



issa

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL | AISS

Informe Técnico 11

**La interacción entre los sistemas de jubilación,
la seguridad social, las políticas del mercado
laboral y la fiscalidad en la configuración de
los patrones de jubilación**

Ole Beier Sørensen

Director de Investigación

Ole Buhl

Consultor en Investigación

Instituto de Pensiones Complementarias del

Mercado del Trabajo

Dinamarca

La interacción entre los sistemas de jubilación, la seguridad social, las políticas del mercado laboral y la fiscalidad en la configuración de los patrones de jubilación

Ole Beier Sørensen
Director de Investigación
Ole Buhl
Consultor en Investigación
Instituto de Pensiones Complementarias del
Mercado del Trabajo
Dinamarca

Comisión Técnica del Seguro de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes
Foro Mundial de la Seguridad Social, Moscú, 10-15 de septiembre de 2007

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) es la organización internacional líder a nivel mundial que congrega instituciones de seguridad social y entidades relacionadas. La AISS brinda información, investigación, asesoramiento especializado y plataformas de cooperación para construir y promover una seguridad social dinámica y políticas a nivel mundial. Una parte considerable de las actividades de la AISS en materia de promoción de buenas prácticas se realizan en el marco de sus diez Comisiones Técnicas, constituidas y administradas por organizaciones miembros comprometidas, con el apoyo de la Secretaría de la AISS.

Este informe se encuentra en: <http://www.issa.int/recursos>. Las opiniones e ideas expresadas no reflejan necesariamente las del editor.

Resumen

Muchos países hacen frente a retos fundamentales vinculados con el envejecimiento de la población. Las reformas de las pensiones forman parte de la respuesta, pero se requieren estrategias globales e integrales que aborden el tema más amplio de la reforma de las jubilaciones. Basándose en estudios de casos de siete países y en otras fuentes disponibles, el presente artículo analiza las iniciativas de reforma de la seguridad social que abarcan las pensiones públicas de jubilación, la jubilación anticipada, las pensiones de invalidez, los regímenes de seguro de desempleo, los regímenes del seguro de asistencia médica, las pensiones privadas, las políticas fiscales y las políticas del mercado del trabajo, etc.

En el artículo se muestra que una modificación satisfactoria de los patrones vigentes de jubilación requiere estrategias integrales multidimensionales, a efectos de aumentar eficazmente la participación en el mercado del trabajo de los trabajadores mayores y evitar la sustitución no deseada de la jubilación anticipada propuesta por un régimen de seguridad social por otro. Puede que se requieran reformas paralelas en el ámbito de las pensiones privadas y en el trato fiscal de las pensiones, a fin de evitar la sustitución no deseada de la jubilación anticipada facilitada por la seguridad social mediante mecanismos privados..

Introducción

Muchos países en todo el mundo - especialmente los países desarrollados - se hallan confrontados a un proceso de envejecimiento de la población. La edad de la población y, por consiguiente, las economías hacen frente a retos fundamentales que exigen la aplicación de reformas.

El envejecimiento de la población es el resultado añadido de diferentes procesos. Las generaciones del *baby boom* accedieron a la jubilación, al tiempo que cohortes más pequeñas ingresaban al mercado laboral. Las tasas de longevidad se encuentran en aumento. Las tasas de fertilidad son bajas - en algunos países sumamente bajas - y lo han sido durante varias décadas.

El envejecimiento de la población afecta a una amplia gama de aspectos políticos y económicos de la sociedad, ya que obliga al aumento de los gastos públicos y crea notables presiones en la seguridad social. Un mayor número de personas mayores no sólo significa un aumento de los costos en pensiones, sino también el incremento de las demandas de servicios de salud, servicios de cuidados a domicilio, vivienda para las personas mayores frágiles, residencias para ancianos, etc.

El cambio demográfico amenaza las prioridades de las políticas sociales en general y conlleva el potencial de conflicto intergeneracional, por cuanto puede dificultar el desarrollo social en otras áreas y para otras generaciones. Algunos países harán frente a dilemas difíciles sobre cómo abordar las tareas que hasta ahora no han sido de competencia del sector público.

Los retos planteados a las economías y a los mercados laborales son serios y complejos. Las reformas que apuntan a estos predicamentos se han ubicado en los primeros lugares de las agendas políticas durante más de una década - especialmente en la Unión Europea y en otras economías desarrolladas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

La reforma de las pensiones es una cuestión muy importante en este contexto, y gran parte del debate internacional sobre el envejecimiento de la población se ha centrado en la reforma de las pensiones, reflejando el hecho de que el creciente número de personas mayores y el aumento de la longevidad conducen a incrementos del gasto en pensiones y, por tanto, a la necesidad de garantizar su sostenibilidad financiera a largo plazo.

Sin embargo, la tarea inmediata no se refiere sólo a los sistemas de pensiones. En realidad, es más amplia y se centra en la reforma de las pensiones de jubilación y en la interacción entre el diseño de los sistemas de pensiones, la seguridad social, las políticas fiscales y las del mercado laboral.

Estas cuestiones se discuten en el presente artículo y se demuestra que un cambio exitoso de los patrones de jubilación requiere estrategias integrales multidimensionales, con miras a aumentar efectivamente la participación en el mercado laboral de los trabajadores mayores¹.

Factores que influyen en los patrones de jubilación

La literatura y la investigación relativas a las decisiones en materia de pensiones de jubilación son muy extensas. Tradicionalmente, la teoría sobre las decisiones individuales relativas al trabajo y a la jubilación se centra en dos conjuntos de factores: uno que incita al trabajo y el otro que incita a abandonarlo.

Probablemente, la razón más importante por la que los trabajadores se jubilan es simplemente porque tienen la posibilidad de hacerlo. La disponibilidad de las pensiones o de otros medios de apoyo durante la jubilación es decisiva, porque abre el camino para la jubilación como tal. Puede ser que los trabajadores sean incitados a dejar el mercado laboral. Podría no ser sólo la capacidad financiera lo que cuenta a la hora de decidirse por la jubilación, sino también la preferencia por una jubilación anticipada.

¹ Un informe importante de la OCDE siguiendo estas líneas fue publicado en 2006 (OCDE, 2006).

Pero la jubilación anticipada no sólo tiene que ver con la disponibilidad y generosidad de las opciones de jubilación. En todos los países, un gran número de factores y fuerzas dinámicos pueden influir de modo concomitante en la jubilación anticipada: los problemas de salud - a menudo relacionados con el empleo - las actitudes negativas del empleador, la discriminación por edad, los límites de edad en los contratos de empleo, las estructuras salariales rígidas, la ausencia de oportunidades de empleo a tiempo parcial y el diseño estructural de los mercados laborales. Estas son sólo algunas de estas fuerzas que pueden estimular a que los trabajadores salgan del mercado laboral. El cuidado de los familiares puede ser otro factor que incentive a retirarse del mercado laboral.

Las decisiones sobre la jubilación no se adoptan en el vacío. Por el contrario, las decisiones relativas a la jubilación implican consideraciones más amplias del ciclo vital de cada persona, de las relaciones personales y de la economía general del hogar. Las relaciones y la dinámica relacionadas con estas dimensiones no caen fácilmente bajo las categorías de los factores de incitación y de abandono, por cuanto no abordan los incentivos como tales, sino más bien los contextos dentro los cuales actúan.

Este artículo se centra principalmente en los efectos de los factores que inciden en el abandono del mercado laboral. La cuestión central son las pensiones, la seguridad social, los mercados laborales y la fiscalidad en siete países seleccionados: Alemania, Canadá, Chile, Dinamarca, Polonia, República Checa y Túnez.

La mayoría de estos países hacen frente a grandes retos debido al envejecimiento de la población. Pero el reto varía considerablemente y en algunos países el envejecimiento de la población no tiene ninguna importancia o si la tiene ésta es sólo marginal. Así, entre los siete países incluidos en este estudio, Túnez y Chile experimentarán un crecimiento del mercado laboral durante buena parte de los próximos años.

Los siete países representan sistemas de seguridad social y políticas sociales muy diferentes. Si bien la inclusión de los países que representan sistemas y enfoques muy diferentes es un objetivo en sí mismo, la intención no es una selección específica que sea representativa en un sentido formal.

Cuadro 1. Principales características de los sistemas de jubilación en siete países

	Pensión pública financiada por el reparto	Condiciones de elegibilidad	Jubilación anticipada voluntaria posible	Prestaciones régimen público relacionadas con las pensiones	Cobertura de las pensiones privadas*	Período de la prestación de desempleo
Alemania	Sí	Registro de edad y cotización	Sí	Sí	Grande	Medio
Canadá	Sí	Registro de edad y residencia para la pensión básica de vejez y edad, y verificación de recursos para la prestación sujeta a los ingresos	Sí	Sí	Media	Corto
Chile	No	Registro de edad y cotización	Sí	Sí	Media	Corto
Dinamarca	Sí	Registro de edad y residencia	Sí - prestación contributiva otorgada por el seguro de desempleo	No	Grande	Largo
Polonia	Sí	Registro de edad y cotización	Sí	Sí	Pequeña	Medio
República Checa	Sí	Registro de edad y cotización	Sí	Sí	Pequeña	Largo
Túnez	Sí	Registro de edad y cotización	Sí	Sí	Muy pequeña	Corto

* Se refiere al porcentaje de la fuerza laboral realmente cubierta por esos regímenes.
Fuente: Jacobsen y otros 2006.

Reformas de los sistemas de seguridad social y vías para la jubilación anticipada

A continuación, se analizan diferentes aspectos de las reformas de los sistemas de pensiones y de otros sistemas de seguridad social que ofrecen vías para la jubilación anticipada - significando con ello la jubilación antes de la edad legal de jubilación - con base a las experiencias de siete países.

Pensiones de vejez

Internacionalmente, la norma respecto de la edad de jubilación de los sistemas públicos de pensiones es de 65 años. Sin embargo, algunos países - la República Checa, Polonia y Túnez - se apartan de esta norma general.

Cuadro 2. Edades de jubilación y de jubilación anticipada en siete países

Edad legal de jubilación y edad de jubilación anticipada voluntaria, 2006	Hombres		Mujeres	
	Legal	Voluntaria	Legal	Voluntaria
Alemania	65	60	65	60
Canadá	65	60	65	60
Chile	65	55	60	50
Dinamarca	65	60	65	60
Polonia	65	61	60	56
República Checa	62	n.d.	57-61	n.d.
Tunisia	60	50	60	50

Fuente: Jacobsen y otros 2006.

La evolución de las políticas en los siete países refleja una tendencia general internacional, desde comienzos de la década de 1990, de aumentar la edad legal de jubilación. Esta tendencia es notable desde una perspectiva histórica, por cuanto las edades legales de jubilación son modificadas sólo en escasas ocasiones. Así, un estudio reciente demuestra que las edades legales de jubilación permanecieron sin cambios en la mayoría de los países, durante décadas hasta comienzos de los años noventa, cuando comenzó un significativo proceso de aumento de las edades de jubilación (Turner, 2007).

Algunos países sólo aplazaron la jubilación en términos actuariales neutros, esto es, mediante el otorgamiento de la jubilación diferida con un aumento actuarialmente neutro de las pensiones futuras. Este es especialmente el caso de los planes de pensiones basados en los ingresos. Dinamarca adoptó una práctica similar para la pensión básica no contributiva de cuantía uniforme. Sin embargo, aunque pudiera parecer que estas medidas son teóricamente justificadas, su eficacia en términos del aumento de la participación de las personas mayores en el mercado laboral es discutible.

Por una parte, son deseables incentivos claros para continuar en el empleo pero, por otra parte, estas medidas pueden acarrear costos de peso muerto por cuanto tales primas probablemente beneficiarán especialmente a las personas que de todas formas hubieran continuado trabajando y debido a que la decisión de los trabajadores de más edad sobre si permanecer o abandonar el mercado del trabajo, implica muchas cuestiones distintas de la de las primas compensatorias.

Además, la continuación en el empleo puede ser simplemente inaccesible para muchos trabajadores debido, entre otras cosas, a barreras respecto de la edad límite prevista en la legislación nacional, en los acuerdos colectivos o en los contratos de trabajo.

Si bien los efectos de esas medidas, en términos de la participación en el mercado del trabajo, podrían ser cuestionables, puede sostenerse que están justificadas en términos de justicia

social - desde determinado punto de vista, podría parecer justo compensar a aquellos que en realidad se inhiben de percibir prestaciones públicas a las que de otro modo tendrían acceso.

El aplazamiento de la edad legal de jubilación y la adopción de incentivos - independientemente de su eficiencia - para la postergación de la edad de jubilación real, retrasan el acceso al dispositivo más básico de todos para la jubilación. Como tal y evaluada en sí mismas, estas medidas podrían contribuir a las estrategias globales de aumento de las posibilidades de prolongar la participación en el mercado laboral de los trabajadores mayores. Por otra parte, estudios realizados en Canadá han demostrado que el aplazamiento de la edad que da derecho a la pensión podría resultar en un aumento del número de personas que utilizan otras vías para acceder a la jubilación.

Regímenes de jubilación anticipada

La pensión de vejez es el camino para aquellos que en realidad permanecen en el mercado laboral - lo que en la mayoría de los casos sólo afecta a una pequeña minoría.

Así, la reforma de las pensiones y la introducción de edades de acceso a la pensión más elevadas y los incentivos para la prolongación del empleo podrían constituir medidas sumamente ineficientes si no están acompañadas de otras medidas que abordan las - a menudo numerosas - vías que permiten a los trabajadores dejar el mercado laboral bastante antes de la edad de jubilación. Regímenes generales de jubilación anticipada están disponibles en muchos países - incluidos los siete países a que se refiere el presente estudio.

En la mayoría de los casos, el establecimiento de regímenes de jubilación anticipada ha sido motivado por consideraciones relacionadas con las políticas del mercado del trabajo, es decir, la redistribución del empleo entre las generaciones más mayores a las generaciones más jóvenes.

Sobre la base de la experiencia europea, es sumamente cuestionable si tales estrategias producen de hecho los resultados previstos. No existe un número fijo de puestos y la jubilación de los trabajadores mayores no significa necesariamente que sean sustituidos por trabajadores más jóvenes. Con frecuencia, los puestos que se dejan para los trabajadores mayores son eliminados por las racionalizaciones o por la adopción de tecnología más actualizada. Así, de hecho, muy a menudo, los regímenes de jubilación anticipada llegan a convertirse en una prolongación hacia la baja (en términos de edad) de los sistemas públicos de pensiones de vejez y, por lo general, es difícil identificar un riesgo social específico al que apuntan los regímenes de jubilación anticipada que ya no están dentro del campo de aplicación de otros regímenes de seguridad social.

Se podría sostener que parece más apropiado interpretar la jubilación anticipada como una prestación general de bienestar que una medida de seguridad social específica en el sentido tradicional del término.

En coherencia con estas observaciones, un importante número de países ha tenido que reconocer que si bien la jubilación anticipada es fácilmente abordada en el momento de su introducción, constituye una experiencia especialmente dolorosa desmantelarla, incluso sólo cuando se aplican criterios más estrictos para su accesibilidad en épocas de escasez de trabajo o de apuros financieros.

Los regímenes de jubilación anticipada varían notablemente, entre otras cosas, en términos del número de años anteriores a la edad legal de jubilación necesaria para percibir la prestación y, en términos del diseño del régimen. Los regímenes de jubilación anticipada de los siete países estudiados varían respecto de su generosidad. Cuanto más generosa es la prestación de jubilación anticipada, más elevada es la probabilidad de que los trabajadores mayores opten por la jubilación anticipada en lugar de continuar trabajando.

Se debería mencionar, además, que en muchos países existen acuerdos especiales para grupos específicos de trabajadores que les permiten jubilarse anticipadamente, por lo general, en condiciones especialmente atractivas. Estas medidas pueden estar motivadas por consideraciones relacionadas con la ocupación del grupo en cuestión o puede reflejar características vinculadas con estatus específicos. En la mayoría de los casos, la justificación para autorizar esas vías como parte de los regímenes públicos de jubilación parece discutible.

Habida cuenta de la gran importancia de la participación en el mercado laboral, o la falta de participación de los trabajadores mayores, la mayoría de los países estudiados se encuentran ante retos fundamentales respecto del objetivo y de la reforma de los regímenes de jubilación anticipada, a efectos de promover la prolongación del empleo de los trabajadores mayores.

Los países que administran regímenes de jubilación anticipada separados no vinculados con el sistema general de jubilación - como en el caso de Dinamarca - podrían encontrarse ante retos especiales en la coordinación entre la jubilación anticipada y las prestaciones de jubilación y la creación de un incentivo global en forma de una estructura trabajo/jubilación eficiente.

En relación con una situación marcada por el aumento de demanda laboral y por la escasez real o anticipada de mano de obra, el fundamento de mantener el acceso incondicional a la jubilación anticipada pública parece discutible. Otros motivos políticos podrían garantizar el mantenimiento de tales acuerdos de jubilación anticipada, pero parece decisivo que los diseños de los sistemas e interacciones sean cuidadosamente analizados para equilibrar adecuadamente diferentes consideraciones y garantizar incentivos eficaces para el trabajo.

Jubilación parcial

Algunos países ofrecen la posibilidad de la jubilación anticipada parcial permitiendo la combinación de un trabajo a tiempo parcial y la percepción de prestaciones de jubilación anticipada. Sin embargo, el fundamento para permitir el trabajo a tiempo parcial de los trabajadores mayores sin discapacidad podría ser una cuestión sujeta a debate.

Las experiencias escandinavas demuestran que la jubilación parcial podría, de hecho, promover la jubilación anticipada y que constituye una vía de acceso a la jubilación de los grupos de ingresos medios y altos que de otro modo hubieran permanecido en el mercado laboral trabajando a tiempo completo durante algún tiempo más.

En términos directos, la cuestión fundamental que está en juego en este contexto es si el trabajo a tiempo parcial constituye principalmente un mecanismo para jubilarse más temprano o más tarde.

Por otra parte, podría ser deseable brindar oportunidades para algún tipo de continuación del empleo, a efectos de garantizar una mayor flexibilidad individual. En ese caso, la experiencia llama la atención sobre la necesidad de una cuidadosa consideración del diseño del sistema.

Pensiones de invalidez

Las incidencias de la invalidez y de la enfermedad aumentan con la edad y una mayoría significativa deja el mercado laboral bastante antes de la edad obligatoria de jubilación debido a una disminución de la capacidad para el trabajo y a problemas de salud. Todos los países considerados en este estudio administran regímenes de pensiones de invalidez, es decir, consideran dispositivos para la jubilación anticipada de estos trabajadores no aptos para el trabajo.

El objetivo de la política social subyacente en estos regímenes considera la discapacidad como un riesgo social. Se puede suponer que el volumen de esta forma de jubilación anticipada disminuirá en el largo plazo debido a la mejora de la seguridad en el trabajo, a mejores entornos de trabajo, a tecnologías que suprimen las tareas peligrosas y monótonas, al aumento general de los estándares de salud, al aumento general de los niveles de vida, etc.

Sin embargo, en el corto y mediano plazo, se necesitan otras medidas a fin de garantizar que estos regímenes mantengan un fundamento claro y estricto de los riesgos sociales para cuyo abordaje fueron diseñados. Las medidas de prevención y de rehabilitación desempeñan un papel fundamental a este respecto.

No obstante, en términos de jubilación anticipada, el objetivo clave es garantizar que esas prestaciones estén disponibles sólo para las personas que sufren en realidad de una discapacidad para el trabajo.

Al analizar los siete países, aparecen diferencias significativas en las prácticas aplicadas. Algunos países ofrecen un acceso relativamente fácil a las pensiones de invalidez, mientras que otros países han hecho más estrictos los criterios de elegibilidad y han reducido el acceso mediante reformas de sus respectivos regímenes.

Algunos países han diseñado regímenes destinados a proporcionar empleo adecuado a los pensionistas de invalidez, por ejemplo, Dinamarca administra un régimen llamado “puesto de trabajo-flexible” desde mediados de la década de los noventa, que constituye una forma de empleo subsidiado.

El mensaje general del caso de Dinamarca es interesante: si se establece un régimen atractivo que se centra en un grupo específico del mercado laboral, es difícil evitar que otros grupos de clientes se sientan atraídos por este sistema. Desde una perspectiva reglamentaria, parece que mientras más detallado es el objetivo del dispositivo en relación con las necesidades de grupos más específicos, más cuidadosa debe ser la consideración del diseño del sistema y mayores serán las demandas respecto de la concesión de prestaciones y del control de la elegibilidad.

Jubilación anticipada mediante otros regímenes de seguridad social

Teniendo en cuenta las implicaciones de política pública que están detrás de los distintos regímenes de bienestar como un punto de ventaja, no existen otros regímenes financiados con recursos públicos que faciliten abiertamente la jubilación anticipada. Sin embargo, otros regímenes de seguridad social podrían servir como vehículos de hecho para el acceso a la jubilación anticipada.

Así, varios de los siete países aplican reglas especiales a los trabajadores mayores con arreglo a diferentes regímenes de seguridad social diseñados para ofrecer una sustitución del ingreso temporal, es decir, prestaciones de enfermedad y prestaciones de desempleo.

Cuadro 3. Principales características de los regímenes de desempleo en los siete países

	Alemania	Canadá	Chile	Dinamarca	Polonia	República Checa	Túnez
¿Proporciona el sector público una sustitución del ingreso a los desempleados?	Sí, el seguro de desempleo es administrado por el sector público, pero es financiado con cotizaciones	Sí, el seguro de desempleo es administrado por el sector público pero es financiado con cotizaciones	Sí, el seguro de desempleo es administrado por el sector público pero es financiado con cotizaciones	Sí	Sí	Sí, mediante un seguro de desempleo obligatorio	Sí, mediante el sistema de seguridad social
¿Es el nivel de sustitución del ingreso por desempleo más alto para las personas mayores que para otros grupos de la población?	No	No	No	No	Sí	No	No
¿Son los requisitos para percibir la sustitución del ingreso por desempleo menos estrictos para las personas mayores que para otros grupos de la población?	Sí	No	No	No	No	Sí, el período de la prestación se extiende para las personas mayores de 50 años	No
¿Apoya activamente el sector público los esfuerzos de un desempleado para encontrar trabajo?	Sí	Sí	No disponible	Sí	Sí	Sí	No
¿Las medidas de activación son menos estrictas para las personas mayores que para otros grupos de la población?	Sí	No	No disponible	Sí	Sí	No, las medidas activas del mercado laboral son voluntarias	No

Fuente: Jacobsen y otros 2006.

Polonia ofrece a los desempleados mayores una prestación más elevada; Alemania y la República Checa aplican requisitos de elegibilidad menos estrictos a los trabajadores mayores desempleados; y Polonia, Alemania y Dinamarca exoneran a los trabajadores desempleados mayores de las medidas y de las exigencias de los programas de activación. Las evaluaciones realizadas en Dinamarca demuestran que un resultado de tales políticas es una tasa inferior de empleo para el grupo de edad correspondiente de los trabajadores.

Otros regímenes de seguridad social constituyen con frecuencia vías para la jubilación anticipada. A fin de proteger los derechos propios de estos sistemas y a efectos de garantizar el aumento de la participación en el mercado laboral de los trabajadores mayores, se plantea la necesidad de asegurar un estricto compromiso de estos sistemas respecto de los riesgos que los definen.

Desde una perspectiva del mercado laboral como un elemento de ventaja, parece claro que el apoyo permanente al ingreso debería ser otorgado sólo a las personas sin ninguna o con muy poca capacidad residual para el trabajo, que el apoyo temporal al ingreso no debería de hecho convertirse en permanente y que el apoyo temporal al ingreso debe ser respaldado por medidas de activación - incluso en el caso de los trabajadores mayores.

En un plano más general, el aspecto fundamental es que los programas de seguridad social - seguro de desempleo, seguro de enfermedad y pensiones de invalidez - deben ser diseñados con el objetivo de acercar más a los beneficiarios al empleo ordinario - y no alejarlos del mismo aún más.

El seguimiento precoz y continuo puede revestir especial importancia. La experiencia demuestra el papel decisivo de las intervenciones precoces para evitar que la enfermedad se convierta en enfermedad de larga duración y que ésta a su vez se convierta en invalidez.

Pensiones privadas

El objetivo de las secciones anteriores ha sido poner de relieve la necesidad de reforma, y sobre todo, de reformas multidimensionales adecuadamente coordinadas de los regímenes públicos de seguridad social, a efectos de promover la participación de los trabajadores mayores en el mercado laboral.

Se formularon similares recomendaciones en relación con el debate de la reforma de las pensiones al centrarse en estrategias para garantizar la sostenibilidad de los sistemas públicos de pensiones que hacen frente al envejecimiento de la población.

En muchos países, un elemento primordial de la estrategia para garantizar la sostenibilidad ha sido la creación o la intensificación del papel de las pensiones privadas. No todos los países han adoptado esas estrategias con el mismo entusiasmo. Chile, con su reforma de comienzos de la década de 1980, que sustituyó progresivamente el antiguo sistema de pensiones por las pensiones privadas, permanece como uno de los países que ha ido más lejos en este sentido.

Otros países han otorgado gran importancia a los regímenes complementarios de pensiones organizados mediante negociación colectiva o contratos individuales. Entre los siete países estudiados, Canadá y Dinamarca se destacan en este respecto. Ahora bien, incluso en los otros

países las pensiones privadas desempeñarán un papel aún importante en las próximas décadas.

Habida cuenta de la necesidad de aumentar la participación en el mercado laboral de los trabajadores mayores, una cuestión importante atañe al efecto de estos elementos de privatización y de individualización en relación con la participación en el mercado laboral de los trabajadores mayores.

Una reflexión inmediata pone de manifiesto dos efectos directamente opuestos - puede aumentar como disminuir la participación en el mercado laboral. Ambos efectos pueden ilustrarse mediante las observaciones del caso de Chile.

Varios estudios han mostrado que una parte significativa de la población de Chile (entre el 25 y el 50 por ciento de la población) percibirá una pensión de vejez menor que la cuantía mínima y que no tendrán acceso a la suma garantizada por el Estado debido a que no cumplen con los requisitos mínimos de cotización². Las personas que perciben tales pensiones - manteniéndose las otras cosas iguales - estarán obligadas a continuar trabajando.

La incapacidad del sistema de pensiones de Chile para otorgar pensiones adecuadas a una parte importante de las futuras generaciones de personas mayores, es objeto de preocupación política, y se vienen considerando estrategias para mejorar el sistema.

Por otra parte, el sistema chileno destaca por su estructura de incentivos entre los otros sistemas. Habida cuenta de que está basado en un enfoque claro de cotización definida, ofrece - permaneciendo las otras cosas iguales - una ventaja financiera clara y definitiva para las personas que aplazan su jubilación, por cuanto el período de jubilación a ser cubierto por la pensión privada se acorta.

Sin embargo, es posible que el sistema aumente progresivamente la propensión a jubilarse anticipadamente, especialmente en los grupos económicamente más acomodados.

El sistema de pensiones de Chile permite la jubilación voluntaria anticipada siempre y cuando existan suficientes recursos acumulados en la cuenta individual. La jubilación anticipada es posible para los trabajadores dentro de los diez años anteriores a la edad legal de jubilación, si se cumplen determinados requisitos respecto del ingreso anterior y de los derechos a pensión acumulados. La jubilación anticipada es posible incluso a una edad menor, pero el criterio de elegibilidad se ha hecho recientemente más estricto y lo será aún más en el curso de los próximos cinco años.

² Superintendencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones de Chile (SAFP), noviembre de 2005, informe redactado por Solange Bernstein, Guillermo Larrain y Francisco Pino.

Incluso aunque los requisitos para la jubilación anticipada se vuelvan progresivamente más estrictos, se puede suponer que un creciente número de asalariados de situación acomodada podrá acumular el capital necesario para jubilarse anticipadamente. Esto podría parecer preocupante y muy costoso, por cuanto puede también suponerse que este segmento particular de la población es el más productivo.

No es posible estimar si esto ocurrirá en la realidad. No obstante, existen datos que demuestran una notable preferencia por la jubilación anticipada. De las 377.000 pensiones de vejez que pagan en la actualidad las AFP, el 61 por ciento son pensiones de jubilación anticipada voluntaria.

Otros países han logrado grandes progresos respecto de la introducción y desarrollo de las pensiones complementarias privadas. Dinamarca y, en menor grado, Canadá y Alemania comparten algunas de las características del sistema de Chile.

Así, en el caso de Canadá, aproximadamente el 60 por ciento de la mano de obra empleada a tiempo completo no está cubierta por un mecanismo de pensiones relacionadas con el empleo. En Dinamarca, esa cifra es del 15 por ciento. Esos trabajadores podrían con el tiempo convertirse en una categoría de pensionistas especialmente desfavorecidos. En ambos casos, como en Chile, un porcentaje significativo de estos grupos trabaja por cuenta propia. Sin embargo, debido a la generosidad de la pensión básica y a otras prestaciones de la seguridad social, se puede suponer que ninguno de estos trabajadores o muy pocos carecerán de recursos para su subsistencia al punto de no poder jubilarse.

La importancia aún grande que se asigna a las pensiones privadas induce a incentivos claros para la prolongación de las trayectorias laborales. Con todo, debido al carácter complementario de las pensiones privadas, estos efectos podrían ser, de alguna manera, menores que en el caso de Chile.

Se debería reconocer que la evaluación de los incentivos laborales relacionados con las pensiones privadas en sistemas de varios pilares es una cuestión más bien compleja. La observación simple es que las pensiones privadas producen incentivos para el aplazamiento de la jubilación simplemente por el hecho de que la jubilación aplazada se traduce en prestaciones superiores más adelante. Sin embargo, la estructura de incentivos reales es mucho más compleja y está constituida no sólo por esta dinámica sino también por el papel de las pensiones privadas en el paquete global de pensiones, la coordinación de las pensiones públicas y privadas, la accesibilidad y la generosidad de las prestaciones sociales relacionadas con la edad, es decir, subsidios para la vivienda, asistencia médica, atención de larga duración, la coordinación de los ingresos de los cónyuges y el trato fiscal de las pensiones privadas.

El caso de Dinamarca constituye un ejemplo muy instructivo debido a que la importancia de las pensiones privadas es mucho menor para los trabajadores de ingresos bajos y medios que

para los de ingresos altos. Esto se debe a la naturaleza de la tasa uniforme de la pensión básica, a la verificación de recursos aplicada al complemento de la pensión (pagada como parte del régimen básico) y a la existencia de una amplia gama de prestaciones sociales más bien generosas. El resultado global es que la eficiencia de los incentivos laborales incorporados en las pensiones privadas es muy débil para los grupos de ingresos bajos y medios simplemente porque estos incentivos se compensan, parcial o totalmente, por las características mencionadas. Por otra parte, los incentivos laborales son muy eficientes para los grupos de ingresos elevados.

Como en el caso de Chile, uno se puede preguntar si la creciente importancia asignada a los ahorros privados para las pensiones que gozan de ventajas fiscales en Canadá, Dinamarca y probablemente en Alemania puede realmente estimular la jubilación anticipada para algunos grupos.

Los tres países tienen en común el hecho de que todos ellos ofrecen la posibilidad de retirar los ahorros para las pensiones con ventajas fiscales antes de la edad legal de jubilación, pero la reglamentación aplicada varía de un país a otro.

Alemania y Dinamarca aplican un límite específico de edad para la liquidación de planes de pensiones con ventajas fiscales si se conservan los créditos para los impuestos. En el caso de Dinamarca, este límite de edad es idéntico a la edad de jubilación anticipada, en la actualidad de 60 años, debido al aumento a 62 años, antes de que sea indexado en función de la tasa de longevidad. En Alemania, la edad es también de 60 años pero es independiente del límite de edad de los regímenes públicos de pensiones de jubilación. En el caso de Canadá, los ahorros individuales privados que gozan de ventajas fiscales pueden ser retirados antes del tiempo, pero los beneficiarios pagarán impuestos sobre estos retiros.

Los tres países ofrecen la posibilidad de acceso a una pensión privada con ventajas fiscales para la jubilación anticipada. En principio, las pensiones privadas con ventajas fiscales podrían con el tiempo convertirse en una alternativa para la jubilación anticipada financiada con fondos públicos.

Una estrategia para el futuro en relación con esta cuestión específica podría ser la aplicación y reglamentación de criterios como el tipo de prestaciones que pueden derivarse y la edad a la que se pueden percibir esas prestaciones. Esta reglamentación podría justificarse por los incentivos fiscales otorgados y por la necesidad de aumentar la participación de los trabajadores mayores en el mercado laboral.

Es aún demasiado pronto para estimar los efectos de la creciente dependencia de las pensiones privadas en las edades reales de jubilación. Por una parte, los ahorros para las pensiones privadas en sí mismos ofrecen claros incentivos pero, por otra parte, podrían también ofrecer

nuevas posibilidades, dado que sus estructuras de incentivos añadidos son mucho más complejas.

Sin embargo, el verdadero reto a este respecto podría ser la garantía de que el recurso a un mecanismo privado no signifique la pérdida del control de los instrumentos políticos que pueden ejercer una influencia en el comportamiento relativo a la jubilación. Será posible reglamentar las condiciones para las pensiones con ventajas fiscales. Ahora bien, debe recordarse que las pensiones privadas no constituyen la única fuente privada disponible para la jubilación. Muchos trabajadores mayores, y especialmente los más favorecidos en términos de pensiones privadas, disfrutaban también de otros medios de riqueza (es decir, vivienda propia, otros tipos de ahorros, etc.).

En un plano más general, está en juego un conflicto futuro entre la necesidad de la sociedad de controlar la jubilación y la libertad de la persona de decidir sobre la utilización de sus recursos individuales.

Conclusiones

Una buena parte del debate internacional sobre el tema del envejecimiento de la población se ha centrado en la reforma de las pensiones y en reformas específicas diseñadas para aumentar la sostenibilidad a largo plazo.

La amplia gama de estrategias de reforma seguidas por diferentes países refleja una observación básica, a saber, no existe un modelo único de reforma de las pensiones que “sirva para todos” y que esté listo para ser utilizado. Por el contrario, la reforma de la política social es una cuestión sumamente compleja, y la sostenibilidad de las estrategias aplicadas depende enormemente de un apoyo político amplio y de la aceptación de la población.

Cabe destacar asimismo que cada país se ve confrontado a problemas específicos, frente a los cuales cada uno adoptará posturas y enfoques diversos.

Probablemente no existe en este ámbito un requisito más importante que los modelos y estructuras vigentes. Las reformas, muy a menudo, se configuran como una continuación de los sistemas vigentes en el campo en cuestión.

Sin embargo, el amplio rango de elementos para la reforma y las experiencias antes descritas también reflejan otra observación trivial, aunque a menudo ignorada: el comportamiento relacionado con la jubilación no sólo gira en torno a las pensiones. Más bien, el comportamiento sobre la jubilación y las decisiones se constituyen y adoptan en un contexto influenciado por una amplia gama de políticas y estructuras. De hecho, se trata de una interacción muy compleja de políticas y estructuras. A menudo, se puede observar los llamados “efectos del balón”, criterios más estrictos pueden llevar a tasas de cobertura

inferiores en una rama de la seguridad social pero simultáneamente y, sin desearlo, crear mayor presión en otras ramas.

Si bien gran parte del debate se ha centrado en la reforma de las pensiones, históricamente se ha prestado mucho menos atención a los efectos en el mercado laboral del envejecimiento de la población, es decir, sus consecuencias en la oferta de mano de obra. Una menor mano de obra eventualmente conducirá a tasas de crecimiento reducidas y aumentarán, así, los problemas relacionados con la cobertura de grupos aún importantes de pensionistas.

En consecuencia, es indispensable que las reformas de la seguridad social sean diseñadas con miras a apoyar el crecimiento mediante el respaldo a la participación en el mercado laboral.

Si las estrategias para aumentar las tasas de participación de los trabajadores mayores dan pruebas de ser exitosas, surge la necesidad de que éstas sean integrales y multidimensionales. Estas estrategias implican la reforma de las pensiones con miras a garantizar la sostenibilidad y a orientar mejor los incentivos. Ahora bien, el comportamiento relacionado con la jubilación no sólo se refiere a las pensiones. Las estrategias para la reforma deben también abordar otros aspectos de la seguridad social y de las políticas del mercado laboral, incitando a los trabajadores mayores a permanecer en el mercado de trabajo y éste debería ser accesible para esos trabajadores.

Una tendencia común en muchos países es el intento de hacer que las pensiones privadas asuman un papel más importante a largo plazo. Esta podría ser una etapa obvia, teniendo en cuenta la necesidad de garantizar la sostenibilidad financiera y de aligerar la presión a largo plazo en la seguridad social y en las finanzas públicas. Sin embargo, se debería reconocer que una mayor dependencia en las pensiones privadas no se traduce necesariamente en incentivos más sólidos para la prolongación de la trayectoria laboral, que no es precisamente el caso de las pensiones privadas que forman parte de las estructuras de múltiples pilares. Se podría sostener desde la perspectiva del mercado laboral que la jubilación financiada con fondos privados es tan problemática como la jubilación financiada con fondos públicos.

El verdadero reto a este respecto podría ser garantizar que la privatización no significara la pérdida de los instrumentos políticos para influir en el comportamiento frente a la jubilación. Será posible reglamentar las condiciones que deben imponerse a los mecanismos de las pensiones con ventajas fiscales. Ahora bien, debería recordarse que estos mecanismos no constituyen la única fuente de ingresos privada de la que disponen los jubilados.

Bibliografía

- Bustos, B.; Starck, N. 2005. "Impacts of taxation and labour market policies on the retirement decision - The social security system in Chile", en documento de trabajo elaborado para la Comisión Técnica del Seguro de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes de la AISS, Santiago.
- Comisión de las Comunidades Europeas. 2006. *El futuro demográfico de Europa: Transformar un reto en una oportunidad* (Comunicación de la Comisión). Bruselas, Unión Europea.
- Czepulis-Rutkowska, Z. 2006. "Taxation, labour market and retirement decisions in Poland", documento de trabajo elaborado para la Comisión Técnica del Seguro de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes de la AISS, Varsovia.
- Chaabane, M. 2005. "The impact of fiscal and labour market policies on the retirement decision. The Tunisian experience", documento de trabajo elaborado por la ATP, Túnez, Centre for Economic and Business Research.
- Daykin, C. 2006. *The challenge of ageing: pension reform, international trends and future imperatives*. Londres, Politeia.
- Gruber, J.; Wise, D.A. 1999. *Social security and retirement around the world* (NBER Conference report). Chicago, IL, Chicago University Press.
- Jacobsen, R.H.; Jespersen, S.; Olsen, P. 2006. "The interplay between retirement behaviour, the tax system and labour markets", documento de trabajo elaborado para la ATP, Copenhague, Centre for Economic and Business Research.
- Krall, J. 2005. "Pension system, labour market and taxation in the Czech Republic", documento de trabajo elaborado para la ATP, Praga, Centre for Economic and Business Research.
- OCDE. 2004. *Envejecimiento y políticas de empleo - República Checa*. París.
- . 2005. *Envejecimiento y políticas de empleo - Dinamarca*. París.
- . 2005. *Envejecimiento y políticas de empleo - Canadá*. París.
- . 2005. *Envejecimiento y políticas de empleo - Alemania*. París.
- . 2006. *Envejecimiento y políticas de empleo - vivir más y trabajar por más tiempo*. París.
- Rehfeld, U. 2006. "Impacts of taxation and labour market policies on the retirement decision", documento de trabajo elaborado para la Comisión Técnica del Seguro de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes de la AISS, Berlín.
- Sørensen, O.B. 2005. "Taxation, labour markets and retirement in Denmark", documento de trabajo elaborado para la Comisión Técnica del Seguro de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes de la AISS, Copenhague.
- Turner, J. 2007. "Edades de jubilación de la seguridad social en 23 países de la OCDE: 1949-2035", en *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 60, no. 1.
- Vallerand, C. 2006. "Impacts of taxation and labour market policies on the retirement decision: Canada's experience", documento de trabajo elaborado para la Comisión Técnica del Seguro de Vejez, Invalidez y Sobrevivientes de la AISS, Ottawa.