un salario del 50% del promedio tiene una tasa de reemplazo total del 80% (el mismo trabajador en Dinamarca tendría una tasa de reemplazo de casi el

100%). A partir del gráfico podemos ver también qué porción de la pensión total proviene del plan contributivo y qué porción proviene del plan de pensión social.

Utilizando esta clase de mediciones, que muestran el impacto de cada componente del sistema de pensiones, los responsables de la política pueden decidir mejor el objetivo de la pensión social.

### **Tests de ingreso**

Aunque las pensiones sociales no están hechas para ayudar a los ricos, resulta que varios países pagan esta pensión a todos los residentes de 60 o 65 años. Ejemplos de esto son Nueva Zelanda, Mauricio, Botswana y Brunei.

Brunei (que es un país muy pequeño) es un caso interesante, ya que el Sultán de Brunei, que es uno de los hombres más ricos del mundo, tiene el derecho de recibir un beneficio universal uniforme del plan de pensión social.

Un argumento a favor de las “pensiones universales” es que administrativamente es más fácil pagar un beneficio uniforme a todos quienes alcancen cierta edad, que calcular los ingresos de las personas (y pagar el beneficio solo a los más pobres). Por supuesto, la otra cara de la moneda es que más personas recibirán el beneficio (y esto tiene un costo monetario) y que el impacto redistributivo del programa se debilitará.

En Nueva Zelanda, donde se paga una pensión universal a todas las personas de 60 años y más, esto se puede enfrentar a través del sistema de impuestos al ingreso ya que tienen un impuesto al ingreso extenso y por lo tanto, recuperan algo de los pagos de pensiones a través de un impuesto progresivo al ingreso. Pero los países de ingresos más bajos y medios tienen sistemas de impuestos al ingreso muy débiles y no capturan a la mayoría de la población dentro en sus planes.

Una alternativa es introducir una compensación al monto de pensión dependiendo del nivel de ingreso del individuo. Sin embargo, por razones similares, puede resultar muy difícil medir

los ingresos de las personas, lo que hace que esta solución sea muy difícil de implementar.

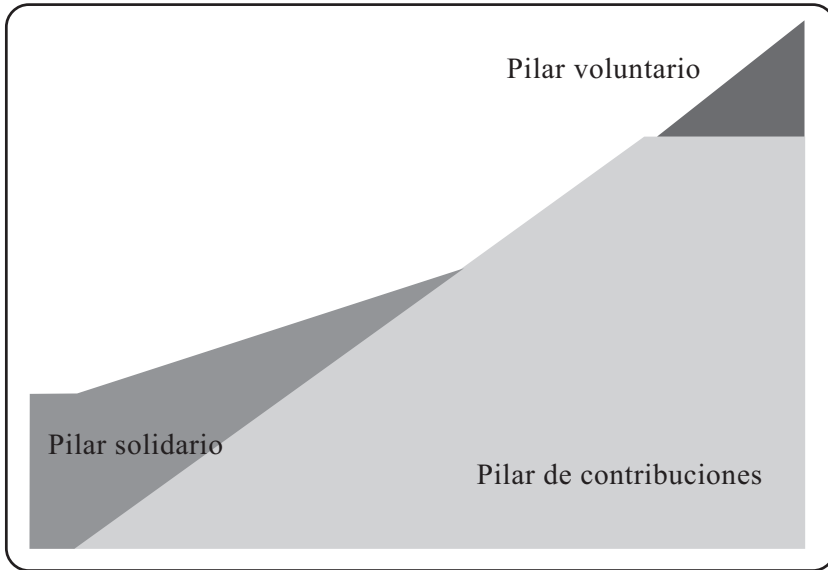
Otra alternativa que se está probando en varios países es un *test* de pensión, que es más fácil de administrar. Bajo este esquema el monto de la pensión social se reduce en la misma proporción de la pensión contributiva (u otras pensiones) que reciba el individuo. Dado que las pensiones contributivas son mucho más fáciles de identificar, este esquema parece más fácil de implementar. Sin embargo, también enfrenta dos problemas. El primero es que al ignorar el ingreso que no proviene de las pensiones, las pensiones sociales no se entregarán solo a la población que es el objetivo principal del programa. El segundo es que puede reducir los incentivos a cotizar al plan contributivo.

Sabemos que el comportamiento de las personas en relación a la jubilación se afecta en cierto grado por cuánto de cada dólar extra por el que trabajan va a impuestos en la jubilación. Por lo tanto, la focalización es una característica deseable de un programa de pensión social, dado que ayuda a mantener las tasas de impuesto en un nivel bajo. Valdés-Prieto muestra que la política tributaria óptima es consistente con tener un impuesto marginal al ingreso decreciente para los trabajadores más productivos, y la focalización ayuda a que esto ocurra. Por el contrario, si todos reciben beneficios universales uniformes, serán necesarios más impuestos para financiarlos.

Un ejemplo reciente de un “*test* de pensión” para focalizar las pensiones sociales, es la propuesta reciente de una nueva “pensión solidaria” en Chile. El Gráfico N° 7 resume cómo trabajaría el esquema propuesto. El área 2 muestra la tasa de reemplazo del plan contributivo, el área 1 muestra la “pensión solidaria”. En el nivel más bajo de ingreso, la “pensión solidaria” constituye la mayoría de la pensión total; a medida que el nivel de pensión contributiva aumenta, el monto de la “pensión solidaria” disminuye; y en algún nivel de la pensión contributiva, la “pensión solidaria” se vuelve cero. Por lo tanto, habrá personas que solo reciban una “pensión solidaria”; otras recibirán una “pensión solidaria” reducida más pensión contributiva; y algunas recibirán solo pensión contributiva (tanto voluntaria como obligatoria).

Puede observarse que el sistema propuesto resulta en una tasa de impuesto marginal menor a niveles de pensión contributiva mayores. De acuerdo a la teoría, este es un diseño eficiente.

**Gráfico N° 7**  
REFORMA CHILENA



*Fuente:* Elaboración del autor.

### **Política dinámica de pensión social**

Ahora voy a tocar el tema de cómo un programa de pensión social debería estar integrado a la política de pensiones.

La mayoría de los países de altos ingresos de la OCDE ya han tomado la decisión de cuál es el rol de las pensiones contributivas versus las pensiones sociales en sus respectivos programas de pensiones. Sin embargo, sus decisiones no han sido las mismas en todos los casos. Por ejemplo, Nueva Zelanda tomó hace 100 años la decisión de tener un gran programa de pensión social no contributivo, que paga beneficios a los 60 años de edad, financiado a partir de rentas generales. Recientemente, reafirmaron esta

decisión con el 97% de la población rechazando la idea de introducir un plan de pensiones contributivo obligatorio. Alemania, Italia y Estados Unidos tienen cobertura casi universal y también tomaron las decisiones de política en cuanto al rol y los tamaños relativos de los programas de pensión contributivo y no contributivo.

Pero este no es el caso de países de ingresos bajos y medios que aún tienen sistemas de pensiones con baja cobertura y deben decidir el rol de los programas contributivos y sociales. Algunos países ya han empezado a tomar estas decisiones. La introducción de las pensiones sociales en Bolivia, solo hace una década, fue un gran cambio en la política general de pensiones del país. La decisión reciente de Chile de expandir el programa de pensión social también va en esta dirección. Sin embargo, como dijimos, este es un asunto no resuelto para la mayoría de estos países.

Quisiera decir que las decisiones óptimas sobre el rol y el tamaño de los programas de pensión contributivos y no contributivos dependen de las condiciones iniciales y que la política de pensiones debería adaptarse a través del tiempo a medida que se desarrolla el plan de pensiones contributivo. Para ilustrar esta idea comenzaré por dividir el mundo en cuatro grupos de países (véase Gráfico N° 8):

- (i) *Países de bajos ingresos (PBI)*. Tienen bajo los US\$ 4.500 de ingreso per cápita, con aproximadamente 17% de cobertura y son países jóvenes (medido por la razón de personas jóvenes a adultos mayores).
- (ii) *Países de ingreso medio (PIM)*. Son países un poco mayores y tienen tasas de cobertura más altas (en promedio, aproximadamente 50%).
- (iii) *Países de ingresos altos (PIA)*. Tienen tasas de cobertura altas (90%), ingreso per cápita de más de US\$ 15.000 y una política de pensión que está en estado estacionario.
- (iv) *Economías en transición socialista (ETS)*. Las establezco en una categoría distinta por razones que explicaré en un momento. Existe un rango muy amplio de ETS en términos de nivel de ingreso, cobertura y condiciones iniciales. Lo que tienen en común es que sus tasas de cobertura, que fueron muy

altas en el pasado, están cayendo. Por lo tanto, en la mayoría de los casos han pasado de cobertura universal a parcial.

### Gráfico N° 8

#### CONDICIONES INICIALES Y POLÍTICA DINÁMICA DE PENSIÓN SOCIAL

Nos focalizamos en tres casos para ver las implicancias generales de política de distintas políticas de pensiones sociales.

Tipo de País	Ingreso per cápita (PPP)	Cobertura	Ratio poblacional (20-59 años)/+de 60
PBI	>4500	17%	7,6
PIM	4500 - 15.000	51%	6,3
PIA	15.000+	90%	3,4
ETS	2.000 - 20.000	66%	3,7

Fuente: Elaboración del autor con datos del Banco Mundial y SIMA.

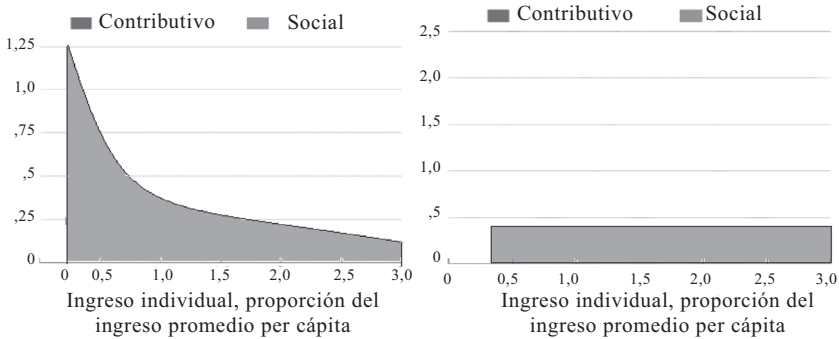
Ahora simularemos distintas opciones de políticas de pensión social. Se desarrollará solo el caso de países de bajos ingresos. Tenemos cuatro alternativas (o casos) para estos países.

El primer caso implica una decisión de cambiar totalmente a un programa de pensión social (véase Gráfico N° 9). Supondremos que este programa va a pagar un beneficio universal equivalente al 40% del ingreso per cápita (este va a ser un programa similar a lo que se está haciendo actualmente en Nueva Zelanda).

En el segundo caso existe un sistema de pensiones contributivo junto con un programa de pensión social. También existe un *test* de pensiones, de manera que por cada dólar de pensión contributiva que recibe una persona, se quita un dólar de su pensión social. Se mantiene la tasa de reemplazo objetivo del 40% del ingreso per cápita (véase Gráfico N° 10).

**Gráfico N° 9**  
RESULTADOS PARA PBI

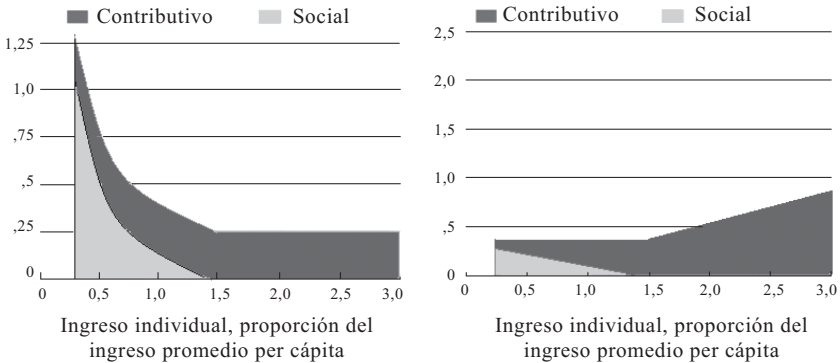
En el primer año, solo hay pensiones universales en el caso 1, esto se mantiene como política de largo plazo.



Fuente: Elaboración del autor.

**Gráfico N°10**  
RESULTADOS PARA PBI

En el caso 2, aplicamos un 100% de *test* de pensiones e introducimos el plan de CD de manera que con la madurez se ve así.



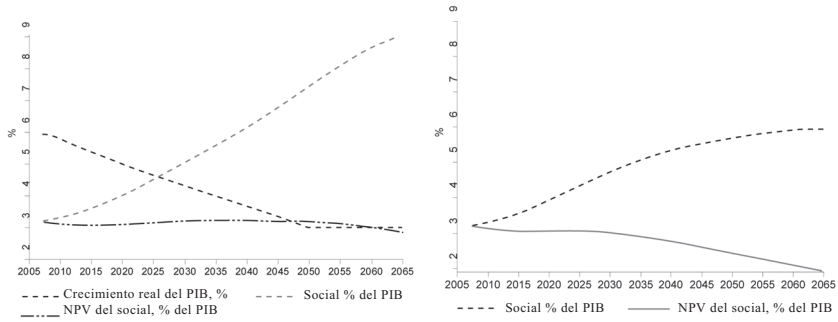
Fuente: Elaboración del autor.

En el tercer caso también existe un sistema de pensiones contributivo junto con el programa de pensión social, pero el *test* de pensiones quita solo el 50% de la pensión social por cada dólar que proviene del programa contributivo (véase Gráfico N° 11).



### Gráfico N° 11 RESULTADOS PARA PBI

En el largo plazo el costo de la pensión social es significativamente menor debido al plan de pensiones con contribuciones.

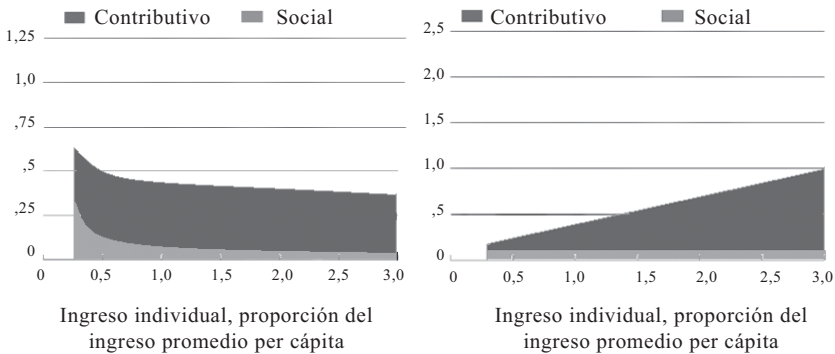


Fuente: Elaboración del autor

En el cuarto caso (Gráfico N° 12), de nuevo existen programas contributivos y social, pero el programa de pensión social se focaliza en la pobreza absoluta en vez de la pobreza relativa, por lo tanto, la pensión social se indexa a los precios en vez de los salarios (o el ingreso).

### Gráfico N° 12 RESULTADOS PARA PBI

En el caso 4, el objetivo es la pobreza absoluta, de manera que la pensión social indexada por IPC disminuye en relación al ingreso.



Fuente: Elaboración del autor.

En los casos dos, tres y cuatro, al introducir un esquema de pensiones contributivas, la carga de la pensión social sobre el presupuesto se reduce. Más aún, el plan de pensiones contributivas se expande gradualmente en términos de cobertura junto con el crecimiento del ingreso per cápita, a lo largo de los próximos 60 años (esto se basa en la relación observada entre ingreso per cápita y cobertura que se presentó anteriormente).

En el primer año de la introducción del programa de pensiones sociales, esta es la única pensión. Por lo tanto, todo el ingreso de los jubilados viene de una pensión universal que equivale al 40% del ingreso per cápita. Por supuesto, el beneficio universal uniforme representa una proporción mucho mayor del ingreso para una persona de bajos ingresos en comparación a una de altos ingresos, de manera que la tasa de reemplazo para el individuo es mucho mayor a niveles de ingreso bajos.

Si, posteriormente, introducimos un esquema de contribuciones definidas y comenzamos a compensar la pensión social con el beneficio definido del plan de pensiones, el panorama se empezará a ver más como la nueva propuesta chilena. Se observará una reducción gradual de la pensión social hasta que este beneficio se compensa totalmente (caso dos). En este caso la tasa marginal de reemplazo crece con el ingreso, lo que es un resultado deseable.

La compensación de la pensión nos permite disminuir los costos de la pensión social y mientras el objetivo se alcance, lo hace con una composición diferente del ingreso total de las pensiones. Una parte proviene de la pensión social y otra del plan de contribución definida en 40 años más, cuando este madure.

Si se tiene como único instrumento la pensión social, se estará gastando a lo largo del tiempo, algo más del 9% del Producto Interno Bruto en el largo plazo. En este caso, solo se tiene la pensión social cubriendo todo, mientras que en el último caso se tiene la compensación de la pensión contributiva, de manera que, obviamente, se ahorran muchos recursos fiscales, si se obliga a las personas a ahorrar por ellas mismas. Eso es lo que muestra el Gráfico N° 11.

En el cuarto caso, la política se focaliza solo en la “pobreza absoluta”. Esto significa que el problema es estar seguro de que los

pensionados recibirán dinero suficiente para comprar cierta canasta mínima de bienes. Por ejemplo, Kosovo tiene una pensión universal uniforme que se indexa por el IPC de una canasta de bienes.

En este caso la pensión social disminuye en relación al ingreso promedio, lo que significa que el monto de la tasa de reemplazo total que proviene de la pensión social será muy pequeña después de 40 años. De manera que, cuando el esquema contributivo madure y el plan de pensiones sociales haya sido indexado por precios, se terminará con un rol bastante pequeño del programa de pensiones sociales.

A esto nos referimos cuando hablamos de “política dinámica”. A medida que el plan de pensiones contributivo madure y expanda su cobertura, asumirá un rol más protagónico en el sistema de pensiones total, disminuyendo la carga del presupuesto público. Como se puede ver, el cuarto caso es la opción más barata desde la perspectiva del presupuesto público (véase Gráfico N° 13).

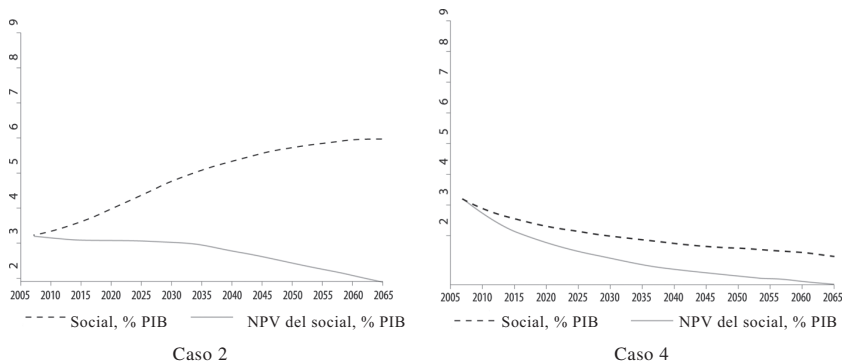
¿Cuáles serían los resultados de este tipo de simulación para el caso de los PIM? Por supuesto los gráficos serían diferentes dado que los PIM tienen tasas de cobertura iniciales más elevadas y son mayores en términos demográficos. Estos dos efectos se compensan uno al otro desde una perspectiva de costos.

Un PIM como Chile, por ejemplo, tendrá una estructura demográfica mayor que los países de bajos ingresos. Esto incrementa el costo de las pensiones sociales, pero, por otro lado, la cobertura de sus planes contributivos será mayor. Si se utiliza un test de pensiones y su respectiva compensación, se ahorrará más dinero. Los PIM alcanzarán los resultados reportados para los países de bajos ingresos en 30 años en vez de 60.

Lo mismo es cierto para las ETS, excepto que en este caso existe un patrón especial. Por ejemplo, los húngaros están considerando seriamente la introducción de alguna clase de pensión social. La razón es que ha habido una disminución de la cobertura del programa de pensiones contributivo, que era cercana al 100% en el pasado, hasta tal vez un 60% en el futuro cercano. Sin embargo, en 30 años más, la cobertura podría volver al 100%. Este es un fenómeno muy típico que observamos en las ETS.

### Gráfico N° 13 RESULTADOS PARA PBI

El caso 4 tiene los costos fiscales de largo plazo menores.



Fuente: Elaboración del autor.

Luego, pienso que en estos países la política de pensión social debería diseñarse para superar lo que era la alta cobertura del plan contributivo en el pasado con lo que eventualmente será una alta cobertura del plan contributivo en el futuro. Pero tiene que diseñarse con eso en mente. Existe este conjunto de cohortes que no tendrá la pensión contributiva y la cobertura que tuvo en el pasado.

### Conclusiones

Existe una presión creciente en muchos países de introducir o expandir sus programas de pensión social. Esto se debe, principalmente, a la baja cobertura persistente de los planes contributivos, de capitalización o no. Estimaría que dos tercios de la fuerza de trabajo global no están cubiertos por planes de pensión contributivos.

Las pensiones sociales son una respuesta a este problema. Pero el diseño de los programas de pensión social debe hacerse cuidadosamente.

En particular, los parámetros críticos del programa deben decidirse tomando en consideración su impacto sobre los incentivos y sobre el presupuesto público. Además, deben evaluarse cuidadosamente

las interacciones del programa de pensión social con los planes contributivos.

En la mayoría de casos se necesita focalizar las pensiones sociales. Pensamos que, para varios países, los *tests* de pensiones son probablemente la forma más práctica de focalizar las pensiones sociales y de controlar los costos, simplemente porque en muchos casos el impuesto al ingreso no está extendido lo suficiente y no es completamente eficiente.

También pensamos que una política dinámica de pensiones es la más apropiada. La política de pensiones debe mirar hacia el futuro y traer consigo el proceso de toma de decisiones como una imagen de cómo se verán las cosas en 30 o más años.

Finalmente, los responsables de política no deberían olvidarse de que las condiciones iniciales importan. Existirán diferentes combinaciones “óptimas” de pensión social y contributiva, dependiendo de la edad demográfica del país y cuán amplia sea la cobertura del plan contributivo en el momento de decidir la estructura del sistema de pensiones.