

## **PENSIONES MÍNIMAS GARANTIZADAS**

**Cra. Adriana Scardino**

**Ponencia presentada en la Conferencia Internacional de  
Actuarios y Estadísticos de la Seguridad Social.**

**Mexico D.F., 23 – 25.9.2003**



## PENSIONES MÍNIMAS GARANTIZADAS

### Reporte Introductorio

A través de este reporte, se tratará de presentar en la 14ª Conferencia Internacional de Actuarios un compendio de las diferentes exposiciones que sobre el tema fueron desarrolladas por diferentes analistas y que constituyeron el tema central de los seminarios realizados en Montevideo (2000), Moscú (2001) y Santiago de Chile (2002).

#### 1. Introducción

La suficiencia de la seguridad social puede evaluarse en términos de objetivos claros, entre los cuales podemos encontrar la prevención o mitigación de la pobreza.

Cada sociedad debe elegir la mejor forma de garantizar la seguridad de ingresos (OIT, 2001). En aquellos países cuyos regímenes de seguridad social han alcanzado la madurez se considera, a menudo, demasiado grande la proporción del PBI que corresponde a los sistemas de Seguridad Social. Aunque desde otra perspectiva, puede considerarse que su importancia depende más que por el volumen de las prestaciones, por su eficacia en la disminución de la pobreza de las poblaciones de mayor edad.

Se ha reconocido explícitamente que no existe un modelo idóneo único de seguridad social, sino que existen regímenes de asistencia social, regímenes universales, regímenes de seguro social y sistemas públicos o privados.

Los planes públicos de pensiones con beneficios definidos (BD), que funcionan con el sistema financiero de reparto y están respaldados por la facultad del gobierno de cobrar impuestos para financiarlos, ofrecen la posibilidad única en su género de redistribuir el ingreso orientándolo hacia los pobres vitalicios y hacia las generaciones más pobres como grupo. Esta es otra gran ventaja que tienen respecto a los otros sistemas de financiamiento para lograr la seguridad en la vejez, y su éxito en cuanto a cumplir este objetivo de alivio de la pobreza se puede considerar como la prueba de fuego de un plan público que funciona eficientemente.

En otro extremo se encuentran los planes de ahorro obligatorio (CD), los cuales han sido criticados por no proteger a los trabajadores de salario bajo ni a los trabajadores con carreras interrumpidas. Sin embargo, en principio, sólo los sistemas de contribuciones definidas y capitalización individual serían equitativos, ya que todos los demás esquemas tienen efectos redistributivos, sea entre generaciones o dentro de una misma generación.

El problema tanto de la cobertura como de la insuficiencia de ahorros en las cuentas individuales para trabajadores con aportes irregulares y/o bajos ingresos ha sido compensada con el diseño de mecanismos dentro del sistema contributivo que otorgan beneficios mínimos o a través de un esquema no-contributivo (en general de características asistenciales) que otorga pensiones de menor cuantía.

El objetivo de este reporte consiste en caracterizar los aspectos esenciales de las prestaciones mínimas, su relación con el financiamiento, considerando la importante carga fiscal que pueden representar los mismos, asociados a los nuevos requerimientos fiscales para financiar la ampliación de la cobertura a la población en edades avanzadas marginada de los esquemas contributivos, y su administración.

## **2. Características generales de los beneficios mínimos**

La inseguridad económica y la falta de protección social de la población se encuentran en cierta forma, directamente asociadas a los modelos de provisión de seguridad social adoptados por los países y al alcance de los mismos. En general, la gran mayoría de la población protegida logra tal condición a través de la participación en el mercado laboral formal donde se encuentran las disposiciones necesarias para proteger a los trabajadores y sus familias frente a los principales riesgos sociales. De esta forma, la protección se logra a través de regímenes de naturaleza contributiva que siguen los modelos tradicionales de seguro social.

A pesar de esto, en la mayoría de los países, aún en aquellos con sistemas de protección social más avanzados, una significativa proporción de trabajadores y sus familias llevan a cabo actividades informales o fuera del alcance de la seguridad social tradicional por lo que la protección depende de programas de naturaleza no contributiva y programas asistenciales.

La verdadera forma que adoptan los regímenes de pensiones mínimas se ve influenciada por la medida en que otros ingresos y pensiones afectan a la pensión mínima.

La verificación de recursos llega a su mayor rigor cuando se trata de un sistema en el que todos los ingresos, incluidos el del cónyuge del pensionista y posiblemente los de otros miembros de la familia, se contabilizan en total contra la pensión mínima. Por el contrario, la verificación de recursos en su grado menos estricto, estaría representada por un sistema en el que ningún ingreso reduce la pensión mínima. En otras palabras, la pensión es una prestación de tasa fija perfecta.

En alguna medida, las fórmulas que se aplican para el cálculo de los beneficios otorgados por los diferentes regímenes, tratan de beneficiar a los trabajadores de menores ingresos. Independientemente de la forma en que se constituyan, el hecho de que exista un piso en las prestaciones contribuye a favor de los participantes de menores ingresos. Esta redistribución de ingresos constituye un componente clave de las pensiones mínimas.

En un sistema que cubre a toda la población, por ejemplo, las transferencias de ingresos se realizan de la población económicamente activa a los pensionistas y de las categorías de ingresos más elevados a las de ingresos más bajos. Las transferencias de ingresos pueden significar cosas muy diferentes según los diferentes observadores: algunos las consideran como un factor desalentador que socava la legitimidad del sistema, mientras que para otros, son emblemáticas de la solidaridad con las generaciones anteriores, quienes durante su vida activa no pudieron obtener un nivel adecuado de protección por la pensión y que, ante los riesgos sociales, ya no están en condiciones de obtenerlo.

En realidad no existe una fórmula única que pueda definir las pensiones mínimas garantizadas, incluida su cuantía. Además de una serie de aspectos puramente teóricos, esta cuestión se ve influenciada por factores externos como la situación económica, los objetivos políticos, las tradiciones, los valores y la cultura de cada país. Lo mismo es aplicable para la cobertura de las garantías, es decir, si se extienden a toda la población o sólo a algunos grupos.

### **3. Incentivos perversos**

Al momento de diseñar pensiones mínimas garantizadas para determinado país, es importante tener una amplia perspectiva de los elementos claves a tener en cuenta, y el asegurarse de que la estructura del sistema va a ser consistente con los objetivos y con los criterios aplicables. Es por lo expuesto, que una de las principales cuestiones a plantearse en la formulación de programas de seguridad social es la de evaluar cuidadosamente la importancia relativa de las funciones de ahorro, redistribución y seguro y el papel que ha desempeñar la o las instituciones gestoras de las mismas.

Probablemente uno de los aspectos menos estudiados en los sistemas de seguridad social se refieren a la conducta del asegurado en cuanto a los incentivos que imponen los diferentes programas y la interacción entre ellos mismos.

Los programas de pensiones no contributivas y/o asistenciales que ofrecen prestaciones generosas y similares a las otorgadas por los programas de prestación definida y de naturaleza contributiva, atentan contra el cumplimiento del pago de las cotizaciones y generan un comportamiento oportunista por parte

de los trabajadores obligados a cotizar en el sistema contributivo. Esto sucede especialmente cuando las expectativas de lograr una prestación en este último sistema son bajas debido al requisito de numerosos años de cotización. Ello se acentúa si la brecha entre las prestaciones otorgadas por el sistema no contributivo y el mínimo brindado por el contributivo, no es lo suficientemente grande.

Aunque en la práctica es difícil cuantificar el grado de oportunismo, pueden identificarse algunos casos en los que se presume este tipo de comportamiento que se extiende no sólo al caso de las pensiones asistenciales sino también al de las pensiones mínimas en los programas contributivos.

Como salvaguarda de los riesgos morales, es fundamental garantizar una coordinación razonable y generadora de incentivos entre los regímenes de pensiones, los impuestos y otras prestaciones sujetas a la verificación de recursos. Una consideración importante es garantizar que el efecto marginal combinado de los impuestos y de las prestaciones sujetas a verificación de recursos no reduzca los ingresos totales en concepto de prestaciones y produzca un efecto de desaliento.

En Finlandia<sup>1</sup>, el “riesgo moral” no constituye un verdadero problema. En general, los trabajadores tienen poca influencia en las cotizaciones que pagan, puesto que son obligatorias. La cuestión del riesgo moral es pertinente sólo para determinados grupos pequeños compuestos sobre todo de trabajadores por cuenta propia, como agricultores y empresarios y, en gran medida, sólo como una cuestión teórica. El nivel de la pensión mínima no es suficientemente atractivo para constituir un riesgo moral.

En el caso de Polonia<sup>2</sup>, existen instituciones fuera del sistema de pensiones de vejez que tienen un impacto significativo en las pensiones mínimas.

Sería posible que algunas personas con bajos ingresos traten de evitar el sistema de pensiones de vejez de empleados y participar en el de los granjeros, aun no reformado.

Aún hoy en día, algunas personas encuentran más atractivo obtener una pensión por incapacidad que esperar a la de vejez.

En Alemania<sup>3</sup>, a fin de evitar el abuso en torno a la prestación básica de seguridad, hay personas que no tienen derecho a ella a pesar de su condición de necesitadas, siempre y cuando sean responsables de su situación. Se considera que las personas son responsables de su situación si han derrochado o si han

---

<sup>1</sup> *Valuación del costo de las pensiones mínimas garantizadas. Experiencia nacional de Finlandia.* Jussi Haapa-aho. Montevideo, 2001.

<sup>2</sup> *Valuación del costo de las pensiones mínimas garantizadas. Experiencia nacional de Polonia.* Zofia Czepulis-Rutkowska. Montevideo, 2001 y Moscú, 2002.

<sup>3</sup> *Minimum pension guarantees. Minimum pension in the German old-age security introduced by the Reform 2000-2001.* Uwe Rehfeld. Moscú, 2002.

regalado sus ingresos durante los 10 años anteriores y que, en consecuencia, no han reconocido la necesidad de acumular ahorros para su vejez.

Sin embargo, quizás el peligro más grande de las pensiones garantizadas consista en que sus costos no sean transparentes. Esta falta de transparencia lleva a los gobiernos a ofrecer o imponer garantías mayores de las que habrían sido consideradas suficientes si los costos hubiesen sido más claros.

#### 4. Tipos de garantías

Podemos identificar cuatro razones potenciales<sup>4</sup> para el establecimiento de pensiones mínimas garantizadas:

- Por protección social: de esta forma, nadie caerá por debajo de determinado nivel de ingresos luego del retiro
- Por equidad: de esta forma todos los participantes recibirán –en grandes líneas- retornos similares o tasas de remplazo similares
- Como protección contra riesgos del mercado de capitales, de forma de que la volatilidad de los mercados financieros puedan ser atenuados
- Como protección frente a los riesgos de la propia cohorte, de forma que los individuos que podrían llegar a vivir períodos extensos de depresión económica, puedan aún en esas circunstancias recibir una pensión adecuada.

El siguiente cuadro nos ayuda a visualizar qué tipo de garantía es más apropiada para determinado propósito, con los correspondientes criterios de elegibilidad.

| Razón   | Tipo   | Elegibilidad  |
|---|--|---|
| Protección social anti - pobreza  | Beneficio con un Nivel absoluto                            | Puede ser universal, prueba de medios, o contingente con otro criterio; la garantía aplica al momento del pago. |
| Asegurar equidad entre contribuyentes                                     | Beneficio con un nivel relativo o tasa de retorno relativa | Determinada anualmente o al momento de retiro.  |
| Protección contra los riesgos del mercado de capitales                    | Tasa absoluta mínima de retorno                            | Idem  |
| Riesgos de cohorte, en caso de ciclos de depresión económica muy extensos | Nivel de beneficio absoluto o relativo                     | Determinado al momento del retiro y basado en condiciones exogenas específicas del mercado                      |

<sup>4</sup> *Minimum pensin guarantees. Introductory report. Yvonne Sin. Moscu, 2002.*

Si en vez de considerar la razón de su existencia, las relacionamos con el objetivo final que persiguen, nos encontramos con prestaciones cuyo objetivo será:

**a. El otorgamiento de un ingreso mínimo**

En este caso, nos basamos en el supuesto de que esta pensión mínima garantizada será pagada solamente en la medida en que el ingreso propio del afiliados caiga por debajo de un ingreso mínimo indicativo. En la práctica, esto lleva a la verificación de ingresos.

**b. El otorgamiento de una pensión mínima fija**

En este caso, a la persona se le garantiza un nivel mínimo de pensión, por lo que se la pagará en caso de que la pensión que le corresponda caiga por debajo de ese nivel. En este caso, otros tipos de ingreso no influyen.

**c. El otorgamiento de una pensión mínima definida en relación con determinados criterios**

En este caso, el nivel de la pensión mínima estará relacionado, por ejemplo, con niveles de ingresos anteriores. Esto vinculará los ingresos con las pensiones, no implicando un nivel adecuado de la prestación.

Asimismo, podemos clasificar los programas<sup>5</sup> que otorgan prestaciones mínimas en dos grandes categorías:

**a. Programas no contributivos**

Estos programas son generalmente administrados en forma separada, y tienen un carácter asistencial. Muchas veces han sido vistos como un instrumento de política social para incrementar o complementar la cobertura previsional de los tradicionales sistemas contributivos.

Una de sus características, es que están generalmente desvinculadas de la trayectoria laboral, o por lo menos, en gran medida. De esta manera, y tal como lo demuestra la experiencia internacional, los regímenes de asistencia social se convierten en una opción importante no sólo para una simple ampliación de la cobertura, sino también a fin de mejorar el impacto de la seguridad social en la reducción de la pobreza de grupos particularmente vulnerables.

**b. Programas contributivos.**

En este caso, las prestaciones no son otorgadas discrecionalmente, y consisten en beneficios a los que acceden aquellos comprendidos en los programas y que

---

<sup>5</sup> *Valuación del costo de las pensiones mínimas garantizadas. Sistemas reformados de protección de pensiones: La (in)seguridad económica y los efectos fiscales de los beneficios mínimos. Fabio M. Bertranou y Alberto Arenas de Mesa. Montevideo, 2001.*

cumplen determinadas condiciones. A su vez, pueden considerarse contingentes o no, en función de su dependencia de variables exógenas al mercado laboral y de pensiones.

Desde el punto de vista de la forma que toma ese beneficio que se obtiene, tenemos prestaciones de nivel absoluto y de nivel relativo. En el primero de los casos se determina un beneficio anti-pobreza, que puede ser expresado como una pensión fija o como un porcentaje de un salario mínimo o como una relación del costo de vida o de determinado objetivo (línea de pobreza, salario mínimo, salario promedio de la economía) de forma de que nadie caiga por debajo de determinado nivel. En el otro, se garantiza un porcentaje específico de los propios ingresos salariales del afiliado, mostrando así la preocupación por la equidad, en relación con los estándares de las pensiones provistas en el país.

## **5. Análisis de los diferentes programas**

Tradicionalmente los sistemas de pensiones han perseguido por un lado sustituir los ingresos obtenidos durante la vida activa de los trabajadores al pasar al retiro, y por otro lado, han buscado también generar alguna redistribución de ingreso entre los asegurados.

La redistribución buscada tiene por objeto asegurar un nivel mínimo de ingresos a aquellos asegurados con menor capacidad contributiva e historias laborales más irregulares, o sin ningún tipo de capacidad contributiva.

Es atendiendo a estas realidades, que surgen diferentes programas de pensiones mínimas garantizadas, basados en esquemas diferentes según su objetivo, cobertura, tipo de prestación, costo y financiamiento.

### *5.1 Programas no contributivos*

Como se señalara anteriormente, los diversos programas de la seguridad social de tipo contributivo han tenido tradicionalmente un alcance limitado en cuanto a su cobertura debido a los problemas en materia de desempleo y empleo informal. Por los problemas mencionados, los sistemas de seguridad social también han previsto generalmente la existencia de programas no contributivos, precisamente para brindar protección social en pensiones a aquellas personas sin un mínimo de capacidad contributiva y carentes de recursos. En general estos programas son de tipo asistencial.

Debido a que la población beneficiaria carece de capacidad contributiva, estos programas naturalmente se financian a través de recursos impositivos con cargo a los ingresos generales o de subsidios cruzados de otros programas contributivos de la seguridad social.

## **Cobertura**

La cobertura está vinculada con la población destinataria del programa y el nivel de recursos asignados al mismo.

Los programas de pensiones no contributivas y asistenciales en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay<sup>6</sup> cubren a una proporción significativa de los beneficiarios de jubilaciones y pensiones de la seguridad y asistencia social. Más aún, en algunos países su relevancia adquiere dimensiones considerables si se consideran aquellos programas contributivos que en la práctica tienen un componente asistencial mayoritario o no contributivo, como es el caso de Brasil con el programa de pensiones rurales.

Para cada país podemos ver el tamaño del programa en relación con el total de beneficiarios de pensiones y con la población total:

Mientras que en Costa Rica los programas de pensiones no contributivas y asistenciales representan más del 31% del total de beneficiarios de pensiones, en Uruguay, este guarismo corresponde solo al 9%. Sin embargo, si la comparación se efectúa con la población total, Costa Rica y Uruguay presentan coberturas similares del 1.8% y 2% respectivamente. En la región, y de los países estudiados, el programa de Brasil rural tendría un 3.5% amparado, y Chile un 2.3%.

## **Prestaciones**

En general, los programas de pensiones no contributivas, conceden prestaciones modestas y relativamente uniformes.

La coexistencia de los programas no contributivos o asistenciales con otros de la seguridad social de naturaleza contributiva, plantea la necesidad de definir políticas consistentes en materia de prestaciones.

El nivel de protección brindado por estos programas está determinado por la magnitud de la cobertura (es decir, el número de beneficiarios) y por la cuantía de las prestaciones.

Podemos estimar el nivel de las prestaciones otorgadas, y su relación con las prestaciones mínimas o promedio correspondiente a los programas contributivos. En este sentido, Uruguay es el país que otorga prestaciones no contributivas más generosas (59.5% de la prestación mínima del sistema contributivo),

---

<sup>6</sup> *Ampliando la protección : El papel de las pensiones mínimas y de la asistencia social. Pensiones no contributivas y asistenciales en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. Fabio M. Bertranou. Santiago, 2002.*

mientras que Brasil y Costa Rica presentan relaciones menos generosas (30,8 y 32,1 %, respectivamente).

Muy vinculado con el nivel de las prestaciones otorgadas, encontramos las condiciones exigidas para poder ser receptor de la prestación.

En muchos casos nos encontramos frente a pruebas de ingresos, que pueden ser del afiliado (como en Argentina) o de toda la familia (como en Uruguay o Brasil), o simplemente con requisitos como cierta edad o nacionalidad.

En el caso de Alemania nos encontramos frente a prestaciones de asistencia social, con verificación de recursos. En cuanto a la naturaleza de la verificación de recursos o se recurrirá a los hijos y padres de las personas, o sea al núcleo familiar de forma de determinar si pueden hacerse cargo o no de las mismas.

Asimismo, la última reforma en Alemania ha introducido una prestación básica de seguridad con el propósito de mejorar las condiciones de vida de las personas de escasos recursos, mayores de 65 años, y de las personas mayores de 18 años cuya capacidad permanente para obtener ingresos es reducida. Esta nueva prestación básica de seguridad está sujeta, del mismo modo que las de asistencia social, a la verificación de recursos, y son financiadas mediante impuestos y su derecho no implica que sean aptos para una pensión de vejez en virtud del régimen público de seguro social. Las importantes diferencias con la asistencia social estándar se refieren fundamentalmente a la naturaleza de la verificación de recursos: a diferencia de la asistencia social, no se recurrirá a los hijos y padres de las personas con derecho, para recuperar los pagos realizados.

A diferencia de la asistencia social, no se aplica la presunción de que la persona que vive en un hogar con sus parientes es mantenida por estos parientes y por tanto no tiene derecho a prestaciones.

Si bien hay similitudes en cuanto al requisito de la verificación de ingresos, el tipo de evaluación y organismo/entidad responsable varía considerablemente de un país a otro.

### **Costos y financiamiento**

La mayor barrera al financiamiento de mínimos garantizados no contributivos o asistenciales, es la falta de transparencia en los costos - tanto para el plan como para el gobierno, resultando esto en fondos inadecuados y/o en beneficios demasiado generosos. Es por ello muy importante realizar análisis sistemáticos y completos de costos con hipótesis válidas, llegando lo más cerca posible a la medición de los verdaderos costo, aunque el proceso pueda ser algo engorroso.

El costo depende del tipo de garantía, del tiempo que ésta corra, de las inversiones permitidas en las cuentas y por último, del tamaño de la población potencialmente elegible. Para pensiones mínimas garantizadas que se otorgan como una prestación aislada, independientemente de las condiciones económicas o del desempeño del sistema de contribución definida, los costos directos dependen en primer término de la generosidad del sistema (nivel de beneficio) y de si el beneficio es sujeto a ciertos requisitos o no.

En general, podemos afirmar que estos programas representan sólo erogaciones desde el punto de vista fiscal.

Para pensiones universales que son obtenidas por todos los ciudadanos o residentes que llegan a determinada edad de retiro, los costos directos se relacionan con la demografía y el nivel salarial, y los modelos actuariales pueden proyectar fácilmente las obligaciones asociadas con dichos mínimos.

Sin embargo, si estas pensiones universales son contingentes en relación a la manera de calificar (por prueba de medios), deben hacerse análisis sobre desarrollo económico y pobreza para estimar la proporción de la futura población que será elegible.

Una forma de cuantificar estas prestaciones es analizar el costo fiscal que representan y el papel que desempeñan en términos del gasto público previsional, del gasto público social y del PBI.

Desde el primer punto de vista la mayor participación corresponde a Brasil, en su programa de protección rural, con más de 17%, seguido luego por Costa Rica, con un 7%.

Si analizamos el total de erogaciones en relación con el gasto público social, Brasil (en su programa rural) sigue siendo el de mayor participación, seguido en este caso por Uruguay en una proporción del 2.6%. Analizado desde el punto de vista del gasto en razón del PBI, Brasil (rural) gasta el 1%. Uruguay el 0.62% y Costa Rica, Chile y Argentina entre el 0.2% y el 0.4%.

Estos programas en su mayoría son financiados con cargo a los ingresos generales, con excepción de Costa Rica donde las cotizaciones patronales llegan a representar el 46 % del financiamiento. En Brasil y Chile existe una proporción menor al 10 % que proviene de cotizaciones salariales, sin embargo en este último país tienden a extinguirse debido a que se recaudan en base a los salarios de los trabajadores del sistema público que se viene extinguiendo progresivamente.

En Finlandia, dentro de las pensiones nacionales, se encuentran las pensiones de sobrevivientes, los suplementos para los ex combatientes de guerra y las asignaciones de vivienda que son financiadas íntegramente por el Estado.

Algo similar ocurre con las prestaciones asistenciales en Alemania.

La prestación es financiada y proporcionada en el ámbito local, sin embargo, el Gobierno Federal compensa a las autoridades locales por el aumento de los costos en la prestación básica de seguridad en comparación con la prestación estándar de asistencia social.

### *5.2. Programas contributivos*

En este caso nos estamos refiriendo a pensiones que garantizan un ingreso mínimo, o una pensión mínima (fija o no) a aquellos afiliados que participan de determinados programas contributivos.

En muchos casos están relacionadas a la verificación de ingresos, ya sea del propio afiliado, o de su núcleo familiar.

### **Cobertura**

En este caso la cobertura está relacionada con el hecho de la existencia de un vínculo entre la vida laboral del individuo y su pensión. Solo están cubiertos aquellos elegibles para el plan de pensiones contributivas.

En Polonia, desde algunos años a la fecha, el número de pensiones mínimas se ha mantenido estable. Desde 1997 ronda en el orden de los 200.000, lo que significa cerca del 6% de los pensionistas

Las condiciones de elegibilidad del nuevo sistema se consideran más restrictivas que antes, ya que mientras que en el sistema vigente la elegibilidad en todos los casos esta vinculada a los años de empleo, en el nuevo sistema, esta condición es solo válida para el mínimo. Es por ello, que parecería probable que puedan existir un grupo de pensionados con beneficios por debajo del mínimo y que no sean elegibles para el mínimo.

En Finlandia, se otorgan dos tipos principales de pensiones: aquellas relacionadas con los ingresos, y las pensiones nacionales. Las primeras se relacionan con los ingresos vinculados con el empleo en el pasado, mientras que las pensiones nacionales son pensiones mínimas de tasa fija relacionadas únicamente con la residencia en el país.

De la población total de Finlandia, que es de 5,2 millones de habitantes, aproximadamente 2,3 millones están empleados, casi todos ellos cubiertos por

los regímenes obligatorios de pensiones relacionadas con las ganancias. Asimismo, el Seguro Nacional de Pensiones cubre a toda la población (a las personas que han llegado a la edad de 16 años y que no perciben una pensión), es decir, un total de 3,1 millón de personas. El número de personas que perciben una pensión, se cifra en 1,3 millones.

Tanto el sistema de pensiones relacionadas con las ganancias como el de pensiones nacionales son de prestación definida, bajo un régimen de capitalización parcial las primeras y de reparto las segundas.

El objetivo del seguro de pensiones nacionales es garantizar un nivel mínimo de protección por la pensión y de la subsistencia básica: a todos los residentes de Finlandia se les garantiza un ingreso total en concepto de jubilación, al menos igual a la pensión nacional completa.

### **Prestaciones**

En este caso las prestaciones son complementarias a las obtenidas por los afiliados, ya sea en forma de tasa fija o no, de mantenimiento de ingreso o de valor absoluto.

En Uruguay<sup>7</sup>, a partir de la reforma previsional se han generado aumentos significativos en los mínimos garantizados, que implican incrementos de oscilan entre el 13% y el 147%, dependiendo de la edad en que efectivamente se produzca el retiro.

La puesta en práctica de mínimos garantizados crecientes a medida que se aumenta la edad de retiro genera dos tipos de efectos: por una parte, desde el punto de vista individual, resultará muy conveniente la postergación del retiro de quienes tienen el derecho a una pasividad mínima; por otro, desde el punto de vista global, a medida que se produzcan postergaciones en las edades de retiro aumentará en forma más que proporcional el número de pasividades mínimas que el sistema deba servir.

Es importante destacar que cualquier persona que llega a los 70 años de edad, tiene en principio, la posibilidad de acceder a tres mínimos garantizados diferentes, dependiendo de los años trabajados y de sus ingresos,

Puede afirmarse que un trabajador con ingresos apenas por encima de la línea de pobreza, obtendrá una jubilación que, por efecto del mínimo garantizado, aumentará en más del 50% de la que se generaría aplicando el procedimiento general de cálculo.

---

<sup>7</sup> *Valuación del costo de las pensiones mínimas garantizadas. Los mínimos garantizados en el sistema previsional mixto uruguayo. Adriana Scardino Devoto. Montevideo, 2001.*

Para el caso de Polonia, en su sistema reformado la pensión mínima garantizada originalmente se planeó a un nivel del 28% de los ingresos promedios. De acuerdo a la legislación vigente, el mínimo no cambiará, pero será indexado con precios. El nivel de la pensión mínima en relación con los ingresos promedio dependerá de la relación entre los ingresos y el índice de precios. Para el 2001, el mínimo para vejez era igual al 26% de los ingresos promedio.

Los requisitos de elegibilidad para estas pensiones mínimas: haber estado empleado por 20 o 25 años (mujeres y hombres), demostrando que fue a tiempo completo la suma obtenida de las pensiones de los dos pilares debe ser inferior al mínimo

Los subsidios a las bajas pensiones, ascendieron a menos del 1% del gasto en pensiones.

En Argentina y Chile se asegura una pensión mínima fija con requisitos vinculados a cantidad de años de contribuciones y edad legal de retiro

En Finlandia, el objetivo de las pensiones relacionadas con los ingresos es permitir que los pensionistas mantengan su estándar de vida habitual. La cuantía de la pensión está vinculada con la duración de la carrera laboral del pensionista y con sus ingresos anteriores.

Las pensiones nacionales en cambio, se dirigen a proporcionar un ingreso básico a los pensionistas cuyos otros ingresos en concepto de pensiones sean escasos o no existentes.

### **Costo y financiamiento**

La valuación de los efectos fiscales de los programas de beneficios mínimos es indispensable para proyectar no sólo su viabilidad financiera, sino para el diseño de una política consistente de protección social.

En los casos donde las pensiones mínimas garantizadas están vinculadas al desempeño de los esquemas obligatorios de contribuciones definidas, debe realizarse análisis estocásticos cuyos resultados deberán ser vinculados con las proyecciones de obligaciones de forma tal de examinar las probables implicancias en los costos.

En Polonia, el financiamiento será por el presupuesto general. Uno de los paradigmas de la reforma era excluir la redistribución de ingresos desde el sistema de pensiones. No por dejarlo de lado, sino por su transferencia al sistema general de seguridad social. El rasgo subyacente del nuevo sistema es la neutralidad actuarial; solo beneficios calculados actuarialmente podrían ser pagados de los fondos de pensión (ya sea del de reparto, o del de capitalización).

En Chile, una estimación del gasto en garantía estatal por las pensiones mínimas con base en el estudio de Hernández y Arenas de Mesa (2001) evidencia un pasivo fiscal contingente de importantes proporciones. En el mismo estudio, se muestra que en el período 1990-2000, el déficit correspondiente a las pensiones mínimas es del 0.02% del PBI, y se estima que en el largo plazo alcance en promedio un 0.2% del PBI.

En Finlandia casi todas las pensiones de los sectores público y privado relacionadas con las ganancias son de capitalización parcial, mientras que las pensiones nacionales se financian íntegramente con arreglo al principio del reparto. Las pensiones nacionales se financian con cotizaciones de los trabajadores y con subsidios estatales. Las pensiones de jubilación, de invalidez y de desempleo son principalmente financiadas mediante las cotizaciones de los empleadores, subsidios estatales e ingresos procedentes de los impuestos al valor añadido. En realidad el fondo de seguro de pensiones nacionales es un fondo de amortiguación. El propósito de este fondo es garantizar una liquidez mínima en el corto plazo para el régimen. Este fondo cada año, deber ser equivalente a por lo menos el 4% de los gastos anuales del régimen. Si el fondo no alcanza el nivel requerido, el Estado debe cubrir el déficit.

Las pensiones nacionales representan aproximadamente el 31 % de los pagos totales en concepto de prestaciones efectuados por la Institución del Seguro Social en 2002.

## **6. Efectividad de las pensiones mínimas en la reducción de la pobreza**

La efectividad de los programas en la reducción de la pobreza, pueden visualizarse comparando los ingresos per cápita y la línea de pobreza.

Debemos tener en cuenta que podemos calcular la disminución de la brecha de pobreza tomando en consideración sólo la mejora de la situación del beneficiario directo, o incluyendo la mejora para todos los miembros de la familia. Cuando se considera solamente al beneficiario directo, la medida del impacto tiene una naturaleza limitada dado que excluye el efecto positivo sobre el resto de los miembros de su hogar.

Para subrayar los objetivos redistributivos de los nuevos programas de seguridad social hacia los ancianos se han tenido en cuenta, en mayor o menor medida, tres argumentos:

Por lo general los ancianos tienen un ingreso corriente pequeño, de modo que tiene sentido usar la ancianidad como criterio para focalizar las transferencias de ingresos.

Las generaciones más jóvenes serán beneficiadas por el crecimiento económico, de modo que deben transferir ingresos a las generaciones mayores, cuyo ingreso vitalicio es menor.

Las personas pobres que son ancianas deben recibir transferencias de ingresos más generosas que los miembros de otros grupos que son pobres.

Es de destacar que las políticas redistributivas se han estructurado de forma de alentar y no desplazar el ahorro, teniendo en cuenta que ello es posible si se obtiene una jubilación mínima como parte del programa jubilatorio. Incluso si se alienta el ahorro y el trabajo, quienes tengan salarios bajos simplemente no ganarán lo suficiente como para mantenerse fuera del grupo pobre durante toda su vida. En lugar de esperar que ahorren, ya que esto los podría dejar por debajo de la línea de pobres durante toda su vida, es más eficiente concentrar la redistribución en este grupo cuando llegan a una edad más avanzada. Cuando son jóvenes, se supone que están en condiciones de trabajar, pero cuando llegan a viejos, se supone que no pueden hacerlo o al menos no en forma productiva.

Por lo tanto, es más eficiente utilizar distintos tipos de programas y de criterios de participación, recurrir al ahorro como medida de prevención y a la redistribución como remedio, y asignar transferencia por montos más generosos para reducir la pobreza entre los ancianos.

Varios estudios se han realizado, ya sea para el caso de la existencia de programas de pensiones no contributivas, o de programas contributivos.

Para el caso de Argentina, se muestra que en los hogares con individuos receptores de la prestación no contributiva, la incidencia de la pobreza se reduce en un 31%, mientras que la incidencia de la pobreza extrema o indigencia se reduce en un 67%. Los efectos podrían ser mayores si se redujeran las filtraciones y se reformara o eliminara el régimen de pensiones graciables existente.

Para el caso de Chile, se cuenta con dos observaciones en el tiempo que permiten además estudiar el desempeño de este tipo de programas en el transcurso de una década.

Utilizando información estadística para 1990 y 2000, el subsidio de pensiones asistenciales muestra un efecto cada vez mayor en la reducción de la pobreza. Este efecto es especialmente importante entre los indigentes, logrando en 2000 una reducción en la indigencia del 69% entre los hogares beneficiarios de prestaciones asistenciales.

Los casos de Brasil y Costa Rica, aunque utilizando una metodología distinta, también muestran importantes impactos en la reducción de la incidencia, en el caso de Brasil alcanza al 95,5 % para la indigencia y al 29,2 % para la pobreza.

En Costa Rica, que al igual que el Brasil mide el impacto a nivel individual en lugar del de hacerlo por familias, la reducción de la incidencia de indigencia llega al 21,4 % y de la pobreza al 24,3 %.

En Uruguay se cuenta con estudios respecto a la incidencia de los mínimos garantizados de los programas contributivos.

Podemos afirmar que su participación es muy importante, variando entre el 60% de la jubilación general y la totalidad de la misma, dependiendo de los niveles de ingresos considerados.

Un 8.70% del total de los hogares con pasivos verían modificados sus ingresos por efecto del incremento de las jubilaciones mínimas del sistema mixto. Esta mejora podría observarse mayoritariamente en aquellos hogares cuyos ingresos son bajos, donde el incremento afectaría a casi el 19% de los hogares.

## **7. Reflexiones finales**

Una de las principales cuestiones que se plantean en la formulación de los programas de seguridad social es la de evaluar cuidadosamente la importancia relativa de las funciones de ahorro, redistribución y seguro y el papel que ha desempeñar la o las instituciones gestoras de las mismas.

A pesar de que la seguridad social pueda considerarse un componente de no muy alto efecto redistributivo, no debe olvidarse que es uno de los más importantes instrumentos de política social, como consecuencia de los recursos públicos que involucra, y porque los destinatarios de esta política son personas en situaciones de riesgo o frente a contingencias sociales a las que se les otorga prestaciones de actividad y de pasividad.

La eficacia de un sistema de Seguridad Social debería medirse a través del efecto que produce a través de sus servicios dentro de los sectores sociales destinatarios de los mismos, y de aquellos sectores que efectivamente alcanza como sus beneficiarios, y es aquí donde juegan un rol destacado los mínimos garantizados, ya sea que correspondan a programas no contributivos o asistenciales, o a programas contributivos.

Lo importante al momento de diseñar cualquier plan que incluya algún tipo de garantía, es que si los mismos son mal diseñados pueden contribuir al mal funcionamiento del sistema y generar grandes obligaciones. Así también, al momento de decidir qué tipo de garantía adoptar, es importante determinar el

propósito de la garantía de forma de evitar asegurar montos sean excesivos, y tratando de evitar la incidencia del “riesgo moral”.

Es también importante que el diseño de la pensión mínima garantizada optimice el enfoque multipilar de asegurar un ingreso de vejez. Por lo tanto, si el primer pilar es débil, el mínimo se esperará que juegue un papel más importante en la protección de aquellos con bajos ingresos contra la necesidad de vivir bajo la línea de pobreza. Asimismo tiene sentido enfatizar la utilización de mínimos garantizados como red de seguridad.

Por otro lado, si la garantía fuese vista más como un suplemento para proteger cohortes desafortunadas lo mejor sería establecer requisitos específicos bajo los cuales determinadas cohortes calificarían para un determinado subsidio.

El adoptar garantías sin la planificación apropiada y sin un costeo cuidadoso es algo muy riesgoso. Es aconsejable el cálculo de los costos ex ante, y tratar de ser los más transparente posible.

Aún cuando la provisión de pensiones garantizadas parecería ser una decisión predominantemente política, y en la práctica, a pesar de problemas de diseño y administración, varios programas han demostrado ser un buen instrumento en la reducción de la pobreza, no debemos olvidar que el costo último de los mismos es acarreado por los individuos, ya sea explícitamente a través de primas de seguro, o implícitamente como pagadores de impuestos.

Sin diseños apropiados que incluyan criterios razonables de elegibilidad, costos que minimicen los incentivos perversos, financiamiento apropiado y administración efectiva del riesgo, los sistemas de pensiones mínimas garantizadas podrían fracasar en cumplir su cometido.