

## ASPECTOS ECONOMICOS DE LAS PENSIONES DE JUBILACION

Por el Ingeniero **Rómulo A. Ferrero**

### I

Uno de los avances más preciados, con toda razón de la legislación social contemporánea en todo el mundo, es el que se refiere a las pensiones de jubilación o vejez de empleados y obreros, destinadas a asegurarles medios para llevar una vida decorosa cuando, debido a su edad, no están en condiciones de seguir trabajando, después de haber prestado largos años de servicios a la colectividad nacional. Las pensiones constituyen un aspecto muy importante de la Seguridad Social, que es "la seguridad que proporciona la sociedad a través de sus organismos apropiados contra ciertos riesgos a los que sus miembros están expuestos" ("Hacia la Seguridad Social", Oficina Internacional del Trabajo).

La importancia que tiene esta cuestión, desde los puntos de vista ético, económico y social, justifica que se dedique debida consideración a su verdadero significado y naturaleza, a sus alcances reales y a sus proyecciones inmediatas y mediatas, sobre la economía nacional. Tal es el propósito que inspira el presente artículo, en el cual se tratará de desarrollar brevemente esas cuestiones, y, de modo especial, los aspectos económicos de las pensiones de jubilación. El conocimiento de estos aspectos es indispensable para servir de guía a la legislación social respectiva, ya que ésta debe descansar en el entendimiento completo del esfuerzo económico que representan las medidas adoptadas.

Comenzaremos por hacer una breve recapitulación de la evolución que ha experimentado el concepto de la Seguridad Social del que forman parte las pensiones, para llegar a su estado actual; y utilizaremos para ello una fuente tan autorizada como lo es la Oficina Internacional del Trabajo, cuya preocupación por estas cuestiones es bien conocida, siendo promotora e impulsora de muchas de las medidas adoptadas al respecto en diversos países. La parte que sigue ha sido tomada de la publicación de ese organismo titulada: "Hacia la Seguridad Social".

## INFORMACIONES SOCIALES

En la vida de un hombre hay dos etapas de dependencia: la infancia y la vejez, y en los años intermedios de adulto hay posibilidad de que sobrevengan períodos en los cuales no pueda ganar su vida con su trabajo. En la evolución histórica este problema ha sido tratado en diversas formas y por diversos caminos, que es interesante recordar. La familia, unidad de la organización social, es la célula original de la seguridad, prototipo y analogía de toda futura institución. Las obligaciones recíprocas de los padres para mantener al hijo en la infancia, y del hijo para mantener a los padres en su vejez representan en el seguro social la solidaridad de las generaciones.

La responsabilidad paternal está representada a través de la historia en las relaciones del patrón para sus clientes, del señor para sus vasallos, del amo para sus sirvientes; y sobrevive hoy día en una variedad de obligaciones regulares del empleador para proteger a sus obreros, y en los diversos sistemas de bienestar emprendidos voluntariamente por los empleadores.

La familia es la primera línea de defensa, que puede luchar sólo contra pequeñas catástrofes. En caso de calamidades se acude al grupo mayoritario de la tribu o los vecinos. El sentido de responsabilidad es invocado y sostenido por sanciones religiosas. El debilitamiento de éstas en los países protestantes y la sustitución de la administración religiosa por la secular en sus comunas culminó con la imposición por la ley de contribuciones para los pobres. En los sistemas de ayuda a los pobres contemplados por las ciudades medioevales y en la primera ley nacional para la pobreza, a saber, la ley inglesa de 1601, se encuentran los principios del tratamiento nacional y sistemático del problema de la pobreza que surge de las necesidades urgentes.

La noción de la ayuda mutua, implícitamente considerada ya en las relaciones de familia, adquiere una existencia independiente en las sociedades de obreros con la misma situación, las que han sido las primeras instituciones de seguro social. Por otro lado, el descubrimiento de una ley de mortalidad en el siglo XVII dió las bases matemáticas para el desenvolvimiento del seguro de vida como empresa comercial, cuyos principios eran la justicia matemática y la solvencia a largo plazo. Esta justicia tiene poco que hacer con la justicia social, pero la técnica actuarial fué, sin embargo, esencial para el proyecto y administración del primer sistema de seguro social obligatorio.

Al comienzo del presente siglo estas tendencias tradicionales habían influido en las dos corrientes existentes en el movimiento de la seguridad social, a saber, la asistencia social, que representaba la obligación unilateral de la comunidad hacia sus grupos dependientes, y el seguro social, basado en la ayuda mutua obligatoria. Ambas tendencias son necesarias para un programa completo de seguridad social.

No hay una definición aceptada de asistencia social o de seguro social, pero hay un acuerdo universal para ciertos sistemas así como para la categoría a la cual pertenecen. Pudiera decirse que un sistema de asistencia social otorga beneficios a personas de escasos recursos, como

un derecho y en monto suficiente para satisfacer un standard mínimo de necesidad, siendo financiado por medio de impuestos. En cambio, el sistema de seguro social otorga beneficios a las personas de escasos recursos, como un derecho, y en monto que combina el esfuerzo contributivo del asegurado con las cuotas del empleador y subsidios del Estado. El único criterio que parece haber logrado la distinción entre estas dos formas de cubrir los riesgos colectivos es la presencia o ausencia del requisito, como condición para otorgar el beneficio, de una contribución al fondo pagada por el futuro beneficiario o en su nombre. Sin embargo, ni siquiera este requisito es absoluto.

La evolución de esta cuestión ha sido, pues, de la asistencia social al seguro social, y luego a la seguridad social, que comprende a las dos primeras. La asistencia social se ha limitado esencialmente a las esferas de servicios en donde el interés público es mayor, y que, al mismo tiempo, ofrezcan menos oportunidades de abusos: hospitales generales, sanatorios y dispensarios de tuberculosis, centros de tratamiento de enfermedades venéreas, centros de bienestar materno-infantil, etc. El seguro siempre se adopta en aquellos casos en los que pudiera haber reclamaciones exageradas y explotaciones inescrupulosas de un fondo común, a saber: riesgos de enfermedad, accidentes de trabajo, pensiones de desocupación, invalidez y vejez. Es de advertir que en la mayoría de los países los sistemas actuales de seguridad social han sido construídos pieza por pieza, y no de acuerdo con un plan general, lo cual es natural y explicable por la evolución misma del concepto de la cuestión.

Como se ve, las pensiones de jubilación constituyen una parte del programa de seguridad social de un país, así como este programa es una parte de la política social. La publicación que venimos glosando expresa que la política de seguridad social solamente puede planearse como una parte de un gran programa que incluya medidas para aumentar el empleo y mantenerlo a un nivel elevado, para acrecentar los ingresos de los trabajadores y repartirlos equitativamente, para mejorar las condiciones de vivienda y nutrición, multiplicando las facilidades de asistencia médica, y aumentando las posibilidades de educación y de enseñanza profesional.

De lo anterior se desprende que debe haber una buena coordinación entre las distintas faces o aspectos de un programa de seguridad social, así como entre este programa y los demás aspectos de la política social. Ello significa atender simultáneamente todas las faces, atribuyéndole a cada una de ellas la importancia que le debe corresponder dentro del conjunto, para evitar que un exceso de atención dispensada a una parte resulte en detrimento de otras. La política de seguridad social debe ser, pues, integral y bien equilibrada, como también debe serlo la política social en general.

A esto hay que agregar que la seguridad social no constituye solamente un problema social, sino también, económico, y muy importante por cierto. Es problema económico porque trata, justamente, de resolver la situación económica de las personas que necesitan ayuda; porque la forma como se obtienen los fondos para efectuar las prestaciones del se-

## INFORMACIONES SOCIALES

guro y el monto de ellos afecta a la economía en sus distintos aspectos de producción, inversión y consumo; y porque hay problemas económicos y financieros en torno a estas cuestiones que deben ser bien conocidos y estudiados, cuando se proyecta y establece un sistema completo o una medida aislada de seguridad social.

Después de esta introducción, entraremos ya al estudio concreto de la cuestión de las pensiones de jubilación o vejez, que constituye el objeto de nuestro trabajo.

### I I

Los fundamentos económicos y sociales de las pensiones de jubilación o vejez pueden resumirse en la forma siguiente: proporcionar ayuda económica a las personas que, debido a su edad, no están en condiciones de ganarse la vida con su trabajo; dar a estas personas una compensación diferida por los servicios prestados a la colectividad durante sus años de trabajo; retirar de la actividad a personas cuya capacidad ha disminuído en perjuicio de la producción de la colectividad; dejar lugar para ocupar a otras personas en plena capacidad de trabajo que puedan carecer de ocupación; dar a quien trabaja la sensación de seguridad de que al llegar a su vejez no se verá privado de medios de subsistencia, lo cual acrecienta su rendimiento en los años útiles; trasladar la carga económica de la ayuda a estas personas de los hombros de sus familiares, si es que los hay y pueden soportarla, a los de toda la colectividad, distribuyéndola así más uniformemente.

Las pensiones nacieron, dice el reputado actuario argentino doctor Gonzales Galé, en los tiempos de la monarquía absoluta. El Soberano solía acordar prebendas y beneficios a sus leales servidores, pero algunos llegaban a la edad provecita sin disponer de recursos propios y, entonces, el Rey, a la vez que los retiraba del servicio, les acordaba una decorosa pensión de por vida. También los grandes señores de la época, poseedores de cuantiosas rentas, solían proteger a artistas y literatos. Dadas las costumbres de aquella época, las pensiones crecieron como la espuma, creando un serio problema económico.

En Francia, la Asamblea Constituyente aprobó en 1790 una ley para revisar todas las pensiones vigentes y dictar normas para su otorgamiento en lo sucesivo, fijando una edad mínima de retiro, un tiempo mínimo de servicios efectivos y una pensión máxima. Napoleón estableció, por decreto de 1806, los requisitos de 60 años de edad y 30 de servicios efectivos, con pensión igual a un sexto del sueldo de los últimos cuatro años, y con aumento por mayor número de años de servicio hasta los  $\frac{2}{3}$  del sueldo. Por un nuevo Decreto, de 1811, dispuso que los futuros beneficiarios contribuyeran al fondo con 2% de su sueldo, consagrando así la obligación de contribuir.

El régimen de pensiones de jubilación, retiro o vejez se ha iniciado pues, entre los empleados públicos, así como para los de empresas grandes y estables, como son los ferrocarriles. Ha habido siempre mucho interés en establecerlo en forma general, pero se ha tropezado con la di-

facultad de que su costo es más elevado que el del seguro de enfermedad, por lo cual su generalización se ha retrasado y sus beneficios tienen que ser más limitados, debiendo tenerse mucho cuidado con los requisitos para disfrutar de la pensión.

Estos requisitos son, esencialmente, dos, a saber: la edad a la cual debe otorgarse la pensión, y el tiempo de servicios prestados. Los antiguos sistemas de pensiones ponían el mayor énfasis en esta segunda condición, mientras que el seguro social reconoce los beneficios únicamente cuando se ha llegado a una edad en que no hay capacidad, o ha mermao mucho, para trabajar. Puede decirse pues, que el requisito de una edad mínima corresponde a la condición de necesidad de ayuda que justifica la pensión, mientras que el requisito de número de años de servicios relaciona esa pensión con la contribución prestada a la colectividad. Como dice el ya citado Profesor Gonzales Galé: "La jubilación no es una sinecúra ni una canongía: es un retiro digno y decoroso para el que gastó sus mejores energías sirviendo a su país. Por ello, no se puede pretender una jubilación equivalente a la totalidad del último sueldo, ni es posible admitir que se acojan al retiro hombres llenos de vigor y de energías, capaces de prestar aún largos años de servicios útiles".

La XXVI reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo ha hecho la siguiente recomendación respecto a la edad a la cual debe otorgarse la pensión de jubilación o vejez: "La prestación de vejez debería pagarse cuando se alcance una edad prescrita, la que debería ser aquella en la que comúnmente las personas son incapaces de efectuar un trabajo eficiente, en que la incidencia de la enfermedad y de la invalidez es alta, y la desocupación, si ocurre, es probablemente permanente".

La publicación de la O. I. T. que se ha citado antes ("Hacia la Seguridad Social") expresa lo siguiente: "Sesenta y cinco años es la edad normal para las pensiones que fija la mayor parte de los regímenes generales de seguro, como así mismo para numerosos regímenes creados para los empleados trabajadores no manuales".

En muchos países de América Latina, la dura realidad que representa el costo en constante aumento del seguro de pensión ha conducido a un cambio de la edad de admisión para la pensión, de 60 a 65 años en los regímenes recientemente introducidos y reformados, o que se estudian actualmente, y que comprenden a los obreros de la industria y del comercio.

Es evidente que el interés de la colectividad exige que no se adelante indebidamente la edad a la que debe pagarse la pensión de jubilación o de vejez, porque no se debe favorecer que se retiren de la actividad personas que están en condiciones de contribuir a la producción económica de la sociedad, con lo cual se reduciría la magnitud de esa producción; y porque el retiro antes de tiempo aumenta sin razón la carga que deben soportar los miembros activos de la colectividad para sostener a los que ya no trabajan, aún cuando pudieran hacerlo.

Por lo tanto, la edad para adquirir el derecho a disfrutar de una pensión de vejez o de jubilación debe ser aquella en la cual no se con-

## INFORMACIONES SOCIALES

serva más la capacidad de trabajo, o ésta se ha mermado considerablemente. Ello se basa tanto en que dicha pensión sólo se justifica cuando hay verdadera necesidad de ayuda, ya que no es una canongia como dice Gonzales Galé, cuanto en que el interés colectivo exige que sigan trabajando todos aquellos que están en aptitud de hacerlo, para no reducir la producción económica total.

De otro lado, la fijación de esta edad tiene una importancia muy grande para establecer el costo de la pensión de jubilación o vejez, lo que constituye un problema cardinal que, como más adelante se verá, condiciona y supedita el monto de la pensión. En efecto, cuanto más se adelante la edad a la cual se adquiere el derecho de recibir dicha pensión, tanto menor será el tiempo durante el cual el beneficiario ha contribuido con su esfuerzo a la producción colectiva, y tanto mayor será, en cambio, el tiempo durante el cual viva de una producción a la cual no está contribuyendo.

El segundo requisito señalado, o sea el número de años de servicios prestados, es, también, muy importante. En efecto, económica y socialmente debe haber una relación entre la ayuda que se recibe de la colectividad y los servicios que se ha prestado a ella.

Esta relación es establecida en forma matemática en los regímenes de seguro particular, en los cuales la pensión es una función de las contribuciones que ha pagado el beneficiario en el período previo a su disfrute. En el seguro social también tiene que existir esta relación, porque en ausencia de ella no hay equilibrio entre las contribuciones hechas al fondo que paga las pensiones y el monto a que ascienden éstas, lo que provoca el fracaso del sistema.

El período de vida activa de una persona fluctúa normalmente alrededor de los 35 ó 40 años, comenzando a los 20 ó 25 y terminando a los 60 ó 65 años. Este período varía, desde luego, con diversos factores como son la edad a la cual se termina la instrucción y se comienza a trabajar; las condiciones en las cuales se realiza la vida y el trabajo; las características individuales; la clase de actividad de la cual se trata. Estos factores influyen en determinar la iniciación del período de actividad la rapidez del desgaste del individuo y la llegada de la época en que deja de ser económicamente productivo.

La forma como se satisfagan los dos requisitos mencionados, a saber, la edad de retiro y el tiempo de servicios, tiene una influencia decisiva sobre el costo de las pensiones de jubilación o vejez, y sobre el monto o proporción en la cual es posible otorgarlas, punto este último de gran importancia para los propios beneficiarios, por lo que conviene subrayarlo. Para que una pensión de jubilación llene sus fines ella debe alcanzar un cierto nivel que permita a su beneficiario satisfacer sus necesidades vitales, aún cuando sea en escala moderada. Las pensiones que no llegan, a ese nivel dejan de satisfacer el objeto perseguido, que es el reemplazar la capacidad de trabajo cuando ésta se pierde, y no cumplen su cometido de otorgar seguridad social.

Ahora bien, como ya se ha dicho, es preciso que exista un equilibrio entre el valor de las contribuciones que se paga al fondo de pensio-

nes, y el valor de las pensiones que éste, a su vez, paga a los beneficiarios. Si no es así, el fondo entra en un déficit que puede ser al principio solamente actuarial, pero que a la larga se hace efectivo, de caja, llegando el momento en el cual no pueden pagarse las pensiones prometidas ni seguirse pagando las que venían siéndolo. La historia de las Cajas de Jubilación en muchos países ofrece múltiples ejemplos de este fracaso, que significa el provecho transitorio de quienes logran disfrutar el beneficio en los primeros años, a costa del sacrificio de quienes contribuyeron para lograrlo y ven frustradas sus expectativas.

No es necesario efectuar cálculo alguno, sino simplemente razonar, para llegar a la conclusión de que cuanto más temprana sea la edad de retiro y menor el número de años de servicios exigidos, tanto menor es el monto de la pensión que podrá pagarse. El sistema es semejante a un reservorio de agua que recibe una determinada cantidad de este líquido durante un tiempo dado. Al vaciarse este reservorio, si se quiere que dure un tiempo determinado habrá que limitar la cantidad que sale por unidad de tiempo. Esta cantidad, que constituye el monto de la pensión, es función de tres factores, a saber: la cantidad de agua que ingresó en cada unidad al tiempo de llenarse (monto de las contribuciones); el tiempo que estuvo ingresando agua al reservorio (período de pago de contribuciones); y el tiempo en el cual debe vaciarse el reservorio (duración de las pensiones).

### III

Vamos a ocuparnos en este tercer capítulo de la forma de financiar las pensiones. Constituyendo éstas una de las modalidades del seguro social, ellas deben financiarse en la forma tripartita que se ha hecho general, a saber, por contribuciones de los empleadores, de los empleados y del Estado. Los primeros, porque son ellos los que utilizan directamente los servicios de los asegurados durante su época de actividad; los segundos, porque son ellos quienes van a beneficiarse con la pensión; y el último, porque representa a toda la colectividad, interesada tanto en la producción económica cuanto en el bienestar de sus miembros.

Las pensiones se diferencian de otros beneficios sociales como, por ejemplo, el seguro de enfermedad, en que para cada persona media un lapso prolongado desde el momento en que se comienza a efectuar aportes al fondo que debe atenderlas hasta el momento en que comienzan a ser desembolsadas. Es posible, así, ir acumulando las cotizaciones para formar una reserva que se invierte productivamente, y cuyo interés se agrega al ingreso regular proveniente de las cotizaciones para atender al pago de las pensiones.

En los sistemas de pensiones establecidos por empresas privadas, de los cuales hay muchísimos en los Estados Unidos, por ejemplo, se adopta un régimen financiero de esta clase. Las cotizaciones o contribuciones de empleadores y empleados se pagan ya sea a un fondo especial, ya sea a una Compañía de Seguros. En uno y otro caso son invertidos para ganar un interés que se va agregando al fondo formado por las cotizaciones; y la importancia de este renglón de ingresos resulta siendo a la larga tan grande, debido al propio volumen que asume el fondo, que ello permite calcular y cobrar desde un principio cotizaciones más bajas.

## INFORMACIONES SOCIALES

Este régimen es prácticamente imposible de aplicar en los sistemas de seguro de pensiones que no están limitados a una empresa, sino que comprenden a la gran masa de trabajadores de un país, y de manera especial cuando éste es semejante al nuestro. En efecto no hay posibilidad práctica de invertir con un rédito las grandes sumas de dinero que se recaudan anualmente por concepto de cotizaciones. Un fondo privado puede invertir en comprar acciones o bonos de empresas industriales, agrícolas, mineras o de otra clase, que ganan un interés anual; pero un fondo nacional de enorme magnitud no tiene campo suficiente para efectuar esta clase de inversiones.

De lo anterior resulta que un sistema nacional de pensiones de jubilación o vejez debe sujetarse a un régimen financiero que procure el equilibrio directo entre las cotizaciones al fondo y los desembolsos de éste. Tal régimen es el que se denomina de reparto, a diferencia del régimen de cobertura técnica en el cual se va acumulando una reserva que gana un interés, el que se agrega a los ingresos procedentes de las cotizaciones. Aún cuando se invirtiera los ingresos del fondo de pensiones en títulos de la deuda del Estado la situación sería la misma, porque no siendo el Estado una empresa económica productiva, el interés que pagan sus títulos debe salir de los impuestos, o sea, de una contribución más que hace el Estado aparte de su cuota fijada. Más adelante se volverá sobre este punto, que tiene una gran importancia económica.

Al establecerse un sistema general de pensiones de jubilación o vejez se presenta un período en el cual los ingresos exceden a los gastos. Esto pasa, sobre todo cuando se dispone como requisito el pago de cierto número de cuotas mensuales al fondo, para adquirir el derecho a disfrutar el beneficio de la pensión. Luego llega una época durante la cual hay un equilibrio entre las cotizaciones y las pensiones, período que corresponde a haberse llegado a una situación de estabilidad en el número de la población contributiva al fondo y en el de la población beneficiaria. Más tarde puede presentarse un período inverso del primero, o sea que el número de los pensionados sigue creciendo, mientras que disminuye el de los contribuyentes. Esto corresponde al fenómeno bien conocido del envejecimiento de las poblaciones, debido al cual aumenta la proporción de personas viejas y disminuye el de jóvenes, lo que crea un problema al seguro porque exige el aumento de las cotizaciones para poder cubrir los gastos.

Al establecer un sistema de pensiones es necesario tener muy presente estos hechos para estimar el volumen que adquirirán los compromisos futuros, los que suelen ser mucho mayores de lo que en un principio aparece. A esto se agrega, todavía, otra cuestión muy importante, y es que el monto de la pensión suele fijarse de acuerdo con el nivel de las cotizaciones pagadas sólo durante el último número de años, y no con el promedio pagado durante todo el tiempo de servicios.

Este último hecho tiene gran trascendencia para la economía del fondo, pues el nivel de las cotizaciones en el período final es mucho más elevado que en el inicial y que en el promedio, concurriendo a ello dos causas, a saber: el natural adelanto en la posición económica del asegu-

rado, que aumenta su sueldo o salario por elevación de su cargo y, en segundo lugar, la desvalorización monetaria que, aún sin cambio de cargo, determina elevaciones nominales de remuneraciones que alcanzan proporciones muy fuertes. Así en un período de 20 ó 30 años, como el que deben durar las cotizaciones, la moneda puede desvalorizarse a una décima parte, como en realidad ha ocurrido en muchos países.

Al haber estado cobrando cotizaciones sobre la base de una moneda de un poder adquisitivo determinado, y de un cierto nivel de remuneraciones, y tener que pagar, después, pensiones basadas sobre una moneda de otro poder adquisitivo y sobre otro nivel de remuneraciones, se plantea al sistema de pensiones un problema financiero y actuarial de proporciones verdaderamente formidables. En realidad, las variables del sistema son de magnitud tan incierta, que no es posible estimarles con suficiente aproximación, ni, por lo tanto, hacer las provisiones correspondientes. Tampoco es posible, por la naturaleza de un sistema general de esta clase, como ya se ha indicado, invertir el fondo en forma que lo ponga a cubierto de la desvalorización monetaria. Por todo ello, hay que meditar mucho al establecer un sistema de esta clase, ya que cuando van subiendo los costos se plantea el dilema del aumento de las cotizaciones o de la reducción de las prestaciones. Ello obliga a proceder con mucha cautela y moderación al fijar los beneficios que van a otorgarse.

Es conveniente reproducir aquí, las siguientes frases tomadas del Prefacio de un estudio acerca de: "El Costo y Financiación de la Seguridad Social", publicado en 1950 bajo los auspicios de The Brokings Institution, prestigiosa e independiente entidad organizada en 1927 para investigaciones en el campo de las ciencias económicas y sociales. Dice así; refiriéndose al sistema de los EE. UU.:

"El sistema del Seguro de Vejez y sobrevivientes en su forma actual envuelve costos continuamente crecientes durante un período de 50 años. Se ha engendrado gran confusión en la mente del público a causa del supuesto de que esos costos pueden ser cubiertos gradualmente por la aplicación de principios del seguro corriente. Así, se cree generalmente que los impuestos (contribuciones) del Seguro Social, que ahora se pagan, proporcionan los recursos de los cuales se pagará los beneficios futuros. El hecho es que un sistema gubernamental prácticamente universal no puede aplicar con éxito los dispositivos actuariales de reserva legal de los sistemas de seguro privado voluntario. Tal como funciona el sistema actual, no se acumula fondos de reserva reales con los cuales hacer frente a exigencias futuras. Los beneficios deberán pagarse con impuestos (contribuciones) futuras".

Los cálculos que periódicamente efectúa y publica el Actuario del Sistema de Seguro Social de Gran Bretaña, reproducidos en la revista "The Economist" llaman, también, la atención acerca de este serio problema del coste creciente de los beneficios. No se trata ciertamente, de poner en tela de juicio la deseabilidad de ellos sino, tan sólo, de señalar el problema de su costo.

#### IV

Anteriormente hemos tratado de la forma de financiar las pensiones de jubilación.

## INFORMACIONES SOCIALES

Ahora abordaremos el estudio de los efectos económicos que tiene un régimen semejante, punto que tiene una gran importancia y cuya clara comprensión es de todo indispensable.

Los efectos económicos de las pensiones se ejercen en cada una de sus facetas a saber, en virtud del pago de contribuciones al fondo respectivo; en virtud de la inversión que da el fondo a las sumas recaudadas; y, finalmente, en virtud del desembolso o pago de las pensiones, que constituyen el objeto del fondo. Estos hechos influyen poderosamente sobre la producción económica de un país, en cuanto a su volumen y a su dirección; sobre la inversión o capitalización del ahorro nacional, en los mismos aspectos de monto y dirección; y sobre la demanda de bienes y servicios económicos, en los mismos aspectos.

Las contribuciones que se paga a un fondo de pensiones, como también las contribuciones del Seguro Social en general, tienen efectos económicos que son enteramente semejantes a los de los impuestos produciéndose los mismos fenómenos de traslación e incidencia que en el caso de éstos, los que determinan sobre quien va a recaer en realidad la carga del impuesto o contribución del cual se trata. Para entender mejor esta cuestión será conveniente comenzar por hacer una breve introducción acerca de la naturaleza del proceso económico y de la relación que hay entre las remuneraciones, los precios y las utilidades.

Es obvio que para que pueda haber actividad económica es necesario que el precio de venta del bien o servicio respectivo permita recobrar lo que se ha gastado en producirlo y, además, obtener la utilidad que persigue el productor, sin lo cual éste abandona sus actividades. Ahora bien, elemento principalísimo del costo de producción lo constituye la remuneración del trabajo, debiendo entenderse por tal como es natural, el coste total de emplear ese factor. Los beneficios de jubilación, cesantía y montepío, así como cualesquiera otros (gratificaciones, bonificaciones, seguro social; etc.) constituyen una parte del coste del factor trabajo, que debe agregarse al coste directo e inmediato del sueldo.

Por tanto, todos los beneficios sociales forman parte del coste de producción, y deben ser involucrados dentro del precio de venta. De aquí se sigue que todo aumento de beneficios sociales conducen a un aumento del coste de producción en la misma forma que un aumento de sueldo, a menos que se reduzca en una cantidad equivalente la remuneración directa e inmediata o que se eleve los precios. En términos algo más técnicos, el empresario tiene que trasladar la carga que representa dichos beneficios, y puede trasladarla hacia adelante, esto es, elevando los precios que cobra, o hacia atrás esto es, reduciendo los sueldos que paga.

Si el aumento del costo de producción y la elevación consecuente del precio de venta se producen sólo en un sector de la economía es muy probable que disminuya la venta del bien o servicio respectivo en virtud de la elasticidad de la demanda. Esto acarrea la contracción de la producción y la disminución del número de personas empleadas en ella. Si dicho aumento ocurre en un sector muy amplio y en toda la economía como es el caso de una ley general, se produce una elevación del nivel general de precios que equivale a una disminución del poder adquisitivo de la moneda, vale decir, del valor real del sueldo ganado.

## INFORMACIONES SOCIALES

De otro lado todo empresario, a partir del establecimiento de un régimen de pensiones, tiene que calcular el coste del factor trabajo, incluyéndolas. Esto lo obliga, como se dijo, o bien a recargar sus precios, o bien a rebajar el sueldo directo o inmediato que paga, o bien a ambas cosas. En todo caso, hay un límite para el costo total del factor trabajo, que no se puede sobrepasar sin que se produzca la elevación de los precios. Es igual que dicho coste esté formado solamente por el sueldo, o que lo integren además, distintos beneficios. La única diferencia está en que en este último caso una parte de la remuneración no se recibe directa e inmediatamente, sino en la forma de una prestación del Seguro Social, o mediatamente, como una pensión de jubilación, cesantía, o aún postumamente, como montepío para los herederos.

Es inútil pensar que una ley que otorgue tales beneficios puede alterar la realidad básica de las cosas. Repetimos que para que haya producción y actividad económica, es necesario que el precio de venta cubra el costo de producción, incluyendo el sueldo. Todo empresario tiene que considerar el sueldo total, esto es, comprendiendo los distintos beneficios. Cuanto mayores sean éstos, tanto menor será el sueldo que reciba directa e inmediatamente el empleado. Pensar otra cosa es un error pues desconoce el hecho fundamental de que todo coste debe recuperarse en el precio, para que pueda continuar la producción.

Tampoco es correcto creer que los beneficios sociales salen del margen de las utilidades, reduciendo éstas. En primer lugar en toda rama de la actividad hay productores marginales (o una parte marginal de cada productor particular) que no obtienen utilidades; por tanto, ellos no tienen margen para aumentos de los beneficios sociales. En segundo lugar, toda actividad económica se realiza persiguiendo un beneficio o utilidad, luego el empresario, tiene que considerar tal utilidad después de haber pagado todos los elementos del coste, incluyendo el valor íntegro de la remuneración de los empleados. De no hacerlo su utilidad sería disminuída, perdería el aliciente y reduciría su actividad.

En un primer momento o época, el establecimiento de un régimen de pensiones puede incidir sobre las utilidades de las empresas, si se las obliga a constituir violentamente una reserva que cubra las pensiones por los años de servicios ya prestados por sus empleados, esto es, si da a la ley el carácter retroactivo. Sin embargo, a la larga no son las empresas las que pagan tales pensiones, sino los propios empleados quienes resultan recibiendo como sueldo directo o inmediato una suma inferior a la que recibirán de no haber pensiones, ó el público en general que tiene que pagar precios más altos.

La tendencia universal es hoy día hacia la concesión de beneficios indirectos y diferidos a los trabajadores (empleados y obreros), sobre todo bajo la forma de prestaciones del seguro social. El régimen de pensiones constituye una modalidad de esta tendencia. Empero, la verdad indestructible es que tales beneficios reducen obligatoriamente, el monto del sueldo directo e inmediato. No hay aumento posible de la remuneración real y total sino hay aumento de la productividad del trabajo. Y esto no es cuestión de leyes sociales, sino de educación del personal, de

## INFORMACIONES SOCIALES

acumulación de capitales, de empleo de técnicas avanzadas, de armonía entre empleadores y empleados.

Un segundo aspecto muy importante de los efectos económicos de las pensiones es que ellas constituyen una forma de ahorro que se impone al futuro beneficiario, para que pueda disfrutar en su vejez de los medios de vida necesarios. La deducción anual que se hace a la corriente de gastos por medio de las contribuciones constituye una forma de ahorro obligatorio del conjunto de la población del país. Dentro de los conceptos económicos modernos, todo aumento de ahorro debe ser equilibrado por un aumento de la inversión en bienes de capital, pues, si no, el flujo de gastos es inferior al de rentas, no se puede consumir todo lo que la economía nacional produce y la producción tiene que reducirse hasta que se restablezca el equilibrio entre el ahorro y la inversión, lo que trae consigo la desocupación y el descenso del nivel de vida.

En los regímenes particulares de pensiones en los cuales se constituye una verdadera reserva o cobertura, se presenta el problema de invertir esta reserva para no sustraer a la corriente de gastos el monto de los ingresos anuales del fondo de pensiones mientras esos ingresos superan el monto de los gastos. En los regímenes de seguro general, con campo de aplicación a toda o la mayor parte de la población, este problema no se presenta cuando se adopta, como se dijo, el régimen financiero del reparto en lugar del de cobertura técnica, por lo cual el fondo pone en circulación anualmente en forma de pensiones, las mismas sumas que ha recaudado en forma de cotizaciones tripartitas.

Sin embargo, hay que señalar que se presenta una diferencia muy importante entre ambas clases de regímenes de pensiones: el de formación de una reserva y el de reparto. En efecto, cuando se adopta el primer sistema y se invierte la reserva en suministrar capitales a empresas productivas que desarrollan la economía nacional, como sucede cuando se invierte acciones y bonos de empresas particulares en los sistemas privados de pensiones de los Estados Unidos, entonces se está contribuyendo a lograr un aumento de la producción económica del país que permitirá aminorar la carga real que significaría el pago de pensiones en el futuro. En cambio, cuando se adopta el sistema del reparto, no se está procediendo en esta forma.

Conviene insistir mucho en que en realidad la carga real de las pensiones se siente en el momento en el que se pagan, porque entonces se da derecho, a una parte de la población que no trabaja, para adquirir y consumir bienes y servicios producidos por la parte que trabaja, reduciendo así lo que queda disponible para ésta. Por tanto, si el sistema adoptado no lleva consigo un mecanismo destinado a aumentar la producción nacional, como sucede cuando se invierte las reservas productivamente, entonces se está creando una carga real sobre las generaciones futuras.

Finalmente, queda el último aspecto de los efectos económicos de las pensiones, que es el que ellas ejercen cuando son pagadas. En ese

momento las pensiones constituyen una forma de redistribuir la renta real del país, esto es, de variar la parte que reciben las distintas personas en bienes y servicios, reduciendo la de unos mediante cotizaciones e impuestos, y aumentando la de otros mediante las pensiones. Ya se trató de lo primero, falta tratar de lo segundo.

Las pensiones al redistribuir los ingresos nacionales, causan una variación en el monto y en la dirección de la demanda de bienes y servicios económicos. Del monto, porque es lógico suponer que las pensiones acrecientan la demanda general para consumo, en cuanto restan sumas que habrían sido ahorradas por los contribuyentes, pero son gastadas y consumidas por los pensionados. De la dirección, porque, aún suponiendo que la demanda total de la población, o sea el gasto total de ella, permaneciera el mismo, las necesidades y preferencias de cada consumidor no son las mismas, y al trasladar poder adquisitivo de unos a otros se provocará el aumento de la demanda de ciertos bienes, y la reducción de la de otros. Esto, a su turno, reaccionará sobre la producción de ellos, y en esta forma los efectos se difundirán por toda la economía, afectándola.

Nos llevaría demasiado lejos el análisis de estos efectos, por lo cual nos detendremos en este punto. Hemos querido señalar tan solamente, o tal vez será mejor decir, esbozar, las proyecciones a veces insospechadas que tiene el problema que hemos venido tratando.

V

Réstanos solamente hacer algunas consideraciones finales que se refieren a la necesidad de que las pensiones estén bien coordinadas dentro de un plan general de seguro social y de beneficios sociales, y a que este programa, en su conjunto, constituya una carga racional, sobre la economía del país.

Por lo que se refiere a lo primero, conviene huir del peligro que significa abordar desconectadamente los distintos aspectos de un programa de seguridad social, o más ampliamente, de beneficios sociales. Es muy frecuente que las iniciativas relativas a estos beneficios se presenten en forma totalmente aislada, sin relación con el cuadro general del que deben formar una parte apropiada. Resulta así, que se constituye no un verdadero sistema de dichos beneficios sino tan sólo un conjunto de medidas, que corren el riesgo de no cumplir bien la finalidad a la que están destinadas por conceder excesiva importancia a determinados aspectos de la cuestión, descuidando otros. Esto, desde luego, dejando aparte por ahora la otra cuestión de la magnitud de la carga total que se impone a la economía nacional.

Los programas de seguridad social existentes en diversos países se diferencian en el énfasis que ponen sobre los diferentes servicios. A título de ilustración insertamos el siguiente cuadro tomado de la publicación del Research Council for Economic Security titulado "Financial Cost and Program Emphasis":

INFORMACIONES SOCIALES

DISTRIBUCION DE LOS GASTOS EN SERVICIOS SOCIALES  
(PORCENTAJES)

País	Vejez	Salud y médicos	Asistencia, Subsidios familiares	Desocupación	Diversos
Australia . . . . .	56.0	5.2	38.5		.3
Bélgica . . . . .	22.4	20.3		41.9	15.4
Canadá . . . . .	15.9	4.5	64.5	9.3	5.9
Chile . . . . .	58.3	41.1		NR	.6
Dinamarca . . . . .	42.2	25.8	—	15.8	16.2
Francia . . . . .	20.6	27.9	50.8	—	.7
Gran Bretaña . . . . .	27.2	41.9	24.3	1.7	4.9
México . . . . .	60.0	33.3	—	—	6.7
Noruega . . . . .	31.9	34.2	31.2		2.7
Suecia . . . . .	40.5	17.4	38.7	2.2	1.2
Suiza . . . . .	42.2	7.5	49.1	1.2	—
EE. UU. . . . .	39.5	23.8	28.7	7.2	.8

Puede verse la diversidad existente. Por ejemplo, México, Chile y Australia dan gran importancia a la ayuda a la vejez, mientras que Canadá, Francia y Suiza la atribuyen a la asistencia de los subsidios familiares aunque en el último de los países mencionados también se atiende mucho a la vejez. Chile y Gran Bretaña son los que más se ocupan de la salud y atención médica y Bélgica se distingue por lo que gasta para los desocupados.

En nuestro país los distintos beneficios sociales tienen una importancia que es muy variable. Así, para los empleados existen diversos beneficios sociales, no todos los cuales están comprendidos dentro de lo que se acostumbra considerar como Seguridad Social. El coste de esos beneficios, expresado en porcentaje del sueldo de un empleado, es el siguiente:

Beneficio	Monto	Porcentaje del sueldo
Compensación por tiempo de servicios	Un sueldo por cada año.	11.68 %
Vacaciones	Un mes al año	9.01
Participación en las utilidades.	Medio sueldo al año	4.17
Seguro de vida	Un tercio de lo ganado en los últimos 4 años.	1.37
Seguro Social	Riesgos de enfermedad, maternidad y muerte	3.00 empleadores 1.50 empleados 0.50 Estado
Jubilación a los 35 años de servicios	Integro del último sueldo.	13.66
Fondo de Salud y Bienestar Social		3.00
<b>TOTAL</b>		<b>47.89 %</b>

El resumen anterior debe ser aplicado. En primer lugar, sólo se considera los beneficios obligatorios, y no los voluntarios como las gratificaciones que casi todos los empleadores acostumbran dar en Fiestas Patrias y Navidad, las que, a razón de un sueldo en cada oportunidad, aumentarían el total en 16.67 por ciento, llevándolo así a 64.56 por ciento. Esta cifra es más representativa del caso general, pues la mayoría de las empresas pagan tales gratificaciones.

En segundo lugar, todos los beneficios anteriores son a cargo del empleador, con excepción de 2.0 por ciento del Seguro Social que es pagado por el empleado (1.5%) y por el Estado (0.5%).

En tercer lugar se ha considerado para las vacaciones 1/11 del sueldo, porque en cada 12 meses se trabaja 11 y se descansa 1.

En cuarto lugar se ha tomado el coste de los beneficios siguientes: compensación por tiempo de servicios, seguro de vida y pensión a los 35 años, de un caso representativo de una empresa grande en estado de equilibrio, sin aumento de empleados ni reducción de ellos, ejemplo dado como ilustración en un valioso Informe presentado a la Comisión encargada del estudio de un proyecto de Caja de Pensiones para Empleados, por el Actuario de la Oficina Internacional del Trabajo enviado a pedido del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, doctor Gonzalo Arroba.

El cuadro anterior muestra, pues, la importancia absoluta que tienen el conjunto de los distintos beneficios sociales, y la importancia relativa de cada uno de ellos dentro del total. Puede verse que este total fluctúa entre la mitad y los dos tercios del sueldo, según que se pague o nó las gratificaciones de Fiestas Patrias y de Navidad. En orden de importancia, los principales beneficios son estos: las citadas gratificaciones (16.67%), la jubilación a los 35 años de servicios (13.66%), la compensación por tiempo de servicios (11.68%), y las vacaciones (9.01%). En cambio el seguro de vida, el seguro de enfermedad maternidad y muerte y el Fondo de Salud y Bienestar sólo suman 9.37 por ciento.

A primera vista se aprecia, pues, una falta de equilibrio entre estos distintos beneficios y, de otro lado, la duplicación de uno de ellos. Así, las gratificaciones, las vacaciones y la participación en las utilidades, no están encaminadas a dar Seguridad Social, ya que no cubren ninguno de los riesgos que determinan la suspensión o pérdida de la capacidad de trabajo (enfermedad, vejez, invalidez o muerte), pero ellos absorben una gran parte del total. De otro lado, la compensación por tiempo de servicios y la jubilación a los 35 años de éstos constituyen una duplicación de un beneficio que debería ser único, a saber, asegurar recursos cuando no hay posibilidad de obtenerlos por el trabajo. El monto dedicado a la asistencia médica es reducidísimo (Fondo de Salud y parte del Seguro Social).

Es conveniente detenerse a meditar el significado de estas cifras para la política social del país, encaminada a mejorar las condiciones de vida de la población trabajadora, y preguntarse si la situación actual co-

## INFORMACIONES SOCIALES

responde al desideratum. Dificilmente habrá quien así lo crea, porque es evidente que no hay un buen equilibrio entre los distintos beneficios, ya que se da excesiva importancia a algunos, destinados a surtir efectos sólo inmediatos (vacaciones, gratificaciones, participación en las utilidades), y muy poca a los destinados a asegurar la conservación de la capacidad de trabajo (salud y asistencia médica).

De otra parte es preciso subrayar el alto nivel que ya ha alcanzado el conjunto de los beneficios sociales, que, en el caso de los empleados, asciende a una proporción que fluctúa entre la mitad y los dos tercios del sueldo. Como ya hemos dicho anteriormente, estos beneficios representan una parte del coste del factor trabajo, vale decir, del coste de producción y deben quedar incluidos en el precio de venta. Ellos son, pues, un elemento del coste como cualquier otro, y no una parte que pueda restarse a las utilidades. Por tanto tienen que salir o bien de la elevación de los precios, esto es, del bolsillo de los consumidores, o bien del monto del sueldo propiamente dicho de los empleados, los que, en este caso estarían disminuyendo éste a cambio de los citados beneficios. Tan sólo hay que exceptuar el caso de las industrias de exportación que venden en el mercado mundial en donde no pueden trasladar ese costo subiendo el precio. Ellas se ven obligadas a contraer sus actividades a medida que se estrechan sus márgenes de utilidad y que no pueden competir en el mercado mundial.

Por esta razón es muy importante revisar el programa de beneficios sociales existente para tratar de corregir sus fallas, y, sobre todo, no adoptar nuevas medidas que acentúen el desequilibrio ya presente. Así, en el cuadro anterior sólo se ha considerado la jubilación que debe pagarse a los empleados que tienen 35 años de servicios, pero no un sistema general de pensiones de jubilación o vejez como existen en otros países y se desea establecer en el nuestro. Tal sistema es mucho más justo que el actual, porque no condiciona la concesión del beneficio al hecho de haber permanecido 35 años al servicio de la misma empresa, sino que lo otorga por el mérito de la necesidad de ayuda derivada de la edad, y en razón de los servicios prestados a toda la colectividad nacional.

Hay, pues, interés nacional en establecer un sistema general de pensiones de vejez o de jubilación pero siempre que este sistema esté fundamentado sobre bases sólidas y racionales. Tales bases se desprenden fácilmente del estudio que se ha efectuado y ellas son las siguientes:

1º—Una edad mínima de jubilación o retiro que debe ser sólo aquella en la cual se ha perdido, o ha mermado mucho la capacidad de trabajo, teniendo en cuenta la clase de éste. Tal edad debe ser, para el caso de los empleados y en países de escaso desarrollo y recursos, de 60 a 65 años.

2º—Un tiempo mínimo de servicios, que justifique la ayuda que se va a recibir cuando no es posible seguir prestándolos. Teniendo en cuenta la edad a la cual se inicia la actividad y la edad a la cual termina, este tiempo debería oscilar entre 30 y 35 años. Debe recordarse que

este requisito, en unión del primero, determinan el coste de la pensión y la posibilidad práctica del sistema.

3º—Una pensión que sea decorosa pero sin llegar a igualar al sueldo que se gana en actividad. A la edad del retiro y en la inactividad, las necesidades disminuyen; y conviene que haya aliciente para seguir trabajando mientras se pueda hacerlo.

4º—Sustitución por el seguro de pensiones de los beneficios actuales destinados a cubrir, imperfectamente, el mismo riesgo, a saber, la compensación por tiempo de servicios y el régimen especial de pensiones para los empleados que cumplen 35 años al servicio de una misma empresa.

No hay justificación económica ni social para mantener una duplicación de beneficios en un programa de medidas sociales. Ello sólo conduce a recargar el coste de este programa con perjuicio para toda la economía; y en dificultar que se pudiera atender mejor a necesidades mucho más urgentes, como son las de asistencia médica e higiene destinadas no sólo a mejorar las condiciones de vida sino, además, a prevenir la materialización de riesgos que cuestan a la colectividad: invalidez, muerte.

El establecimiento de un sistema general de pensiones de jubilación, vejez o retiro siempre encuentra ciertas dificultades que vencer en su período de transición. De un lado, puede haber resistencia para reemplazar un beneficio antiguo bien conocido y apreciado, como es el de la compensación por tiempo de servicios, por otro como el seguro de pensión, aunque éste llene mucho mejor los fines a los que en realidad está destinado el primero. Hay la tendencia a considerar cada beneficio como una "conquista" en sí mismo, independientemente del cuadro general del que debe formar parte, que es el de la seguridad y bienestar social.

De otro lado, el establecimiento de un sistema de pensiones de vejez como parte integrante de un seguro social confronta el problema transicional de las personas que al establecerse ese sistema no tienen tiempo por su edad, de acumular suficientes años de servicios futuros para satisfacer el requisito exigido. Este problema es mucho más real que el anterior, pues la colectividad no puede dejar descontentada a una parte de ella que no está en condiciones de ganarse la vida. Sin embargo, es posible encontrar alguna solución, que, si no es completa, por lo menos parcialmente atiende la necesidad.

El establecimiento de un sistema de pensiones de jubilación o vejez debe comportar el abandono de sistemas vigentes de compensación por tiempo de servicios. Sin embargo, como hay derechos adquiridos a la fecha de establecimiento del nuevo sistema, menester es respetarlos, pero utilizándolos en favor de dicho sistema. Así, el monto de las indemnizaciones o compensaciones quedaría "congelado" para cada empleado al nivel que tenía en el momento de establecerse el sistema, ya que a partir de entonces entraría a formar parte de un régimen destinado a resolver en otra forma el problema de la ayuda a la vejez.

## INFORMACIONES SOCIALES

En esta situación, podría aprovecharse el monto de esas compensaciones para cubrir, en lo que fuera posible, el coste de las pensiones de vejez que habrá que otorgar a personas cuya edad actual no les permite acumular cotizaciones suficientes para el retiro. Dicha compensación podría ser utilizada para cubrir hasta donde se pudiera el déficit actuarial entre el coste de la pensión y las cotizaciones que habrá tiempo de efectuar, limitándose el monto de la pensión a lo que así resultare, pero fijando en todo caso un minimum irreductible a esta pensión para resguardar las necesidades mínimas del beneficiario.

En torno a estas ideas podría irse formando un régimen de pensiones de jubilación o vejez racionalmente concebido, que no significara una carga excesiva para la economía nacional ni una duplicación de gastos, y que formara parte integrante de un programa bien equilibrado de asistencia y seguridad social. La cuestión es desde luego, compleja, y no puede ser tratada en todos sus aspectos ni detalles en el marco reducido de este trabajo.

Hemos querido, tan sólo, presentar los aspectos económicos más importantes de este tema, cuyo conocimiento es indispensable para su buena comprensión y para su acertada resolución. La ayuda a las personas que alcanzan una edad en la que deben retirarse de la actividad es un imperativo social que no puede ser desconocido. Por eso mismo, tal ayuda debe ser planeada y ejecutada en la forma más apropiada posible, no sólo para que logre debidamente sus fines sino para que pueda hacerlo en forma permanente, sin perjuicio de otras necesidades sociales igualmente respetables y urgentes, y sin imponer a la economía una carga excesiva que a la larga conspira contra la continuidad del sistema mismo.

---