



Los costos de pensión heredados y las finanzas del gobierno municipal

© Thinkstock

En Detroit, Michigan, la pérdida de empleo y una base imponible cada vez más reducida son los componentes del problema de las deudas derivadas de las pensiones en la ciudad.

Richard F. Dye y Tracy M. Gordon

¿De qué manera se verán afectadas las finanzas del gobierno municipal por la enorme y creciente carga de pagar los costos de pensión contraídos previamente? En particular, ¿de qué manera estos costos de pensión heredados cambiarán la percepción de los residentes respecto al impuesto municipal sobre la propiedad y su intención de pagarlo? Como primer paso de un programa de investigación del Lincoln Institute of Land Policy mucho más amplio sobre estas cuestiones, cabe preguntarse: ¿Qué sabemos —e igualmente importante, qué no sabemos— acerca de la magnitud de las deudas por pensiones sin fondos del gobierno municipal en los Estados Unidos? (ver Gordon, Rose y Fischer 2012).

Es un principio fundamental de las finanzas públicas que los servicios del presente deberían pagarse con ingresos del presente, y que el financiamiento de deudas debería reservarse para proyectos de capital que brinden servicios a los futuros

contribuyentes. Este principio se viola cuando las deudas por pensiones relacionadas con los servicios de los trabajadores en el presente no son financiadas con compras de activos financieros en el presente y, en su lugar, deben pagarlas los futuros contribuyentes.

Desafortunadamente, no siempre se observan los principios de la prudencia en las finanzas públicas, y los gobiernos municipales en los Estados Unidos han acumulado una importante cantidad de deudas por pensiones sin fondos en los últimos años. Esta situación genera un quiebre en la importante relación entre los contribuyentes y los servicios que reciben: la correspondencia desigual entre el valor total de los servicios públicos y los recursos tomados del sector privado. Existe un importante debate sobre la solidez de dicha correspondencia y cuánta es la similitud de la relación de precios entre el valor pagado y el valor recibido para los contribuyentes particulares; casi no quedan dudas de que utilizar los ingresos corrientes para pagar servicios prestados en el pasado debilita esta relación.

Una conciencia pública creciente

La cuestión de las pensiones para empleados del gobierno estatal y municipal aparece en los titulares casi a diario (recuadro 1). Hasta hace sólo unos pocos años, estas pensiones eran competencia casi exclusiva de unos pocos funcionarios elegidos, juntas designadas, asesores en inversiones,

actuarios y agencias calificadoras de crédito. ¿Qué cambió? La respuesta más inmediata es la gran recesión, que condicionó no solamente los ingresos fiscales del estado sino también el valor de los activos de los planes de pensión. En particular, la tenencia de capital proveniente de fondos de pensión estatales y municipales perdió casi la mitad

RECUADRO 1

¿En dónde se encuentran en peligro las pensiones municipales?

A fin de comprender cuáles son los lugares donde las pensiones municipales estaban experimentando dificultades en particular, Gordon, Rose y Fischer (2012) utilizaron un software de monitoreo de medios de comunicación para realizar una investigación de todas las agencias de noticias nacionales de los EE.UU. durante los tres primeros meses de 2012. La búsqueda se centró en artículos que incluían la palabra “pensión” junto con otros términos que identificaban a los gobiernos municipales, como “municipalidad”, “ciudad” o “condado”, y descripciones de problemas de financiamiento, como, por ejemplo, “pasivo”, “déficit”, “sin fondos”, “recorte”, “mora”, “reforma” y “problema”. Los resultados de la búsqueda produjeron más de 2.000 artículos separados de diferentes lugares en todo el país.

Según este análisis, varios tipos de lugares están experimentando problemas con la cuestión de las pensiones. Un grupo lo forman las jurisdicciones que han estado perdiendo gente y empleos con el transcurso de los años. Uno de los ejemplos más notorios es Detroit, Michigan, en donde la cantidad de jubilados es el doble de los trabajadores activos. En esta categoría también entra la ciudad de Prichard, Alabama, que perdió más del 45 por ciento de su población desde 1970 y, el año 2010 tenía menos de 23.000 residentes. En septiembre de 2009, este municipio sencillamente dejó de enviar los cheques de pensión a sus exempleados y, un mes más tarde, se declaró en quiebra. Para dichas comunidades, los conflictos relacionados con las pensiones también pueden ser un síntoma de mayores problemas fiscales o de disfunciones políticas.

Otro grupo de jurisdicciones pasó del auge inmobiliario a el posterior derrumbe del mercado de la vivienda. Algunos ejemplos son las ciudades de rápido crecimiento en California, como Stockton, que este año se declaró en quiebra, siendo la ciudad más grande que se haya declarado en quiebra en la historia. Mucho más desconcertante es la situación de jurisdicciones relativamente acaudaladas, como los condados de Suffolk o Nassau, en Nueva York, que parecen no ser capaces de aplicar recortes estrictos en los gastos o aumentar los impuestos debido a la paralización política. En lugar de ello, muchas de estas jurisdicciones han recurrido al préstamo para cumplir con sus obligaciones de pago de pensiones.

Solamente dos de las recientes bancarrotas municipales (Vallejo, California, y Central Falls, Rhode Island) fueron resultado de presiones de las pensiones públicas y la compensación de empleados junto con una reducción de la recaudación. Otras jurisdicciones, como Harrisburg, Pensilvania, y el condado de Jefferson, Alabama, están en apuros debido a malas decisiones en las inversiones. Además, algunas ciudades importantes, como Atlanta, San Francisco y Nueva York, han tomado medidas para limitar el crecimiento de las pensiones, con frecuencia gracias a la cooperación de los sindicatos de empleados públicos municipales. Central Falls logró obtener concesiones de oficiales de policía y bomberos en activo, así como de jubilados, pero aun esta medida resultó insuficiente para detener la caída hacia la quiebra.



Muchos funcionarios estatales y locales, tales como bomberos, no cuentan con cobertura de seguro social.

de su valor, ya que cayó del pico de US\$2,3 billones alcanzado en septiembre de 2007 a sólo US\$1,2 billones en marzo de 2009 (Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal 2012).

Aunque el mercado de valores se ha recuperado en gran medida y las tenencias de capital derivadas de planes estatales y municipales se han incrementado nuevamente a más de US\$2 billones, las pensiones públicas siguen estando bajo estrecha vigilancia. Las agencias calificadoras de crédito están tomando cada vez más en cuenta las deudas por pensiones sin fondos a la hora de llevar a cabo sus evaluaciones de riesgo crediticio de los gobiernos estatal y municipal. Además, los analistas están haciendo oír cada vez más sus críticas sobre los

métodos que comúnmente se utilizan para evaluar los niveles de financiamiento de las pensiones.

El gobierno federal también está prestando atención a este tema. El congreso, alarmado por la posibilidad de que los gobiernos entren en mora, celebró una serie de audiencias sobre las finanzas de los gobiernos estatal y municipal a principios de 2011. Hace poco, los miembros republicanos del Comité Conjunto Económico (JEC, por sus siglas en inglés) emitieron informes en los que se vislumbraba el espectro de una crisis similar a la de la eurozona debido a las deudas por pensiones estatales sin fondos (JEC 2011; JEC 2012).

A la luz de estas críticas y de los motivos de preocupación en torno a los crecientes costos derivados de las pensiones, 43 estados promulgaron reformas importantes en sus sistemas de pensión entre 2009 y 2011 (Snell 2012). Las modificaciones más comunes fueron las siguientes: aumento de los requisitos en la aportación por parte de los empleados (30 estados), aumento de la edad y años de servicio para la elegibilidad (32), ajuste de fórmulas para calcular los beneficios (17), y reducción en los aumentos del costo de la vida (21). En algunos estados, las modificaciones se aplicaron solamente a los nuevos empleados, aunque en otros estados, estos cambios afectaron a los trabajadores activos y a los ya jubilados. Estas medidas han generado una gran controversia y han dado como resultado el inicio de juicios en Colorado, Minnesota, Nueva Jersey y Dakota del Sur.

La mayor parte de esta creciente atención hacia las pensiones de empleados del gobierno se ha concentrado en los planes del gobierno estatal, mientras que las pensiones de empleados públicos municipales relativamente no han sido sometidas a análisis. Aunque los planes municipales representan un porcentaje modesto del total de afiliados a las pensiones públicas (10 por ciento) y del total de activos de pensiones públicas (18 por ciento), su quiebra puede ser devastadora. Los residentes y las empresas con posibilidades de mudarse podrían abandonar aquellas comunidades en las que se aplican impuestos altos para reconstruir los activos derivados de pensiones en lugar de brindar servicios básicos. Una base imponible reducida podría empeorar aún más el fondo, con menos posibilidades de pagar los beneficios prometidos. El resultado podría ser el surgimiento de más ciudades como Prichard, Alabama.

© Thinkstockphoto

Una mirada conjunta a los planes de pensión estatales y municipales

Las pensiones estatales y municipales son una parte importante del sistema de jubilación de la nación. La figura 1 muestra la distribución del total de US\$15,3 billones en activos para la jubilación a finales de 2011 por tipo de plan. Los fondos de jubilación de empleados públicos estatales y municipales poseían, en conjunto, US\$2,8 billones en activos, o casi un quinto del total.

Todos los estados tienen al menos un plan de pensión para empleados públicos y, en algunos estados, varios planes. Existen más de 220 planes estatales (algunos de los cuales son planes gestionados por el estado que ofrecen cobertura a trabajadores del gobierno municipal) y cerca de 3.200 planes municipales (tabla 1). En total, estos planes dan cobertura a 14,7 millones de trabajadores, 8,2 millones de beneficiarios actuales y 4,8 millones de personas elegibles para obtener beneficios en el futuro pero que aún no los reciben.

Las pensiones estatales y municipales son importantes, además, porque el 27,5 por ciento de los empleados de gobierno no está integrado en el seguro social (Nuschler, Shelton y Topoleski 2011). Estos empleados públicos sin cobertura se encuentran concentrados en unos pocos estados. La figura 2 ofrece una clasificación de los 16 estados que presentan las mayores concentraciones de trabajadores gubernamentales *sin* cobertura del seguro social. Casi todos los empleados de gobierno, tanto estatal como municipal, de Ohio y Massachusetts y más de la mitad de los empleados públicos estatales y municipales de Nevada, Louisiana, Colorado, California y Texas no están cubiertos por el seguro social.

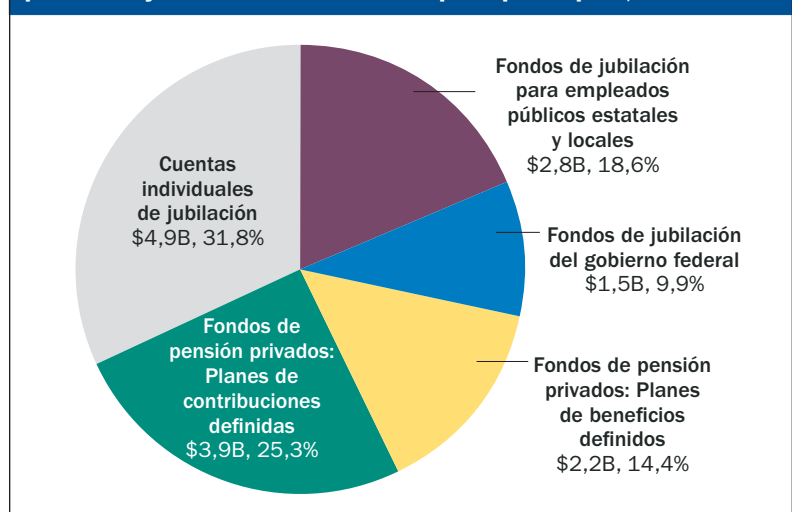
Otra característica fundamental de las pensiones estatales y municipales reside en que, en su mayoría, consisten en planes de beneficios definidos (DB, por sus siglas en inglés). Los beneficios se calculan utilizando una fórmula que, por lo general, sigue este patrón:

$$\begin{aligned} & (\text{Salario promedio de los 3 últimos años}) \times \\ & (\text{Años de servicio}) \times \\ & (2 \text{ por ciento por cada año de servicio}) = \\ & \text{Beneficios} \end{aligned}$$

La mayoría de las pensiones de gobierno estatal y municipal también incluyen un ajuste según el costo de la vida. Una minoría de trabajadores del sector público se encuentra inscrita en planes de

aportes definidos (DC, por sus siglas en inglés), según los cuales se coloca un monto específico en un fondo de jubilación por cada año de trabajo. Si se las compara con los planes DC, las pensiones DB protegen a los empleados de los riesgos derivados de inversiones, inflación y longevidad. Hasta el año 2009, cerca del 80 por ciento de los trabajadores estatales y municipales se encontraba inscrito en planes DB, y sólo poco más del 20 por ciento de los empleados estatales y municipales estaba en planes DC. Los trabajadores del sector privado presentaban la composición opuesta: el 20 por ciento estaba inscrito en planes DB y el 80 por ciento, en planes DC (Oficina de Estadísticas Laborales de los EE.UU. 2011).

FIGURA 1
Distribución de los US\$15,3 billones en activos totales de planes de jubilación en los EE.UU. por tipo de plan, 2011



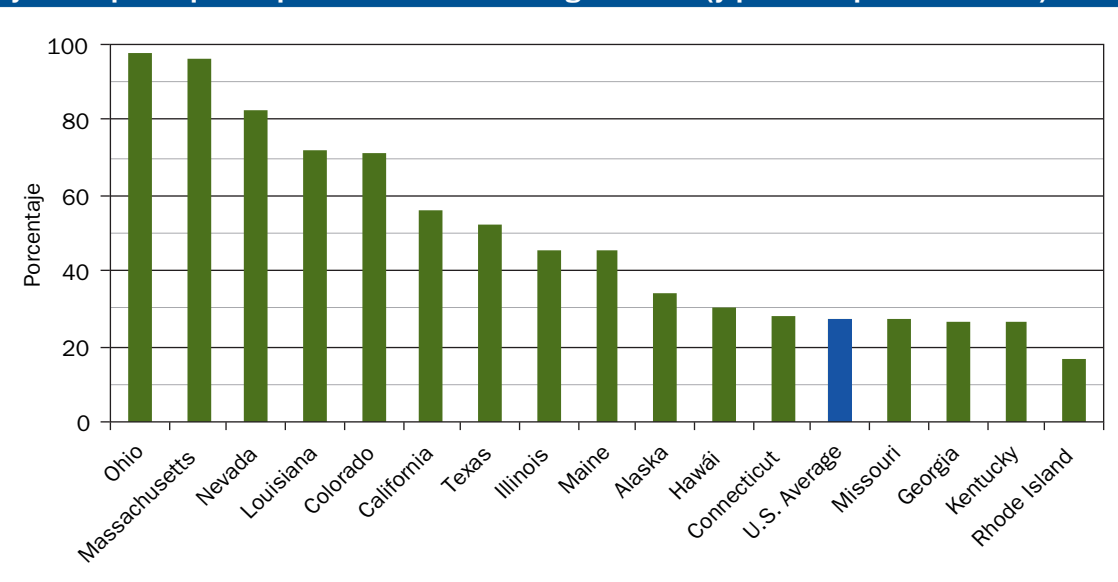
Fuente: Oficina del Censo de los EE.UU. (2012)

TABLA 1
Cantidad de planes de pensión y afiliados a los planes de los gobiernos estatal y municipal: totales en los EE.UU., 2010

Concepto	Estatal y municipal	Estatal	Municipal
Cantidad de planes	3.418	222	3.196
Total de afiliados	19.413.445	17.400.791	2.012.654
Afiliados activos	14.657.193	12.933.268	1.723.925
Afiliados pasivos con derechos	4.756.252	4.467.523	288.729
Beneficiarios que reciben pagos	8.246.396	6.993.890	1.252.506
Afiliados activos por beneficiario	1,8	1,8	1,4

Fuente: Oficina del Censo de los EE.UU. (2012)

FIGURA 2
Estados con más del 15 por ciento de todos los trabajadores gubernamentales estatales y municipales que NO poseen cobertura del seguro social (y promedio para los EE.UU.)



Fuente: Nuschler, Shelton y Topoleski (2011).

Los planes DB predominaban en el sector privado, pero han ido desapareciendo, en parte debido a que la Ley de Seguridad de Ingresos de Jubilación para Empleados de 1974 (ERISA, por sus siglas en inglés) impuso normas mínimas de financiamiento y estableció el requisito de realizar aportaciones para seguros y otras cargas administrativas en relación con estos planes.

La menor cantidad de requisitos de financiamiento y de presentación de reportes que se aplican a las pensiones públicas permite a los gobiernos trasladar los costos de los trabajadores al futuro. Esta es una forma implícita de pedir préstamos, ya que se pueden evadir las normas presupuestarias calculadas y evitar la aprobación del electorado que generalmente se requiere para emitir bonos.

Requisitos de financiamiento y de presentación de reportes para las pensiones estatales y municipales

Históricamente, la mayoría de las pensiones estatales y municipales se financiaron con recaudaciones generales a plazo. La práctica actual de prefinanciar los planes de pensión estatales y municipales comenzó en las décadas de 1970 y 1980. Aunque los planes del sector público no se encontraban sujetos a la ERISA, esta ley sí requería

emitir informes sobre sus prácticas. El informe de 1978 indicaba un “alto nivel de ceguera sobre el costo de las pensiones (...) debido a la falta de valuaciones actuariales, la utilización de suposiciones actuariales irreales y la ausencia general de normas actuariales” (Munnell y otros 2008, 2).

Esta señal de alarma llevó a varios planes a incrementar voluntariamente los niveles de financiamiento y prestar más atención a las normas actuariales y contables. En 1984 se creó la Junta de Normas Contables del Gobierno (GASB, por sus siglas en inglés), que emitió las primeras normas para planes de pensión en 1986 y realizó una profunda revisión de sus normas de valuación actuarial en 1994. El cumplimiento de dichas normas es de carácter voluntario, pero tiene el reconocimiento de las agencias calificadoras de crédito, los auditores y otros profesionales encargados de recopilar datos. A diferencia de las normas de la ERISA, que requieren métodos de valuación específicos para todos los planes privados, la GASB establece criterios que permiten cierta flexibilidad en la utilización de métodos específicos por parte de los planes públicos. En consecuencia, existen serios motivos de preocupación en lo referente a la transparencia y la comparabilidad de los datos sobre los que informan los propios planes de pensión estatales y municipales en relación con sus deudas.



© iStockphoto/Hillary Fox

Esta planta de Packard abandonada en Detroit, Michigan, refleja los tiempos difíciles por los que está pasando la ciudad.

Aportaciones de los empleadores

El cálculo del Pasivo Actuarial Devengado (AAL, por sus siglas en inglés) de un plan requiere la siguiente información: edad e historial salarial de los afiliados; proyecciones de incremento salarial, edades de jubilación, ganancias por activos e inflación; tablas de probabilidad de longevidad; y una tasa de descuento para convertir valores futuros estimados en valores en curso. El Pasivo Actuarial Devengado Sin Fondos (UAAL, por sus siglas en inglés) es equivalente al AAL menos los activos del plan.

El “costo normal” de un plan de pensión es el aumento del AAL debido al año de servicio en curso de los empleados existentes. La ERISA requiere que el costo normal se salde con las aportaciones de los empleados y empleadores. La GASB especifica una “Aportación Anual Obligatoria” (ARC, por sus siglas en inglés) de costo normal más una amortización a 30 años del UAAL. El problema reside en que, contrariamente a lo que su nombre indica, en la mayoría de las jurisdicciones no es obligatorio el pago del ARC.

Elección de la tasa de descuento

La cuestión que recientemente ha recibido más atención es la elección de la tasa de descuento. Las normas actualmente aplicables de la GASB

permiten el descuento de las deudas futuras en base al rendimiento por inversiones proyectado, lo que dio un promedio del 8 por ciento anual antes de la recesión. No obstante, la mayoría de los economistas y especialistas en teoría financiera estarían de acuerdo con Brown y Wilcox (2009, 538) cuando afirman que “la tasa de descuento utilizada para valorar las futuras deudas derivadas de las pensiones debería reflejar el grado de riesgo de dichas deudas”, no de los activos. Las garantías constitucionales y legales consideran a las pensiones gubernamentales de bajo riesgo, mientras que el rendimiento histórico por inversiones incluye una prima de riesgo.

Los gobiernos estatales y municipales no pueden evitar los riesgos a largo plazo, como son una prolongada caída en la productividad o una caída de la bolsa durante una década. Por lo tanto, la tasa histórica de rendimiento a largo plazo en una cartera con gran composición patrimonial (antes de aplicar ajustes por riesgos) resulta una tasa de descuento demasiado alta. Las tasas de descuento más altas pueden hacer que las pensiones parezcan tener mayores fondos que los que verdaderamente poseen. Esto reduce los requisitos de aportaciones e impone obligaciones sin garantía a los futuros contribuyentes si no se logran las altas tasas de rentabilidad. Lo que resulta aún peor es que los admi-

nistradores de los planes tienen de esta manera un incentivo para buscar carteras de alto riesgo con el fin de obtener una mayor tasa de descuento y un menor ARC.

Existen sólidos argumentos a favor de que la tasa de descuento del 8 por ciento que utilizan muchos de los planes de pensión pública es demasiado alta, aunque existe un consenso menor en lo que respecta a cuánto debería reducirse dicha tasa para ser apropiada. En lugar de analizar estos puntos de vista, obtuvimos una estimación del impacto que podría tener una tasa más baja. Munell y otros (2012) calculan los posibles cambios que se producirían en las deudas reportadas si en todos los planes se utilizara una tasa de descuento del 5 por ciento, en lugar del 8 por ciento. Dichos autores estiman que las deudas estatales y municipales aumentarían de US\$3,6 billones a US\$5,4 billones, y que las proporciones de financiamiento totales (activos/AAL) disminuirían de 75 por ciento a sólo 50 por ciento. Este es un cambio enorme, ya que representa el doble de las deudas sin fondos (UAAL = AAL – activos).

Últimas modificaciones en las normas de la GASB

La GASB (2012) emitió nuevas normas contables que entrarán en vigencia en 2013 y 2014. Según la modificación principal, los gobiernos estatales y municipales deberán aplicar diferentes tasas de descuento sobre las partes de las deudas que tienen fondos y las que no los tienen. Se seguirá aplicando una tasa basada en los ingresos en la parte del pasivo que posea financiamiento, mientras que se utilizará una tasa más baja y sin riesgos respecto del UAAL. El impacto de este cambio sobre el pasivo reportado depende de cuántos fondos tenga un plan: los planes totalmente financiados no sufrirán modificación alguna, los planes con fondos suficientes experimentarán unos pocos cambios, y los planes con escasos fondos estarán sujetos a grandes aumentos en las deudas reportadas y reducciones en el financiamiento. Según las nuevas normas, los estados contables del gobierno deberán incluir el UAAL, lo que incrementará la visibilidad del pasivo sin fondos para el electorado.



El deterioro económico en Stockton, California, ha terminado en expedientes de quiebra.

© iStockphoto/GVI NSEA

TABLA 2

Fuentes de ingresos, pagos y activos totales de los planes de pensión de los gobiernos estatal y municipal: totales para los EE.UU. en millones de dólares, 2010

Concepto	Estatal y municipal	Estatal	Municipal
Aportación total	US\$125.540	US\$97.748	US\$27.791
Aportación del empleado	39.107	32.976	6.131
Aportación del gobierno estatal	36.099	35.575	524
Aportación del gobierno municipal	50.334	29.197	21.137
Rendimiento sobre las inversiones	346.108	289.471	56.637
Pagos totales	213.787	173.466	40.321
Beneficios	200.986	163.508	37.478
Retiros	4.152	3.499	653
Otros pagos	8.648	6.459	2.189
Total de efectivo e inversiones	US\$2.674.753	US\$2.221.293	US\$453.460

Fuente: Oficina del Censo de los EE.UU. (2012)

¿Qué sabemos sobre las pensiones municipales?

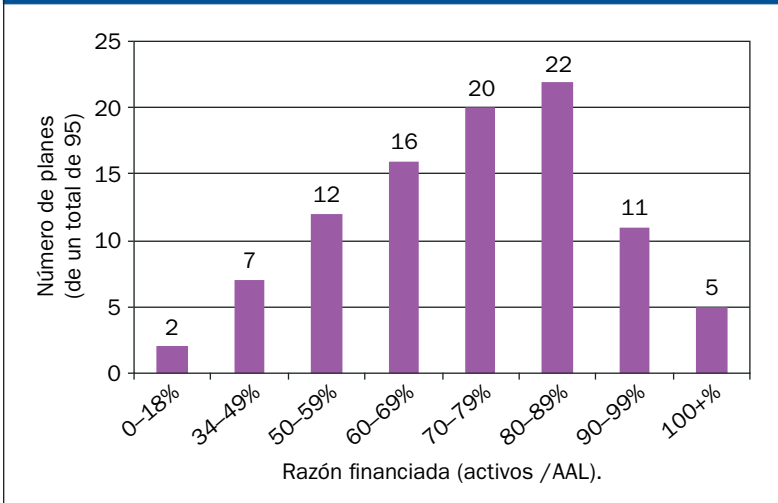
A pesar de los crecientes motivos de preocupación respecto a la salud fiscal de los planes de pensión municipales, no se tiene un conocimiento sistemático de los mismos. La mejor información disponible proviene de la Encuesta Anual de Sistemas de Jubilación para Empleados Públicos Estatales y Municipales, llevada a cabo por la Oficina del Censo de los EE.UU. (2012). Cada cinco años se ofrece información detallada sobre cada organismo de gobierno. Cada año se da información de datos a nivel de planes para una muestra que incluye casi la mitad de los 3.200 planes municipales, y estos datos se utilizan para generar estimaciones de totales para cada estado por tipo de gobierno. Las tablas 1 y 2 muestran ejemplos de los tipos de información que presenta la encuesta.

Las principales virtudes de la encuesta sobre jubilaciones de empleados de la Oficina del Censo son la calidad de los datos y el hecho de que son exhaustivos. Una desventaja importante es la falta de relevancia temporal, ya que los últimos datos municipales disponibles son los correspondientes al ejercicio de 2010. Otro problema reside en que hace muy poco que la Oficina comenzó a informar acerca de las deudas de los planes, y sólo incluye estos datos respecto de los planes estatales. Al igual que otras fuentes de datos sobre pensiones, la Oficina del Censo no recaba información sobre los planes DC u otros beneficios posteriores al empleo (OPEB, por sus siglas en inglés).

No obstante, la encuesta sobre jubilación de empleados arroja cierta luz sobre las pensiones municipales. Por ejemplo, la cantidad de planes municipales por estado varía significativamente: 7 estados no poseen planes municipales, 20 estados tienen menos de 10, Florida e Illinois tienen más de 300 cada uno, y Pensilvania posee más de 1.400. La cantidad de afiliados activos por beneficiario es una medida rudimentaria para saber de qué manera los aportes de los empleados sirven para financiar el plan. La tabla 1 muestra que el promedio nacional en los planes municipales es de 1,4 trabajadores por jubilado, aunque la variación entre estados es considerable. Esta proporción de respaldo es menor que 1 en 12 estados; de entre 1 y 2 en 31 estados; y de más de 2 en 7 estados (Utah posee la proporción más alta: 6,8).

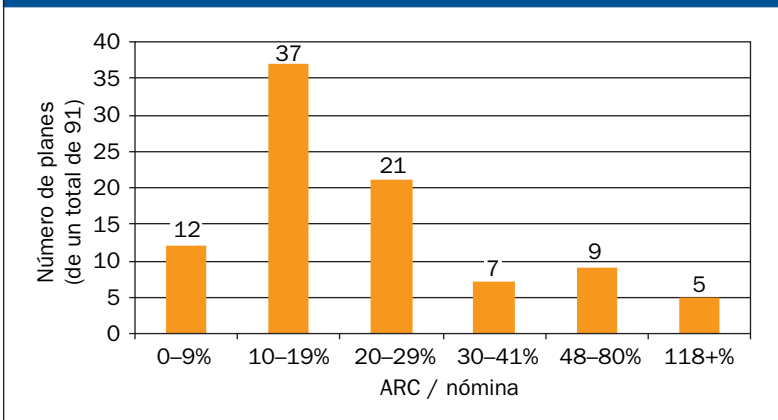
Ninguno de estos datos nos dice cuán suficientemente financiadas se encuentran las pensiones municipales. Para obtener esta información, debemos recurrir a encuestas independientes. La mayoría de estas encuestas ofrecen una buena cobertura sobre los planes estatales, aunque, por lo general, incluyen sólo información sobre algunos de los planes municipales más grandes, como, por ejemplo, la encuesta anual de planes de afiliados de la Asociación Nacional de Administradores de Jubilación Estatal (NASRA, por sus siglas en inglés). Unas pocas investigaciones nacionales se han centrado en las deudas por pensiones municipales, en lugar de estatales. Por ejemplo, Novy-Marx y Rauh (2011) analizan las finanzas de las pensiones muni-

FIGURA 3
Frecuencia de los planes de pensión municipal según el porcentaje de su financiamiento, 2010



Fuente: Munnell y otros (2011).

FIGURA 4
Frecuencia de los planes de pensión municipal según la Aportación Anual "Obligatoria" (ARC) de pensión como porcentaje de la nómina vigente, 2010



Nota: La relación ARC/nómina puede resultar anormalmente alta para algunos "planes cerrados" con pocos empleados activos restantes y nóminas muy pequeñas.
Fuente: Munnell y otros (2011).

cipales utilizando datos de los Informes Financieros Anuales Consolidados (CAFR, por sus siglas en inglés) respecto de los planes de ciudades y condados que poseen más de US\$1.000 millones en activos a partir de 2006.

El Centro de Investigaciones sobre Jubilación (CRR, por sus siglas en inglés) de la universidad Boston College mantiene una Base de Datos de Planes Públicos (PPD) para los mayores planes estatales y municipales, con datos provenientes de informes actuariales individuales sobre los planes y CAFR del gobierno municipal. Mediante el uso

de la PPD más otros tipos de información sobre planes municipales adicionales, el CRR recientemente emitió un informe con datos para 2010 en base a una muestra de 97 planes en 40 estados (Munnell y otros 2011). Esta es una muestra modesta en relación con el total de 3.200 planes municipales; no obstante, debido a que se concentra en los planes grandes, cubre el 59 por ciento de los activos de pensiones municipales y el 55 por ciento de los afiliados.

Un resultado importante de esta investigación es la amplia dispersión que existe en la relación promedio de financiamiento del 77 por ciento en 2010 (figura 3). De los 95 planes grandes de la muestra del CRR con información utilizable, sólo 16 poseían activos para cubrir más del 90 por ciento del pasivo. En el extremo opuesto, hay 9 planes con un financiamiento menor al 50 por ciento (Munnell y otros 2011). Además, este estudio muestra al ARC como un porcentaje de la nómina gubernamental municipal. El promedio general para 2010 es del 22 por ciento, y en este caso también existe una amplia dispersión (figura 4). De los 91 planes grandes en la muestra del CRR con información utilizable, más de la mitad (49) tienen un ACR por debajo del 20 por ciento de la nómina, aunque 16 planes poseen participaciones en el rango menos manejable de entre 30 por ciento y 80 por ciento. Cinco planes poseen un pasivo por pensiones de tal magnitud que, de pagarse por completo, costaría más que el 100 por ciento de la nómina.


Debe tenerse en cuenta que los gobiernos municipales en la mayoría de los estados no están obligados a pagar la cantidad total de ARC. No poseemos datos a nivel municipal; sin embargo, según un informe a nivel estatal, existe una amplia variación en el porcentaje de los ARC efectivamente pagados en todos los planes, todos los años y en todos los estados (Equipo de Trabajo para la Crisis Presupuestaria Estatal 2012). Munnell y otros (2011) calculan los pagos de pensión efectivamente realizados como un porcentaje de los presupuestos municipales, y en este caso también obtienen como resultado una variación considerable: el 14 por ciento de los gobiernos de la muestra destinan más del 12 por ciento de sus presupuestos al pago de las pensiones.

Conclusiones

Las pensiones del gobierno municipal se encuen-

tran, en promedio, significativamente escasas de fondos. La razón fundamental reside en que, ante la falta de una obligación legal, muchos gobiernos no han reservado los suficientes fondos cada año para cubrir las deudas por pensión adicionales contraídas en ese año, y mucho menos para amortizar el pasivo sin fondos de años anteriores. En efecto, estos gobiernos piden préstamos para pagar los servicios de los trabajadores en el presente y trasladar la carga a futuros contribuyentes.

Tenemos muchos menos datos acerca de los 3.200 planes administrados a nivel municipal que los que tenemos sobre los 220 planes estatales. La mejor información respecto de los planes municipales proviene de investigadores que analizan los informes financieros detallados de los planes y los gobiernos municipales. Forzosamente, estos estudios se concentran en los planes más grandes. Lo que sí sabemos es que existe una amplia variación entre los diferentes planes respecto de ciertas medidas clave: el porcentaje del pasivo que se encuentra cubierto por los activos; la aportación completa que debería cubrir tanto los costos de pensión del año en curso como la amortización del pasivo sin fondos (ARC) relativo a la nómina o a la recaudación anual; el porcentaje del ARC que se paga efectivamente; y el porcentaje del presupuesto en curso que se destina a los costos de pensión. Una importante cantidad de gobiernos municipales está en dificultades por una o más de estas medidas.

Lo que empeora aun más la situación es que lo que sabemos acerca del pasivo proviene de los datos reportados por los propios municipios y la tasa de descuento que estos gobiernos eligen. En casi todos los casos, la tasa de descuento es inadecuadamente alta, y la utilización de una tasa de descuento menor podría aumentar el pasivo sin fondos a más del doble. El resultado es un grave problema con respecto a las deudas por pensiones municipales que amenaza las finanzas del gobierno municipal, aunque no conocemos su magnitud ni el nivel de desigualdad de su distribución. 

► SOBRE LOS AUTORES

RICHARD F. DYE es visiting fellow del Lincoln Institute of Land Policy. Asimismo es profesor en el Instituto de Gobierno y Relaciones Públicas de la Universidad de Illinois en Chicago, y profesor emérito de Economía en el Lake Forest College. Contacto: dye@lfc.edu.

TRACY GORDON es fellow en Estudios Económicos en el Instituto Brookings, Washington, DC. Su campo de investigación se centra en las finanzas públicas estatales y municipales, la economía política y la economía urbana. Contacto: tgordon@brookings.edu.

► REFERENCIAS

Brown, Jeffrey R. y David W. Wilcox. 2009. Discounting state and local pension liabilities. *American Economic Review* 99(2): 538–542.

Comité Económico Conjunto (Joint Economic Committee o JEC). 2011. States of bankruptcy, part I: The coming state pensions crisis. *Republican Staff Commentary*, Washington, DC, 8 de diciembre.

Comité Económico Conjunto (Joint Economic Committee o JEC). 2012. States of bankruptcy, part II: Eurozone, USA?. *Republican Staff Commentary*, Washington, DC, 15 de mayo.

Equipo de Trabajo para la Crisis Presupuestaria Estatal. 2012. Informe del Equipo de Trabajo para la Crisis Presupuestaria Estatal. <http://www.statebudgetcrisis.org/wpcms/wp-content/images/Report-of-the-State-Budget-Crisis-Task-Force-Full.pdf>.

Gordon, Tracy M., Heather M. Rose e Ilana Fischer. 2012. The state of local government pensions: A preliminary inquiry. Documento de trabajo. Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal. 2012. Flow of funds accounts of the United States, 7 de junio. <http://www.federalreserve.gov/releases/z1/current/data.htm>.

Junta de Normas Contables del Gobierno (Governmental Accounting Standards Board o GASB). 2012. GASB Improves Pension Accounting and Reporting Standards. Comunicado de prensa. 25 de junio. http://www.gasb.org/cs/ContentServer?c=GASBContent_C&pagename=GASB/GASBContent_C/GASBNewsPage&cid=1176160126951.

Munnell, Alicia H., Jean-Pierre Aubry, Josh Hurwitz y Laura Quimby. 2011. An update on locally administered pension plans. Resumen de políticas del Centro de Investigaciones sobre Jubilaciones de Boston College, julio.

Munnell, Alicia H., Jean-Pierre Aubry, Josh Hurwitz y Laura Quimby. 2012. The funding of state and local pensions: 2011–2015. Resumen de políticas del Centro de Investigaciones sobre Jubilaciones de Boston College, mayo.

Munnell, Alicia H., Kelly Haverstick, Steven A. Sass y Jean-Pierre Aubry. 2008. The miracle of funding by state and local pension plans. Resumen de políticas del Centro de Investigaciones sobre Jubilaciones de Boston College, abril.

Novy-Marx, Robert y Joshua Rauh. 2011. The crisis in local government pensions in the United States. En *Growing old: Paying for retirement and institutional money management after the financial crisis*. Editado por Robert Litan y Richard Herring, 47–74. Washington, DC: Instituto Brookings.

Nuschler, Dawn, Alison M. Shelton y John J. Topoleski. 2011. Social Security: Mandatory coverage of new state and local government employees. Servicio de Investigaciones del Congreso, julio. <http://www.nasra.org/resources/CRS%202011%20Report.pdf>.

Oficina de Estadísticas Laborales de los EE.UU. 2011. Employee benefits survey, retirement benefits: access, participation, and take-up rates. Marzo.

Oficina del Censo de los EE.UU. 2012. 2010 annual survey of state and local public employee retirement Systems. <http://www.census.gov/govs/retire>.

Snell, Ronald K. 2012. State pension reform, 2009–2011. Washington, DC: Consejo Nacional de Legislaturas Estatales, marzo.