

Estudio de Caso N° 6

EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES PERUANO Y EL MECANISMO DE LA PENSION MINIMA

María Lila Iwasaki

Esta es una versión resumida del Estudio de Caso realizado por la autora para obtener el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.

Agradecemos el apoyo proporcionado por la Fundación Andrew W. Mellon de Estados Unidos.

Julio 1996



Universidad de Chile

Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987

E-mail: mgpp@dii.uchile.cl

Sitio web: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>

Santiago - Chile

RESUMEN EJECUTIVO

A fines de 1992, Perú emprendió la reforma de su sistema de pensiones añadiendo al antiguo sistema público de reparto un sistema privado basado en la capitalización individual. Había un doble objetivo: contribuir al crecimiento económico del país y a través de ello mejorar el monto de las pensiones de los afiliados al nuevo sistema.

Al no incorporarse la figura de la pensión mínima, este último objetivo se restringía a aquellos trabajadores que perciben remuneraciones medianas o altas, obviando a la población económicamente activa que recibe bajos ingresos, atraviesan por largos períodos de desocupación o poseen una capacidad limitada de acumular recursos en sus cuentas individuales (más del 50%).

El nuevo sistema peruano guarda muchas similitudes con el modelo chileno. Pero no es tan fácil como recoger la experiencia de otros países y aplicarla al terreno propio. Una reforma de esta índole, con impacto en el mercado de trabajo, de capitales y de seguros, en el sector público y en la redistribución del ingreso, amerita una reflexión sobre las funciones y objetivos que debe cumplir, así como del papel de cada uno de los agentes involucrados; sobre todo el Estado, por el contexto en el que se aplicará la política. Sólo así podremos enlazar los objetivos generales con cada una de las políticas.

El mecanismo de pensión mínima garantizada por el Estado, en un sistema de capitalización individual, no sólo es compatible con los derechos de propiedad asignados y con la relación entre el esfuerzo realizado y los beneficios -que el nuevo sistema privilegia-, sino que permite articular la política económica con la política social en un área como la seguridad social. No es fácil: se requiere de un diseño cuidadoso que atenúe o elimine los efectos perversos, así como una evaluación previa de los costos involucrados que permita alcanzar los objetivos económicos y sociales con eficiencia y equidad.

I. INTRODUCCION

En los últimos años, los sistemas de pensiones han sido objeto de innumerables estudios que revisan su evolución desde los sistemas informales hasta los formales y analizan cómo la familia, el mercado y el Estado se reparten las responsabilidades. Algunos han revisado las crisis de estos procesos: otros, más recientes, se han centrado en las reformas de los sistemas de pensiones emprendidas por varios países de América Latina tras el ejemplo de Chile.

Pareciera que ya todo estuviera dicho. Pero los matices de las reformas en cada país, las razones que los llevaron a tales reformas, los objetivos que se trazaron, los efectos que en el corto plazo se pueden apreciar y la evolución misma del sistema en relación a su tasa de afiliación permiten extraer lecciones importantes, no tanto sobre qué se hizo o cómo se hizo, sino sobre la importancia del contexto político, social y económico para el cual la política fue formulada y en el que se ejecuta.

Este trabajo describe el contexto de la reforma del sistema de pensiones peruano, resaltando las demandas concretas exigidas en materia de pensiones y cómo fueron canalizadas por el gobierno. El contexto económico estuvo impregnado por la crisis, por la vigencia de un nuevo modelo de desarrollo y por la exitosa experiencia de un novedoso sistema de pensiones en un país vecino. Ello favoreció el establecimiento de un modelo que, si bien corrige muchas de las deficiencias del antiguo sistema de reparto, deja de lado un importante elemento redistributivo, que en el caso de un país como Perú es de vital importancia: la pensión mínima.

Presentamos algunos argumentos que podrían justificar su incorporación en un país como Perú, la coherencia de ese mecanismo dentro del sistema privado de capitalización individual, algunos de los potenciales problemas de su incorporación, y los requisitos mínimos que debe tener en cuenta su formulación. Por último, reflexionamos sobre los efectos (dentro del mismo sistema) de la implantación de este mecanismo.

II. REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES ¿POR QUE SE EXCLUYO LA PENSION MINIMA?

Los sistemas formales de pensiones se extendieron a los países de América Latina alrededor de 1930; inicialmente fueron concebidos como regímenes de capitalización completa¹ y reservas completas o casi completas; después se introdujo la capitalización parcial² y, finalmente, constatada la insuficiencia de reservas técnicas necesarias para cumplir con las cargas financieras, se derivó a regímenes financieros de reparto³.

A medida que los sistemas de reparto entraron en fase de maduración,⁴ la relación activos/pasivos o de sustentación se vio afectada por factores demográficos como el aumento de la esperanza de vida y la disminución de la tasa de natalidad; a esta deteriorada relación se unieron otros factores que acentuaron la brecha entre ingreso y gasto, ocasionando serios desequilibrios económicos y financieros en los sistemas de pensiones, como la evasión, el uso de recursos del fondo para otros fines o para favorecer a grupos de presión.

La situación de la seguridad social se agravó durante la década de los 80 por la crisis económica en América Latina. Finalizando la década el continente empezó a emerger de la crisis y con ello se aliviaron algunos de los problemas de sus sistemas de pensiones; sin embargo, los problemas estructurales no fueron solucionados.

«¿ y los viejitos? »

¹ Estos mantienen el equilibrio entre ingresos y egresos por tiempo indefinido a través de una prima fija estimada que permite a los afiliados saber cuál será la carga; cada generación financia sus beneficios con sus aportes y la rentabilidad de la inversión de éstos, por lo que los afiliados no pueden estimar el monto de la pensión que percibirán al momento de jubilarse.

² Se mantiene el equilibrio entre ingresos y egresos por períodos más cortos, estableciéndose una prima para cada período. Se requieren reservas menores, por lo que no hay grandes inversiones. Hay redistribución intergeneracional.

³ Los sistemas de reparto se caracterizan por un contrato intergeneracional implícito, mediante el cual los aportes de los actuales afiliados financian a los actuales pensionados, en el entendido de los que se vayan integrando al sistema les financiarán sus pensiones en el futuro. No es necesaria la constitución de reservas y la inversión es muy poca o nula. Son sistemas de beneficios definidos, en los que no hay relación entre aportes y beneficios, no existen derechos de propiedad determinados y la responsabilidad contributiva es tripartita: trabajador, empleador y Estado. Al Estado le corresponde la regulación, administración y financiación del sistema.

⁴ Proceso mediante el cual las personas jóvenes elegibles para recibir una pensión en un sistema nuevo gradualmente avanzan en edad y se jubilan, con lo cual el coeficiente de dependencia del sistema se eleva hasta igualar el coeficiente de dependencia demográfico. Banco Mundial, 1994, p. xxv.

En 1990, la situación del sistema de pensiones peruano no era muy diferente al de otros sistemas de reparto del continente: atravesaba por una aguda crisis económica y financiera⁵, la relación aportante/pensionista se deterioraba⁶, la tasa de evasión iba en aumento⁷, se burocratizaba la administración⁸; además, el fondo de pensiones había estado expuesto, sobre todo durante el gobierno anterior, a abusivos saqueos⁹. Todo ello se tradujo en bajas pensiones para ancianos que durante muchos años aportaron un porcentaje de su remuneración. No obstante, en medio de la crisis económica y social (terrorismo) por la que atravesaba el país, la seguridad social no constituía una prioridad para el gobierno.

El candidato a diputado Javier Barrón (PPC) encontró en los pensionistas del Sistema Nacional de Pensiones al electorado que podría conseguirle su tan deseado escaño.

Así, la millonaria campaña publicitaria que caracterizó las elecciones generales de abril de 1990 incluía un spot en el que Barrón preguntaba «¿y los viejitos?», y presentaba dramáticas escenas de ancianos haciendo largas colas, de día y de noche, en espera de su precaria pensión. Barrón, en off, decía: «a los pensionistas, pobres jubilados, se les paga poco, les hacen hacer colas, los maltratan, ¿qué daño han hecho?, no tienen a nadie que defienda sus derechos...».

La campaña resultó un éxito: Barrón obtuvo su escaño y se entendió que Fujimori debía recoger la demanda social por pensiones dignas.

⁵ *Síntoma de esa crisis financiera es la baja de pensiones que se registró en 1989 de US\$ 60 promedio mensual a US\$ 16 mensuales (declaraciones del ex ministro de Economía Carlos Boloña a diario La República 8.12.1993).*

⁶ *Dicha relación venía descendiendo aceleradamente: 24 a 1 en 1981; 13 a 1 en 1991 y estimada para el 2000 en 4 a 1.*

⁷ *La tasa de evasión del sistema era de 33%, según la OIT.*

⁸ *De 31.000 trabajadores en 1985, se pasó a 41.000 trabajadores en 1989.*

⁹ *Situación favorecida por la ausencia de propiedad sobre los recursos del fondo, que constituye otra característica de los sistemas de reparto.*

1. LA REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES

Pero tras la toma de posesión de los cargos las energías se volcaron hacia la severa crisis económica¹⁰. La dinámica del gobierno y el discurso político se transformaron en medidas de política económica; el sistema de pensiones no sólo no fue la excepción, sino que se convirtió en «el motor que dinamizaría el crecimiento económico del país».

En agosto de 1990 el gobierno aplicó un programa de ajuste macroeconómico y estructural destinado a reducir la inflación y sentar las bases para un crecimiento sostenido. El objetivo final era el aumento del bienestar a través del crecimiento del PIB per cápita y de mayores niveles de empleo y salarios reales. El ministro de Economía y Finanzas de entonces afirmó que el éxito del programa dependería de la aplicación decidida de «medidas de política económica»¹¹. Ese conjunto de medidas que el gobierno se comprometió a poner en marcha frente al FMI comprendía un plan de acción para futuras reformas en la administración del Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS).¹²

El anuncio, en noviembre de 1991, de la creación del Sistema Privado de Pensiones (SPP) como alternativa al Sistema Nacional de Pensiones¹³ generó muchas expectativas en los 3 millones de afiliados al IPSS -que veían con angustia su futuro reflejado en esas inmensas colas para cobrar una pensión insuficiente y tardía- y, sobre todo, en los 300 mil pensionistas del SNP, quienes imaginaron una solución en el corto plazo a sus precarias pensiones.

La reforma del sistema de pensiones advino en el contexto del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional del Presidente Fujimori¹⁴, por lo que no fue debatida; sin embargo, tras publicarse el proyecto de ley -para recibir la mayor cantidad de comentarios sobre el tema, se dijo- y lanzada la campaña para difundir los beneficios

¹⁰ *La crisis suponía elevado déficit fiscal y cuasi fiscal, controles y subvenciones generalizados sobre precios y salarios, un sistema cambiario distorsionado y tasas de interés reales negativas que derivaron en la hiperinflación y el colapso económico. La pobreza aumentó - 55.3% de la población total- y la distribución del ingreso se tornó aun más desigual.*

¹¹ *Programa Económico del Gobierno del Perú, agosto 1991.*

¹² *Institución pública autónoma y descentralizada, administradora del Sistema Nacional de Pensiones.*

¹³ *El SNP, creado el 24 de abril de 1973, es el más importante de los sistemas vigentes al momento de la creación del SPP; se concibió como régimen de capitalización con prima escalonada, pero devino en un régimen de reparto.*

¹⁴ *O "la dictadura de Fujimori", del 5 de abril de 1992 al 28 de julio de 1995.*

del nuevo sistema, se originó un interesante debate que reflejó las expectativas de todos los actores.

Aunque el gobierno concibió el sistema como un instrumento de política económica que ayudaría a recuperar la tasa de inversión y con ello el ritmo de crecimiento de la economía (como sucedió en Chile), la difícil situación del SNP (crisis económica y financiera -recaudaba US\$20 millones al mes y sus pagos ascendían a US\$ 30 millones-, relación aportantes/pensionistas tendiente a una baja acelerada de las pensiones y una tendencia al alza de los aportes¹⁵, evasión de los contribuyentes, subvaluación de aportes, falta de control, existencia de diversos regímenes, no acumulación de reservas, mala utilización de los recursos e ineficiente administración del sistema, etc.) fue considerada en esta nueva posibilidad de cumplir un doble objetivo: crecer y «prevenir».

Las principales organizaciones de trabajadores, por su parte, muy descontentas con el funcionamiento de la seguridad social, afirmaron que cualquier sistema distinto tendría un efecto positivo. El Secretario General de la Confederación General de Trabajadores declaró después que «los trabajadores no estaban en contra de que el sector privado administre servicios complementarios de la seguridad social e incluso consideraron que no es conveniente que sólo el Estado preste estos servicios, siendo que las pensiones son verdaderamente de hambre y los trabajadores requieren de una seguridad social solidaria, universal y no elitista».

Con todo, pese al optimismo frente a la reforma¹⁶ existían dudas y una preocupación común: el proyecto de ley no contemplaba la *figura de la pensión mínima*, por lo que los trabajadores de bajos ingresos tendrían que permanecer en el SNP (el que seguiría funcionando sin sufrir modificaciones). Este tema, en opinión del propio artífice del sistema de capitalización individual chileno, constituye una de las principales desventajas del nuevo sistema.¹⁷

¹⁵ Entonces los aportes al IPSS eran del orden del 9% de la remuneración del trabajador; se calculó que para 1993 debía incrementarse a 12% y que para el 2000 el aporte sería del 25% para mantener unas magras pensiones (unos US\$ 90 mensuales en promedio).

¹⁶ El decano del Colegio de Economistas de Lima resaltó el incentivo del nuevo sistema en la creación de capitales para inversiones de mediano y largo plazo. Asimismo, el presidente del IPSS reconoció a la prensa la situación de inviabilidad matemática en la que se encontraba el sistema entonces.

¹⁷ José Piñera, diario *Expreso*, 22.6.1993.

Los sindicatos y la opinión pública reclamaron esa omisión; se les replicó que los sistemas con pensión mínima están vinculados a esquemas estatistas, mientras que ahora sería tarea de cada uno elevar los montos de su respectiva pensión, sin que el Estado intervenga provocando posibles distorsiones.¹⁸

Así, el 6 de diciembre de 1991 se publica en el Diario Oficial la ley que crea el SPP,¹⁹ cuya administración recaería en las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP). La ley establece además que el SPP coexistirá con el SNP, por lo que la afiliación sería voluntaria para trabajadores dependientes e independientes. La institución que controlará las AFP será la Superintendencia de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, en representación del Estado.

El nuevo sistema impone contribuciones, de cargo exclusivo del trabajador, de casi el 15% de la remuneración mensual: un 50% más de lo que cotizan conjuntamente empleador y trabajador en el SNP²⁰; no obstante, al momento de incorporarse al SPP el empleador deberá otorgar un incremento de un 13.54% en la remuneración mensual, por una sola vez.²¹

Los actuales pensionistas del IPSS no se pueden incorporar al SPP respecto a las pensiones percibidas, pero la norma no impide que se incorporen como trabajadores independientes y aporten hasta que decidan jubilarse bajo el nuevo sistema; la única alternativa para los pensionistas bajo esta reforma es la creación de la Oficina de

¹⁸ Ver entrevista a Alfredo Romero, asesor del ministro de Economía y Finanzas en el tema del SPP. Diario Oficial El Peruano, 06.11.1992. Suplemento Especial sobre el SPP.

¹⁹ La reforma del sistema de pensiones chileno (mayo 1981) fue la primera reforma estructural en América Latina que reemplazó un régimen público de reparto por uno privado de capitalización individual. Aquí cada afiliado tiene derecho de propiedad sobre los recursos que deposita en su cuenta de capitalización, así como sobre los incrementos producidos por la inversión de los fondos. Este derecho de propiedad permite, por un lado, una relación directa entre los aportes efectuados y los beneficios futuros (la pensión dependerá tanto de los aportes como de la rentabilidad de las inversiones), y por otro, que el afiliado elija la AFP que prefiera, debiendo haber competencia. El aporte obligatorio consiste en un porcentaje de la remuneración imponible establecido por ley y de cargo exclusivo del trabajador; el empleador sólo retiene esos aportes, que deben pagarse a la AFP que el trabajador elige. La protección que se financia con los aportes obligatorios es considerada básica, por lo que se contemplan cuentas adicionales de ahorro voluntario para mejorar esa protección.

²⁰ Un 10% de aporte a la cuenta individual, 2.30% por seguro de invalidez y sobrevivencia, 2% de comisión variable más comisión fija para la AFP. En el SNP la contribución conjunta era del 9% (3% el trabajador y 6% el empleador).

²¹ Además, este incremento podría llegar a un 23.58% si el trabajador decide voluntariamente aportar la Compensación por Tiempo de Servicios (9.72%) que, según la legislación peruana, el empleador debe depositar semestralmente en una entidad bancaria designada por el trabajador.

Normalización Previsional (ONP), que asumiría gradualmente la responsabilidad por la operación del sistema público de pensiones: el pago de pensiones y la emisión de bonos de reconocimiento mediante los cuales el Estado reconoce los aportes del trabajador en el esquema del IPSS. Este sólo proveería servicios de salud.

Por último, el Tesoro Público financiaría las obligaciones no cubiertas por el IPSS mediante la emisión de los bonos de reconocimiento, los que serían redimidos por los trabajadores al momento de su jubilación. El paquete fiscal incorporó el costo de los pensionistas actuales, estimado en US\$ 150 millones para 1993.²²

En mayo de 1993, antes que las AFP iniciaran sus operaciones, según una encuesta sólo el 6% de los trabajadores se afiliarían indefectiblemente al nuevo sistema; un 21% lo estudiaría como una posibilidad y el 73% restante declaró que permanecería en el IPSS, unos por interés personal y otros por solidaridad.

... ¡¡ y se da la partida!!

Cuando el 21 de junio de 1993 inició sus operaciones el nuevo sistema, un ejército de promotores de venta salió a la calle para captar el mayor número de afiliados para sus respectivas AFP (8 en total), en especial los actuales afiliados al IPSS, un mercado potencial para el nuevo sistema.

La tarea no fue fácil. El principal obstáculo era la deprimida estructura salarial, que hacía muy difícil la incorporación de un importante sector del mercado de trabajo; el salario promedio de la PEA era de aproximadamente US\$ 215 mensuales;²³ con la mayor carga impositiva del SPP los trabajadores sufrirían una fuerte reducción de sus ya deteriorados salarios corrientes.

Los primeros meses se obtuvieron altas tasas de afiliación y al primer año los afiliados eran 826.280. A fines de 1994, y aunque la tasa mensual promedio de afiliaciones era de 4.9%, la tendencia en el tiempo era decreciente; todo parecía indicar que el SPP ya había afiliado a aquellos decididos a cambiarse de sistema.²⁴ Sin embargo, restaba un porcentaje importante de trabajadores: sólo el 42% de los afiliados al IPSS se habían

²² *Carta de Intenciones con el FMI, mayo 1993.*

²³ *Encuesta de Sueldos y Salarios en establecimientos de 10 y más trabajadores en Lima Metropolitana.*

²⁴ *Aporte. Revista de la SAFP, febrero 1995, p. 10.*

cambiado. El segundo año el ritmo de afiliaciones sufrió un estancamiento que llegó a poner en duda la viabilidad del sistema; paralelamente, se registró morosidad en cerca de un 50% de los afiliados;²⁵ el gobierno ya no apoyó al SPP.²⁶

Esta situación debió haber obligado a los agentes involucrados a reflexionar sobre la marcha del sistema, pues en 1995 ya se gestaba su primera reforma.

2. LA REFORMA DE LA REFORMA

Los esfuerzos por reformar el SPP empezaron antes que el mismo sistema iniciara sus operaciones. En realidad se remontan a mayo de 1993, cuando por iniciativa del Congreso Constituyente Democrático se presentó un proyecto de ley²⁷ que entre otros aspectos solicitaba la inclusión de la pensión mínima. El proyecto no prosperó, por un lado, porque no había voluntad política para asumir esa obligación y, por otro, porque -con muy buenas intenciones pero sin criterio técnico- se estaba solicitando una pensión mínima que de mínima no tenía nada (aprox. US\$ 341 mensuales).

Tras este intento fallido otros corrieron la misma suerte, hasta que en julio de 1995 se promulgó una ley que, además de contemplar la pensión mínima, modifica aspectos relevantes del SPP y del SNP para crear condiciones equitativas de competencia entre ambos sistemas; también se elimina una serie de cargas laborales para facilitar la afiliación al SPP de los trabajadores de bajos ingresos. Según la opinión pública, esta propuesta legislativa surgió de la iniciativa privada²⁸ con la intención de realzar al estancado SPP.

En opinión de la SAFP, el proyecto debía incluir el otorgamiento de una pensión mínima bajo garantía del Estado, considerada de vital importancia dentro de una política previsional. La Asamblea Legislativa se resistía a su incorporación, pero finalmente cedió:

²⁵ Ver Revista 1/2 de Cambio, 16 al 28 febrero 1995.

²⁶ En una entrevista realizada en junio de 1994 a los 8 gerentes generales de las AFP, todos coincidieron en que el gobierno había retirado todo su apoyo político al SPP. Ver revista Aporte, pp. 29-36.

²⁷ Proyecto N° 594/93, Congreso Constituyente.

²⁸ En algunos diarios de circulación nacional se habló de una ley con nombre propio y del lobby de las AFP en Perú.

Artículo 13°.- Por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas se establecerán los requisitos y condiciones que permitan al SPP garantizar una pensión mínima de jubilación a sus afiliados.

Sabemos que, cuando realmente se quiere que una ley sea reglamentada, en la misma norma se establece un plazo perentorio para el órgano encargado. Ese plazo no se incorporó en el caso de la pensión mínima, por lo que pensamos, aunque no queremos adelantarnos a los acontecimientos, que dicho reglamento puede retardarse indefinidamente.

III. SISTEMAS DE CAPITALIZACION INDIVIDUAL Y LA FUNCION DE REDISTRIBUCION: EL MECANISMO DE LA PENSION MINIMA

Los sistemas de capitalización individual se crearon entre otras cosas para terminar con el círculo vicioso de los antiguos sistemas de reparto, que afecta tanto al sistema de pensiones como a la economía en general. Pero, aunque es cierto que las políticas redistributivas de los sistemas de reparto han agravado los problemas financieros del sistema, no podemos concluir que el Estado deba renunciar a la función redistributiva; la solución es diseñar mecanismos que permitan cumplir con el principio de equidad sin afectar la eficiencia ni la disciplina del sistema.

Cuando en 1981 Chile reemplaza el sistema de reparto por uno de capitalización individual, el Estado asume el papel de regulador, fiscalizador y responsable de la rentabilidad de los fondos y de las pensiones mínimas (mecanismo que garantiza el incremento de aquellas pensiones que se sitúen por debajo de un nivel mínimo). La última de estas responsabilidades es parte de la función redistributiva propia del pilar público de los sistemas de pensiones.²⁹ Así, si al llegar a la edad de jubilación el saldo acumulado en la cuenta individual es insuficiente para financiar una pensión igual a la mínima, los fondos del afiliado al sistema chileno se complementan con un aporte del Estado, con el solo requisito de registrar no menos de 20 años de contribuciones en cualquier sistema de pensiones. La garantía opera una vez agotados los recursos de la cuenta individual o -en el caso de quienes opten por la modalidad de renta vitalicia- una vez que la renta convenida sea inferior a la pensión mínima.³⁰

En este sentido, el mecanismo de la pensión mínima es coherente con la capitalización individual; el costo que le corresponde al Estado se limita a la diferencia entre el mínimo fijado y el monto acumulado por el afiliado, no al monto total de la pensión; es decir, la pensión mínima sólo correspondería a aquellos trabajadores que, a pesar de sus esfuerzos, debido a sus bajos ingresos no alcanzarían una pensión suficiente. Se trata de un beneficio que requiere una contribución del beneficiado.

²⁹ Un estudio del Banco Mundial identifica 3 funciones de los sistemas de pensiones: redistribución, que consiste en traspasar ingresos de una persona a otra; ahorro que pretende uniformar el ingreso a lo largo de la vida de una persona, y seguro, que protege el ahorro de la recesión, de las malas inversiones, de la inflación, del fracaso de los programas públicos o de que los ahorros sean insuficientes para los años de vida del asegurado. Para cumplirlas se proponen sistemas de pilares múltiples: pilar público obligatorio, para aliviar la pobreza en la ancianidad y coasegurar riesgos (redistribuyendo el ingreso hacia los más pobres); pilar privado obligatorio, financiado y administrado por privados y que vincula los aportes con los beneficios y es responsable del ahorro; pilar voluntario, que provee de protección adicional para quienes deseen mayor seguridad en la vejez.

³⁰ La pensión mínima en Chile es fijada por ley y el programa se financia a través de aportes fiscales directos o impuestos generales, por lo que no se trataría de un mecanismo regresivo. Ver Iglesias y Acuña, 1991.

Sin embargo, los cálculos iniciales del costo de la pensión mínima fueron muy inferiores a lo que realmente tendrá que asumir el Estado chileno por este concepto;³¹ incluso se ha llegado a decir que la no inclusión de ese mecanismo en el sistema peruano ha sido un acierto.

Pensamos que la estructura remunerativa de los afiliados al SPP peruano -concentrada en los niveles de más bajos ingresos de la PEA-³² evidencia la necesidad de incorporar el mecanismo de la pensión mínima.³³ Por otro lado, la identificación de los afiliados con alta probabilidad de obtenerla permite la focalización del beneficio, convirtiéndolo en un instrumento redistributivo eficaz de alivio de la pobreza en la población de 65 años y más, dentro de un sistema de capitalización individual.

Ayudarán a la consecución de estos objetivos: una cuidadosa selección de la fuente de financiamiento, un acucioso diseño de los requisitos para acceder al mecanismo que en lo posible privilegie la correspondencia entre el esfuerzo realizado y los beneficios, así como la debida separación de cada uno de los programas que integran la seguridad social.³⁴

³¹ Diez años de funcionamiento del sistema chileno muestran que la ayuda del Estado es necesaria para financiar un porcentaje importante del conjunto de las pensiones. Según un estudio de 1986, aproximadamente el 37% de los afiliados al SPP tendrá acceso a una pensión por debajo de la mínima (ver Ortúzar, 1986). Otra estimación cifra el valor presente del costo de los beneficios de la pensión mínima en Chile en cerca del 3% del PGB (Zurita, 1994).

³² Dicha estructura se puede sintetizar diciendo que el 25% de la población percibe ingresos menores a US\$ 111 mensuales, y casi el 50% de la población está por debajo de los US\$ 244 mensuales.

³³ La identificación de las causas de la pobreza en los ancianos (insuficiencia de ahorro o bajos ingresos percibidos durante su vida laboral activa) puede ser importante para determinar la función del Estado. Si se debe a miopía de los trabajadores, se podría prevenir obligando a la gente a ahorrar durante su juventud (planificación) y sin tener que redistribuir. Pero si es producto de los magros ingresos de su vida laboral-producto a su vez de la situación económica del país- se justificaría una redistribución por parte del Estado, pues si se les obliga a ahorrar durante su vida activa corren riesgo de caer en situación de pobreza en su juventud.

³⁴ Esto último es necesario para poder limitar los objetivos a otorgar pensiones de vejez, invalidez y muerte. En muchos países (Perú, Paraguay, etc.) el sistema de pensiones se administra en forma conjunta con el sistema de salud.

IV. FINANCIAMIENTO DE LA PENSION MINIMA

Tres son las fuentes de financiamiento de la pensión mínima en un sistema de capitalización individual: los afiliados al SPP, los empleadores y el Estado.

El financiamiento por los afiliados puede asumir dos formas: un aporte obligatorio de solidaridad establecido por el Estado, o un aporte de un porcentaje de las contribuciones a sus respectivas cuentas individuales. Si se opta por la segunda forma podrían generarse distorsiones en las decisiones privadas de trabajo, además de estar desconociendo los derechos de propiedad sobre los aportes, lo que podría tener importantes consecuencias políticas.

Asimismo, el financiamiento por un aporte obligatorio y solidario de los afiliados implicaría un costo marginal mayor para el trabajador, que podría incentivar la evasión o la subdeclaración de la remuneración imponible; también se desincentivaría la afiliación -que es voluntaria-, retardando la evolución del sistema. Por otro lado, el incremento de los costos laborales podría acentuar a) la exclusión de los trabajadores independientes de altos ingresos, que podrían hallar más rentables otros planes de inversión que les permitan disponer de sus fondos antes de los 65 años, y b) la exclusión de trabajadores de bajos ingresos, para quienes la tasa de aportes resulta demasiado elevada, aun con el alza de la remuneración por una vez. Por otro lado, el SPP elimina la contribución del empleador -aunque le impone un aumento de la remuneración total por una vez-; la falta de estimaciones de elasticidades de demanda y oferta de trabajo en Perú nos impide concluir los efectos que sobre la demanda de trabajo podría tener una mayor carga al empleador. Sin embargo, hay estudios sobre el costo laboral inicial anual que representa para éste la afiliación al SPP de un trabajador (que optó por no agregar su Compensación por Tiempo de Servicios),³⁵ bajo el supuesto de que esas mayores cargas no se trasladan al trabajador: apoyándonos en ellos creemos que no sería conveniente imponer mayores cargas al empleador.

El financiamiento por el Estado con cargo a impuestos generales podría ser una alternativa políticamente más viable. Hay alternativas; una es el uso de los recursos obtenidos del proceso de privatizaciones, puesto que la legislación vigente permite su disposición para programas de erradicación de la pobreza.

³⁵ *Dicho costo laboral inicial anual (Ca) se calcula multiplicando la remuneración ordinaria mensual (R) sin considerar incrementos por incorporación al SPP, por el factor 18.0716, que contiene la incidencia de incrementos, aportes y otros, que según la legislación vigente debe efectuar a cada trabajador. (Ca = R * 18.0716). Ver Análisis Laboral, junio 1994.*

En el período 1991-1993 se privatizaron 15 empresas,³⁶ por un valor de venta total de US\$ 529.1 millones; de ese monto ingresaron al Tesoro Público US\$ 166.3 millones.³⁷ El plan fiscal 1994 incorporó el uso de ingresos en efectivo de la privatización por US\$ 250 millones, que complementarían los ingresos corrientes para financiar inversiones sociales y reformas estructurales del gobierno. También era posible disponer de hasta una cuarta parte de cualquier ingreso de privatización sobre ese monto, hasta un máximo de US\$ 626 millones, para proyectos de alta rentabilidad social. Aunque ya existen partidas comprometidas para gasto social con cargo a estos ingresos, el proceso privatizador aún no ha concluido.

A enero de 1995, los ingresos en efectivo del Tesoro Público por concepto de privatización ascendieron a US\$ 2.235 millones, y los gastos autorizados con cargo a estos recursos, a US\$ 368 millones, de los cuales 198 fueron destinados a programas de alivio de la pobreza y 170 a proyectos de inversión de alta rentabilidad social.

Basándonos tanto en la legislación vigente -que permite tales usos de los recursos de la privatización- como en los programas de alivio de la pobreza a que esos montos han sido destinados, pensamos que es viable disponer de los recursos de privatización para el financiamiento de la pensión mínima: sólo faltaría conocer el costo estimado de este mecanismo para hacer propuestas concretas para comprometer esos dineros.

³⁶ Ministerio de Economía y Finanzas y Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI).

³⁷ La diferencia se explica por cobros pendientes, gastos del proceso de privatización, aportes al Fondo de Promoción de la Inversión Privada (FOPRI) y otros.

V. PENSION MINIMA: ¿CUANTO Y A QUIENES?³⁸

Otro de los aspectos de la reforma del sistema de pensiones es su impacto sobre el déficit fiscal. El que la pensión mínima no se haya contemplado reduce el costo de la reforma, pero afecta negativamente a los futuros pensionistas con poca capacidad de ahorro. Así, la posible introducción de ese mecanismo al sistema privado pasa por estimar los costos de la reforma y su impacto sobre el presupuesto del Estado.

El paso de un sistema de reparto a un sistema privado de capitalización individual implica una reducción del déficit fiscal en el largo plazo; sin embargo, durante el período de transición se genera un *déficit previsional* que puede llegar a ser significativo.³⁹ Si bien el costo de la pensión mínima no forma parte de ese déficit previsional,⁴⁰ sí es considerado dentro del costo de la reforma del sistema de pensiones.

La experiencia de Chile evidenció la importancia de una evaluación de los costos involucrados por parte del Estado; para ello se desarrollaron modelos que permiten estimar cada uno de los conceptos, incluyendo los costos de la pensión mínima. En este sentido, y considerando que el costo que asuma el Estado por concepto de pensión mínima se limita a la diferencia entre el monto acumulado y la pensión mínima establecida, el monto de la pensión mínima y los requisitos para su goce incidirán directamente en la magnitud de los costos en que incurra el Estado, con la consiguiente presión sobre el déficit fiscal.

1. TASA DE APORTE Y TASA DE REEMPLAZO: EL MONTO DE UNA PENSIÓN

Las pensiones, en general, reemplazan la remuneración de los trabajadores ante la ocurrencia de alguna de las contingencias previstas por el sistema; así, la tasa de aporte fijada debe permitir el reemplazo de una proporción adecuada de la remuneración, considerando además la tasa de aumento de esa remuneración, la tasa de interés, los

³⁸ Los requisitos y montos propuestos sólo se refieren a las pensiones de vejez.

³⁹ El déficit previsional se compone de: i) el déficit operacional, por la obligación del gobierno de financiar las pensiones de quienes cotizaron en el sistema de reparto; existirá mientras hayan beneficiarios en el sistema de reparto. En Perú el costo por los pensionistas actuales representará más de US\$ 200 millones por año. Y, como la afiliación al SPP es voluntaria, el déficit operacional podría ser un problema no transitorio. ii) El bono de reconocimiento generado por el reconocimiento del Estado de los aportes que los trabajadores activos hicieron al régimen de reparto antes de cambiarse de sistema. El monto que por este concepto ha asumido el gobierno peruano asciende a US\$ 4.500 millones, según el Superintendente de AFP.

⁴⁰ Puesto que el sistema de capitalización no tiene en su base un contenido redistributivo.

años de aporte, la esperanza de vida a la edad legal de jubilación y la tasa de crecimiento de la economía.⁴¹ Por otro lado, como las personas tienen distintas tasas de descuento toman diferentes decisiones respecto al monto de pensión de jubilación que desean obtener, y ello también debe ser considerado por el Estado.

Este debe determinar entonces una tasa de aporte que permita obtener una tasa de reemplazo⁴² que satisfaga la diversidad de preferencias, minimizando la evasión⁴³ y evitando la pobreza en la tercera edad.⁴⁴ La figura de la pensión mínima se ocupa justamente de este último objetivo.

La determinación del monto de la pensión mínima varía de país a país, pero en la mayoría de los países desarrollados que la contempla fluctúa entre el 20% y el 30% del salario medio no agrícola; en Chile la pensión mínima de vejez -para mayores de 60 años- asciende a US\$ 88 mensuales; Colombia la establece en un 110% del salario mínimo, y Argentina, en US\$ 220 mensuales.

2. DETERMINACIÓN DEL MONTO DE LA PENSIÓN MÍNIMA

Para el caso peruano, el primer parámetro es que la pensión mínima bajo el SPP debe ser en el peor de los casos igual a la del SNP.⁴⁵ Otros criterios podrían ser la línea de pobreza, un porcentaje del salario mínimo o un porcentaje del salario medio de la economía.

Cada uno de estos criterios amerita un cuidadoso análisis. Con la línea de pobreza hay que tener en cuenta que se sustenta en el ingreso o gasto mínimo necesario para satisfacer necesidades básicas de alimentación y otros bienes y servicios, pero a partir de una canasta básica que se calcula para una familia de 5 miembros -a pesar de que el

⁴¹ *El ingreso per cápita es un buen indicador acerca de la evolución de los sistemas de pensiones; la relación se sustenta en que todos dependemos del PBI para satisfacer necesidades de consumo, de manera que si la economía crece todos nos favorecemos.*

⁴² *Expresión porcentual de la pensión de vejez en relación al salario.*

⁴³ *Aunque en un sistema de capitalización individual las cotizaciones están estrictamente asociadas a un beneficio futuro y no son una forma de impuesto, su naturaleza de ahorro forzoso puede hacer que una parte de ellas se consideren como un impuesto (cuando haya una diferencia entre la contribución fijada por el Estado y lo que el afiliado hubiera ahorrado voluntariamente).*

⁴⁴ *Un sistema de pilares múltiples (ver nota 30) es capaz de cumplir con estos tres parámetros.*

⁴⁵ *Que asciende a unos US\$ 40 mensuales. Esta pensión mínima es la vigente a diciembre de 1994.*

15.8% del total de jefes de hogar peruanos son personas de 65 años y más-; lo que nos debe interesar es el costo de la Canasta Básica de Consumo per cápita, que asciende a US\$ 23.4 mensuales.⁴⁶ Si se toma como criterio la Remuneración Mínima Vital -US\$ 58.66-, hay que ver qué porcentaje de éste se va a manejar; lo mismo sucedería con el Salario Promedio de la PEA, que asciende a unos US\$ 222 mensuales.

La determinación del monto de la pensión mínima requiere de una evaluación política y técnica de cada uno de estos parámetros, de una combinación ponderada de ellos o de la elección de otras referencias. También consideramos importante la actualización del monto de la pensión mínima, para lo cual debería establecerse su indexación, con la finalidad de fijarla en términos reales.

3. REQUISITOS PARA ACCEDER A LA PENSIÓN MÍNIMA

- Edad legal de jubilación. En el caso peruano es de 65 años.
- Plazo mínimo de contribuciones efectivas. El afiliado debe haber cumplido con un mínimo de años de contribución, los que pueden ser discontinuos.
- Declaración jurada de impuestos de los últimos 2 o 3 años, para controlar posible fraude.

Estos requisitos son básicos; además se pueden incluir otros destinados a evitar efectos negativos sobre la disciplina del sistema. Una sugerencia: como el objetivo es el alivio de la pobreza, entonces se podría restringir la pensión mínima a la modalidad de renta vitalicia,⁴⁷ asegurándole al pensionista y a su familia un ingreso permanente y siendo la compañía de seguros la que asume el riesgo.

⁴⁶ Calculada según información de la ENNIV 1994.

⁴⁷ Bajo esta modalidad los afiliados contratan el pago de la pensión con una compañía de seguros de vida de su elección, que se compromete a pagarles una renta mensual hasta su fallecimiento o pensión de sobrevivencia a sus familiares después. El afiliado pierde la propiedad sobre los fondos acumulados en su cuenta individual, que se traspasa a la compañía de seguros.

4. PENSIÓN MÍNIMA Y RIESGO MORAL

La pensión mínima puede tener efectos no deseados sobre el sistema, afectando la conducta de los afiliados que consideren atractivo este beneficio garantizado por el Estado, y que limiten su esfuerzo a alcanzar los requisitos para acceder a él; así se estarían alterando los costos de este subsidio para el Estado, situación que en la doctrina económica se conoce como «riesgo moral» (*moral hazard*).

E. Bitrán y M. Marcel sostienen que tales efectos negativos se pueden evitar cuidando el diseño de los requisitos de acceso y de la fórmula para calcular el monto. Señalan que se debe poner especial atención en no desincentivar la cotización, manteniendo una pensión mínima relativamente baja y evitando su vinculación al ingreso mínimo de los trabajadores activos.⁴⁸

Siguiendo este razonamiento, existen varias fórmulas que podrían eliminar o atenuar el peligro del riesgo moral. Así, si el criterio para la determinación del monto de la pensión mínima es la línea de pobreza (que en general es bastante baja), podemos establecer que, si -llegado a la edad legal de jubilación y cumplido el número mínimo de años de aporte- el afiliado no ha reunido fondos suficientes para una pensión igual a la mínima, se le otorga esta pensión de US\$ 23.4 mensuales más un porcentaje por año de aporte adicional al número de años establecido; si el porcentaje es el 25% de la pensión mínima por cada año de aporte, y el afiliado aporta 10 años adicionales, recibirá una pensión de US\$ 81.9 mensuales. De esta manera se pueden establecer distintas combinaciones para evitar el riesgo moral, modificando los porcentajes o los montos fijados; el objetivo es vincular el esfuerzo al beneficio, pero sin desvirtuar la esencia del mecanismo ni suponer una carga demasiado pesada para el Estado.

⁴⁸ Lo que los autores proponen, para el caso específico de Paraguay, es que la pensión mínima se determine según una regla proporcional respecto del período de cotizaciones efectuadas por el trabajador, expresado en equivalentes de meses completos de ingreso mínimo.

5. UNA ESTIMACIÓN DEL COSTO DE LA PENSIÓN MÍNIMA

Como la incorporación de la pensión mínima ocasionaría un costo adicional para el Estado, pensamos que es relevante presentar una primera aproximación a ese costo. Para ello utilizaremos la distribución poblacional peruana según sexo y grupos de edad a 1994: el 5.4% de la población total peruana- 1.222.200 personas- tiene más de 65 años; de esa población el 11.8% -145.202 personas- se encuentra en situación de extrema pobreza.⁴⁹ Con esta base estimaremos los costos que la incorporación de la pensión mínima tendría para el Estado en 1995 (supuesto de estado estacionario).

CUADRO 1: PENSIONISTAS QUE ACCEDERÁN A LA PENSIÓN MÍNIMA COMO % DE LA POBLACIÓN DE 65 AÑOS Y MÁS EN SITUACIÓN DE EXTREMA POBREZA.

BENEFICIO	CONCEPTO	APORTE		COSTO
		% de	Monto Mensual	
145,202	US\$ 41	75%	30.75	17,8
		50%	20.5	35,7
		25%	10.25	53,5
	US\$ 55.57 (25% de la RP de la PEA)	75%	41.68	24,2
		50%	27.79	48,3
		25%	13.89	72,5
108,902 (75%)	US\$ 41 (70% de la RMV)	75%	30.75	13,4
		50%	20.5	26,8
		25%	10.25	40,2
	US\$ 55.57 (25% de la RP de la PEA)	75%	41.68	18,2
		50%	27.29	36,3
		25%	13.89	54,5
72,601 (50%)	US\$ 41 (70% de la RMV)	75%	30.75	8,9
		50%	20.5	17,9
		25%	10.25	26,8
	US\$ 55.57 (25% de la RP de la PEA)	75%	41.68	12,1
		50%	27.29	24,2
		25%	13.89	36,3

* RMV: REMUNERACIÓN MÍNIMA VITAL: US\$ 58.66 MENSUALES.

* RP DE LA PEA: REM. PROMEDIO DE LA PEA: US\$ 222.29 MENSUALES.

⁴⁹ Según la ENNIV 1994.

En el Cuadro 1 presentamos una estimación aproximada del gasto corriente en diferentes escenarios, según sea el porcentaje de pensionistas con derecho a la pensión mínima (100%, 75% y 50% de una población de 145.202 personas), los criterios para definir el quantum de la pensión (70% de la RMV o 25% de la RP de la PEA) y los aportes mensuales de los pensionistas como porcentaje de la pensión mínima (75%, 50% y 25% mensual de la pensión mínima).

- En el primer escenario, suponemos que toda la población por encima de 65 años que se encuentra en situación de pobreza extrema está afiliada al SPP y accederá a la pensión mínima. i) Si el monto de ésta es US\$ 41, y consideramos que los pensionistas han efectuado aportes distintos (100, 75 o 25%), tenemos un primer escenario bajo en el cual el costo anual de la pensión mínima para el Estado sería de US\$ 17,8 millones; el segundo sería un escenario medio con un costo anual de US\$ 35.7 millones; el escenario más alto supondría un costo de US\$ 53.5. ii) Si el monto del mecanismo se establece en el 25% de la RP de la PEA (US\$ 55.57 mensuales) y tomamos las mismas proporciones de aportes, tenemos que en el escenario bajo el costo anual de la pensión mínima sería de US\$ 24.2 millones; en el escenario medio, de US\$ 48.3 millones, y en el escenario más alto, de US\$ 72.5 millones.
- Luego, suponemos que el 75% de la población de 65 años y más en situación de extrema pobreza accederá al mecanismo de la pensión mínima. i) Si ésta es de US\$ 41 mensuales, considerando los mismos porcentajes de aporte de los pensionistas los costos anuales ascenderían, en el escenario bajo, a US\$ 13,4 millones; en el escenario medio, a US\$ 26,8 millones, y en el escenario más alto, a US\$ 40,2 millones. ii) Si la pensión mínima mensual es de US\$ 55.57 y los pensionistas aportan el 75%, el costo anual sería de US\$ 18, 2 millones; si aportan el 50%, el costo sería de US\$ 36,3 millones y, finalmente, si aportan el 25%, el costo sube a US\$ 54,5 millones anuales.
- En el último escenario hemos considerado que sólo el 50% de la población mayor de 65 años en situación de pobreza extrema accederá al beneficio. i) Si la pensión mínima mensual se fija en US\$ 41 y los pensionistas aportan el 75%, el costo anual será de US\$ 8,9 millones; si el aporte es del 50%, el costo anual

ascenderá a US\$ 17, 9 millones, y si el aporte es del 25%, el costo será de US\$ 26, 8 al año. ii) Si la pensión mínima es de US\$ 55.57 mensuales, los costos serían: US\$ 12,1 millones anuales con aporte del 75%; US\$ 24,2 millones si el aporte es del 50%, y US\$ 36,3 si es de el 25%.

En síntesis, si el Estado tuviera que financiar pensiones mínimas en 1995 (suponiendo estado estacionario), el costo en que incurriría en el escenario más alto ascendería a US\$ 72,5 millones; en el escenario más bajo sería de US\$ 8,9 millones, y en un escenario medio, cerca de US\$ 35,7 millones.

El PIB peruano asciende a US\$ 50,3 miles de millones,⁵⁰ por lo que tales costos representan sólo el 0.14%, el 0.02% y 0.07% del PIB, respectivamente.⁵¹

⁵⁰ Banco Central de Reserva del Perú, Memoria 1994.

⁵¹ Según los indicadores del gasto público en pensiones presentados en un documento de trabajo del Banco Mundial (ver Palacios, 1994). El Gasto Público en Pensiones/P1B en Perú asciende a 0.7%.

VI. IMPACTO DE LA PENSION MINIMA EN LA TASA DE AFILIACION Y LA EVOLUCION DEL FONDO DE PENSIONES

Apenas establecidas las características del SPP se identificaron los problemas que podrían obstaculizar el proceso de afiliación en la etapa inicial. Algunos de ellos eran bastante obvios: estructura de salarios de la economía, estructura del mercado de trabajo, falta de información, etc. Otros menos evidentes -y que dependen de la racionalidad de cada individuo en el proceso de decisión- podían influir en un porcentaje importante de trabajadores: el miedo a lo desconocido y la esperanza.

El miedo a lo desconocido retrasa la afiliación mientras se observa el funcionamiento del sistema y se conoce la rentabilidad de las inversiones del fondo. Y la esperanza puede retrasar indefinidamente la decisión, sobre todo si está cifrada en la ocurrencia de cambios en las condiciones actuales del sistema, como la rebaja de la edad de jubilación, una disminución en el monto de los aportes, la rebaja de otros impuestos a cargo del trabajador o la inclusión del mecanismo de la pensión mínima.

En junio de 1995 se cumplieron dos años del inicio de operaciones del SPP: hoy éste cuenta con 1.025.824 afiliados y un valor acumulado del fondo de pensiones de cerca de US\$ 500 millones.⁵² Por otro lado, a diciembre de 1992 sólo el 42% de los afiliados al SNP se había trasladado al nuevo sistema, lo que es difícil de explicar considerando la situación del antiguo sistema de reparto, en donde factores como una pensión máxima de cerca de US\$ 266 presagiaba otro ritmo de desafiliación.

Un estudio sobre el impacto del SPP peruano en el sector real muestra que la evolución del comportamiento de las contribuciones al IPSS entre 1950 y 1990 se explica por las variaciones de la participación del trabajo dependiente en el PIB; estas variaciones explican también el comportamiento del sistema privado de pensiones, así como la necesidad de políticas orientadas a formalizar la actividad económica para incrementar la acumulación del fondo de pensiones. El mismo estudio afirma «si las AFP logran captar el mismo monto de contribuciones que recibía hasta el año pasado el IPSS, el flujo anual que alimentará el fondo privado de pensiones difícilmente excederá el 1% del PBI, es decir, unos US\$ 700 millones».⁵³

⁵² *Superintendencia de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, a junio de 1995.*

⁵³ *En la evolución de las contribuciones al IPSS se identifican dos fases: la primera, de 1950 a mediados de la década del 70, en que se da un crecimiento sostenido de la participación de las contribuciones en el PIB, y la segunda fase, que muestra una tendencia decreciente de dicha participación. Ver Proyecto AID-SAFP, 1995, p. 23.*

Para lograr un impacto positivo en la tasa de afiliación del SPP, entonces, se necesita un conjunto de medidas conexas destinadas a la formalización de la economía y al incremento de los salarios reales, medidas que trascienden el ámbito del sistema de pensiones. Sin embargo, creemos que la inclusión de la pensión mínima al SPP incentivaría la afiliación (dependiendo de los requisitos, del nivel de la pensión y de su valor real), pues el trabajador de bajos ingresos tendrá la seguridad de recibir una pensión digna aunque sus aportes hayan sido escasos.

Si ese mecanismo sirve de incentivo para atraer afiliados al sistema privado -sean del sector informal o del formal, afiliados del sistema de reparto o recién ingresados a la fuerza laboral-, entonces su incorporación tendrá un impacto positivo tanto en la tasa de afiliación como en la evolución del fondo. Si, a su vez, el crecimiento del SPP constituye una fuente de financiamiento del desarrollo económico del país, estaríamos ante lo que la doctrina económica llama una «extenalidad positiva» que justificaría la intervención del Estado en la subvención de la pensión mínima.

Así lograríamos los dos grandes objetivos del SPP; el objetivo explícito que es el desarrollo y fortalecimiento del sistema de pensiones, y el implícito del crecimiento económico del país a través de ese «círculo virtuoso» del sistema de capitalización individual.⁵⁴ Además se equilibrarían la política económica y la política social, el crecimiento y la equidad, pues al promover mejores niveles de bienestar se contribuye también al desarrollo económico.

⁵⁴ Este "círculo virtuoso" logra mayores y mejores beneficios a través de un mayor ahorro, éste permite mayor inversión, que a su vez incide en un mayor crecimiento, con el consecuente incremento en el ingreso y en el bienestar.

VII. BIBLIOGRAFIA

- ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (1991), «La Financiación de las Pensiones en América Latina». Sexta Reunión del Grupo de Trabajo Regional Americano sobre Pensiones, Montevideo, 24 al 26 de julio.
- BANCO MUNDIAL (1994), *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*. Washington, D.C.
- BITRÁN, EDUARDO y MARIO MARCEL, *Reformas a la Seguridad Social en el Paraguay*.
- CEPAL-PNUD (1991), «Sistemas de pensiones de América Latina, diagnóstico y alternativas de reforma». Estudios de caso de América Latina y el Caribe, conclusiones y recomendaciones. Santiago, diciembre.
- IGLESIAS, AUGUSTO y RODRIGO ACUÑA (1991), *Chile: experiencia con un régimen de capitalización 1981-1991*, Chile.
- ORTÚZAR, P. (1986) *El nuevo sistema previsional y la situación de los trabajadores más pobres*.
- PALACIOS, ROBERT (1994) *International Patterns of Public Pension Coverage*.
- PROYECTO AID-SAFP (1995), *Impacto del sistema privado de pensiones en el sector real*. Mayo.
- STIGLITZ, JOSEPH E. *La economía del sector público*.
- UTHOFF, ANDRAS (1995), «Reforma de los sistemas de pensiones en América Latina », en *Revista de la Cepal* N° 56, agosto.
- WAGNER, GERT (1991), «La seguridad social y el programa de pensión mínima garantizada», *Estudios de Economía*, 18 N° 1, junio.
- ZURITA, SALVADOR (1994), «Minimum Pension Insurance in Chilean Pension System», en *Revista de Análisis Económico* 9 - N° 1, junio.