

UN PLAN DE PENSIONES GLOBAL

Para el año 2050 se prevé que la población mundial ascienda a algo más de 9.000 millones de personas, de las que un 22 por 100 –unos 2.000 millones de personas–, una cifra sin precedentes, tendrán más de 60 años de edad. Si no se produce un cambio radical de las políticas actuales, bastante más de la mitad de estas personas, unos 1.200 millones, carecerán de una garantía adecuada de sus rentas, según reza un informe reciente de la ONU, *World Economic and Social Survey 2007. Development in an Ageing World*. Ya en la actualidad, tal como observan sus autores, «El 80 por 100 de la población mundial no cuenta con la protección suficiente en la vejez que les permita hacer frente a los problemas de salud, discapacidad e incertidumbre de sus rentas [...] Sólo en los países en vías de desarrollo, unos 342 millones de personas mayores carecen en la actualidad de una garantía adecuada de sus rentas»¹.

El envejecimiento de las sociedades capitalistas avanzadas, sobre todo en Europa y Japón, se ha convertido en un tema de actualidad en los últimos años. Pero aunque sus causas –aumento de la longevidad y caída de la tasa de nacimientos– son más fuertes en los países ricos y en los países en vías de desarrollo que más crecen, no se limitan a esas regiones. En 2050 se espera que Asia, incluyendo a India y China, cuente con no menos de 1.249 millones de personas mayores, lo que ascendería al 24 por 100 de la población². En 2005 África tenía sólo 48 millones de personas con más de 60 años, lo que suponía el 5,2 por 100 de la población total; pero en 2050 el tamaño de ese grupo se habrá cuadruplicado hasta los 207 millo-

¹ UN Department of Economic and Social Affairs, *World Economic and Social Survey 2007. Development in an Ageing World*, Nueva York (junio 2007), p. 89. (En lo sucesivo *Development in an Ageing World*). Este documento desarrolla una propuesta que se presentó por primera vez a un panel de expertos organizado por Global Action on Ageing en la sede de la ONU en Nueva York el 14 de febrero de 2007 para los participantes en la reunión del Consejo Económico y Social de la ONU que se celebraba simultáneamente. Quiero expresar mi agradecimiento a Jay Ginn, Diane Elson, Susanne Paul, Manuel Riesco y Matthieu Leimbruger por sus comentarios y sugerencias.

² Las cifras proceden de *World Population Prospects. The 2006 Revision*, disponible en el sitio web de la UN Population Division.

nes, ascendiendo al 10,3 de la población total. Dicho de otra manera, se espera que África tenga más personas mayores que América Latina y el Caribe (con 187 millones de personas de más de 60 años de edad) y casi tantas como los 229 millones de europeos del mismo tramo de edad.

Y esto no es todo, el intervalo de edad que está creciendo al ritmo más elevado en todo el mundo es el de los frágiles y vulnerables «más mayores». Hoy hay 88 millones de personas de más de 80 años en todo el mundo; se prevé que en 2040 habrá 98 millones sólo en China, 47 millones en India y 13 millones en Brasil. La cifra global de personas de más de 80 años ascenderá a 402 millones para 2050, a juzgar por las proyecciones del Departamento de población de la ONU. Tal como observa el informe de la ONU *Developing in an Ageing World*:

La transición demográfica plantea un desafío enorme [...] Para quienes carecen de protección no existe la idea de jubilación; deben continuar dependiendo de su trabajo, lo que supone un desafío aún mayor para las personas de edad más avanzada (80 años o más). Para sobrevivir, las personas más mayores deben contar también con el apoyo de la familia y de la comunidad, que, si también padecen una penuria de recursos, pueden no ofrecer un sólido seguro social. A este respecto, las personas mayores que sean solteras, viudas o sin hijos (y en particular las mujeres) se enfrentan a un riesgo aún mayor de caer en la pobreza extrema³.

Protección global

La pensión de jubilación universal y de financiación pública ha sido un medio popular y eficaz de reducción de la pobreza y de extensión de la ciudadanía social en todos los Estados desarrollados. En la era de la globalización, es justo pensar que un dispositivo probado y contrastado de protección de los medios de vida de los más mayores debiera implantarse en todo el mundo, mediante una pensión global que ascendería a una suma modesta y sería financiada mediante una modesta tasación de las transacciones financieras globales y del patrimonio de las corporaciones. En un principio, la pensión de jubilación podría fijarse en un dólar diario, teniendo presente que incluso una suma tan pequeña contribuiría a sacar de la miseria a cientos de millones de personas mayores en todo el mundo.

La miseria y la desigualdad son tan grandes en el mundo actual que medidas paliativas muy modestas pueden tener un gran impacto. Hay 2.500 millones de personas que viven con menos de 2 dólares al día, una categoría en la que queda incluida probablemente la mayoría de los más mayores. El 10 por 100 más pobre de la población mundial recibe tan sólo un 0,7 por 100 de la renta global, mientras que el decilo más rico domina un 54

³ *Development in an Ageing World*, cit., p. 89.

por 100. En este mundo de «copa de champán», los acomodados sorben el cuenco rebosante de la copa, mientras que el resto empobrecido o que sobrevive con dificultad provee el reducido pie de la misma. En tales condiciones, un dólar al día es menos que un error de redondeo para los ricos; y, sin embargo, supondría un balón de oxígeno para las personas mayores pobres en todo el mundo⁴.

Los planes públicos de pensiones han contribuido a poner coto a la pobreza en el mundo desarrollado, pero no la han abolido. En los países en vías de desarrollo, los seguros de pensión tan sólo cubren a un quinto de la población, y en cualquier caso son muy modestos. Los planes de jubilación cubren a poco más del 15 por 100 de los hogares del mundo. Incluso Estados como la India y Chile, dotados de economías que crecen y de una considerable capacidad administrativa no consiguen proporcionar pensiones básicas. La pensión de ancianidad en India se concede previa comprobación de recursos y asciende tal sólo a 2 dólares *al mes* para aquellos que están en condiciones de pedirla⁵. Mientras que los pobres que residen en las ciudades indias no son lo bastante pobres como para hacer una solicitud, a los pobres de las áreas rurales les resulta demasiado caro hacerlo (un «*wallah* de las pensiones» puede recaudar esa renta miserable, pero cobrará por ello una fuerte comisión). El sistema de pensiones chileno ha sido puesto como ejemplo, sin embargo deja al 40 por 100 de la población completamente desguarnecida y proporciona tan sólo una débil cobertura al otro 40 por 100.

El vínculo actual entre el derecho a la pensión y el trabajo remunerado es particularmente malo para las mujeres y para todas aquellas personas que trabajan en la economía informal. Como las mujeres tienden a vivir unos años más que los hombres, la mayoría de las personas mayores son mujeres: hoy las mujeres comprenden el 55 por 100 de las personas de más de 60 años en todo el mundo, una cifra que asciende al 65 por 100 en América del Norte y al 70 por 100 en Europa. En todo el mundo, las mujeres componían el 63,5 por 100 de las personas de más de 80 años en 2005, una cifra que se espera que descienda ligeramente hasta el 61,4 por 100 para 2050. Como el trabajo no pagado de las mujeres en el hogar no cuenta como contribución en la totalidad de los sistemas de pensiones privados y en la mayoría de los públicos, más del 75 por 100 de los ancianos pobres son mujeres. Además, el trabajo de cuidado de los demás

⁴ UNDP, *Development Report 2006*. Disparidades tan escandalosas condujeron a Thomas Pogge a formular un poderoso alegato a favor de una redistribución radical y generalizada en *World Poverty and Human Rights*, Cambridge, 2002. Las propuestas que esbozo aquí serían una modesta contribución a las medidas necesarias para realizar esa redistribución, complementarias de las que sugiere Pogge.

⁵ Las profundas diferencias en las provisiones de pensiones están bien documentadas en Larry Willmore, «Universal Pensions in Developing Countries», *World Development* XXV, 1, 2007, pp. 24-51. Para la India, véase Rajeev Ahuja, «Old Age Income Security for the Poor», *Economic and Political Weekly*, 13 de septiembre de 2003.

membros de la familia por parte de las mujeres mayores no es sólo una cuestión del pasado, sino que continúa en la actualidad con el cuidado del esposo, de los nietos y de los enfermos⁶. En los países azotados por el VIH/SIDA las mujeres mayores son esenciales para la supervivencia de la familia, puesto que asumen los cuidados paternos de los niños. Más del 60 por 100 de los huérfanos en Sudáfrica y Zimbabwe y el 50 por 100 de los huérfanos de Botswana, Malawi y Tanzania, viven con sus abuelos⁷. Si pudiera encontrarse una vía fiable para encauzar 30 dólares al mes ó 90 cada trimestre para los ancianos en los países en vías de desarrollo, no sólo se reduciría la pobreza de forma generalizada, sino que se pondrían los recursos en manos de quienes pueden hacer un buen uso de ellos.

A medida que envejecen las poblaciones, los esfuerzos se centran en los planes de cuidado de los ancianos en las redes familiares y de parentesco⁸. En la actualidad, el 75 por 100 de las personas mayores en Asia y América Latina continúan viviendo con sus hijos y nietos, mientras que en Europa y en América del Norte el 73 por 100 de los ancianos viven solos. Sin embargo, la tendencia a que los ancianos vivan solos o con sus cónyuges está aumentando en todas partes⁹. Las personas mayores que viven solas corren el mayor riesgo de caer en la pobreza, sobre todo cuando reciben una pensión escasa o ninguna en absoluto. Pero allí donde la unidad familiar extendida es pobre, la proporción creciente de los ancianos en situación de dependencia agrava la pobreza de ésta. Desde luego, los abuelos y otros parientes ancianos que viven en la casa pueden ayudar en el cuidado de los hijos y otras tareas; pero si carecen por completo de ingresos pueden representar un factor que contribuya decisivamente a que toda la familia caiga por debajo del umbral de pobreza. Incluso una pensión muy modesta contribuiría a aliviar esa incómoda tensión. La pensión global se adecuaría a los patrones residenciales y al mismo tiempo reforzaría la capacidad de las familias para hacer frente a sus problemas, tanto si estos incluyen la residencia compartida como si no.

¿Contratendencias?

Las cifras absolutas de personas mayores que manejan las provisiones preocupan a los vivos y sólo se demostrarían falsas si se produjera un aumen-

⁶ La desproporcionada carga doméstica de las mujeres es uno de los temas de los sucesivos informes de UNIFEM. Véase, por ejemplo, *The Progress of the World's Women*, Nueva York, 2000.

⁷ *Development in an Ageing World*, cit., p. 95.

⁸ Un esfuerzo que se describe en Jeremy Seabrook, *A World Growing Old*, Londres, 2003.

⁹ *Development in an Ageing World*, cit., pp. 93-95. Estos patrones de residencia compartida significan que hay menos «hogares ancianos» en el mundo en vías de desarrollo, y contribuyen a explicar por qué los datos sobre la pobreza entre las personas mayores en estas áreas son menos claros que los del mundo desarrollado. La familia extendida y multigeneracional suele dar una realidad tangible a la expresión «solidaridad intergeneracional». Pero el número creciente de personas mayores en hogares pobres agravará sus problemas, mientras que el acceso a una pensión los aliviaría.

to en gran escala e imprevisto de la tasa de mortalidad, con motivo de epidemias u otras catástrofes. Pero la proporción mundial de población mayor podría reducirse si se produjera un aumento espectacular de la tasa de nacimientos. En la mayoría de los países avanzados la tasa de nacimientos ha descendido a entre 1,2 y 1,8 niños por mujer, con un 30 por 100 de mujeres que no tienen hijos y muchas que se limitan a uno. Esta tendencia global está consolidada en todo el mundo desarrollado y ahora se torna manifiesta también en el mundo en vías de desarrollo. Puesto que el declive se tornó pronunciado hace tres o cuatro décadas, sus consecuencias se harán sentir durante mucho tiempo.

Aunque tanto el aumento de la longevidad como el descenso de la tasa de natalidad contribuyen al envejecimiento de las poblaciones, si el descenso de esta última es mayor que el aumento de la primera, la población disminuye. La tasa de nacimientos en Japón ha caído hasta quedar en una media de sólo 1,3 niños por cada mujer en sus años fértiles. Por primera vez, la población de Japón disminuyó realmente en 2005 en varios miles, y entre 2005 y 2030 pasará de los 127 millones a los 100 millones¹⁰. Para mediados del presente siglo, cincuenta Estados tendrán menos población de la que tenían en 2000, y la población mundial total podría ciertamente disminuir en las últimas décadas del siglo XXI. En la actualidad se está produciendo una cierta recuperación respecto a tasas de natalidad bajísimas (por ejemplo, en Italia), pero esto no tiene por qué suponer que vuelvan a recuperarse las tasas de sustitución. Si la disminución de las poblaciones se asocia a otras medidas para aliviar la presión sobre los recursos y reducir la emisión de gases de efecto invernadero, podría perfectamente traducirse en una serie de consecuencias positivas. No obstante, habrá que enfrentarse aún a los costes probables de una sociedad en proceso de envejecimiento, y estos serán altos.

Se afirma con frecuencia que el envejecimiento de la población puede verse contrarrestado con la inmigración. Las proyecciones que he citado asumen la continuidad de las tendencias migratorias actuales; aunque tales flujos pueden mitigar el envejecimiento de la población en determinados países, no pueden, desde luego, reducir el envejecimiento de la población global. En efecto, en la medida en que el flujo migratorio consiste más en la llegada de poblaciones «jóvenes» a regiones donde la tasa de nacimientos es mucho menor y la esperanza de vida mayor, es probable que los migrantes adopten los patrones demográficos de sus anfitriones, un proceso que aumentará a su vez los efectos de envejecimiento en la población global.

Muy pocos países cuentan con planes adecuados para hacer frente a las crecientes necesidades futuras de los ancianos. En el mundo en vías de de-

¹⁰ «Greying Japan», *The Economist*, 6 de enero de 2006. Estas tendencias son objeto de un esclarecedor comentario en Göran Therborn, *Between Sex and Power*, Londres, 2004, pp. 229-259.

sarrollo y en los países pobres, las personas mayores suelen estar sumidas en una pobreza absoluta o extrema, mientras que en los países más ricos sufren una pobreza relativa. A medida que las poblaciones de personas mayores se dupliquen o se tripliquen, ambos problemas crecerán. En un reciente estudio crítico de las proyecciones oficiales proporciono razones para pensar que tanto Estados Unidos como la Unión Europea se encaminan a un déficit de los recursos dedicados a tales propósitos de alrededor del 4 por 100 del PIB para 2035¹¹. En la Europa continental, las pensiones públicas per cápita sufrirán un considerable recorte, hasta quedar reducidas más o menos a la mitad. En Estados Unidos y en Gran Bretaña, los planes de jubilación han perdido mucho valor o están amenazados, mientras que los planes individuales son ineficaces y ofrecen una cobertura escasa. Los proveedores comerciales de pensiones privadas gastan mucho en marketing, personalización y salarios; muchos explotan el tentador abismo de información entre el proveedor entendido y el cliente perplejo. Aunque se ha visto beneficiada de generosas concesiones fiscales, la industria de servicios financieros no ha logrado proporcionar una cobertura de pensiones adecuada para los receptores de rentas bajas y medias. Si la financiación privada de las pensiones fracasa a grandes rasgos en los países ricos, a causa de la relación coste-beneficio y de la asimetría de la información, resultará mucho menos adecuada aún para los países en vías de desarrollo¹². La pensión global podría contribuir a identificar un problema mundial compartido e idear modalidades manejables y cooperativas de afrontarlo.

En la actualidad, la mayor parte de los informes oficiales relativos a la «vejez» en los países más desarrollados de la OCDE colocan en esa categoría

¹¹ *Age Shock: How Finance Is Failing Us*, Londres y Nueva York, 2006, pp. 61-74 [de próxima publicación en la colección «Cuestiones de antagonismo» de Ediciones Akal]. En este libro recorro a las previsiones recientes elaboradas por la Comisión de pensiones de Gran Bretaña, el Comité de Política Económica de la Comisión Europea, la Oficina del presupuesto del Congreso estadounidense y por los autores de los *OECD Economic Studies* para identificar la magnitud de ese déficit. Mientras que las personas de más de 65 años duplicarán su tamaño absoluto en una generación, y pasarán a engrosar entre un cuarto y un quinto de la población total, su porcentaje de la renta –con arreglo a los planes públicos y privados actuales– permanecerá en torno al 10 por 100 del PIB. Sólo el mantenimiento de los ingresos relativos de los pensionistas en sus niveles actuales requeriría un 4 por 100 extra del PIB. Hoy en día sigue habiendo una considerable cantidad de pensionistas pobres, pero la situación será mucho peor en 2030 y 2040 cuando el recorte de los derechos de pensión que se ha llevado a cabo haga sentir sus consecuencias. Si el gobierno británico logra sacar adelante su National Pension Savings Scheme [Plan Nacional de Ahorro para las Pensiones], reducirá el déficit previsto del 4 por 100 a sólo el 0,7 por 100 en 2050 (*Age Shock*, cit., p. 266).

¹² *Developing in an Ageing World*, cit., observa algunas de las debilidades de la provisión privada, pero no tiene en cuenta el problema estructural de las cuantiosas tarifas, que se explican por los salarios exorbitantes, la búsqueda desahogada de beneficios y los costes de marketing. En una sección de *Age Shock*, cit., titulada «High Finance and Distressed Debt», sostengo también que los derivados del crédito basados en hipotecas de alto riesgo [*subprime*] y en operaciones de compra fuera de los mercados financieros [*private equity*] no serían buenos para los fondos de pensiones.

a las personas de más de 65 años de edad en adelante, mientras que las estadísticas globales presentadas por el Departamento de Población de la ONU definen como viejas a las personas de 60 años de edad en adelante. Puesto que la esperanza de vida es más baja en las regiones menos desarrolladas, bien podría ser lo más apropiado pagar la pensión global que proponemos a las personas de más 60 años, al mismo tiempo que se aumenta la edad requerida para la percepción de la misma a 65 años en los Estados de la OCDE. (Como alternativa, podría utilizarse la edad de jubilación de cada país como punto de referencia, o calibrar la cifra en términos que se correspondan con la esperanza de vida; pero en este artículo no acometeremos estos enfoques más complejos). Ateniéndonos a las edades exigidas que hemos indicado aquí –65 para la OCDE, 60 en el resto de países– hay unos 560 millones de hombres y mujeres que entran dentro de esa categoría en la actualidad. De esta suerte, el coste de introducción de una pensión global de un dólar al día en los próximos años sería de alrededor de 205.000 millones de dólares anuales, un quinto del coste previsto de la Guerra de Iraq para Estados Unidos, o la mitad del presupuesto militar anual estadounidense anterior a la invasión de este país. Sin embargo, costaría el doble para 2030 y el triple a mediados de siglo.

La pensión global sería un plan de seguro social universal, no un programa de ayudas. Canalizaría recursos financieros para ponerlos directamente en manos de las personas mayores en sus comunidades, tanto ricas como pobres, de medios urbanos o rurales. En la medida de lo posible, los costes de administración se gastarían en esas comunidades. Se trataría de una «pensión social» sin previa comprobación de recursos así como no contributiva, tal como rezan las recomendaciones de Help the Aged International. La exigencia de una comprobación de recursos para los solicitantes de una pensión es humillante y disuade el ahorro de los pobres. Contribuye fácilmente a estigmatizar a las personas mayores, en particular a las mujeres. Los antropólogos han identificado una característica interesante de las redes de apoyo de aldea en algunos lugares de África occidental, en los que se anima a los jóvenes varones a constituir equipos de trabajo para ayudar a todos los habitantes de la aldea en el desempeño de las tareas urgentes en los momentos difíciles del ciclo de la siembra y de la cosecha. Esta ayuda es mucho más importante para algunos –por ejemplo, las viudas ancianas– que para otros, pero esa necesidad diferencial no se pone de manifiesto de una manera que subraye el estado de necesidad o comprometa la dignidad de la persona mayor. Como sabemos, los Estados del bienestar más fructuosos también han practicado el universalismo en beneficio de un sostén cada vez mayor y un respeto constante del receptor, que no es señalado como un objeto de caridad¹³. Bajo el sistema universal que se propone, los impuestos directos podrían

¹³ John Van D. Lewis, «Domestic Labor Intensity and the Incorporation of Malian Peasant Farmers into Localized Descent Groups», *American Ethnologist* VIII, 1 (febrero 1981), pp. 53-73; y Richard Sennett, *Respect*, Londres, 2003.

recuperar una parte del dinero pagado a los que viven mejor, mientras que los ricos de verdad pueden prescindir de un dólar al día¹⁴.

Un cheque de 90 dólares cada tres meses no desterraría la pobreza de las personas mayores en los países avanzados, pero la reduciría un poco. Sería bienvenido por la mayoría de los ancianos, contribuyendo modesta pero útilmente a engrosar sus ajustados presupuestos. En los países ricos sigue habiendo pertinaces bolsas de pobreza entre los mayores, en particular las mujeres de mayor edad. En Estados Unidos el porcentaje de mujeres ancianas que viven solas con menos del 50 por 100 de la renta media alcanza el 45,5 por 100. Incluso en Suecia, uno de los Estados del bienestar más avanzados del mundo, la cifra de este índice de pobreza en la tercera edad es del 16,5 por 100, mientras que en otras partes de la Unión Europea puede llegar a los niveles estadounidenses¹⁵. A medida que se lleven a cabo los recortes en el derecho a la pensión en Europa, las tasas de pobreza se dispararán. En Estados Unidos, el plan del presidente Bush para debilitar la Seguridad Social fue derrotado, pero todavía se habla de «salvar» el programa mediante futuros recortes. Una campaña por la pensión global llamaría la atención de todos los gobiernos sobre la pobreza de las personas mayores para que, con arreglo a sus medios, hagan más para combatirla.

Por más preocupantes que se presenten las perspectivas económicas para los ancianos en la mayoría de los países de la OCDE, la situación es desde luego peor en gran parte de la antigua Unión Soviética, y mucho peor en muchas partes de Asia, África y América Latina donde los más mayores en el campo y en las áreas urbanas hiperdegradadas carecen a menudo de toda cobertura –circunstancias que por sí mismas podrían suministrar su propio severo correctivo a la suposición de que podrán mantenerse las recientes mejoras en la esperanza de vida.

Una categoría excluida

Sin embargo, ¿por qué escoger a las personas mayores, por qué no afrontar la pobreza en todos los grupos de edad? En las últimas décadas la creciente preocupación ante las espantosas dimensiones de la pobreza global ha suscitado una variedad de planes para reducirla; pero a pesar de la proliferación de tales medidas, no hay programas internacionales específicamente dedicados a abordar la pobreza entre las personas mayores. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que son citados a menudo como referencia, no incluyen ni una sola aspiración directamente encaminada a respaldar a los ancianos. El único de sus objetivos que sería relevante a este res-

¹⁴ Larry Willmore presenta una convincente defensa del derecho a la pensión sin previa comprobación de recursos en «Universal Pensions for Developing Countries», *World Development* XXV, 1, 2007.

¹⁵ Timothy Smeeding and Susanna Sandstrom, «Poverty and Income Maintenance in Old Age», Center for Retirement Research Working Paper 29, 2004.

pecto –aunque los más mayores no son mencionados específicamente– es el compromiso de garantizar que nadie viva con menos de un dólar al día. Por regla general, la acción internacional contra la pobreza está dominada por una agenda de desarrollo que garantiza que las medidas específicas no sólo consigan un objetivo que valga la pena –la educación de las mujeres, por ejemplo–, sino que también estimulan el crecimiento económico. A menudo, la apremiante situación de los ancianos no se presta a tales argumentos, puesto que es poco probable que vayan a ser protagonistas del desarrollo y que su situación apremiante pueda verse aliviada ni siquiera por un buen comportamiento del crecimiento económico.

Hasta el momento tan sólo ha habido dos asambleas mundiales dedicadas a los problemas de las personas mayores, la primera de las cuales se celebró en Viena en 1982. Esta asamblea trató algunos asuntos importantes, pero su centro de atención fue el envejecimiento de la población en los países más desarrollados. Pasarían dos décadas antes de que se convocara la segunda, que se celebró en Madrid en 2002. Ésta identificó una lista de control de prioridades de las políticas nacionales respecto a las personas mayores, a la par que instaba, con una locución que intentaba aprovechar la agenda del crecimiento en favor de sus propias preocupaciones, a que las personas mayores se conviertan en «plenos participantes» del proceso de desarrollo¹⁶. *Development in an Ageing World* reconoce la necesidad de una brusca ampliación de la provisión de las pensiones –y señala que «el equivalente de un dólar al día sería un buen comienzo»–, pero se queda corto a la hora de proponer cualquier tipo de programa global para abordar el problema, que queda así en manos en los gobiernos nacionales y de los proyectos de ayuda existentes¹⁷.

Con la insistencia en la propuesta de una pensión global no pretendo menospreciar las reivindicaciones de pura humanidad, o los esfuerzos de aquellos que abogan por la necesidad de aliviar los problemas y la pobreza de otros grupos, tales como las madres jóvenes o los enfermos de SIDA. En el mundo desigual y militarizado en el que vivimos hay muchos

¹⁶ El sitio web de Global Action on Aging contiene vínculos a la mayor parte de la literatura producida por las organizaciones internacionales sobre este tema. Desde 2002 ha habido pocos signos de atención creciente a la situación de los ancianos. La posición marginal hasta el momento de las personas mayores en el discurso internacional contra la pobreza admite una excepción que confirma la regla. En 1994 el Banco Mundial publicó un famoso informe titulado *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. El informe planteaba una crítica de los planes públicos de pensiones e instaba a su sustitución con nuevas provisiones que obligarían a todos los ciudadanos a suscribir un plan privado. Afirmaba que esto estimularía el crecimiento mediante la profundización de los mercados de capitales. Discuto los efectos contraproducentes de este consejo y su posterior rechazo por parte de un economista jefe del Banco Mundial en *Banking on Death or Investing in Life. The History and Future of Pensions*, Londres, 2002, pp. 225-278, 402-408. Para la configuración de las prioridades de desarrollo internacional, véase Paul Cammack, «Ataque a los pobres globales», *New Left Review* 13 (marzo-abril 2002), pp. 125-134.

¹⁷ *Developing in an Ageing World*, cit., p. XV.

modos posibles de superar la pobreza. La paz sería la mejor ayuda para los más pobres en los países asolados por los conflictos. La prosperidad del desarrollo económico, tal como el que ha tenido lugar en China en las últimas décadas, saca a muchas personas de la pobreza y aporta un contexto más esperanzador en el que pueden plantearse estrategias contra la misma. Sin embargo, China muestra también que incluso –o sobre todo– el crecimiento más rápido no tiene por qué desterrar la pobreza absoluta en el campo o en los nuevos centros urbanos.

Hay quienes creen que el mejor programa contra la pobreza sería la introducción de una renta básica garantizada global. Ésta no podría fijarse en mucho menos de un dólar al día y resultaría por ello diez veces más costosa que la pensión global. Aunque más abajo demuestro la factibilidad de ésta última, habría que hacer un esfuerzo cualitativamente mayor para establecer una renta básica garantizada a escala mundial. Ni que decir tiene que sus defensores considerarán que ese esfuerzo es eminentemente justificable; pero tal vez podrían ver también la pensión global como un útil escalón intermedio en el camino hacia una renta básica garantizada¹⁸.

Una pensión global inspiraría además formas de apoyo que extenderían la propuesta general de un plan contra la pobreza. En los países más ricos hay una inquietud generalizada ante el peligro del crecimiento de la pobreza relativa entre las personas mayores en cada país y la conciencia apesadumbrada de la situación mucho más apremiante de los más desposeídos en los países pobres. En los países en vías de desarrollo y subdesarrollados hay una alarma o una culpa más concreta provocada por la pobreza, real o inminente, de padres, abuelos, tíos y tías. Y razonablemente, aunque de manera menos altruista, las parejas jóvenes aspiran también a vivir en una residencia distinta de la de sus padres (y suegros), algo que sigue siendo raro en el mundo en vías de desarrollo. Tales sentimientos contribuyeron a generar apoyo para las pensiones en los Estados desarrollados y probablemente lo hará de nuevo en el mundo en vías de desarrollo¹⁹.

¹⁸ La pensión no sólo sería más fácil de financiar, sino que se desprende de una argumentación mucho más sencilla –remitiéndose a la idea generalmente aceptada de que las personas mayores merecen ser ayudadas. Sin embargo, no existe un consenso en lo que respecta al apoyo a los adultos capacitados. Asimismo, mientras que las reivindicaciones en favor de los niños tienen una fuerza indudable, el ofrecimiento a las madres jóvenes de incentivos financieros para que tengan hijos no promueve sus mejores intereses. Más abajo, en la nota 33, trato de los apuros de otro grupo de edad que suele verse excluido, el de las personas entre los 14-20 años de edad.

¹⁹ Insistiendo en la legitimidad moral de los argumentos en favor de un Pensión global, no parto del presupuesto de que no puedan elaborarse argumentos más limitados. A principios del siglo xx, los defensores de las pensiones públicas en una serie de países «viejos ricos», que incluyen desde Dinamarca hasta Nueva Zelanda, recomendaban en ocasiones que se concediera el derecho a la jubilación a las personas de más de 70 años para aumentar la productividad. Hoy, en consonancia con el paradigma de la globalización, también se escucha a veces el argumento –que no deja de aparecer tampoco en *Development in an Ageing World*,

En general, una pensión global, si pudiera ser financiada de modo realista y repartida, disfrutaría de una legitimidad considerable y no restaría mérito alguno a otros esfuerzos encaminados a combatir la pobreza relativa o absoluta. Esa legitimidad sólo puede crecer en un planeta en proceso de envejecimiento. Hoy la mayoría de los viejos son pobres; mañana bien podría suceder que la mayoría de los pobres sean viejos.

Por desgracia, la magnitud misma del problema del envejecimiento inhibe su solución. Un dólar al día no parece mucho, pero representaría una carga considerable para los presupuestos de muchos Estados en vías de desarrollo. La pensión de jubilación a los 65 ó los 70 años fue introducida en los países desarrollados en un periodo en el que la cifra de personas que alcanzaban esas edades era aún muy baja: el 5 por 100 de la población, en vez del 25 por 100 o más que ahora se presenta como perspectiva. Otro problema es que hoy se espera de los gobiernos en casi todos los países que proporcionen una sanidad y una educación universales y que patrocinen ambiciosos programas de desarrollo.

Development in an Ageing World señala que, si los planes de pensiones nacionales son tan modestos, la razón estriba en parte en que hay excesivas reclamaciones sobre los ingresos de los gobiernos pobres. El informe identifica sesenta países en vías de desarrollo, muchos de los cuales se acercan a los niveles medios de desarrollo, para los cuales el coste de financiación de una pensión de un dólar representaría sólo el 1 por 100 del PIB; no obstante, habría grandes dificultades para encontrar este dinero a causa de las necesidades apremiantes de otros importantes programas. En el mismo se calcula que en Camerún, Guatemala, India, Nepal y Pakistán, por ejemplo, el coste de un plan de una pensión básica universal de un dólar al día podría engullirse «hasta el 10 por 100 de los ingresos fiscales totales». En Bangladesh, Burundi, Costa de Marfil y Myanmar, la suma «equivaldría al presupuesto de la sanidad pública». El informe añade: «Así, pues, el modo de financiación de un plan de pensiones básicas debe ser determinado en una estrecha coordinación con el proceso de asignación de recursos (al igual que el uso de la ayuda al desarrollo) para otros programas sociales»²⁰.

Los programas de pensiones fueron adoptados en los países más ricos en periodos en los que el fracaso de los mercados demostró el desajuste entre los mecanismos comerciales y la protección social. Algunos dirigentes

cit., p. 57— según el cual una pensión permitiría que los viejos campesinos se jubilaran, entregando así la tierra a los hijos o las hijas que la trabajarían de forma más productiva.

²⁰ *Development in an Ageing World*, cit., p. XVI. El «experimento» del Informe, consistente en calcular el coste de una pensión de un dólar al día no fue suscitada seguramente por mi defensa de la medida en el encuentro de febrero de 2007. La explicación radica más bien en que desde hace tiempo se ha definido la extrema pobreza como unos ingresos por persona de un dólar al día. Además, el informe concibe una pensión pagada por cada Estado y no como un programa global.

empresariales vieron en los planes de jubilación un modo de elevar la productividad, mientras que los dirigentes políticos esperaban que su introducción evitara el malestar social. La experiencia de la Segunda Guerra Mundial aumentó las presiones políticas y demostró la capacidad de los modernos sistemas fiscales para generar enormes ingresos y por ende para financiar una provisión social a gran escala. Hay muchísimo malestar social en el mundo actual: el avance radical en América Latina, las huelgas en la industria petrolera en Nigeria y las decenas de miles de manifestaciones y huelgas que cada año tienen lugar en China son algunos de los síntomas de un deseo insatisfecho de justicia y protección sociales. Mientras tanto, la misma ONU ha afirmado, como hemos visto, que la provisión de pensiones podría mejorar la productividad²¹. Pero incluso allí donde hay una presión política y se afirma que existen fundamentos para una política de desarrollo, la escasez de recursos pueden ponérselo difícil a los gobiernos a la hora de prometer dinero para las pensiones a una escala acorde con el proceso de envejecimiento de la población. Del mismo modo que en el pasado los Estados del bienestar nacionales sacaron sus recursos de las rentas y los beneficios industriales, hoy los ingresos deberían buscarse en la tasación de los circuitos de la globalización.

Pagar la pensión global

He explicado que, para empezar, sólo harían falta 205.000 millones de dólares anuales para financiar la pensión global que se propone. Pero sería necesario tener en cuenta que esa cifra se duplicaría para la siguiente generación y la creación de un fondo considerable ahora, mientras que los efectos del envejecimiento de la población son aún relativamente modestos, para contribuir a la financiación del número creciente de pagos de pensiones que se producirá en las décadas de mediados del siglo XXI. Además, debería haber un compromiso de aumentar la pensión global en función del crecimiento de los ingresos medios de conjunto, al objeto de que las personas mayores participen de la prosperidad futura. La garantía de la financiación necesaria para una pensión global –con un capítulo adicional para los gastos administrativos– exigirá sin duda un considerable esfuerzo. Los mecanismos fiscales que habrá que adoptar deberían corresponderse idealmente con el funcionamiento de la economía global en su conjunto, al objeto de que exista una base fiscal amplia y dinámica.

Tres tipos de impuestos se presentan particularmente adecuados para el citado cometido: un impuesto reducido sobre las transacciones monetarias internacionales, una tasa sobre el combustible utilizado en los vuelos internacionales y un impuesto suave sobre el patrimonio de las corporaciones. Los cálculos que se presentan a continuación no son más que ejercicios improvisados encaminados a demostrar que la pensión global pue-

²¹ *Ibid.*, p. 57.

de ser financiada sin dificultad con los impuestos propuestos. Acerca del primero, se ha recomendado insistentemente la célebre Tasa Tobin sobre la compra y venta de divisas como una medida que pondría freno a la especulación monetaria; pero podría ser aplicada en gran parte como una medida de aumento de los ingresos fiscales²². Bastaría que la tasa se fijara a un tipo impositivo tan bajo como el 0,1 por 100 –o, dicho de otra manera, una milésima parte de cada transacción– para que no valiera la pena evadirse de la tasa y al mismo tiempo ésta reportara globalmente grandes sumas de dinero. Los cálculos ordinarios de las sumas que podrían recaudarse anualmente por una Tasa Tobin sobre las transacciones monetarias oscilaban entre los 100.000 y los 300.000 millones de dólares a finales de la década de 1990. Así, pues, parece razonable postular un rendimiento de por lo menos 150.000 millones al año procedentes de la citada tasa para, pongamos por caso, 2010 más o menos.

En la actualidad, el combustible utilizado en los vuelos internacionales apenas es objeto de tasación alguna y cuesta a las aerolíneas unos 50.000 millones de dólares anuales. Una duplicación del precio del combustible podría contribuir a reducir el consumo en un 20 o un 25 por 100 sin dejar por ello de recaudar 30.000 millones de dólares. Cabe sostener que buena parte de los rendimientos procedentes de las tasas ecológicas deberían ser utilizados para la inversión en otras medidas encaminadas a mitigar el calentamiento global. Sin embargo, sería defendible la vinculación de al menos parte de los rendimientos –la mitad, pongamos por caso– a una buena causa universalmente reconocida. Aunque 15.000 millones al año serían una ayuda, serían precisas aún otras fuentes de ingresos.

La tercera fuente de ingresos sería un impuesto suave sobre el valor y las transacciones de acciones. Podría estipularse la obligación de que todas las compañías de más de cincuenta empleados o con una facturación de más de 10 millones de dólares pagaran un tributo del 2 por 100 de sus beneficios anuales; en metálico o, en el caso de las empresas públicas, distribuyendo nuevas participaciones de ese valor patrimonial a la autoridad fiscal. Las empresas privadas podrían emitir bonos. Las sociedades, incluyendo a las sociedades que comercian con empresas que no cotizan en bolsa [*private equity*], podrían emitir derechos societarios nominales. El efecto de la exigencia de emitir (gratis) nuevas obligaciones por parte de las corporaciones consistiría en diluir el valor de las participaciones existentes; habida cuenta de la enorme desigualdad en la propiedad de acciones y bonos –el 1 por 100 más rico posee la mitad de las acciones– el impuesto es muy progresivo. Todos los auténticos fondos de pensiones

²² Respecto a la tasa Tobin, véase James Tobin, *The New Economics*, Princeton, 1974, p. 88, Jeffrey Frankel, «How Well Do Foreign Exchange Markets Function. Might a Tobin Tax Help?», NBER Working Paper W5422, Cambridge (MA), 1996; Heikki Patomäki, «The Tobin Tax. How to Make It Real», Finnish Institute of International Affairs, 1999; Joseph Stiglitz, *Globalization and its Discontents*, Nueva York, 2002 [ed. cast.: *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus, 2003].

deberían ser compensados por el impacto de la dilución del valor de las acciones de sus participaciones²³.

Hay que reseñar dos características importantes de estas medidas. En primer lugar, se aplicarían a los beneficios obtenidos en cualquier lugar del mundo. En segundo lugar, las compañías podrían quedar exentas de cumplir con su obligación limitándose a emitir un nuevo título en vez de restarlo de su flujo de tesorería. Grandes patrocinadores de fondos de pensiones corporativos en Estados Unidos y Gran Bretaña se han quejado de la carga que supone la obligación de realizar pagos en metálico a la Pension Benefit Guaranty Corporation (PBGC) [Corporación de Garantía de los Subsidios de Pensiones] y al Pension Protection Fund (PPF) [Fondo de Protección de las Pensiones], los aseguradores de sus planes de pensiones de «beneficio definido». En algunos casos, las compañías se han visto en tales dificultades que los pagos de este tipo se han hecho imposibles. Esto ha llevado a los tribunales de quiebras reguladas por el «Capítulo 11» de la Ley de quiebras estadounidense a exigir la emisión de nuevas acciones como modo alternativo de efectuar una contribución para su asegurador. En Gran Bretaña, el Regulador de pensiones ha tomado precauciones similares, obligando a las compañías que carecen del suficiente efectivo a que emitan acciones para el Fondo de protección de pensiones²⁴. Los empleados tendrán derecho a solicitar la nueva pensión, pero sin duda verán con buenos ojos un tipo de contribución que no debilita en modo alguno a su empleador. El tributo/acción sobre los beneficios tendría un tipo impositivo modesto: un 2 por 100 de los beneficios recaudaría alrededor de 140.000 millones de dólares anuales²⁵. El hecho de que el tributo funcione mediante la dilución del valor de las acciones significa que ni siquiera podrían sustraerse al mismo los fondos domiciliados en paraísos fiscales.

Ante cualquier problema con el tributo en acciones –un mecanismo ciertamente radical– hay un mecanismo sustitutorio de fácil implementación: el impuesto de transmisión patrimonial [*stamp duty*]. Este impuesto tiene a sus espaldas una larga historia en Gran Bretaña y en otros lugares y ha tenido una eficacia considerable. Ha venido imponiéndose con un tipo modesto en Gran Bretaña sobre la compra y venta de acciones durante dos siglos. Su éxito muestra que una imposición muy modesta sobre un gran volumen de transacciones puede producir sumas considerables con un bajo coste, con altos niveles de cumplimiento de las obligaciones tributa-

²³ El uso de un tributo general sobre las acciones para la creación de fondos sociales de reserva está unido a la obra de Rudolf Meidner (1914-2005), economista jefe de la federación de sindicatos suecos, la LO, y arquitecto del Estado del bienestar sueco.

²⁴ En *Age Shock*, cit., pp. 134-135, 142, ofrezco ejemplos de esta emisión de acciones por mandato judicial.

²⁵ El cálculo del tributo en acciones sobre el 2 por 100 de los beneficios es tan sólo una modalidad conveniente de medir las operaciones de una compañía; podría ser necesario complementarlo con otros parámetros (beneficio bruto, capitalización) para evitar distorsiones y la evasión.

rias y sin efectos secundarios perjudiciales. En la actualidad se aplica con un tipo del 0,5 por 100 sobre cada transacción con acciones (distintas de las efectuadas por los formadores de mercado [*market makers*]) y recauda alrededor de 3.000 millones de libras esterlinas (unos 6.000 millones de dólares) anuales. Aunque los contratos de derivados no pagan el impuesto de transmisiones patrimoniales, cualquier venta de un activo bursátil fundamental tendrá que abonar el impuesto. La Confederación de la Industria Británica, un grupo de presión industrial, sostiene que el impuesto de transmisiones patrimoniales está debilitando la posición de Londres como uno de los principales centros financieros del mundo. Sin embargo, la animación que se vive en las finanzas londinenses desmiente ese argumento. En cualquier caso, el Tesoro británico concede una gran importancia a una imposición que es tan difícil de evitar y tan fácil de recaudar, dado que su recaudación se lleva a cabo, con un coste muy bajo, como parte del CREST, el sistema central de liquidación de participaciones. Las autoridades financieras chinas cuentan con un mecanismo similar que utilizan como una especie de «tasa Tobin» para desactivar la especulación; pero también les permite recaudar grandes sumas²⁶. Varios Estados europeos, entre los que se incluyen Suiza y Francia, cuentan con este tipo de imposiciones muy suaves, que aplican tanto a los bonos como a las acciones.

En caso de cualquier déficit en el rendimiento de los impuestos que acaban de presentarse, o de dificultades en su implementación, un impuesto global sobre las transmisiones patrimoniales o Impuesto sobre las Transacciones Financieras (ITF) podría llenar el hueco. Según los datos de la World Federation of Exchanges [Federación Mundial de Bolsas], las transacciones globales de acciones ascendían a un valor de 70 billones de dólares en 2006, lo que permitiría una recaudación de 350.000 millones de dólares en concepto de impuesto de transmisión patrimonial con los tipos británicos. (Es interesante recordar que el propio James Tobin defendía lo que él llamaba una «tasa de transferencia» sobre las transacciones con acciones, encaminada a aumentar la recaudación fiscal así como a desactivar la especulación)²⁷.

Es preciso recordar que la tasa Tobin sobre las transacciones de divisas podría recaudar 150.000 millones de dólares destinados a la pensión global, y que el impuesto sobre el combustible sobre los vuelos internacionales recaudaría unos 15.000 millones de dólares adicionales cada año. De esta suerte, sería preciso para empezar un suplemento de 40 millardos de dólares anuales procedentes del tributo sobre las acciones (o impuesto sobre las transacciones de acciones) para atender el coste anual inmediato de 205.000 millones de dólares. Esto permitiría que el resto de la cantidad recaudada por el tributo sobre las acciones –100.000 millones cada año– se acumulara en

²⁶ Véase Geoff Dyer y Jamil Anderlini, «Beijing Could Reap \$40bn Share Tax Bonanza», *Financial Times*, 4 de junio de 2007.

²⁷ James Tobin, *Full Employment and Growth*, Cheltenham, 1996, p. 254. Obsérvese que en aquellos años se llevaban a cabo transacciones con acciones en muchos países, grandes y pequeños, que no tenían bolsas de valores en 1974, cuando redactó su célebre propuesta.

la red del Fondo de la pensión global en tanto que reserva estratégica, destinada a cubrir el previsto aumento del número y de la proporción de las personas mayores. Los diferentes impuestos serían recaudados por las autoridades fiscales nacionales con la ayuda de los organismos internacionales adecuados, tales como el FMI y la Asociación de Transporte Aéreo Internacional. Los ingresos se consolidarían en la sede mundial del Fondo de Pensiones Global²⁸. La consolidación de los activos por una agencia internacional garantizaría una cartera altamente diversificada, pero a su vez la agencia estaría obligada a distribuir cada cierto tiempo los activos que recibe a la red de la pensión global. Esta red regional de unas mil oficinas locales sería responsable del pago de la pensión y recibiría recursos acordes con las características demográficas de la región. Con la vista puesta en la acumulación de reservas, la red del Fondo de Pensiones Global utilizaría sus ingresos de tesorería para pagar las pensiones actuales pero conservaría todas las nuevas acciones y otros valores para generar mayores ingresos en el futuro, cuando sean necesarios. Durante la fase de «acumulación» sería prudente reinvertir los ingresos por dividendos en deuda pública.

Habida cuenta de que la red del Fondo de Pensiones Global no compraría o vendería realmente acciones, tendría menos oportunidades de cometer errores. La certidumbre de que no vendería las acciones que posee también sería un factor de estabilidad que le impediría además debilitar a las compañías en las que tuviera participaciones. En 2034 aproximadamente, los activos totales de la red del Fondo de Pensiones Global podrían ascender a 7,7 billones de dólares²⁹. Si los pagos en efectivo comenzaran en ese momento, y la rentabilidad anual del capital fuera de cerca del 3 por 100, ello significaría una suma de 257.000 millones de dólares para ese mismo año. Cada oficina regional poseería unos 7.700 millones de dólares en activos y recibiría unos ingresos de 257 millones de dólares. Este elemento de prefinanciación, sumado a las otras fuentes de ingresos, contribuiría a que los pagos de la pensión global progresaran al mismo ritmo que las cifras crecientes de personas mayores. Téngase en cuenta que aunque los ingresos por dividendos pueden fluctuar, son menos volátiles que el precio de las acciones, y que hay maneras de igualar tales entradas.

La pensión global sería un plan universal del que se beneficiarían todas las personas que alcanzaran la edad de jubilación. Como es obvio, las entradas procedentes del impuesto sobre el cambio de divisas y el tributo so-

²⁸ El FPG podría mantener oficinas en centros financieros tan importantes como Zurich, Chipre, Isla Mauricio, Singapur y otros, elegidos con vistas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

²⁹ Parto del supuesto de que los beneficios aumentarían a un 2,5 por 100 anual y que los rendimientos del 5 por 100 anual serían reinvertidos en el fondo para un «periodo de acumulación» de 27 años. El fondo de reserva que se propone aquí, basado en un tributo sobre los beneficios del 2 por 100, es del mismo tamaño que el fondo de la Reserva Federal estadounidense propuesto en *Age Shock*, basado en un tributo del 10 por 100 sólo para los beneficios de las corporaciones estadounidenses.

bre el patrimonio de las corporaciones serían mayores en las partes ricas del mundo que en las pobres; sin embargo, las sendas de las transacciones de divisas y de los beneficios de las corporaciones a menudo conducen a paraísos fiscales y países en vías de desarrollo en los que los impuestos son bajos o no existen en absoluto. El impuesto sobre las divisas y el tributo sobre las acciones serían livianos pero se aplicarían en todas partes. El funcionamiento de conjunto de la pensión global –siempre que fuera financiada tal como se ha indicado– operaría una redistribución de los ricos a los pobres. Por otra parte, la participación de cada territorio –por más pequeño o pobre que sea– resultaría esencial para el funcionamiento efectivo de tales tributos.

Los ciudadanos de los países más ricos deberían estar agradecidos por el alcance completo de los nuevos planes, lo que haría obligatorio que los paraísos fiscales potenciales o reales informaran de los movimientos de divisas y de los beneficios de las compañías a las que permiten registrarse en su territorio³⁰. La pensión global daría a los ciudadanos de los países ricos el derecho a un modesto complemento de la pensión, y en tanto que subsidio de tipo único ayudaría más a los menos favorecidos que a los acomodados en todo el mundo. Haría lo posible para reducir la pobreza allí donde ésta es más grave en el campo y en las áreas urbanas abandonadas del mundo subdesarrollado y en vías de desarrollo. Promovería una conducta más transparente y responsable por parte de las corporaciones y, por último, pero no por ello menos importante, alimentaría a una organización mundial dedicada al bienestar social.

Red administrativa

La red regional del Fondo de Pensiones Global estaría sujeta a normas de distribución imparciales desde el punto de vista actuarial y estaría obligada a contratar personal con cualificación profesional. La red proporcionaría asimismo representación a las comunidades locales. En principio, la ti-

³⁰ El ámbito para el endurecimiento de la regulación de los paraísos fiscales es explorado por el funcionario del FMI Vito Tanzi en *Policies, Institutions and the Dark Side of Economics*, Cheltenham, 2000. Todos los paraísos fiscales dependen de los intercambios con los países de la OCDE y podrían ser obligados fácilmente a que respetaran los estándares de comunicación de datos si hubiera la voluntad de hacerlo. Para prosperar como paraíso fiscal, un centro financiero *off-shore* debe contar ahora con un mínimo personal encargado del cumplimiento de las leyes y de los estándares de contabilidad; los inversores mismos rechazan algunos potenciales «paraísos fiscales» como Liberia o Nauru en favor de sedes que pueden inspirar confianza, como las Islas Bermudas, las Islas Caimán, las Islas del Canal, las Islas Vírgenes británicas, Isla Mauricio y Chipre (que son todos antiguos o actuales territorios dependientes de Gran Bretaña). Véase «Places in the Sun», *The Economist*, 24 de febrero de 2007. Un problema de mayor envergadura para la aplicación de un impuesto global sobre las transacciones de divisas y de un impuesto sobre los beneficios provendría de Estados como Suiza y Singapur, pero el problema podría verse superado si la UE, Estados Unidos, Japón y China actuaran de mutuo acuerdo y si se concediera una función a las autoridades públicas de estos centros financieros a la hora de implementar el plan.

tularidad de participaciones en una gran variedad de compañías daría a la red regional el derecho a decidir cómo habrían de votarse esas acciones. El impacto de la red sobre la gestión de una compañía determinada sería muy pequeño; no obstante, cada fondo regional estaría en condiciones de influir sobre cuestiones de principio generales, tales como el respeto de los derechos laborales o el cumplimiento de los estándares sobre el medio ambiente. Acerca de algunos asuntos, toda la red podría ponerse de acuerdo para establecer nuevos estándares. Acerca de otros, el millar aproximado de oficinas regionales en todo el mundo podrían formular su propio enfoque. De esta suerte, la red daría voz y voto a las comunidades locales que a menudo son ignoradas por las grandes corporaciones.

Sin embargo, el principal cometido de las redes regionales y nacionales del Fondo de Pensiones Global consistiría en organizar el desembolso barato y eficaz de la pensión global para todos aquellos que tengan derecho a recibirla. En muchos países, la tarea podría ser subcontratada con las autoridades nacionales encargadas de administrar las pensiones. Allí donde éstas presentan aún una cobertura defectuosa, podría buscarse la ayuda —y la división de los costes— de oficinas de correos, sindicatos locales de microcrédito y planes de pensiones de empleados del sector público. Estos últimos existen en muchos países en los que la administración nacional es ineficaz e incluso inexistente. Namibia ha desarrollado medios efectivos de reparto de la pensión de ancianidad, empleando cajeros automáticos móviles que se activan mediante el reconocimiento digital de las huellas dactilares. La pensión global no dictaría las prioridades en política social de los presupuestos nacionales. Algunos gobiernos ya asignan una provisión muy buena para los ciudadanos más mayores (Sudáfrica, por ejemplo). A medida que la pensión entrara en funcionamiento, los gobiernos tendrían la posibilidad de reequilibrar sus presupuestos para atender otros programas si así lo desean. El efecto del programa global consistiría más bien en garantizar un mínimo básico para los pobres, dejando en manos de los gobiernos nacionales la decisión acerca del modo de construir, o de complementar esa provisión.

Asimismo, también podría dejarse al alcance de los fondos de reserva regionales de la pensión global alguna oportunidad de invertir su excedente de las maneras que mejor respondan a las necesidades y las percepciones locales. Los funcionarios electos y sus consejeros profesionales necesitarían un marco en que hubiera un equilibrio entre la inversión socialmente útil y la seguridad para el futuro. La «buena práctica» de los fondos de pensiones del sector público sería un punto de referencia en este caso: los mismos han demostrado que una parte rigurosamente determinada de la renta puede ser invertida en, pongamos por caso, una vivienda social asequible, con resultados que favorecen a la comunidad en el presente al mismo tiempo que proporcionan una buena seguridad para el futuro³¹. En el pasado,

³¹ Gordon Clark, *Pension Fund Capitalism*, Oxford, 2000, pp. 21-34; véase también Archon Fong, Tessa Hebb y Joel Rogers (eds.), *Working Capital: the Power of Labor's Pensions*, Ithaca,

los gobiernos nacionales y locales poseían inmuebles y empresas públicas y financiaban sus actividades con impuestos sobre la renta y la propiedad residencial. La deuda local y nacional proporcionaba una de las claves fundamentales de la hacienda pública. En el mundo globalizado y en proceso de envejecimiento, los gobiernos que están en condiciones de hacerlo parecen creer que resulta provechosa la acumulación de reservas y «fondos soberanos» (por ejemplo, los «fondos de futuros» bajo control público dirigidos por Australia, China, Noruega y Singapur). El Fondo de Pensiones Global permitiría la difusión internacional de estos fondos de previsión. (Los proyectos de comercio justo también se caracterizan por esa lógica de prefinanciación, en la que las ganancias procedentes del precio por encima de la competencia que pagan los clientes se utiliza para la construcción de fondos sociales bajo control local).

No cabe duda de que la puesta a punto de la administración local de la pensión global sería una tarea exigente, y que cada cierto tiempo tendrían que hacerse auditorías e inspecciones para asegurarse de que los recursos llegan a los destinatarios previstos. Sin embargo, la distribución de dinero en cantidades bastante pequeñas debería resultar más fácil que la entrega de complejos paquetes de ayuda que implican construcción, almacenamiento y salarios para un personal numeroso. Si fuera preciso que la red del fondo utilizara personal local e instalaciones no comerciales preexistentes (tal como mencionábamos hace un instante), entonces la división de costes que ello implicaría contribuiría a su vez a fomentar las capacidades locales de administración financiera. El Fondo de Pensiones Global también podría organizar programas de formación adecuados para administradores. Los planes de pensiones públicos universales, tanto si se basan en cotizaciones como si están prefinanciados, han resultado ser mucho más baratos en lo que atañe a su dirección que los planes privados. Los costes de la administración no deberían ascender a más de un 1 por 100 del fondo cada año, y es bastante posible que asciendan a menos.

Habida cuenta del creciente número de personas mayores tanto entre la población rica como entre la pobre, la adopción de un estándar único —una pensión de un dólar diario— sería la afirmación de un importante principio igualitario. Mientras que las culturas tradicionales nutren un respeto hacia las personas mayores, los recientes debates acerca de la justicia social en la época de la globalización insisten en la necesidad de asegurar los medios de vida de los más pobres, una categoría en la que las personas mayores cobran cada vez mayor presencia³². La pensión global debería crearse por su valor intrínseco, como medida de justicia social, pero vale la pena añadir que el conservadurismo relativo de las preferen-

Nueva York y Londres, 2000. La experiencia de Mondragón corporación cooperativa es también digna de mención. Discuto estas cuestiones en Robin Blackburn, «Economic Democracy: Meaningful, Desirable, Feasible?», *Daedalus*, verano de 2007, pp. 36-45.

³² Véase Thomas Pogge, *World Poverty and Human Rights*; y Nancy Fraser, «Reinventar la justicia en un mundo globalizado», *NLR* 36, enero-febrero 2006.

cias de las personas mayores suele traducirse en que sus gastos tienden a reforzar a los proveedores locales. El gobierno de Primakov en Rusia a finales de finales de la década de 1990 descubrió que la reanudación del pago de las pensiones a los ciudadanos más mayores tenía un efecto de estímulo de toda la economía nacional. Entre los otros dirigentes políticos que vieron la importancia estratégica de las pensiones universales se incluyen López Obrador, ex alcalde de Ciudad de México, que instituyó una pensión de ancianidad municipal, y Nelson Mandela, que insistió en que todos los ciudadanos de edad avanzada deben tener el derecho a una pensión pública, convirtiendo a Sudáfrica en uno de los pocos países en vías de desarrollo que cuentan con una provisión de pensiones universal.

¿Agente mundial?

Para que las medidas propuestas sean efectivas deberían estar respaldadas por las principales potencias y áreas económicas regionales del mundo. Habrá quienes piensen que todo el enfoque queda condenado a raíz de esta consideración. Pero, aunque conseguir ese respaldo no sería fácil, no tiene por qué considerarse inimaginable. ¿Cuántos habrían pensado en la década de 1890 que, unas generaciones más tarde, sus gobiernos nacionales habrían puesto en práctica planes de seguro de desempleo, la educación secundaria obligatoria o el sufragio universal? Cada una de estas potencias y áreas llega a reconocer que hasta cierto punto deben proporcionar un cierto grado de seguridad social. El plan de la pensión global pretende favorecer a todas las partes del mundo de una manera u otra, y sería un paso pequeño pero tangible en el camino de una acción capaz de contrarrestar los problemas generados por la globalización salvaje. Una campaña en favor del plan permitiría por sí sola que se ventilaran muchos asuntos importantes y con bastante probabilidad acarrearía mejoras específicas de las medidas que se proponen. En la época de los Estados del bienestar nacionales, los programas que promovían la seguridad de las personas mayores eran los más populares. En la medida en que intentamos extender la política social en la época de la globalización, deberíamos introducir estos valores en un ámbito mundial³³.

³³ Si la inseguridad de las personas mayores no ha merecido una gran atención, otro tanto ha sucedido con la miseria de otro grupo de edad vulnerable: los jóvenes. En un próximo ensayo, espero explorar la posibilidad de utilizar la red creada para administrar el Fondo de Pensiones Global para supervisar la distribución de una beca de juventud, que proporcionaría a cada joven 1.500 dólares para educación y formación al cumplir los 15 o los 17 años. El coste sería muy parecido al del pago de la pensión global de un dólar diario, razón por la cual sugeriría que los impuestos que ya se han propuesto pudieran aumentarse hasta permitir un suplemento de 150.000 millones de dólares de recaudación anual que de esta manera se dedicarían a los adultos jóvenes. Una beca de juventud podría contribuir a aliviar el daño que sobre las perspectivas de la juventud provocan las altas tasas de abandono de la escuela, la no disponibilidad de formación y aprendizaje, el desempleo, las altas tasas de entrada en prisión y los trabajos inapropiados o peligrosos. Tal como se observa en el Informe sobre desarrollo del Banco Mundial para 2007, *Development and the Next Generation*,

Se debe hacer hincapié en que los dólares ingresados en y abonados por el Fondo de Pensiones Global que aquí se propone serán dólares de verdad, no unidades de dólares reconstruidas conforme a la paridad del poder adquisitivo³⁴. Estos billetes verdes llegarán a «coser el mundo» y por regla general aumentarán su poder de compra a medida que lo hacen, de tal suerte que toda persona mayor tendrá derecho a la pensión y el «espacio de los flujos» globalizado proporcionará las fuentes de ingresos de los fondos³⁵. Un importante rasgo adicional de la pensión global es el hecho de que procuraría encauzar directamente el efectivo a las personas mayores. Esto concuerda con la conclusión de un reciente documento del Banco Mundial escrito por Branko Milanovic en el ámbito de la investigación de la pobreza, que trata sobre la desigualdad global:

Cuando Rusia se enfrentó a su peor crisis, la ayuda, en vez de ser entregada al régimen corrupto de Yeltsin, debería haberse desembolsado directamente en efectivo a los ciudadanos más necesitados. Una organización internacional [...] podría haberse servido sencillamente de la estructura existente para el pago de las pensiones públicas rusas y haber distribuido subsidios en efectivo a unos veinte millones de pensionistas rusos. De ese modo se habría gastado el dinero de mejor manera que poniendo la misma cantidad de dinero en manos del gobierno. Y los ciudadanos habrían recordado afectuosamente la entrega de ayuda en efectivo por parte de la comunidad internacional, en vez de culpar a esa misma comunidad internacional por la transferencia de fondos a los dirigentes corruptos.

Milanovic sugiere además que la misma estrategia podría ser adoptada de forma mucho más generalizada en la actualidad. Tal como observa:

la mitad de las personas entre 14 y 20 años no tienen empleo ni educación; sin embargo, en Bangladesh, las tasas de abandono de la escuela por las chicas se vieron considerablemente reducidas cuando se les pagó una pequeña suma para completar un año de escolarización adicional, ya que el dinero compensaba las ganancias perdidas. En Kenia, la provisión de uniformes escolares gratuitos ha contribuido al descenso de las tasas de abandono entre chicos y chicas; se dice que también ha reducido los embarazos no deseados de las chicas. La beca de juventud también contribuiría a financiar los programas de «segunda oportunidad» para ex niños soldados, «pandilleros» y presos adolescentes. Es interesante observar que en 1795, cuando Thomas Paine elaboró una propuesta financieramente viable de pensión universal de ancianidad, abogaba también en favor de que los jóvenes recibieran una cantidad fija de 15 libras esterlinas a los 21 años, financiada con un tipo del 10 por 100 en el impuesto de sucesiones. Véase Thomas Paine, «Agrarian Justice» [1795], Michael Foot e Isaac Kramnick (eds.), *The Thomas Paine Reader*, Harmondsworth, 1987, pp. 471-490. Las reclamaciones específicas de la juventud son recogidas también por Bruce Ackerman y Anne Alstott; véase «Why Stakeholding» y «Macro-Freedom», Bruce Ackerman, Anne Alstott y Philippe Van Parijs (eds.), *Redesigning Distribution*, Londres, 2006, pp. 43-68, 209-216. Para los datos de la exclusión de los jóvenes, véase el Informe Anual de Desarrollo del Banco Mundial, *Development and the Next Generation*, cit., pp. 99-100, 18, 70.

³⁴ Este enfoque procura registrar la realidad de espacios económicos completamente divergentes al objeto de desglosarla, en vez de limitarse a regodearse en la misma.

³⁵ Manuel Castells, *The Network Society*, Oxford, 1997 [ed. cast.: *La sociedad red*, Madrid, Alianza, 1999].

El enfoque es sencillo y convincente. Supone tres pasos: recaudación del dinero de los ricos globales; ninguna relación con los gobiernos de las naciones ricas o pobres; y la transferencia de fondos *en efectivo* a los pobres. Aunque los partidarios de una globalización impulsada en exclusiva por el sector privado pueden considerar ofensiva la idea de conferir a una agencia global la autoridad para recaudar impuestos, no pueden dejar de observar que, irónicamente, el proceso mismo que respaldan socava su propia posición. En última instancia se darán cuenta de que su interés propio aconseja el respaldo a alguna forma de acción global para enfrentarse tanto con la pobreza [...] como con la desigualdad³⁶.

Aunque el espíritu de la propuesta es digno de elogio, el rechazo radical de todo tipo de Estado podría poner en peligro el objetivo igualitario y limitarse a abrir la puerta a la industria de servicios financieros, que, dejando de lado los asuntos de corrupción, genera costes exorbitantes y carece de toda intención de construir estructuras democráticas. Además, incluso un Estado autoritario y corrupto puede ser mejor que la falta de Estado. El objetivo de la red del fondo de reserva de la pensión global consistiría en convencer a los Estados para que acepten y respeten un programa que resultaría beneficioso para sus ciudadanos. La red contribuiría a fortalecer la sociedad civil al mismo tiempo que exigiría el respaldo legislativo del Estado, de tal suerte que no entraría en contraposición con el mismo. Con el pago de dinero a los individuos, las oficinas regionales del fondo de reserva apuntarían al desarrollo de una estructura colectiva de responsabilidad local. Dicho esto, la argumentación de Milanovic es bienvenida y contribuye a reforzar la propuesta de pensión global.

La pensión global contribuiría considerablemente a la «seguridad en la vejez» contemplada en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a la «existencia conforme a la dignidad humana» de la que habla el artículo 23. Las agencias y convenciones de la ONU han contribuido a fijar la atención global sobre los problemas de los niños, de las mujeres, de los enfermos y de los discapacitados. La Segunda Asamblea Internacional sobre el envejecimiento celebrada en Madrid en 2002 concluyó con buenas recomendaciones a los gobiernos miembros, aprobadas y elaboradas por el *World Social and Economic Report* de 2007. Sin embargo, hoy por hoy, la apremiante situación de las personas mayores y la perspectiva de un rápido aumento de sus cifras siguen sin ser objeto de una acción específica por parte de una agencia internacional o de un programa de ámbito global. La pensión global representaría un paso en la dirección correcta.

³⁶ Branko Milanovic, «Global Income Inequality».