

COBERTURA PREVISIONAL

EN ARGENTINA, BRASIL Y CHILE

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2001
Primera edición 2001

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

Fabio M. Bertranou (editor)
Cobertura provisional en Argentina, Brasil y Chile
Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2001

ISBN 92-2-312744-0

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna. Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones pueden obtenerse en calle Luis Carrera 1131, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19034, CP 6681962, e-mail: etm@oit Chile.cl

Vea nuestro sitio en la red: www.oit Chile.cl

Impreso en Chile

COBERTURA PREVISIONAL

EN ARGENTINA, BRASIL Y CHILE

Fabio M. Bertranou
Editor

Alberto Arenas de Mesa / Fabio M. Bertranou / Carlos O. Grushka

Héctor Hernández Sánchez / Vinicius Pinheiro / Rafael Rofman



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

*A la memoria de
Roger Beattie*

ÍNDICE

PRÓLOGO	13
CAPÍTULO I	
TEMAS Y PERSPECTIVAS DE LA COBERTURA PREVISIONAL EN ARGENTINA, BRASIL Y CHILE	
<i>Fabio M. Bertranou</i>	15
CAPÍTULO II	
EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA COBERTURA PREVISIONAL EN ARGENTINA	
<i>Fabio M. Bertranou, Carlos O. Grushka y Rafael Rofman</i>	29
CAPÍTULO III	
ASPECTOS SOCIALES DE LA PREVISIÓN EN BRASIL: EL DESAFÍO DE AUMENTAR LA COBERTURA	
<i>Vinicius C. Pinheiro</i>	57
CAPÍTULO IV	
ANÁLISIS, EVOLUCIÓN Y PROPUESTAS DE AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA DEL SISTEMA CIVIL DE PENSIONES EN CHILE	
<i>Alberto Arenas de Mesa y Héctor Hernández Sánchez</i>	85

“La seguridad social es muy importante para el bienestar de los trabajadores, de sus familias y de toda la sociedad. Es un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión social, y de ese modo contribuye a garantizar la paz social y la integración social. Forma parte indispensable de la política social de los gobiernos y es una herramienta importante para evitar y aliviar la pobreza. A través de la solidaridad nacional y la distribución justa de la carga, puede contribuir a la dignidad humana, a la equidad y a la justicia social. También es importante para la integración política, la participación de los ciudadanos y el desarrollo de la democracia.”

De las conclusiones de la resolución relativa a la seguridad social de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en su 89.^a reunión, 2001, para la discusión del Informe VI *Seguridad social: Temas, retos y perspectivas*.

PRÓLOGO

Uno de los mayores problemas de los sistemas de seguridad social en América Latina es su limitada cobertura de los diversos riesgos sociales. Este panorama se observa tanto en edades activas como pasivas, es decir cuando los trabajadores se retiran del mercado laboral al llegar a ser adultos mayores. Desafortunadamente, el problema de la cobertura no ha presentado indicios de solución, a pesar de los esfuerzos realizados en numerosos países durante los últimos veinte años en los cuales se implementaron reformas de carácter estructural y no estructural en diversos programas de la seguridad social. Fundamentalmente debido a sus problemas de viabilidad financiera, los mayores esfuerzos de reforma se centraron, en general, en los programas de jubilaciones y pensiones que cubren las contingencias de vejez, invalidez y sobrevivencia. Por este motivo, este trabajo aborda específicamente la problemática de la cobertura de estos riesgos.

La extensión de la cobertura de la seguridad social a las poblaciones excluidas constituye una de las prioridades de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) en el marco de su estrategia global cuyo objetivo es garantizar a todos los hombres y mujeres un trabajo decente. De esta manera este estudio constituye un aporte al conocimiento de la realidad de la cobertura previsional en tres países de América Latina: Argentina, Brasil y Chile. Los trabajos de este volumen fueron preparados por funcionarios provenientes del ámbito gubernamental y de los sistemas previsionales de los tres países. Los textos fueron editados por Fabio

Bertranou, Especialista en Seguridad Social, funcionario del Equipo Técnico Multidisciplinario de la OIT en Santiago, quien además es coautor de uno de los capítulos.

RICARDO INFANTE B.

Director

Santiago, octubre de 2001

TEMAS Y PERSPECTIVAS DE LA COBERTURA PREVISIONAL EN ARGENTINA, BRASIL Y CHILE

FABIO M. BERTRANOU*

INTRODUCCIÓN

Los últimos 20 años han marcado un prolífico tiempo en materia de reformas previsionales en América Latina. Estas reformas han también trascendido las fronteras regionales y han sido objeto de debate e implementación en otras regiones distantes como Europa del Este, Asia y en numerosos países de la OECD. Los objetivos perseguidos por dichas reformas han sido variados como así también los instrumentos utilizados para su logro. De este modo los sistemas previsionales han sido sometidos a numerosas reformas que pueden caracterizarse como de tipo estructural y no estructural, siendo estas últimas aquellas que en general no introdujeron un componente privado, ya sea en forma sustitutiva, complementaria o paralela al tradicional sistema público.¹

Luego de las reformas, en numerosos países ha comenzado paulatinamente a generarse un proceso de evaluación de las mismas sobre la base de los resultados obtenidos en diversas dimensiones. En algunas de ellas, las evaluaciones pueden caracterizarse como preliminares o prematuras dado que los nuevos sistemas no han madurado lo suficiente. Sin

1 Mesa-Lago (2000a) realiza este tipo de caracterización de las reformas previsionales.

* Especialista en Seguridad Social del Equipo Técnico Multidisciplinario de la OIT en Santiago de Chile.

embargo, en otras dimensiones, la evaluación anticipada es necesaria debido a las posibles consecuencias económicas y sociales que podrían llevar a crisis similares a las experimentadas en el pasado. Una de las dimensiones que ha generado más preocupación es aquella relacionada con la extensión y calidad de la protección social que brinda la cobertura.

Las reformas en general tendieron a priorizar el equilibrio financiero de los modelos previsionales implementados, manteniendo, en general, niveles similares de los beneficios y, por consiguiente, sacrificando la búsqueda de una solución de fondo para el problema de la extensión de la cobertura. La evidencia muestra que los sistemas previsionales diseñados para cubrir en forma exclusiva a los trabajadores formales generan un creciente proceso de exclusión. Por ello, en los últimos años se detecta una creciente concentración de esfuerzos para abordar el tema de la cobertura, sus determinantes y sus consecuencias socioeconómicas. Esto ha quedado reflejado en la 89ª Conferencia General de la Organización del Trabajo de junio del 2001 donde se discutió el Informe “Seguridad Social: temas, retos y perspectivas”. Una de las principales conclusiones de dicha discusión consiste en iniciar una campaña importante para promover la extensión de la cobertura de la seguridad social a partir de la recopilación y divulgación de las experiencias nacionales, incluyendo ejemplos de las mejores prácticas.

Consecuentemente este trabajo presenta, además de este capítulo introductorio, tres estudios sobre cobertura previsional correspondientes a países del cono sur (Argentina, Brasil y Chile) que han adoptado reformas previsionales de distinto carácter. De esta forma, estos estudios pretenden ser una contribución en la línea de las recomendaciones surgidas de la discusión de la Conferencia General de la OIT.

Hace 20 años Chile lideró en la región el proceso de reformas previsionales de carácter estructural sustituyendo el sistema público de reparto con beneficios definidos por uno de ahorro individual con contribuciones definidas y administrado por entidades privadas. Argentina completó su reforma estructural en 1993 introduciendo un modelo mixto con un primer pilar público con beneficios definidos y un segundo pilar que brinda la alternativa al trabajador para escoger un esquema de contribuciones definidas administrado privadamente similar al esquema adoptado por Chile. Finalmente, el otro estudio se refiere a Brasil, que adoptó reformas durante los noventa pero sin ser de carácter estructural ya que

se centraron en fortalecer el esquema público aunque introduciendo mayor relación entre contribuciones y beneficios. También este último país realizó esfuerzos importantes en ampliar la cobertura dentro de los parámetros del sistema público. Asimismo, a partir de los estudios de los tres países, se destaca que una importante fuente de cobertura son los esquemas no-contributivos o quasi-contributivos que también fueron (parcialmente) objeto de reformas durante los últimos años.

A partir de la revisión de las experiencias nacionales presentadas en esta publicación se reafirman algunas de las conclusiones de la resolución relativa a la seguridad social de la 89ª Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. Por un lado fortalece la idea de que no existe un modelo idóneo único de seguridad social. Por el contrario, existen regímenes de asistencia social, regímenes universales, regímenes de seguro social y sistemas públicos o privados. Cada sociedad debe elegir cuál es la mejor forma de garantizar la seguridad de ingresos, y esta elección reflejará sus valores sociales y culturales, su historia, sus instituciones y su nivel de desarrollo económico.

1. LOS OBJETIVOS DE LA PREVISIÓN SOCIAL Y LA IMPORTANCIA DE LA COBERTURA²

Los sistemas de seguridad social, y en particular los previsionales, constituyen uno de los mecanismos de mayor complejidad entre los procesos de transferencias de recursos y políticas sociales por sus consecuencias dinámicas intra- e intergeneracionales. Uno de los objetivos primordiales de los mismos es proteger a los trabajadores de diversos riesgos que podrían llevarlos a ellos o a sus familias a una situación de pobreza o indigencia permanente. De esta forma, la seguridad social se ha estructurado de tal manera que tiene importantes consecuencias político-institucionales, económicas y demográficas. En cuanto a las consecuencias que tienen que ver con la administración y la gobernabilidad de los sistemas previsionales, la dinámica propia de los Estados modernos y los conflictos y demandas sociales de las últimas décadas han impuesto

2 Esta sección se basa en Bertranou y Rofman (2001).

numerosos y crecientes desafíos. Asimismo, los aspectos económicos abarcan un amplio espectro de dimensiones tanto micro como macro que afectan mercados tan diversos como el laboral y el de capitales. También, el envejecimiento y la globalización, con la consecuente respuesta en la movilidad de la fuerza laboral y de los capitales financieros, han llevado a que las diversas estructuras de la previsión social presenten debilidades que han conducido en numerosos casos a crisis que ponen en duda su viabilidad.

Los sistemas previsionales tienen, como principio general, el doble objetivo de cubrir a la mayor cantidad posible de beneficiarios, con haberes lo más altos posibles, en el marco de una restricción de recursos dada por la capacidad de financiamiento del sistema (ya sea a través de contribuciones o de impuestos). También los sistemas previsionales deben compatibilizar el objetivo de reducir las posibles ineficiencias y pérdidas de competitividad que pueden generar distintos esquemas de financiamiento. De esta forma, estos tres objetivos (maximizar cobertura, maximizar haberes y minimizar costos) son obviamente competitivos y, en consecuencia, es necesario llegar a una solución de equilibrio entre ellos.

Cada uno de los tres objetivos mencionados merece una discusión en particular. En lo que respecta a la cobertura, es necesario definir cuál es el universo poblacional que se considera. En la práctica, se encuentran dos criterios tradicionales sobre este tema. Algunos países han adoptado a la población en su totalidad, mientras que otros restringen la cobertura pretendiendo abarcar sólo a quienes participaron de la actividad económica y por ende cuentan con capacidad contributiva. En lo que respecta al monto de los beneficios, las alternativas extremas también son dos. Por un lado, es posible aspirar a otorgar a toda la población un beneficio tal que asegure un nivel mínimo de ingresos. Este beneficio puede darse en la forma de una prestación universal uniforme o un monto complementario a los ingresos que las personas pudieran tener de otras fuentes. Alternativamente, es posible adoptar como objetivo el reemplazo, a un determinado nivel de los ingresos existentes antes del retiro de la vida activa. En este caso los beneficios deberían mantener una proporcionalidad con los ingresos salariales previos, reproduciendo de esta manera la estructura de distribución del ingreso de los trabajadores activos. Finalmente, las restricciones presupuestarias pueden ser tratadas como una limitación dentro de un sistema cerrado, como parte del gasto

público (si el sistema tiene un componente estatal significativo) o, incluso, como parte de la asignación económica general de los recursos de una sociedad.

De esta manera, puede decirse que la cobertura se convierte en una dimensión relevante con consecuencias importantes para reducir o eliminar la pobreza e indigencia como así también la exclusión social. Por otro lado, el acceso universal a la cobertura previsional se convierte potencialmente también en un instrumento de cohesión social al reducir las desigualdades de ingreso y permitir un canal de participación e integración social.

2. LAS EXPERIENCIAS DE ARGENTINA, BRASIL Y CHILE

Las tres experiencias nacionales presentadas en esta publicación reflejan diferentes estructuras organizativas de los programas de seguridad social en materia de pensiones. Estas diferencias en las estructuras pueden en cierta forma explicar parte de las divergencias en cuanto los resultados que arroja finalmente la cobertura. Dos de los países estudiados, Argentina y Chile, introdujeron reformas estructurales en 1981 y 1994 respectivamente; en cambio Brasil optó por realizar reformas graduales dentro del esquema tradicional de seguridad social, sin incorporar un esquema de contribuciones definidas con capitalización individual y administración privada. Sin embargo, debe destacarse que este último país ya cuenta desde 1977 con un régimen complementario voluntario de ahorro previsional que ha adquirido un desarrollo notable acumulando activos del orden del 13% del PIB (Pinheiro, 2000).

Otros factores relevantes que también están asociados a los resultados en materia de cobertura se refieren a las características demográficas y del mercado laboral. En cuanto a la situación demográfica actual y sus tendencias reciente y futura, naturalmente existen algunas diferencias relevantes dado que Argentina y Chile están más avanzados en la transición demográfica (baja tasa de natalidad, mortalidad y crecimiento natural), mientras que Brasil todavía cuenta con una “ventana” de oportunidades demográficas que reduce por el momento la presión sobre los sistemas previsionales. El cuadro 1 resume las tendencias en dos variables de relevancia para los sistemas de pensiones: (i) la evolución de la

expectativa de vida para varones y mujeres; y (ii) la dependencia demográfica entendida como la relación entre la proporción de la población mayor de 65 años y la proporción de la población entre 15 y 64 años. Ambas variables muestran la importante presión que pueden llegar a ejercer sobre la sustentabilidad financiera del sistema previsional debido que ante edades de retiro fijas o determinadas exógenamente deberán financiarse períodos más prolongados de jubilación o pensión de la población adulta mayor. Para los tres países, en un período aproximado de cuarenta años (1980-2020), la expectativa de vida se extendería en aproximadamente cuatro años tanto para varones como para mujeres (con la excepción de Brasil en donde la expectativa de vida para las mujeres superará esa cantidad de años). De la misma forma, la tasa de dependencia demográfica muestra un notorio aumento, presentando Argentina y Chile las relaciones más adversas. En particular, en este último país la aceleración en el crecimiento de dicha relación de dependencia será mayor ya que aumentaría en un período de cuarenta años (1980-2020) casi siete puntos. En cambio en Argentina, el aumento sería de cuatro puntos, y en Brasil de cinco.

Cuadro 1

CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS DE ARGENTINA, BRASIL Y CHILE

		Argentina	Brasil	Chile
Expectativa de vida a los 60 años Varones	1980-85	16.11	15.33	16.76
	2000-05	17.82	17.26	19.09
	2020-25	19.65	19.08	20.82
Expectativa de vida a los 60 años Mujeres	1980-85	20.36	17.85	20.17
	2000-05	22.53	20.64	22.88
	2020-25	24.64	23.37	24.69
Dependencia demográfica ^a 1	1980	13.19	7.18	9.20
	2000	15.50	7.88	11.20
	2020	17.37	12.94	16.64

Fuente: ECLAC (2001), CELADE (2001).

Nota:

^a Población 65 años y más/Población 15-64 años en porcentajes.

El otro condicionante (o determinante) importante para el estudio de la cobertura está relacionado con las características imperantes en el mercado laboral. Sin lugar a dudas, las diversas crisis macroeconómicas como así también las reformas estructurales han tenido un fuerte impacto en el desempeño del mercado laboral. En los ochenta Chile experimentó por un largo período tasas de desempleo de dos dígitos, mientras que lo mismo sucedió en Argentina durante los noventa. Debido a la naturaleza mayoritariamente contributiva de los programas de seguridad social en pensiones, el desempleo plantea un fuerte condicionante a la extensión de la cobertura. Además, este condicionante no se distribuye uniformemente entre la población económicamente activa, sino que por el contrario afecta particularmente a ciertos grupos más vulnerables, como por ejemplo, aquellos con menor instrucción o a las mujeres. Asimismo, el impacto del desempleo en la cobertura en edades pasivas es probablemente más relevante en el caso de los sistemas de contribución definida dado que hay una relación más estrecha entre contribuciones y beneficios.

Otra variable relevante a ser observada es la dimensión que alcanza el sector informal del empleo. Nuevamente, la motivación radica en la naturaleza contributiva de los programas, llevando a una marginación importante de la fuerza laboral al acceso de la cobertura previsional tanto en edades activas como pasivas. Argentina, Brasil y Chile también muestran diferencias importantes en esta dimensión. De acuerdo a cifras del Panorama Laboral de la OIT (2000), Argentina es el país que presenta el mayor tamaño del sector informal en la estructura del empleo urbano, alcanzando a un 52% al inicio de los noventa y a un 49.3% en 1998 (cuadro 2). Si bien el tamaño del sector informal se mantuvo prácticamente constante durante estos años, por otro lado se extendió la precariedad del empleo entendida como aquellos puestos de trabajo sin contribuciones a la seguridad social. Por ejemplo, el empleo asalariado “sin descuento” jubilatorio aumentó desde un 28% a un 37% entre 1994 y 1999. Brasil también cuenta con un sector de empleo informal considerable creciendo en el tiempo. A principio de los noventa alcanzaba al 40.6%, mientras que en 1999 ya superaba el 47%. En esta materia, Chile presenta cifras más ventajosas que repercutirían favorablemente en los niveles de cobertura ya que durante los noventa el sector informal se ha ubicado en el orden aproximado del 38%.

Cuadro 2

CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO LABORAL DE ARGENTINA, BRASIL Y CHILE

		Argentina	Brasil	Chile
Tasa de desempleo abierto urbano (tasas anuales promedio)	1985	6.1	5.3	17.0
	1990	7.5	4.3	7.4
	1995	17.5	4.6	6.6
	1999	14.3	7.6	9.8
Sector informal en la estructura del empleo urbano (%) ^a	1990/91	52.0	40.6	37.9
	1995/96	—	46.5	38.8
	1998/99	49.3	47.1	37.5

Fuente: OIT (2000).

Nota:

^a El sector informal incluye a los trabajadores independientes (trabajadores por cuenta propia –excepto administrativos, profesionales y técnicos– y trabajadores familiares), el servicio doméstico y las microempresas (ocupados en establecimientos que cuentan con hasta 5 trabajadores).

¿Qué niveles de cobertura previsional, para Argentina, Brasil y Chile, han detectado los estudios contenidos en esta publicación? El cuadro 3 sintetiza algunas de las cifras más relevantes destacadas en los estudios incluidos en los siguientes capítulos. A los efectos de realizar las comparaciones se adoptó el criterio de presentar en una columna la cobertura en edades activas, es decir el momento en que los trabajadores realizan las contribuciones teniendo en general cobertura de los riesgos de invalidez y sobrevivencia, período además en el que acumulan “derechos” o ahorros para la prestación por vejez. La segunda columna muestra la cobertura en edades pasivas, es decir la proporción de adultos mayores que reciben prestaciones previsionales por parte de la seguridad social.

De acuerdo a lo resumido en el cuadro 3, Argentina presenta una tendencia decreciente tanto en la cobertura en edades activas como pasivas. La primera, que es medida como la proporción de cotizantes en relación a la población económicamente activa, ha mostrado un descenso de

Cuadro 3

COBERTURA PREVISIONAL EN ARGENTINA, BRASIL Y CHILE

País/Año		Cobertura en edades activas ("cotizantes" o "contribuyentes")	Cobertura en edades pasivas ("beneficiarios")		
			60 años y más	65 años y más	70 años y más
Argentina	1994	49.7 ^a	67.1	76.7	83.6
	1999	41.7 ^a	61.0	71.8	79.4
Brasil	1999	39.1 ^b	66.1	—	82.1
	1999	57.4 ^c	—	—	—
Chile	1994	56.9 ^a	—	—	—
	1999	58.9 ^a	—	—	—
	1998	—	67.8	79.1	85.6

Fuente: Bertranou, Grushka y Rofman (2001a); Pinheiro (2001) y Arenas de Mesa y Hernández Sánchez (2001).

Notas:

^a Cotizantes/PEA.

^b Cotizantes/PEA ocupada privada.

^c Cotizantes/PEA ocupada privada excluyendo menores de 15 años y ocupados con ingresos menores a un salario mínimo.

49.7% para 1994 (año de la reforma previsional) hasta alcanzar 41.7% en 1999. La recesión económica a partir de 1999, que se ha extendido hasta el 2001, hace pensar que dicho indicador ha seguido deteriorándose. En cuanto a la cobertura en edades pasivas (población mayor de 65 años), también este indicador se ha deteriorado pasando de 76.7% en 1994 a 71.8% en 1999, es decir una caída de casi un punto porcentual por año. Este es el resultado de la entrada en vigencia de condiciones de adquisición a los beneficios previsionales más restrictivas en el sistema contributivo (actualmente se requieren 30 años efectivos de contribución) y a un estancamiento del crecimiento del número de beneficios en el esquema no contributivo.

En el caso de Brasil, la cobertura en edades activas varía significativamente dependiendo del indicador seleccionado para su medición. Si se considera la cantidad de cotizantes en relación a la PEA ocupada privada, la cobertura en 1999 alcanzaba tan sólo a un 39.1%; sin embargo, si se considera un denominador más restrictivo al excluir a la población menor de 15 años y aquellos ocupados con ingresos menores a un salario mínimo, la cobertura se elevaba hasta alcanzar un 57.4%. En cuanto a la cobertura en edades pasivas, similarmente a lo que ocurre en Argentina, los indicadores muestran un mayor nivel de protección social. Para 1999, la proporción de la población mayor de 60 años cubierta alcanzaba a un 66.1%, y se elevaba a un 82.1% si se considera la población mayor de 70 años.

Finalmente, Chile es el país que muestra mayor nivel de cobertura en edades activas al evaluar la relación cotizantes/PEA. Además, este país ha logrado levemente subir la cobertura entre 1994 y 1999 al pasar de 56.9% a 58.9%. Entre los factores que explicarían tal desempeño se encuentran los indicados anteriormente como la menor incidencia de la economía informal (que generalmente carece de acceso a la protección social) y las menores tasas de desempleo si se compara con Argentina. En cuanto a la cobertura en edades pasivas, también la misma es elevada si se consideran tanto los beneficios que otorga el sistema contributivo como el no contributivo. La protección, medida en términos de beneficiarios individuales, alcanzaba en 1998 a un 67.8% de la población mayor de 60 años, subiendo a un 85.6% si se considera la población mayor de 70 años, es decir niveles levemente superiores a los alcanzados por Argentina y Brasil.

Un aspecto destacable del cuadro 3 es la brecha que se observa para los tres países entre los niveles de cobertura observados en edades activas y edades pasivas, siendo la cobertura para los primeros inferior que para los segundos. Esto es principalmente el resultado de la presencia de esquemas no contributivos que permiten brindar cobertura a adultos mayores sin los requisitos necesarios para obtener un beneficio previsional en el esquema contributivo. También refleja las flexibilidades que tradicionalmente se han otorgado en numerosos países dentro del esquema contributivo para que una mayor proporción de cotizantes adquiera los beneficios, en general permitiendo acreditar menos años de contribuciones efectivas al sistema. Asimismo, parte de la brecha podría

también explicarse por mayores niveles de cotización en el pasado (mejores historias laborales en cuanto a contribuciones al sistema), lo que ha permitido a un mayor número de personas acceder en la actualidad a los beneficios. Esta última causa no explicaría la mayor parte de la brecha entre las dos columnas; sin embargo, debería ser un tema de estudio más detallado, en particular por los cambios introducidos en algunos países que han mudado total o parcialmente desde sistemas de beneficios definidos a contribuciones definidas.

3. CONCLUSIONES

Uno de los desafíos más importantes que presenta actualmente la protección social se refiere a la cobertura previsional. De acuerdo al desempeño observado para los países incluidos en los capítulos a continuación, existe un déficit importante (y creciente en algunos casos) en la cobertura para edades activas. Este resultado en general se repite para las diferentes estructuras organizativas que han venido adquiriendo los sistemas previsionales en Argentina, Brasil y Chile. Sin embargo, la situación de la cobertura mejora al considerar los adultos mayores, y en particular la cobertura correspondiente a la población más envejecida. Es decir, el sistema de protección social cubre los déficits anteriormente mencionados que se originan principalmente en la informalidad y precariedad laboral. La forma por la cual se aumenta la cobertura al pasar a edades pasivas consiste en políticas que incluyen la utilización de criterios flexibles para el otorgamiento de beneficios y la expansión de los beneficios asistenciales a través de programas de carácter no contributivo.

De esta manera, en estos países tanto la política previsional y social como la fiscal se ven enfrentadas a la difícil tarea de compatibilizar cobertura con nivel de las prestaciones y restricciones fiscales. Estos desafíos no arrojan una única alternativa o estrategia a ser adoptada. Por el contrario, pareciera que se requiere una combinación de estrategias que lleven a ampliar la cobertura de los sistemas contributivos a sectores desprotegidos pero que cuentan con cierta capacidad contributiva, como así también la ampliación de esquemas no contributivos para proteger a los marginados del sector formal de la economía. Los estudios presentados a continuación ensayan brevemente algunas estrategias que podrían

colaborar en dicho objetivo de ampliación de la cobertura; sin embargo, un análisis más detallado de estas alternativas va más allá de los objetivos hasta aquí planteados. De todas formas, el desarrollo y debate sobre las mismas debe obligatoriamente formar parte de la agenda inmediata de los gobiernos, organismos internacionales y multilaterales.

BIBLIOGRAFÍA

- Arenas de Mesa, A.; Hernández Sánchez, H. 2001 “Análisis, evolución y propuestas de ampliación de la cobertura del sistema civil de pensiones en Chile”, en este volumen.
- Beattie, R. 2000 “Social protection for all: But how?”, en *International Labour Review*, Vol. 139, N° 2 (Ginebra, OIT).
- Bertranou, F. M.; Grushka, C. O; Rofman, R. P. 2000 “La previsión social en Argentina: Una mirada integral de las instituciones, las políticas públicas y sus desafíos”, en *Informe de la tercera edad en Argentina. Año 2000* (Buenos Aires, Secretaría de Tercera Edad y Acción Social, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente).
- _____. 2001a “Evolución reciente de la cobertura previsional en Argentina”, en este volumen.
- _____. 2001b “Hacia una nueva etapa de políticas de seguridad social: Desafíos del sistema previsional argentino” (Buenos Aires).
- Bertranou, F. M.; Rofman, R. 2001 “Previsión social en América Latina: Experiencias nacionales y la cobertura como desafío de política social”, en *Socialis-Revista Latinoamericana de Política Social*, N° 4 (Rosario, UBA, UNR, FLACSO), abril.
- CELADE, 2001 *Latin America: Life Tables 1950-2025*. Demographic Bulletin (Santiago, CELADE).
- ECLAC, 2001 *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean* (Santiago, CEPAL).
- Holzmann, R.; Packard, T. 2001 “Extending coverage in multi-pillar pension systems”, en *Socialis-Revista Latinoamericana de Política Social*, N° 4 (Rosario, UBA, UNR, FLACSO).
- Mesa-Lago, C. 2001a *Myth and reality on social security pension reform: The Latin American evidence* (borrador).
- _____. 2001b “La cobertura de pensiones de seguridad social en América Latina: Antes y después de la reforma previsional”, en *Socialis-Revista Latinoamericana de Política Social*, N° 4 (Rosario, UBA, UNR, FLACSO).
- OIT, 2000 *Panorama Laboral* (Lima, OIT).

- _____ 2001a *Seguridad social: Temas, retos y perspectivas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 89a. Reunión, Informe VI (Ginebra, OIT).
- _____ 2001b *Conclusiones relativas a la seguridad social*. Conferencia Internacional del Trabajo, 89a. Reunión (Ginebra, OIT).
- Pinheiro, V. C. 2001 “Aspectos sociales de la previsión en Brasil: El desafío de aumentar la cobertura”, en este volumen.
- _____ 2000 *Reforma de la seguridad social en Brasil*, documento presentado en Seminario Conmemorativo del Primer Centenario de la Seguridad Española (Madrid).

EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA COBERTURA PREVISIONAL EN ARGENTINA

FABIO M. BERTRANOU

CARLOS O. GRUSHKA

RAFAEL ROFMAN*

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo principal de los sistemas previsionales consiste en proteger a la población del riesgo de vejez. Además, los mismos protegen generalmente los riesgos de fallecimiento (para cónyuge y/o hijos menores) e invalidez. De esta manera, la “cobertura” es un concepto que se refiere al alcance de un programa o sistema respecto a cierta población objetivo. Así, cuando se cubre al 100% de dicha población se habla de “cobertura universal”, objetivo enunciado en la mayoría de las políticas previsionales y reformas de la seguridad social implementadas alrededor del mundo.

A partir de esta apreciación general, la definición más precisa de cobertura no está libre de complicaciones. La protección puede brindarse en el marco de un esquema contributivo (con financiación específica propia) o no contributivo (con financiación de rentas generales). Un esquema contributivo tiende a alejarse del principio de universalidad debido

* Fabio M. Bertranou es Especialista en Seguridad Social de la OIT en Santiago de Chile; Carlos O. Grushka es Jefe de Estudios y Estadísticas de la Superintendencia de AFJP; y Rafael Rofman es Vicepresidente de Nación AFJP. La información y opiniones contenidas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no representan necesariamente la de las instituciones a las que representan.

a que la cobertura se brinda sólo a los contribuyentes, es decir a los trabajadores que efectúan sus aportes por un determinado período. Esto además debe asociarse al hecho de que en general hay una importante correlación entre grado de formalidad de la fuerza laboral y extensión de la cobertura de los esquemas contributivos.

Consecuentemente surgen algunos interrogantes respecto a quiénes (individuos o familias) están efectivamente protegidos y de qué manera lo están. En cuanto a la cobertura de los riesgos de invalidez y fallecimiento, puede decirse que existen escasas divergencias. En ambos casos la protección consiste en sustituir, al menos parcialmente, los ingresos de los trabajadores desde el momento que se produce el siniestro. De esta manera, la cobertura consiste en un beneficio definido como proporción del salario sobre el que se estaba contribuyendo. Este beneficio es recibido por el trabajador a partir de la determinación de su invalidez, o por el grupo familiar a partir del fallecimiento del trabajador cubierto. La protección de la vejez es más compleja porque en general no depende de la situación al momento del siniestro sino de la “historia laboral”. La sustitución de ingresos sólo tiene lugar si se alcanza la edad requerida para tal efecto y simultáneamente se acumulan suficientes años de contribución. Sin embargo, para evitar distanciarse del objetivo de universalidad, los gobiernos generalmente han implementado programas que otorgan prestaciones por “edad avanzada” y pensiones “no contributivas”.

Otro aspecto relevante de la cobertura tiene que ver con la cuantía de los beneficios, o también denominada “intensidad de la cobertura”. Este aspecto merece un análisis más detallado, por lo que no será objeto de consideración en este trabajo, en el que se privilegia el alcance de la cobertura y su distancia de la universalidad.

Este estudio está organizado en cinco secciones además de esta introducción. La segunda sección resume las características generales del sistema previsional argentino. La tercera sección discute algunos problemas conceptuales y definiciones alternativas de cobertura previsional. La cuarta sección analiza la cobertura en edades avanzadas según distintas definiciones y considerando variables tales como edad, sexo, situación conyugal y nivel educativo, así como su reciente evolución. La quinta sección analiza la cobertura en edades activas y su clara vinculación con las tendencias del mercado laboral. Finalmente, la sexta sección presenta conclusiones.

2. EL SISTEMA PREVISIONAL ARGENTINO¹

La previsión social en la Argentina es provista actualmente por una compleja gama de instituciones públicas y privadas. La mayor parte de la cobertura previsional corresponde al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). La cobertura de este sistema es obligatoria, salvo algunas excepciones, para todos los trabajadores autónomos y en relación de dependencia. La población exenta incluye al personal en relación de dependencia de gobiernos provinciales o municipales no adheridos al sistema nacional, el personal en relación de dependencia de las Fuerzas Armadas y de Seguridad (Policía Federal, Prefectura Naval y Gendarmería Nacional) y los contribuyentes a cajas profesionales (que brindan cobertura alternativa y/o complementaria al SIJP).

a) El sistema integrado de jubilaciones y pensiones

El SIJP consiste en un sistema que cuenta con un primer pilar de reparto administrado por el Estado que otorga una prestación muy similar para cada uno de los jubilados, denominada Prestación Básica Universal (PBU). El segundo pilar otorga a los trabajadores la posibilidad de optar entre dos regímenes: (i) de reparto con beneficios definidos administrado por el Estado que otorga una prestación denominada Prestación Adicional por Permanencia (PAP); o (ii) de capitalización individual con contribución definida gestionado por empresas denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) creadas con esa única y específica finalidad. También a cargo del Estado se brinda un pago compensatorio por los aportes efectuados por las personas que participaban del antiguo régimen. Este pago se denomina Prestación Compensatoria (PC) y, al igual que la PBU, corresponde a todos los trabajadores que cumplen con los requisitos de edad y años con aportes, sin diferenciación en cuanto a la opción de régimen dentro del SIJP (cuadro 1).

El financiamiento del SIJP es similar al del antiguo sistema con aportes por parte del trabajador y contribuciones a cargo del empleador. Los aportes personales de los trabajadores en el régimen de capitalización

1 Esta sección se basa en Bertranou, Grushka y Rofman (2000).

se ahorran en cuentas individuales que financian la jubilación ordinaria. Antes de ser ingresados a la cuenta individual se les aplica el descuento correspondiente a las comisiones que cobran las AFJP, que incluye la prima del seguro de invalidez y muerte y los gastos de operación de la Administradora. Por otro lado, el resto de los aportes personales (es decir los que corresponden a los trabajadores en el régimen de reparto) y las contribuciones patronales financian las prestaciones administradas por el Estado. Los requerimientos financieros adicionales para financiar las prestaciones públicas son cubiertos con impuestos de rentas generales, impuestos con afectación específica y/o deuda. La recaudación total de aportes y contribuciones está a cargo del Estado, a través de la Administración Federal de Impuestos (AFIP).

Cuadro 1

BENEFICIOS PREVISIONALES POR RÉGIMEN EN EL SIJP

Opción del trabajador		Administración
Régimen de reparto	Régimen de capitalización (o régimen mixto)	
PBU PC ^a PAP	PBU PC*	Estado Estado Estado
	JO	AFJP

Fuente: Bertranou, Grushka y Rofman (2000).

Notas:

^a La PC es un beneficio definido en reconocimiento por los aportes al sistema vigente con anterioridad a 1994, es decir para los trabajadores en “transición” del viejo al nuevo sistema previsional y es equivalente al 1.5% por cada año de servicio con aportes.

Glosario: PBU: Prestación Básica Universal; PAP: Prestación Adicional por Permanencia; PC: Prestación Compensatoria; JO: Jubilación Ordinaria (prestación derivada de la Cuenta de Capitalización Individual); AFJP: Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.

Las prestaciones provenientes de la invalidez o muerte se rigen por idénticas normas para los dos subsistemas, con la única diferencia de

que para aquellos correspondientes a la capitalización individual su pago está a cargo de las AFJP o de compañías de seguro de retiro.

b) Otros sistemas y programas previsionales

La previsión social también es provista en Argentina por otros sistemas y programas previsionales. Los más destacados son el programa de pensiones no contributivas (PNC), las cajas de jubilaciones y pensiones provinciales y las cajas de pasividades para las fuerzas armadas y de seguridad.

Al ser reformado el sistema previsional en 1994, el programa de pensiones no contributivas fue separado del SIJP y pasó a ser administrado por la Secretaría de Desarrollo Social que era dependiente de la Presidencia de la Nación. Actualmente dicha Secretaría está en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. El programa PNC otorga básicamente los siguientes beneficios: (i) por vejez e invalidez, (ii) a madres de 7 o más hijos, (iii) a familiares de desaparecidos, (iv) a ex-combatientes de Malvinas, y (v) beneficios otorgados por el Congreso.

En los últimos años el programa de PNC ha venido creciendo sostenidamente. A partir de 1991 el número de beneficios más que se duplicó (de 158 mil a 327 mil en 1999). Las series de beneficios otorgados por el programa de PNC muestran que dos tipos de beneficios concentran la mayoría de las prestaciones: los de vejez e invalidez y las pensiones graciabiles del Congreso. Sin embargo, debe destacarse que en el período 1991-1999 los beneficios de vejez e invalidez aumentaron un 43%, mientras que los otorgados por el Congreso un 144% (Bertranou, Grushka y Schulthess 2000).

En cuanto a las cajas de jubilaciones y pensiones provinciales, numerosas de ellas fueron transferidas a la órbita nacional e integradas al SIJP. Los serios condicionamientos fiscales a partir del año 1997 limitaron la posibilidad por parte del gobierno nacional de continuar con la política de absorción de estas cajas provinciales. Hasta ese año 10 cajas fueron transferidas, aunque debe notarse que si bien la mayoría presentaba abultados déficits, el tamaño de las mismas no era muy significativo dado que correspondían a provincias relativamente pequeñas (salvo la que correspondía a la Municipalidad de la Ciudad de

Buenos Aires).² De las cajas no transferidas, una buena parte se encuentran con desequilibrios importantes (por ejemplo, Córdoba y Santa Fe), mientras que el resto presenta situaciones actuariales no muy favorables para el corto y mediano plazo (por ejemplo, Provincia de Buenos Aires). De acuerdo a estimaciones de la DNPGS (1999), las erogaciones de las cajas provinciales no transferidas fueron en 1997 de \$ 4.059 millones, es decir el 18.4% del gasto público previsional consolidado.

Finalmente, en cuanto a las pasividades de las fuerzas armadas y de seguridad, debe destacarse que los trabajadores aquí comprendidos reciben sus pasividades de diversas cajas de jubilaciones y pensiones. Su financiamiento depende de los aportes del Estado como empleador, de las contribuciones de los beneficiarios y de un importante aporte del tesoro para cubrir el déficit. Los sistemas que cubren a los miembros de las fuerzas armadas y de seguridad son: Caja de retiros y pensiones de la Policía Federal; Gendarmería; Prefectura; el Instituto de Ayuda Financiera a Retirados y Pensionados Militares (IAF); Policía ex-Territorios Nacionales y Servicio Penitenciario Federal. Además, las provincias que han transferido sus cajas previsionales han retenido sus compromisos previsionales con la policía de jurisdicción provincial. En 1997, el gasto previsional para estos regímenes fue de \$ 2.052 millones, es decir el 12% del gasto total en prestaciones a cargo del gobierno nacional y el 9% del gasto previsional público consolidado, todas estas cifras de acuerdo al presupuesto nacional. De acuerdo a información del proyecto de presupuesto nacional para el año 2000, las cajas de las fuerzas armadas y de seguridad se encuentran severamente desfinanciadas. Los ingresos por contribuciones estimados para 1999-2000 tan sólo llegan a aproximadamente \$ 518 millones anuales, mientras que los egresos superarían los \$ 2.000 millones.³ Esto significa que los ingresos por contribuciones tan sólo alcanzarían para financiar el 25% de las pasividades.

2 En 1995, Catamarca y Santiago del Estero traspasaron aproximadamente 60 mil empleados, en 1996 Salta, Mendoza, San Juan, La Rioja y Río Negro traspasaron 180 mil y en 1997, Jujuy, San Luis y Tucumán traspasaron 110 mil, lo que hace un total de 350 mil nuevos aportantes al SIJP (MEOSP 1997 y 1998). Los trabajadores del Estado de la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires pasaron a ser parte del SIJP antes de la constitución del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires.

3 Por ejemplo, las pasividades de la Caja de Policía alcanzarían \$ 554 millones y las del IAF \$ 1.199 millones.

3. COBERTURA PREVISIONAL: CONCEPTOS Y DEFINICIONES

Medir y proyectar los niveles de cobertura del sistema previsional argentino es una tarea de suma complejidad ya que se ven involucrados factores individuales (edad, sexo y situación laboral), familiares (situación del cónyuge), de momento (transversales) e históricos (longitudinales). El indicador de cobertura más utilizado es la proporción de quienes perciben algún beneficio previsional entre las personas mayores de cierta edad, ya sea pensión y/o jubilación. Este indicador presenta al menos tres limitaciones: a) el valor cambia significativamente con la edad de corte escogida; b) considera como sin cobertura a personas que todavía desarrollan actividades laborales; c) ignora que en muchos casos (especialmente mujeres) la cobertura puede estar disponible a través del salario o de la jubilación del cónyuge (lo que sería conceptualmente equivalente a evaluar la cobertura por hogar en vez de la individual). La evolución reciente y diversas mediciones alternativas se analizan con más detalle en la próxima sección.

Un enfoque alternativo consiste en considerar que las perspectivas de cobertura a más largo plazo dependen principalmente del grado de participación de la población en edades activas (esto es desarrollado en la sección 4). En este sentido, era común utilizar como indicador la proporción de personas en edades activas que estaban inscritas (afiliados) en alguno de los regímenes jubilatorios. La definición de inscrito o afiliado incluía implícitamente a los llamados “asalariados típicos”, empleados en el sector formal de la economía que mantenían tal categoría por el transcurso de su vida activa, estaban cubiertos por los riesgos de mortalidad e invalidez y, muy probablemente, tendrían derecho a una jubilación al llegar a la edad requerida por la reglamentación vigente.

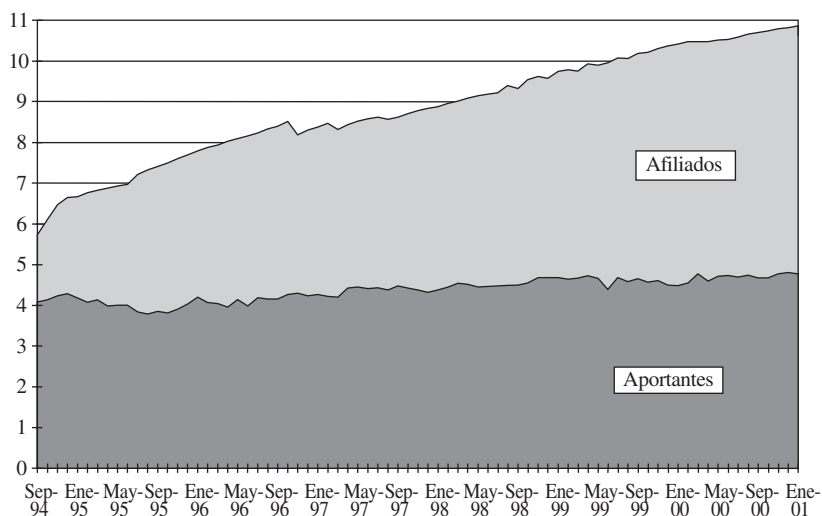
Sin embargo, tanto las definiciones y los conceptos involucrados como los distintos indicadores han aumentado su complejidad, y disminuido su precisión con los cambios registrados en el mercado laboral (específicamente la mayor rotación de trabajadores, el crecimiento del desempleo y la proliferación de formas flexibles de contratación o modalidades promovidas). También la introducción del nuevo sistema previsional a nivel nacional en julio de 1994, denominado Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), introduce la necesidad de adaptar los conceptos anteriormente mencionados.

Las estadísticas, por el momento no acompañaron los cambios mencionados (Pok, 1999 y Wainerman, 1999). Tras la reforma de 1994, suele utilizarse la relación *aportantes/afiliados* (la proporción de quienes efectivamente ingresan aportes obligatorios durante el mes considerado entre todos los afiliados al SIJP) como indicador del nivel de cumplimiento. Esto ha llevado a que incorrectamente se denomine “evasión” al complemento. La relación mencionada en primer lugar disminuyó entre septiembre de 1994 y agosto de 1999 del 76% al 46%, dado que el número de afiliados pasó de 6 a 10 millones (equivalente a un crecimiento del 76%), mientras el número de aportantes osciló alrededor de los 4.5 millones (con un crecimiento de tan sólo el 3.5%).

Figura 1

EVOLUCIÓN DE AFILIADOS Y APORTANTES AL SIJP

(en millones)



Fuente: Grushka (2001).

El factor que mejor explica el notable descenso de la relación *aportantes/afiliados* no es un cambio en el nivel de cumplimiento ni en el de cobertura, sino la diferencia *conceptual* entre las variables utilizadas. Mientras el número de afiliados “tiene memoria” (es decir, no permite dar

de “baja” a quienes dejan su empleo registrado, sea porque cambian a un empleo informal o exento de contribuciones, porque pasan a ser inactivos o desocupados, porque emigran, o porque no se registra el fallecimiento), los aportantes sólo dependen de las condiciones vigentes a cada fecha. Una mejor aproximación surgiría de vincular los aportantes al SIJP con otro número “sin memoria”. Dos variables que cumplen con dicho requisito son el número de personas ocupadas y la población económicamente activa (PEA). Estos últimos aspectos se analizarán más adelante.

4. LA COBERTURA PREVISIONAL EN EDADES AVANZADAS

a) La evolución de la cobertura previsional en edades avanzadas

Si la medición de los niveles de cobertura a un momento determinado resulta una tarea compleja, su seguimiento en el tiempo es aún más difícil. Esto es como consecuencia de la multiplicidad de cambios conceptuales, legales, institucionales y socioeconómicos que se producen simultáneamente. Sin embargo pueden estimarse algunos indicadores que aproximadamente den una idea de la reciente evolución de la cobertura. Sobre la base de datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares, y tomando como indicador a la población mayor de 65 años que percibe jubilación o pensión,⁴ es posible comparar los indicadores de 1999 con los observados cinco años antes,⁵ previo a la reforma del siste-

4 Esta sección sobre cobertura en edades avanzadas utiliza tres conceptos. El más restringido es denominado “cobertura individual” que constituye la proporción de la población mayor de 65 años que recibe beneficio previsional propio (jubilación y/o pensión). El segundo concepto es el de “cobertura conjunta” constituyendo una idea más amplia debido a que considera cubierta a la persona si el cónyuge o pareja recibe algún beneficio previsional. Finalmente el tercer concepto es el de cobertura “conjunta y/o ingreso laboral” que amplía el segundo incluyendo a las parejas que tienen ingresos laborales.

5 Los datos de mayo de 1994 corresponden a resultados de la Encuesta Permanente de Hogares para 21 aglomerados urbanos, ya que no pudieron incluirse Concordia, Mar del Plata y Río Cuarto (no participaron en esa onda) ni Catamarca, Formosa y Posadas (utilizaron otro formulario que hace incomparable la información). Al tratarse de aglomerados relativamente pequeños y con niveles de cobertura alternativamente por debajo y por arriba del promedio, el sesgo respecto de los 27 aglomerados de 1999 no es significativo.

ma previsional que estableció requisitos más restrictivos para el acceso a los beneficios.

De acuerdo a la información presentada en el cuadro 2, los niveles de cobertura individual cayeron significativamente, del 76.7% en 1994 al 71.8% en 1999. La caída fue más significativa para varones (de 85.2% a 77.7%) que para mujeres (de 71.1% a 68%) y afectó especialmente a los menores de 75 años (perdieron entre ocho y nueve puntos porcentuales). Asimismo, de acuerdo al cuadro 3, la pérdida de cobertura fue mayor para los solteros (catorce puntos porcentuales), intermedia para los casados, e insignificante para viudos.

Otra dimensión para analizar los cambios en los niveles de cobertura se refiere al nivel educativo (cuadro 4). De esta forma, la misma descendió especialmente para los más educados (secundario completo, de 82% a 74%), mientras que se mantuvo en 73% entre quienes no completaron estudios primarios.

Cuadro 2

COBERTURA PREVISIONAL *INDIVIDUAL* EN EDADES AVANZADAS
POR GRUPO ETARIO Y GÉNERO.
POBLACIÓN MAYOR DE 65 AÑOS QUE PERCIBE INGRESOS
POR JUBILACIÓN O PENSIÓN.
ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES, 1994-1999
(porcentajes)

Grupo de edad	1994	1999	Diferencia
65-69	64.2	55.5	-8.8
70-7	80.3	72.3	-7.9
75-79	85.2	80.3	-4.9
80 +	87.2	89.6	2.3
Varones	85.2	77.7	-7.5
Mujeres	71.1	68.0	-3.1
Total 65 +	76.7	71.8	-4.9

Fuente: Grushka (2001) sobre la base de EPH 1994 y 1999.

Cuadro 3

COBERTURA PREVISIONAL *INDIVIDUAL* EN EDADES AVANZADAS
 POR SITUACIÓN CONYUGAL.
 POBLACIÓN MAYOR DE 65 AÑOS QUE PERCIBE INGRESOS
 POR JUBILACIÓN O PENSIÓN.
 ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES, 1994-1999
 (porcentajes)

Situación conyugal	1994	1999	Diferencia
Solteros	79.7	65.7	-14.0
Casados	67.3	61.2	-6.1
Viudos	89.0	87.8	-1.2
Total 65 +	76.7	71.8	-4.9

Fuente: Grushka (2001) sobre la base de EPH 1994 y 1999.

Cuadro 4

COBERTURA PREVISIONAL *INDIVIDUAL* EN EDADES AVANZADAS
 SEGÚN NIVEL DE ESCOLARIDAD.
 POBLACIÓN MAYOR DE 65 AÑOS QUE PERCIBE INGRESOS
 POR JUBILACIÓN O PENSIÓN.
 ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES, 1994-1999
 (porcentajes)

Nivel de escolaridad	1994	1999	Diferencia
Primaria incompleta	73.0	73.0	0.0
Primaria completa	77.3	70.0	-7.3
Secundaria Completa	81.8	74.2	-7.6
Total 65 +	76.7	71.8	-4.9

Fuente: Grushka (2001) sobre la base de EPH 1994 y 1999.

La reducción observada en todos los estratos se verifica también si se consideran definiciones alternativas, como el porcentaje de la población que percibe ingresos previsionales propios o a través de su cónyuge, o incluso si se incluye a quienes permanecen en actividad económica. Los efectos son claros: las mayores restricciones de adquisición de los beneficios han llevado a que el flujo de nuevos beneficiarios se limite. Este fenómeno afectó en menor medida a las mujeres por ser mayoritariamente beneficiarias de pensiones por fallecimiento, y por el mismo motivo a los viudos.

b) La cobertura en edades avanzadas por edad y género, 1999

Un análisis de corte transversal más pormenorizado de la cobertura por género para el año 1999 permite distinguir la situación de la misma para diversas edades y categorías individuales o del hogar. De esta forma se observa una mayor cobertura al aumentar la edad debido, entre otros factores, al otorgamiento de jubilaciones por edad avanzada⁶ y a la adquisición de pensiones por fallecimiento del cónyuge. En este último sentido, cabe señalar que la proporción de mujeres viudas pasa de 35.3% para el grupo de 65 a 70 años, a 73.3% para 80 años o más (Grushka, 2001). Además, la fijación de límites cada vez más estrictos (legalmente y/o en la práctica real) para acceder a beneficios podría generar un efecto “cohorte”, por lo que la observación transversal por edades en el presente exagere el crecimiento de cobertura con la edad de cada generación.

Un enfoque alternativo podría considerar que lo importante es que al menos uno de los miembros de la pareja reciba beneficios, por lo que la cobertura debiera medirse por hogar (por pareja) o, una definición más compatible con la anterior, contar como cubierta a toda persona que recibe directa o indirectamente (a través del cónyuge) una jubilación o pensión. En este último caso, el indicador de cobertura *conjunta* asciende al 81.5% para la población mayor de 65 años y a 93.8% para los mayores de 80 años.

6 Jubilaciones otorgadas a edades mayores a la edad legal de retiro. En general a partir de los 70 años.

Cuadro 5

COBERTURA PREVISIONAL EN EDADES AVANZADAS POR GRUPO ETARIO Y GÉNERO.
 POBLACIÓN MAYOR DE 65 AÑOS QUE PERCIPE INGRESOS POR
 JUBILACIÓN O PENSIÓN.
 ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES, 1999
 (porcentajes)

Grupo de edad	Varones	Mujeres	Total
Cobertura individual (propia)			
65-69	62.7	50.5	55.5
70-74	81.2	67.0	72.3
75-79	86.8	76.1	80.3
80 +	91.8	88.4	89.6
Total 65 +	77.7	68.0	71.8
Cobertura conjunta (propia o por cónyuge)			
65-69	63.3	72.5	68.8
70-74	82.4	84.0	83.4
75-79	87.4	87.9	87.7
80 +	92.4	94.5	93.8
Total 65 +	78.5	83.3	81.5
Cobertura conjunta y/o por ingresos laborales (propia o por cónyuge)			
65-69	82.2	82.0	82.1
70-74	88.9	85.4	86.7
75-79	89.6	89.4	89.5
80 +	93.5	95.3	94.7
Total 65 +	87.5	87.2	87.3

Fuente: Grushka (2001) sobre la base de EPH, 1999.

Adicionalmente, cabe señalar que una (buena) razón para no percibir jubilación o pensión es permanecer en actividad, recibiendo un ingreso por la ocupación desempeñada. Si se considera que la permanencia en actividad es una elección voluntaria, surge entonces el indicador de cobertura que incluye a toda persona que recibe directa o indirectamente (a través del cónyuge) un ingreso por su ocupación y/o una jubilación o pensión. Obviamente, en este caso la cobertura se extiende, llegando al 87.3% para la población mayor de 65 años y a 94.7% para los mayores de 80 años. Sin embargo, la permanencia en actividad podría deberse a la imposibilidad de obtener beneficios jubilatorios, lo que constituiría una seria limitación.

En resumen, la población sin cobertura individual alcanzaría al 28.2%, sin cobertura conjunta al 19% y sin cobertura conjunta y/o ingresos laborales, al 12.3%. Los varones presentan niveles de cobertura muy superiores con la primera definición, levemente superiores con la segunda y equivalentes a los de las mujeres en el último caso. La falta de cobertura disminuye con la edad, con proporciones variables que dependen de la definición utilizada y los tramos de edad considerados.

Si bien la preferencia por alguno de los tres indicadores de cobertura debiera depender del uso que se pretenda darles, en este trabajo se elige profundizar el análisis del indicador de *cobertura individual para la población mayor de 65 años*. Eso es porque dicho indicador es el tradicionalmente más utilizado y de más fácil construcción, facilitando de esta manera las comparaciones con otras poblaciones y/o períodos. Además, permite su desagregación para distintas subpoblaciones, según aglomerado urbano, edad, sexo, situación conyugal y/o nivel educativo.

c) La cobertura individual por tipo de beneficio previsional

La Encuesta de Desarrollo Social (EDS)⁷ del año 1997 permite realizar un análisis más detallado de la cobertura por tipo de beneficio.

7 La EDS es la primera encuesta de caracterización socioeconómica de los hogares relevadas en forma comprensiva en la Argentina. Los datos utilizados en este trabajo provienen del relevamiento de 1997 que es representativo de la población urbana residente en localidades de 5 mil y más habitantes, es decir la información refiere al 96% de la población urbana nacional.

Esto no es posible con los datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares debido a que solamente identifica la presencia de ingreso previsional. De esta manera se puede evaluar la cobertura de ingresos previsionales en general, y de cada tipo de beneficio en particular. Así, el sistema previsional argentino visto en forma “consolidada” (es decir, teniendo en cuenta el sistema nacional, junto a los demás sistemas menores como son los provinciales, las fuerzas armadas y de seguridad, y profesionales) brinda cobertura de ingresos a la mayoría de la población adulta mayor de 65 años: 73.5%. La cobertura de ingresos previsionales pasa, en promedio, de un 21.6% para el grupo etario entre 55-59 años, a un 80.6% para los mayores de 75 años (cuadro 6). Hasta los 63 años, las mujeres presentan en general mayor cobertura, luego de esa edad la cobertura para varones aumenta sostenidamente hasta alcanzar su máximo nivel para los mayores de 80 años (Bertranou, 2001).

Si se desagregan los beneficios previsionales en jubilaciones y pensiones, los varones presentan mayor cobertura del primer tipo de prestación, mientras que una proporción mayor de mujeres recibe pensiones ordinarias. Estas diferencias reflejan el patrón típico de provisión de beneficios por parte de la seguridad social estructurada sobre el modelo de seguro social bismarkiano de principios de siglo, en donde la familia contaba con un trabajador varón jefe de familia con empleo formal y una mujer dedicada a la economía del hogar. Los cambios experimentados en las últimas décadas en el mercado laboral hacen pensar que la composición demográfica de los beneficios cambiarán, especialmente los que se refieren a jubilación, llevando a una mayor cantidad de mujeres en condiciones de adquirir los mismos por derecho propio.

Una mención especial requiere la cobertura de los denominados beneficios no contributivos (en el cuadro 6 identificados como “ingreso pensión graciable”). La cobertura de estos beneficios, que incluye prestaciones de diversa índole como pensiones por vejez e invalidez o pensiones graciales otorgadas por el Congreso Nacional, alcanza al 2.9% en el grupo poblacional de 60-64 años y se eleva paulatinamente hasta alcanzar al 7.4% para los 75 años y más. En términos generales, este tipo de beneficios explicaría aproximadamente el 7.9% de la cobertura del primer grupo etario mencionado pero aumentaría hasta explicar el 9.2% para el grupo poblacional de mayor edad.

Cuadro 6

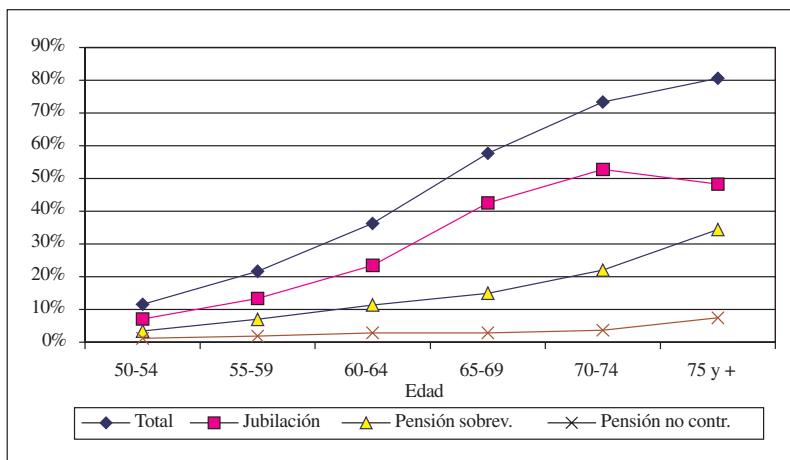
COBERTURA DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR
 POR TIPO DE BENEFICIO PREVISIONAL.
 ADULTOS MAYORES (50 AÑOS Y MÁS). POR RANGO DE EDADES.
 ENCUESTA DE DESARROLLO SOCIAL
 (porcentajes)

Edad	50-54	55-59	60-64	65-69	70-74	75 y +
Total adultos mayores						
Ingreso previsional	11.52	21.63	36.30	57.63	73.38	80.62
Ingreso jubilación	7.05	13.36	23.44	42.58	52.74	48.23
Ingreso pensión	3.36	7.00	11.37	14.95	22.00	34.36
Ingreso pensión graciable	1.19	1.86	2.89	2.90	3.71	7.42
Total adultos mayores varones						
Ingreso previsional	8.25	18.08	33.89	64.18	81.80	84.52
Ingreso jubilación	7.58	15.63	29.93	60.06	75.99	75.37
Ingreso pensión	0.36	1.50	2.44	3.31	4.95	8.16
Ingreso pensión graciable	0.30	0.90	1.60	1.31	2.35	3.87
Total adultos mayores mujeres						
Ingreso previsional	14.51	24.59	38.38	52.69	66.76	78.21
Ingreso jubilación	6.56	11.47	17.84	29.41	34.49	32.24
Ingreso pensión	6.11	11.60	19.08	23.73	35.40	48.72
Ingreso pensión graciable	2.00	2.63	4.01	4.11	4.79	8.58

Fuente: Bertranou (2001) sobre la base de Encuesta de Desarrollo Social, 1997.

Figura 2

COBERTURA PREVISIONAL TOTAL Y POR TIPO DE BENEFICIO
ENCUESTA DE DESARROLLO SOCIAL, 1997



d) La cobertura según jurisdicción geográfica

Aun cuando la cobertura previsional individual en edades avanzadas (población mayor de 65 años con ingreso por jubilación y/o pensión) para el conjunto de la población urbana en Argentina es elevada ya que llegaba al 71.8% en 1999, los datos por jurisdicción geográfica reflejan una gran heterogeneidad. Los valores extremos corresponden, por un lado, a los aglomerados urbanos de Tierra del Fuego y Gran La Plata con una cobertura inferior al 65%; y por el otro, a La Rioja, Concordia, Catamarca y Santiago del Estero con valores superiores al 80% (cuadro 7). Cabe señalar que parte de las diferencias podría deberse al efecto de la distinta composición por edad y sexo de las poblaciones consideradas.

Como ya se expresara, la falta de cobertura previsional no refleja directamente la informalidad del mercado laboral prevalente en los años previos, ya que esta última es parcialmente compensada por políticas asistencialistas, como la entrega de Pensiones No Contributivas (PNC). Cabe mencionar que las provincias de La Rioja y Santiago del Estero (cuyos aglomerados aparecen con alta cobertura previsional) eran dos de

Cuadro 7

COBERTURA PREVISIONAL EN EDADES AVANZADAS POR AGLOMERADO URBANO.
POBLACIÓN MAYOR DE 65 AÑOS. EPH, 1994-1999
(porcentajes)

AGLOMERADO ^a	Cobertura individual ^b			Cobertura conjunta ^c			Cobertura conjunta y/o Ing. Laborales ^d		
	1994	1999	Diferencia	1994	1999	Diferencia	1994	1999	Diferencia
La Rioja	87.6	86.4	-1.2	92.1	89.6	-2.5	95.6	96.8	1.2
Concordia	n.d.	83.4	-	n.d.	92.2	-	n.d.	95.7	-
Catamarca	80.5	81.8	1.3	88.1	83.6	-4.6	97.0	86.0	-11.0
Stgo. del Estero	74.1	80.5	6.4	82.1	87.4	5.3	89.0	92.4	3.4
Paraná	79.5	77.0	-2.4	89.3	88.0	-1.3	93.2	90.7	-2.5
Ciudad Bs.As.	85.0	77.0	-8.1	92.6	86.6	-6.0	96.0	92.2	-3.9
Río Gallegos	68.6	75.9	7.3	81.8	84.8	3.0	90.9	91.1	0.1
Neuquén	72.2	75.5	3.3	81.9	83.9	2.0	89.2	88.7	-0.5
Rosario	76.0	74.5	-1.5	90.3	83.9	-6.5	94.3	89.3	-5.0
Mendoza	69.7	73.4	3.8	83.9	85.7	1.8	91.5	91.0	-0.5
Santa Fe	76.6	73.2	-3.4	89.0	83.6	-5.4	93.0	88.0	-5.0
Tucumán	69.8	73.0	3.1	82.3	84.4	2.1	88.8	87.4	-1.3
Santa Rosa	n.d.	72.8	-	n.d.	79.2	-	n.d.	87.5	-
Río Cuarto	n.d.	72.4	-	n.d.	85.5	-	n.d.	92.0	-
Total	76.7	71.8	-4.9	87.4	81.5	-5.9	92.0	87.3	-4.7
Mar del Plata	n.d.	71.7	-	n.d.	77.3	-	n.d.	86.2	-
Salta	70.9	71.6	0.7	81.4	81.2	-0.2	87.8	85.6	-2.2
Posadas	n.d.	71.1	-	n.d.	78.7	-	n.d.	85.4	-
Córdoba	74.6	69.9	-4.7	87.0	79.3	-7.6	91.0	86.9	-4.2
San Luis	72.0	69.8	-2.1	81.8	79.4	-2.4	88.8	87.2	-1.6
Formosa	n.d.	68.9	-	n.d.	74.3	-	n.d.	81.1	-
Pcia. Bs.As.	73.4	68.6	-4.8	84.8	78.2	-6.5	90.0	84.2	-5.8
Com. Rivadavia	68.5	68.3	-0.2	82.4	81.5	-0.9	86.1	89.9	3.8
Resistencia	67.9	68.1	0.2	78.6	79.9	1.3	82.4	84.8	2.4
San Juan	74.6	67.4	-7.2	88.3	79.7	-8.6	93.4	85.9	-7.5
Corrientes	78.0	67.4	-10.6	87.1	77.1	-9.9	89.5	88.3	-1.2
Jujuy	71.8	65.6	-6.2	79.2	75.3	-3.9	85.1	79.5	-5.6
La Plata	78.3	62.6	-15.7	89.6	74.3	-15.3	92.3	79.3	-13.0
Tierra del Fuego	63.8	61.8	-2.0	63.8	67.9	4.1	82.8	81.9	-0.9

Fuente: Grushka (2001) y elaboración propia sobre la base de EPH, mayo 1994 y 1999.

Notas:

^a Aglomerados ordenados de mayor a menor de acuerdo a la cobertura individual del año 1999.

^b Cobertura individual se refiere a si el individuo recibe algún tipo de beneficio previsional.

^c Cobertura conjunta se refiere a beneficio propio o del cónyuge.

^d Cobertura conjunta y ocupacional se refiere a ingreso propio o del cónyuge de beneficio previsional o del trabajo.

las tres jurisdicciones con mayor proporción de PNC sobre el total de jubilaciones y pensiones (Roca y Moreno, 2000).

La situación y evolución de la cobertura descrita, si bien esperada, constituye un panorama muy poco alentador, especialmente si se la considera en conjunto con el de la cobertura previsional en edades activas que también presenta, como se observará más adelante, una tendencia declinante. Esto hace urgente, por lo tanto, el análisis de alternativas que permitan revertir las tendencias a fin de evitar el crecimiento de un serio problema social, como sería la caída de una importante proporción de los adultos mayores ancianos por debajo de los niveles mínimos de subsistencia.

5. LA COBERTURA PREVISIONAL EN EDADES ACTIVAS⁸

a) La evolución de la cobertura personal en edades activas

Al analizar la evolución de la cobertura previsional en Argentina, un aspecto importante a considerar es que el SIJP no abarca a la totalidad de los regímenes vigentes, al quedar excluidos el personal en relación de dependencia de gobiernos provinciales o municipales no adheridos al sistema nacional (“cajas provinciales”), el personal en relación de dependencia de las Fuerzas Armadas y de seguridad (Policía Federal, Prefectura Naval y Gendarmería Nacional) y los contribuyentes a cajas profesionales (que brindan cobertura alternativa y/o complementaria al SIJP). El crecimiento del número de aportantes al SIJP puede explicarse en buena medida por la transferencia de los regímenes provinciales, ya que involucran puestos de trabajo que hacían sus aportes pero no se contabilizaban en el SIJP. En consecuencia, en los cinco años considerados, el SIJP extendió su alcance registrando un crecimiento de 140.000 aportantes (3.1%), pero la cobertura previsional, incluyendo desde el inicio los aportes de empleados provinciales luego transferidos, decreció un 3.6%. Esto representa una caída de más de 200.000 aportantes.

8 La presente sección está basada en Grushka (1999 y 2001).

En el cuadro 8 se presentan datos de la situación laboral y previsional de la población activa para los años 1994-1999. En el mismo se considera sólo la PEA urbana por la dificultad en obtener información confiable para el sector rural. La cobertura previsional en Argentina también incluye aproximadamente un millón de empleados de “cajas provinciales” no transferidas y unos 150.000 aportantes de las fuerzas armadas y de seguridad y de otras cajas profesionales. El análisis se basa en cifras aproximadas y muestra que el número total de aportantes a los distintos regímenes previsionales está cercano a los seis millones, con una tendencia levemente decreciente a pesar del aumento poblacional.

Cuadro 8

SITUACIÓN LABORAL Y PREVISIONAL DE LA POBLACIÓN ACTIVA, 1994-1999

Población (en miles)	Octubre 1994	Octubre 1999	Crecimiento (%)
Población urbana	30 088	33 230	10.4
PEA	11 929	13 705	14.9
Ocupados	10 529	11 871	12.7
Desocupados	1 400	1 834	31.0
Afiliados al SIJP	5 731	10 065	75.6
Aportantes al SIJP	4 432	4 571	3.1
Aportantes otros sistemas previsionales ^a	1 500	1 150	-23.3
Total aportantes	5 932	5 721	-3.6

Fuente: Grushka (2001) a partir de estimaciones de la SAFJP con datos propios y MEOSP (2000).

Nota: ^a Provincias, fuerzas armadas y seguridad.

En el cuadro 9 se presentan distintas relaciones que vinculan los conceptos antes descriptos. La relación del total de aportantes sobre el de ocupados muestra niveles que descienden del 56.3% al 48.2% para el período octubre 1994-1999. El total de aportantes respecto a la PEA experimentó una disminución similar, es decir del 49.7% al 41.7%. En nues-

tra opinión, éstos son los mejores indicadores del nivel de cobertura previsional en Argentina.

Cuadro 9

INDICADORES DE LA SITUACIÓN LABORAL Y PREVISIONAL DE
LA POBLACIÓN ACTIVA, 1994-1999

Relaciones	Octubre 1994	Octubre 1999	Dife- rencias
PEA/Población (urbana)	39.6	41.2	1.6
Desocupados/PEA	11.7	13.4	1.6
Aportantes SIJP/Afiliados SIJP	77.3	45.4	-31.9
Aportantes SIJP/Ocupados	42.1	38.5	-3.6
Aportantes SIJP/PEA	37.2	33.4	-3.8
Aportantes total/Ocupados	56.3	48.2	-8.1
Aportantes total/PEA	49.7	41.7	-8.0

Fuente: Grushka (2001) a partir de estimaciones de la SAFJP con datos propios y MEOSP (2000).

b) El problema de la regularidad en las contribuciones

Las relaciones *Aportantes/Ocupados* y *Aportantes/PEA* son una aproximación al nivel de cobertura ya que por un lado existen trabajadores que están cubiertos sin realizar sus aportes (debido a que ya cuentan con el mínimo de aportes requeridos) y, por el otro, hay trabajadores que realizan aportes pero no alcanzan los requisitos mínimos para tener derecho a las distintas coberturas.⁹ Por ejemplo, entre los afiliados al régimen de capitalización en septiembre de 1998 (estimaciones de la SAFJP), el 41% tenía cobertura plena (regulares), 13% cobertura parcial (irregulares

9 Las categorías de regularidad fueron establecidas por el Decreto 136/97 del Poder Ejecutivo Nacional, que reglamentó la Ley 24241: en los últimos 36 meses se requiere tener al menos 30 meses con aportes para ser considerado *regular* o al menos 18 para ser considerado aportante *irregular con derecho* a una prestación reducida.

con derecho), mientras que el 46% restante (irregulares sin derecho) se encontraba sin cobertura frente a los riesgos de invalidez y muerte.¹⁰

Sin embargo, como se discutiera anteriormente parece más apropiado no analizar a los afiliados, sino a quienes efectivamente contribuyen. Si consideramos a los aportantes al régimen de capitalización durante el mes de septiembre de 1998, el 76% tenía cobertura plena, el 15% cobertura parcial y el 9% restante se encontraba sin cobertura.

La regularidad es creciente con la edad, promediando menos del 75% los menores de 35 años y más del 80% los mayores a esa edad. Las mujeres aportan algo más regularmente que los hombres (79% y 75%, respectivamente). Entre los autónomos aportantes, la regularidad es levemente menor a la de trabajadores en relación de dependencia (74% y 76%). Los diferenciales de regularidad por sexo y tipo de trabajador no son significativos porque se estimaron sólo para quienes estaban efectivamente aportando y no para el total de ocupados, PEA o población general, en cuyo caso podrían ser muy distintos. La principal conclusión del análisis de regularidad es que quienes hacen aportes (sean hombres, mujeres, autónomos o dependientes) tienden a hacer sus aportes en forma regular.

Si bien existe un alto número de aportantes con jurisdicción sin identificar, se destacan por su alta regularidad (mayor al 90%) los casos de San Luis, La Rioja, Santiago del Estero y Catamarca, pero influenciados por el fuerte peso del empleo público registrado. Por el contrario, las provincias de Neuquén y Tierra del Fuego (sin cajas previsionales de empleados públicos provinciales y municipales transferidas al SIJP) presentan una regularidad menor al 70%.

c) Algunos determinantes asociados al nivel de cobertura

Un factor importante para entender las razones de los bajos niveles de cobertura (sea cual fuere el indicador elegido) surge de vincular la falta de aportes con la precarización del empleo registrada en este

10 El Decreto 460/99 del Poder Ejecutivo Nacional flexibilizó ciertos requisitos, por lo que la regularidad puede ser alcanzada con mayor facilidad una vez cumplidos quince años con aportes.

período: simultáneamente creció la desocupación y empeoraron las condiciones de trabajo de los ocupados. La tasa de desocupación (proporción de desocupados sobre la PEA) urbana pasó del 11.7% en octubre de 1994 al 13.4% en 1999, con un crecimiento notorio durante los años intermedios y un máximo de 18.4% en mayo de 1995.

La Encuesta Permanente de Hogares reflejó también el crecimiento de la proporción de asalariados a quienes no se le descuentan aportes jubilatorios: en el Gran Buenos Aires, esta proporción pasó del 28% al 37%. Además, entre los aglomerados urbanos existe una importante variabilidad. En mayo de 1999 el máximo valor fue para San Miguel de Tucumán y Taíí Viejo (49%), mientras que los aglomerados del sur (Río Gallegos, Ushuaia y Río Grande y Comodoro Rivadavia) se mantuvieron por debajo del 30% (MTSS, 1999).

El Censo de 1991, que incluye también a la población rural, muestra un promedio nacional de protección del 35%, con Chaco y Santiago del Estero superando el 45%. El análisis por área de inserción laboral indica que el servicio doméstico era el más desprotegido (93%), seguido por la construcción (70%) y que los bajos porcentajes del sector público (6%) no alcanzaban a compensar el nivel de precariedad (37%) del sector privado (INDEC, 1995).

El crecimiento de la proporción de asalariados sin descuentos jubilatorios se debe, entre otros factores, al aumento de las llamadas “modalidades promovidas” (pasantías, contratos a prueba y de duración determinada, en su gran mayoría sin aportes ni contribuciones previsionales) que fueran impulsadas con la intención de combatir el desempleo.

Durante octubre de 1998, los programas directos de empleo alcanzaron a 135 mil personas (305 mil en todo el año), destacándose el programa *Trabajar* con dos tercios de las prestaciones (MTSS, 1999). Los contratos a prueba (de duración determinada) y las pasantías ocuparon unas 500 mil personas. Según la Encuesta de Indicadores Laborales realizada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el Gran Buenos Aires, la proporción de contratos bajo las modalidades antes mencionadas era del 5% en abril 1996 y llegó al 18% un año más tarde y al 15% en el tercer trimestre de 1998. En abril de 1997 el 85% de las incorporaciones registradas al mercado formal de trabajo correspondió a dichas modalidades precarias, proporción que se redujo al 67% en

octubre de 1998 (MTSS, 1997; MEOSP, 1998).¹¹ Estos indicadores se sintetizan en el cuadro 10.

CUADRO 10
GRAN BUENOS AIRES: INDICIOS SOBRE FALTA DE
APORTES PREVISIONALES, 1994-1999
(porcentajes)

Indicador 1	Octubre 1994	Octubre 1999	Diferencia
Asalariados a los que no se les descuenta el aporte personal jubilatorio	27.7	36.5	8.8
Indicador 2	I Trim. 1996	III Trim. 1998	Crecimiento
Proporción de contratos "precarios"			
– Duración determinada	4.8	7.3	52
– A prueba	2.7	5.9	119
– Personal de agencia	0.7	2.1	200
Indicador 3	Abril 1997	Octubre 1998	
Proporción de contratos "precarios" sobre los movimientos de			
– Altas	84.6	67.4	
– Bajas	50.0	48.8	

Fuente: EPH y Encuesta de Indicadores Laborales del MTSS.

Otro indicador de los cambios en el mercado laboral está vinculado al crecimiento de la rotación, es decir la desocupación crece no sólo

11 La Ley 25013 (vigente desde el 03/10/98) derogó las modalidades promovidas creadas por las Leyes 24013/91 y 24465/95, con la excepción del contrato de trabajo de aprendizaje y del régimen de pasantías. Sin embargo, los contratos celebrados previamente continúan hasta su finalización, no pudiendo ser renovados ni prorrogados.

porque les es más difícil encontrar trabajo a los ya desocupados, sino también porque muchos ocupados pierden su estado. La proporción de ocupados que seis meses después se encontraba desocupado era de alrededor del 4% durante 1991 a 1994 pero casi se duplicó, superando el 7% de 1994 a 1997. Mientras entre 1991 y 1994 menos de un cuarto de los desocupados se mantenía en esa categoría seis meses después, esta proporción creció a más del 40% entre 1994 y 1997 (INDEC, 1997).

6. CONCLUSIONES

El análisis de la evolución de cobertura en el sistema previsional en Argentina ha demostrado que el mismo se enfrenta nuevamente con una crisis de importantes dimensiones. Al intentar mejorar la situación fiscal del sistema, la reforma de 1993 (implementada a partir de mediados de 1994) expuso la debilidad del modelo contributivo debido a su carácter excluyente en el marco de un mercado de trabajo con alta desocupación e informalidad estructural. Argentina mantuvo un modelo previsional que, históricamente, desempeñó adecuadamente su rol en el sentido de reemplazar ingresos y preservar a los trabajadores ya retirados y sus familias de la pobreza, pero su capacidad de cubrir estos problemas se ha reducido significativamente. Desde 1994, el número de beneficiarios ha disminuido, en un contexto de envejecimiento poblacional. El efecto combinado produjo una reducción en la cobertura de ingresos previsionales para los mayores de 65 años de cerca de un punto porcentual por año pasando de 76.7% en 1994 a 71.8% en 1999. Esto es equivalente a excluir unos 40.000 adultos mayores ancianos cada año. De continuarse esta tendencia, una proporción significativa de los ancianos se encontrarán descubiertos en las próximas décadas.

El panorama es además desalentador si se considera que el sistema previsional está basado principalmente en el empleo formal, y que los indicadores del mercado de trabajo se han visto notoriamente deteriorados. Las perspectivas en cuanto a los niveles de cobertura previsional son sombrías debido a que las tendencias en la cobertura de los trabajadores activos son también negativas. El nivel de aportantes al sistema previsional se ha visto reducido entre 1994 y 1999 en aproximadamente un 8%, ya sea si se considera la población económicamente activa o los ocupados totales.

BIBLIOGRAFÍA

- Bertranou, F. M. 2001 *Empleo, retiro y vulnerabilidad socioeconómica de la población adulta mayor en la Argentina*, informe de Consultoría Programa MECOVI-BID-CEPAL (Buenos Aires).
- Bertranou, F. M.; Grushka, C.O.; Rofman, R. 2001 *Hacia una nueva etapa de políticas de seguridad social: Desafíos del sistema previsional argentino* (Buenos Aires).
- _____ 2000 *La previsión social en Argentina: Una mirada integral de las instituciones, las políticas públicas y sus desafíos. Informe de la tercera edad en Argentina* (Buenos Aires, Secretaría de Tercera Edad y Acción Social, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente).
- Bertranou, F. M.; Grushka, C.O.; Schulthess, W.E. 2000 *Proyección de responsabilidades fiscales asociadas a la reforma previsional en Argentina*, serie Financiamiento del Desarrollo N° 94 (Santiago, CEPAL).
- DNPGS 1999 *Caracterización y evolución del gasto público social* (Buenos Aires, Dirección Nacional de Programación del Gasto Social, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos).
- Grushka, C.O. 2001 “La cobertura previsional en Argentina a fines del siglo XX”, en *Socialis-Revista Latinoamericana de Política Social*, N° 4, abril (Rosario, UBA, UNR, FLACSO).
- _____ 1999 *La cobertura del sistema previsional: Un nuevo desafío*, documento presentado en las “IV Jornadas de la Asociación de Estudios de la Población Argentina” (Resistencia, Chaco, AEPA).
- INDEC, 1995 *Situación y evolución social*, Síntesis N° 3 (Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos).
- _____ varios años *INDEC Informa* (Buenos Aires, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos).
- ITDT, 1999 “Proyecto de indicadores de control previsional: Informe final de población obligada y tratamientos preferenciales de aportes y contribuciones patronales” (Buenos Aires, SAFJP-Instituto Torcuato Di Tella).
- MEOSP, varios años *Informe Económico* (Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Programación Económica).
- MTSS, 1997 *Boletines de Estadísticas Laborales* (Buenos Aires, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), 2° semestre 1996.
- _____ 1998 *Panorama de la Seguridad Social* (Buenos Aires, Secretaría de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), 4° trimestre 1997.
- _____ 1999 *Indicadores de coyuntura laboral* (Buenos Aires, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), diciembre de 1998.

- Pok, C. 1999 *La medición del mercado de trabajo: Desafíos del nuevo escenario*, documento presentado en las “IV Jornadas de la Asociación de Estudios de la Población Argentina” (Resistencia, Chaco, AEPA).
- Roca, E.E.; Moreno, J.M. 2000 *El trabajo no registrado y la exclusión de la seguridad social* (Buenos Aires).
- Rofman, R. 2000 *The pension system in Argentina six years after the reform*, Social Protection Discussion Paper N° 15 (Washington D.C., The World Bank).
- SAFJP, 1999 *Memoria Trimestral 22* (Buenos Aires, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones).
- Wainerman, C. 1999 *Familias reales y familias estadísticas*, documento presentado en las “IV Jornadas de la Asociación de Estudios de la Población Argentina” (Resistencia, Chaco, AEPA).

ASPECTOS SOCIALES DE LA PREVISIÓN EN BRASIL: EL DESAFÍO DE AUMENTAR LA COBERTURA¹

VINICIUS C. PINHEIRO*

INTRODUCCIÓN

Este capítulo se refiere a los aspectos sociales del sistema previsional brasileño, destacando la importancia de los beneficios previsionales en la conservación del ingreso y el combate a la pobreza entre las personas mayores; se hace asimismo un análisis de los factores que determinan la cobertura de la previsión social.

Se sostiene que la ampliación de la cobertura es el principal desafío a corto plazo para el desarrollo del sistema previsional nacional, y un prerequisite para la continuidad de la política de conservación del ingreso de las personas de edad avanzada. El aumento de la cobertura debe ser objeto de una política específica que combine modificaciones legislativas con flexibilidad de las reglas y creación de estímulos para la afiliación al sistema, medidas de simplificación administrativa y fiscalización, junto con campañas de información y toma de conciencia realizadas a través de la sociedad organizada.

Un reciente estudio de la Organización Internacional del Trabajo (Gillion y otros, 2000) reveló que más de la mitad de la fuerza de trabajo

* Secretario de Previsión Social del Ministerio de Previsión y Asistencia Social del Brasil – MPAS.

1 Este artículo fue publicado previamente en idioma portugués en *Socialis Revista Latinoamericana de Política Social*, N° 4, abril 2001.

mundial y sus dependientes no están protegidos por ningún tipo de sistema de seguridad social. Esto significa que en el futuro ese contingente podrá presionar para aumentar el gasto público destinado a programas asistenciales, o se verá reducido el ingreso medio per cápita de sus familias.

La explosión de esta bomba social se potencia aún más en el contexto del aumento de la longevidad y la disminución de las tasas de fecundidad, lo cual se traduce en un incremento de la participación de las personas mayores en la población total. En Brasil, la proporción de la población mayor de 60 años aumentó de 4% en 1940 a 9.05% en 1999. De acuerdo con las estimaciones de Camarano y otros (1999), esta proporción alcanzará a 15% el año 2020.

El proceso de envejecimiento de la población redunda en un deterioro progresivo de la razón de dependencia entre la población de edad avanzada (más de 60 años) y la población de 15-59 años. Mientras en los últimos 40 años este indicador presentó un crecimiento de 3.5 puntos porcentuales, las estimativas para los próximos 20 años indican un aumento acelerado de 8 puntos porcentuales. En 2020, la población mayor de 60 años será equivalente al 20.3% de la población entre 15 y 59 años.

El aumento de las restricciones a la actuación del Estado en la implementación de políticas públicas debido al proceso de globalización contribuye a agravar este cuadro. Tanzi (2000) sostiene que la globalización, junto con reducir la capacidad tributaria de los Estados, aumenta la demanda de inversiones en educación, investigación e infraestructura, áreas que contribuyen al incremento de las ventajas comparativas de los países en el mercado mundial. Así, los gastos previsionales deben permanecer comprimidos entre la necesidad de aumentar el gasto en otras áreas y las limitaciones para incrementar el ingreso (Tanzi, 2000).

Las restricciones para aumentar la recaudación tienen un efecto importante en el futuro de la previsión en el Brasil ya que, históricamente, los ajustes entre ingreso y gasto se han hecho sobre todo a través de un incremento en los porcentajes de contribución. Desde el inicio de la organización del sistema previsional, la cuota pagada por las empresas aumentó de 3.5%, en 1938, al actual 20% sobre el total de la planilla salarial. Este incremento se produjo en medio de un proceso de desarrollo de la sustitución de importaciones, con una economía relativamente cerrada, organizada en estructuras oligopólicas, donde los costos del aumento del precio de la mano de obra se cargaban a los precios, siendo

así pagados por toda la sociedad. Con la apertura económica, los elevados incrementos de la contribución constituyen una traba para el aumento de la competitividad de las empresas formalizadas en los mercados interno y externo. Las altas tasas de contribución también condicionan el aumento de la informalidad, la evasión y la disminución de la cobertura.

Respecto al tema de la cobertura previsional a nivel mundial, la situación es más dramática en el África subsahariana y en el sur de Asia, donde se estima que sólo entre 5 y 10% de la población ocupada contribuye para la previsión. Por otra parte, en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) la cobertura es superior al 90%. En los países latinoamericanos, el nivel de cobertura oscila entre 69% en Uruguay y 15% en Nicaragua (Gillion y otros, 2000). Brasil presenta un nivel de cobertura de 39.9%, algo superior al de México y Ecuador (36%), pero inferior al de Argentina (53.3%).

Cuadro 1

AMÉRICA LATINA: COBERTURA PREVISIONAL EN RELACIÓN CON LA POBLACIÓN OCUPADA

País	Año de referencia	Cobertura (%)
Argentina	1996	53.3
Brasil ^a	1999	39.9
Uruguay	1992	69.0
México	1992	36.0
Bolivia	1992	46.7
Nicaragua	1992	15.3
Ecuador	1996	36.9

Fuente: Gillion y otros (2000), pág. 679.

Nota:

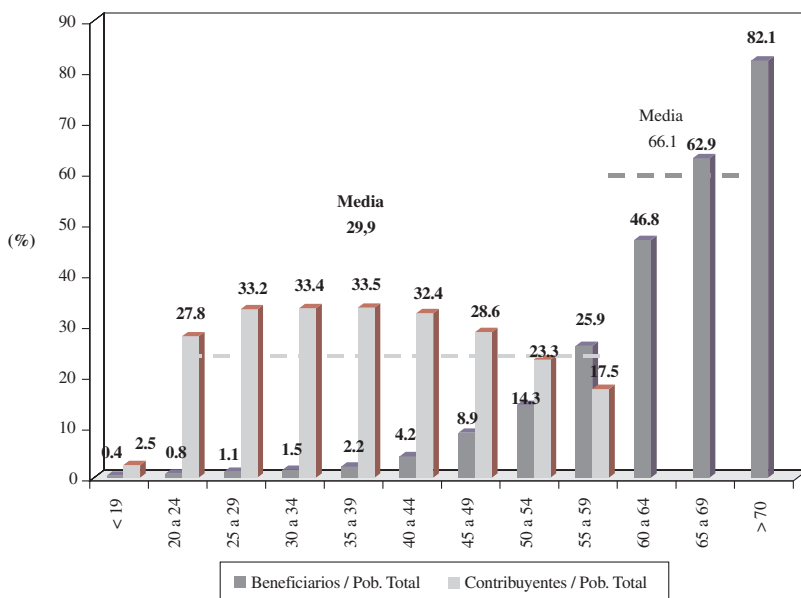
^a PNAD, 1998 - IBGE.

Por otra parte, si bien la relación entre contribuyentes y población ocupada es relativamente baja en el Brasil, la relación entre beneficiarios y población mayor se puede considerar elevada, ya que cerca del 66.1% de la población residente en el país, mayor de 60 años, recibe

algún tipo de beneficio de Previsión Social, excluyéndose de este porcentaje los regímenes de previsión de los empleados públicos. A medida que la población envejece, aumenta esta relación: 82.1% de los mayores de 70 años recibe beneficios previsionales. Aunque la proporción de beneficiarios es elevada, la relación entre el número de contribuyentes de 20-59 años y la población residente en Brasil es muy baja: alrededor de 30% (ver gráfico 1).

Gráfico 1

BENEFICIARIOS Y CONTRIBUYENTES EN RELACIÓN A LA
POBLACIÓN TOTAL, POR EDAD



Fuente: PNAD 98, AEPS 98, Secretaría de Previsión Social/MPAS.

Nota: Los datos de beneficiarios no incluyen pensionados, por no disponerse de estos datos por edad. Por ello, los valores están subestimados.

La elevada proporción de beneficiarios en relación a la población mayor es un resultado recientemente verificado, sobre todo a partir de la década de 1990 y, como se analizará más adelante, es extremadamente

importante para la conservación del ingreso de los adultos mayores y el combate a la pobreza. Sin embargo, se trata de un resultado claramente insostenible en el largo plazo debido a la baja cobertura en relación a los contribuyentes.

Esta evidencia muestra que es necesario ampliar la cobertura del sistema previsional para que la previsión social pueda continuar con sus políticas sociales de protección al adulto mayor y de combate a la pobreza.

1. EL ROL SOCIAL DE LA PREVISIÓN

El Régimen General de Previsión Social experimentó un proceso de ampliación de la cobertura en el período posterior a la promulgación de la Constitución de 1988, sobre todo debido a la incorporación al sistema de beneficios para los trabajadores rurales que viven en régimen de economía familiar sin la suficiente contraparte contributiva.

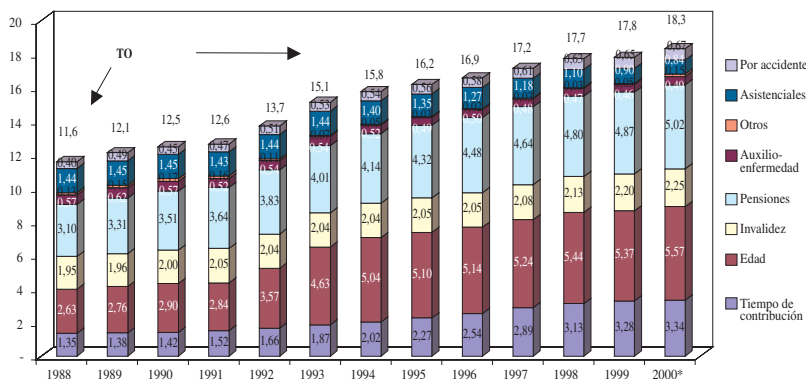
De acuerdo al gráfico 2, se observa que el número de beneficios pagados por la Previsión Social aumentó de 11.6 millones en 1988 a 18.3 millones en 2000, lo que representa un incremento del 58.1% en el período. Los beneficios que más contribuyeron para este resultado fueron las jubilaciones por tiempo de contribución y por edad, que representaron un aumento del 146.7% y 111.6%, respectivamente.

En el año 2000, el Régimen General de Previsión Social pagó 18.3 millones de beneficios, en circunstancias de que el monto gastado fue de R\$ 65.1 billones (ver el cuadro 2). Entre estos beneficios, las que más se destacaron en términos del número de beneficiarios fueron las jubilaciones por edad, con cerca de 5.6 millones de beneficios pagados al mes, de los cuales 71.4% se destinó a los trabajadores rurales. Luego aparecen las pensiones por muerte, con cerca de 5 millones de beneficios pagados al mes; las jubilaciones por tiempo de contribución, con 3.3 millones; las jubilaciones por invalidez, con 2.2 millones, y las rentas y pensiones mensuales vitalicias, con 0.8 millones de beneficios mensuales.

La jubilación por edad es el beneficio que se concede mediante la comprobación de la edad mínima de 65 y 60 años para hombres y mujeres, respectivamente, con una reducción de cinco años en el caso de los trabajadores rurales, y comprobación de 15 años de contribución. En Brasil, la jubilación por edad se dirige básicamente a la población con

Gráfico 2

EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD DE BENEFICIOS OTORGADOS POR
LA PREVISIÓN SOCIAL
(diciembre de cada año)



Fuente: AEPS, Suplemento Histórico, AEPS 98, Secretaría de Previsión Social/MPAS.

*Noviembre de 2000.

Nota: de 1996 a 2000, excluyendo LOAS (Ley Orgánica de Asistencia Social).

condiciones más precarias de formalización laboral, o sea, a aquella sujeta a alta rotación, que contribuye esporádicamente para el sistema y termina no teniendo una trayectoria de ingresos estable. Este beneficio favorece principalmente a la población con menores ingresos o en estrecha relación con las peores condiciones de formalización laboral. La jubilación por edad es también el principal beneficio que se concede en la zona rural, lo que la mayoría de las veces se produce gracias a la flexibilidad legal, con baja e incluso ninguna contribución previa por parte del beneficiario. Este cuadro de ampliación del beneficio en el campo perduró durante los primeros años de la década de 1990, mientras que en la actualidad su concesión está sufriendo controles más rigurosos.

A su vez, las rentas y pensiones mensuales vitalicias son beneficios costeados por empleados y empleadores, pero con carácter asistencial. La concesión de estos beneficios desapareció a finales de 1995, reemplazándose por la protección asistencial costead por el Tesoro Nacional. Todavía quedan 838 mil beneficios destinados a asegurados

Cuadro 2

CANTIDAD DE BENEFICIOS EMITIDOS Y GASTO ANUAL DE LA PREVISIÓN
POR TIPO DE BENEFICIO, 2000^a

Tipo de beneficio	Cantidad-miles Situación en Nov./00	% del total	Gasto acumulado R\$ billones de Dic./00	% del total
Jubilación por edad	5 571	30.2	12.6	19.3
Jubilación por invalidez	2 247	12.4	6.0	9.2
Jubilación por tiempo de contribución	3 338	18.4	25.7	39.5
Pensiones por muerte	5 017	27.4	14.7	22.6
Por accidente	667	3.7	2.5	3.8
Renta y pensión mensual vitalicia	838	5.1	2.1	3.2
Otros	639	2.9	1.6	2.4
Total	18 317	100.0	65.1	100.0

Fuente: Boletim Estatístico da Previdência Social - enero a noviembre de 2000, Secretaría de Previsión Social/MPAS.

Nota:

^a Los datos no incluyen los beneficios de la Ley Orgánica de Asistencia Social - LOAS.

que contribuyeron con montos reducidos. Estos beneficios se crearon en el pasado debido a los bajos ingresos de los asegurados del Régimen General.

De este modo, se puede afirmar que los beneficios concedidos por el Régimen General de Previsión Social brasileño tienen, en muchos casos, naturaleza asistencial, destacándose las jubilaciones por edad en el área rural y las rentas y pensiones mensuales vitalicias, que representan el 26.6% de los beneficios emitidos y costeados por la Previsión Social.

La importancia social de la renta transferida por el sistema previsional puede comprobarse a través de datos que comparan las familias según la presencia o no de adultos mayores. De acuerdo con la investigación presentada por Camarano y otros (2000), las familias con adultos mayores presentan, en promedio, un ingreso 14.5% más alto que aquéllas sin adultos mayores (ver el cuadro 3). Además, en las familias con adultos mayores, la edad media del jefe de familia es de 66 años, o sea, es el adulto mayor el principal responsable de la manutención del

ingreso familiar. Esta posición hace que sean menos las personas que deban trabajar (Camarano y otros, 2000).

Lo anterior demuestra que, debido a las condiciones adversas, con bajos indicadores de crecimiento de la economía brasileña, así como por las profundas modificaciones en el mercado laboral, en especial el aumento de la informalidad, las transferencias de recursos previsionales vinieron a desempeñar un papel fundamental como garantía de ingreso tanto para el beneficiario como para todo el complejo social que lo rodea.

Cuadro 3

CARACTERIZACIÓN DE LAS FAMILIAS CON Y SIN ADULTOS MAYORES, 1998

	Con adultos mayores	Sin adultos mayores
Composición porcentual (%)	23.3	76.7
Ingreso medio per cápita (R\$)	352.79	307.20
Edad media del jefe (años)	66	39
Número de personas que trabajan	1.55	1.60

Fuente: IBGE, PNAD-1998, IPEA.

Nota: Adultos mayores: Población con más de 60 años.

Según el cuadro 4, son realmente los adultos mayores quienes elevan el ingreso de sus familias. En promedio, el ingreso de los adultos de edad avanzada corresponde al 66.9% del ingreso familiar. En esas familias, los jefes son responsables por cerca de 75.2% del ingreso total. Ese porcentaje es aún más elevado en las áreas rurales, donde los adultos mayores jefes de familia contribuyen con el 81.7% del ingreso familiar.

Por último, en el cuadro 5 se muestra que el ingreso de los adultos mayores procede sobre todo de jubilaciones y pensiones. En el área urbana, en promedio, 63.9% de los ingresos de los adultos mayores masculinos y 79.3% de los ingresos de las mujeres de edad avanzada son transferencias previsionales, en tanto que para las mujeres las pensiones representan el 34.9% de sus ingresos. En el área rural, el 87.4% del ingreso de las mujeres de edad avanzada se origina en la previsión.

Cuadro 4

PARTICIPACIÓN DEL INGRESO DE LOS ADULTOS MAYORES EN EL
INGRESO TOTAL DE SUS FAMILIAS, 1998
(porcentajes)

	Urbano	Rural	Total
Familias con algún adulto mayor	64.9	74.8	66.9
Familias con jefe adulto mayor	73.5	81.7	75.2

Fuente: IBGE, PNAD-98, IPEA.

Cuadro 5

FUENTES DE LOS INGRESOS DE LOS ADULTOS MAYORES, 1987
(porcentajes)

	Urbano		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Previsión	60.3	79.3	55.4	87.4
Jubilación	59.0	44.4	54.5	69.8
Pensión	1.3	34.9	1.0	17.6
Trabajo	29.3	10.9	40.1	9.3
Otros	10.4	9.8	4.5	3.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: IBGE, PNAD-98, IPEA.

La participación de los beneficios previsionales en el ingreso del hogar aumenta en la medida en que éste disminuye, evidenciando aún más la importancia que tiene la previsión social en el mantenimiento de los ingresos de la población más pobre. En un estudio de Delgado y Cardoso (1999) se señala que en el área rural de la región sur brasileña, donde el nivel de pobreza es muy inferior al existente en la región norte y noreste, en las familias con ingreso igual o inferior a dos salarios

mínimos más del 90% del ingreso está constituido por beneficios previsionales (ver el cuadro 6). Se debe señalar que entre los ingresos equivalentes a 3-5 salarios mínimos, donde hay mayor concentración de hogares (23.1%), cerca de la mitad del ingreso procede del sistema previsional. Los datos indican, pues, que la función social de la previsión se desempeña independientemente de la ubicación geográfica de la familia (Delgado y Cardoso, 1999).

Cuadro 6

COMPOSICIÓN DEL INGRESO DEL HOGAR POR SALARIO MÍNIMO.
SECTOR RURAL DE LA REGIÓN SUR, 1997

Ingreso del hogar	Porcentaje de hogares	Origen del ingreso	
		Beneficios previsionales (%)	Ingreso del trabajo principal (%)
de 0.01 a 1 salario mín.	11.0	100.0	0.0
de 1.01 a 2 sal. mín.	24.1	90.0	8.2
de 2.01 a 3 sal. mín.	20.8	69.2	25.9
de 3.01 a 5 sal. mín.	23.1	48.5	44.7
de 5.01 a 10 sal. mín.	15.7	30.8	61.3
Más de 10 sal. mín.	5.3	10.3	81.7
Total	100.0	41.5	52.0

Fuente: Pesquisa de Avaliação Socioeconômica e Regional da Previdência Rural - Fase II, IPEA.

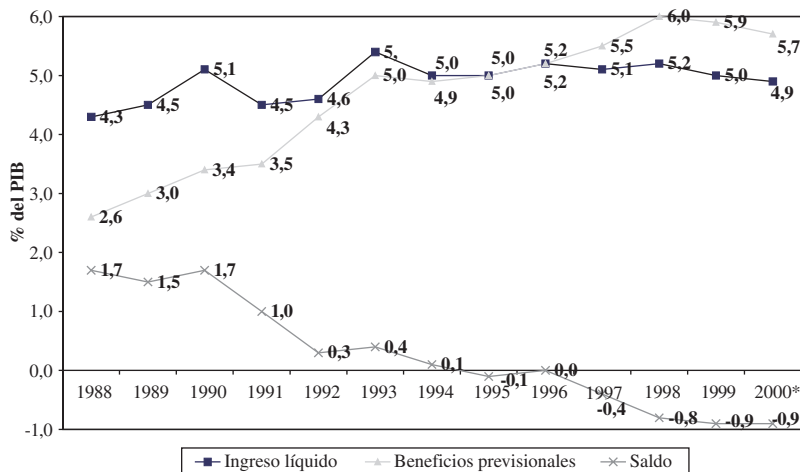
De lo anterior se desprende que los beneficios previsionales representan un importante papel social, con impacto en el combate a la pobreza y mejoramiento en la distribución del ingreso entre distintos grupos sociales. De hecho, como lo demuestran Paes de Barros y otros (1999) con base en datos de PNAD de 1997, la incidencia de la pobreza es menor entre las personas de edad avanzada. Con la adopción de un criterio de líneas regionales para la pobreza, con ingresos de hogar per cápita que oscilan entre R\$ 75.1 y R\$ 115.2, según región y situación del

hogar, los autores verificaron que, aunque el 37% de la población brasileña está en situación de pobreza, sólo el 23% de los adultos mayores son pobres. Ese resultado es producto del ingreso de este grupo de edad, pues si no percibiera un ingreso, el nivel de pobreza de este grupo aumentaría a 72% (Paes de Barros, Mendonça y Santos, 1999). Esta evidencia caracteriza una situación diametralmente opuesta a la de la mayoría de los demás países latinoamericanos, donde los niveles de pobreza son más elevados entre los adultos mayores.

Los datos muestran que la previsión social brasileña protege a gran parte de la población de edad avanzada, en especial a la de ingresos más bajos. Sin embargo, aunque la proporción de adultos mayores que se benefician de la previsión social es elevada, la proporción de personas activas que contribuyen al sistema de previsión es reducida, según lo muestra el gráfico 3.

Gráfico 3

INGRESOS Y GASTOS POR BENEFICIOS PREVISIONALES
EN RELACIÓN CON EL PIB



Fuente: INSS, Secretaría de Previsión Social/MPAS.

Nota:

* 2000, proyección.

Por cierto, todo este esfuerzo social tiene un costo elevado que se traduce en el deterioro de los fondos previsionales. En el gráfico 3 se muestra la evolución de los ingresos y gastos de Previsión Social en relación al PIB, comprobándose que durante el decenio de 1990 el ingreso se mantuvo entre el 4.5 % y 5% del PIB. Por el contrario, los gastos por beneficios previsionales se duplicaron en relación al PIB brasileño, aumentando de 2.6% en 1988 a 5.7% en 2000. Su resultado fue el deterioro de los fondos previsionales en el período, que pasaron de un superávit de 1.7% del PIB a un déficit correspondiente a 0.9% del PIB.

2. EL DESAFÍO DE LA AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA²

Según datos de la Investigación Nacional por Muestra de Hogares (PNAD) de 1999, en el sector privado existen 40.2 millones de personas que no están cubiertas por el sistema de previsión social, lo cual corresponde a 60% de la población ocupada en el sector privado. En el futuro, si no ha acumulado ingresos, ese contingente dependerá de beneficios asistenciales, con un peso sobre toda la sociedad, o tendrá que vivir a costa de su familia. Aun en la actualidad, si el trabajador no está afiliado al sistema previsional, la pérdida temporal o permanente de la capacidad para trabajar debido a accidentes y enfermedades, o incluso por fallecimiento, puede ser fatal para él y su familia debido a la ausencia de garantías de reposición del ingreso para sí y sus dependientes. También es importante recordar los casos de maternidad, en que la previsión paga cuatro meses de salario a la mujer para que permanezca en casa cuidando al recién nacido.

De acuerdo a la OIT, los sectores tradicionalmente excluidos de la protección del sistema de seguridad social en el mundo son sobre todo los trabajadores agrícolas, los independientes y los domésticos, además de los trabajadores asalariados informales. Las principales causas de esta exclusión son la insuficiencia de ingresos, las restricciones legales que limitan la cobertura a los trabajadores asalariados, los problemas

2 Esta sección se basa en Pinheiro y Miranda (2000).

administrativos que dificultan el registro de los trabajadores y los incentivos y acuerdos entre patrones y empleados.

En el cuadro 7 se muestra que en Brasil la cobertura es extremadamente baja, sobre todo entre los trabajadores independientes, donde 8.4 de cada 10 trabajadores no contribuyen al sistema previsional. En esta categoría se encuentran 14 millones de excluidos. La situación también es grave entre los trabajadores domésticos, de los cuales 72.9% no tiene seguro social. En relación a los empleados, cabe destacar los que carecen de contrato legal de trabajo. Estos son 11.3 millones de empleados cuyos patrones se encuentran en una situación ilegal al reducir la cobertura para los empleados al 64.7%. El total de empleadores que no contribuyen es de aproximadamente 40%.

Cuadro 7

CONTRIBUYENTES/NO CONTRIBUYENTES POR SITUACIÓN OCUPACIONAL.
POBLACIÓN OCUPADA PRIVADA (EXCLUYE MILITARES
Y FUNCIONARIOS PÚBLICOS), 1999

Situación ocupacional	Contribuyentes (A)	No contribuyentes (B)	Total (C)	Porcentaje de cobertura (A) / (C)
Empleados	20 756 419	11 315 080	32 071 499	64.72
Empleados con contrato	19 648 963	-	19 648 963	100.00
Empleados sin contrato	1 107 456	11 315 080	12 422 536	8.91
Trabajador doméstico	1 445 331	3 888 949	5 334 280	27.10
Trabajador doméstico con contrato	1 335 300	-	1 335 300	100.00
Trabajador doméstico sin contrato	110 031	3 888 949	3 998 980	2.75
Por cuenta propia	2 642 052	13 971 120	16 613 172	15.90
Empleador	1 759 273	1 162 321	2 921 594	60.22
Trab. en la producción y la construcción para propio consumo	12 343	3 307 205	3 319 548	0.37
No remunerados	105 472	6 571 351	6 676 823	1.58
Total	26 720 890	40 216 026	66 936 916	39.92

Fuente: IBGE - PNAD/99, Secretaría de Previsión Social/MPAS.

El principal factor que explica la no contribución es la insuficiencia de ingresos. Cerca del 25% de los no contribuyentes son personas que, aunque están ocupadas, no reciben ningún tipo de ingresos, careciendo de recursos para destinarlos a un seguro social. Además de los que carecen de ingresos, hay un 24.4% más que no contribuye porque recibe menos de un salario mínimo como remuneración. De ello se desprende que cerca del 49.4% del contingente de los no contribuyentes, o sea, 19.8 millones de personas, no contribuyen simplemente porque no tienen recursos. Estos son los potenciales beneficiarios de los programas de asistencia social enfocados hacia el combate a la pobreza. La inclusión de este contingente en el sistema previsional depende sobre todo del crecimiento económico, con generación de empleos formales.

También es importante destacar el contingente de trabajadores que no contribuyen debido a su condición de trabajadores precoces, ya que la legislación brasileña autoriza el trabajo, y por ende la filiación al sistema previsional, sólo a partir de los 14 años en calidad de aprendiz y desde los 16 años como trabajador. Cerca de 6% de los trabajadores no contribuyentes tiene entre 10 y 14 años, lo cual constituye un problema para los programas de erradicación del trabajo infantil. Además, cerca del 9% de la población no contribuyente tiene más de 60 años. En esta edad, cerca del 82% de la población ocupada no contribuye y es muy difícil lograr que lo haga dadas las dificultades de la población de edad avanzada para reunir las condiciones de elegibilidad debido a las carencias y al tiempo mínimo de contribución.

Considerando un concepto restringido de población ocupada, donde se excluyen los menores de 15 años y los que ganan menos de un salario mínimo, se logra un potencial de contribuyentes a la previsión social que se puede incorporar a través de políticas de concientización, creación de incentivos y fiscalización. En este contingente, la cobertura previsional se eleva al 57.41%, o sea, la proporción de no contribuyentes se reduce al 42.6%, contra el 60% si se considera la población ocupada total.

Los datos referentes a la población ocupada restringida indican que la mayor cobertura se da entre los trabajadores empleados: 72.9% (ver el cuadro 8). Si bien es la posición en la cual la cobertura es la más elevada, preocupa el hecho de que, de los 27.5 millones de empleados, 8.5 millones son trabajadores cuyos empleadores no otorgan contratos legales de trabajo.

La mayoría de los trabajadores domésticos no contribuye al sistema previsional. De los 3.3 millones de trabajadores en esta situación, 2.1 millones (63.8%) no poseen contrato legal. La informalidad laboral da como resultado un número reducido de contribuyentes. Entre los trabajadores domésticos sin contrato, sólo el 4.6% contribuye al sistema previsional.

Cuadro 8

CONTRIBUYENTES/NO CONTRIBUYENTES POR SITUACIÓN OCUPACIONAL.
POBLACIÓN OCUPADA PRIVADA RESTRINGIDA, 1999^a

Situación ocupacional	Contribuyentes (A)	No contribuyentes (B)	Total (C)	Porcentaje de cobertura (A) / (C)
Empleados	20 047 593	7 450 992	27 498 585	72.90
Empleados con contrato	19 030 854		19 030 854	100.00
Empleados sin contrato	1 016 739	7 450 992	8 467 731	12.01
Trabajadores domésticos	1 340 790	1 962 804	3 303 594	40.59
Trabajador doméstico con contrato	1 246 269		1 246 269	100.00
Trabajador doméstico sin contrato	94 521	1 962 804	2 057 325	4.59
Trabajador por cuenta propia	2 378 120	8 468 627	10 846 747	21.92
Empleador	1 624 894	948 281	2 573 175	63.15
No remunerados ^b	4 504	10 147	14 651	30.74
Total	25 395 901	18 840 851	44 236 752	57.41

Fuente: PNAD 99, SPS/MPAS.

Notas:

^a Excluye a militares y funcionarios públicos, trabajadores sin alguna fuente de ingreso, los que ganan menos de un salario mínimo y trabajadores menores de 15 y mayores de 59 años.

^b Son trabajadores que no reciben utilidades por su trabajo, pero tienen otras fuentes de ingreso.

Es importante recordar que los patrones de los empleados sin contrato legal, incluyendo los domésticos, están en situación ilegal. Como la responsabilidad es del empleador, la Previsión Social garantiza a los empleados el derecho a solicitar el beneficio en el futuro, una vez que se comprueba la duración de sus servicios. Con el propósito de evitar que

se conceda el beneficio sin una contraparte de contribución, la Previsión Social debe fiscalizar permanentemente a los empleadores y sus empresas. Para reforzar estas acciones, entró en vigencia desde julio de 2000 la Ley de Crímenes contra Previsión Social. Uno de los incentivos para la informalidad laboral reside en la posibilidad de que patrones y empleados pacten no formalizar la relación a cambio de que el empleado, a corto plazo, tenga una remuneración superior. Sin embargo, el empleado puede posteriormente exigir sus derechos ante la Justicia del Trabajo. Cuando esto sucede, en la mayoría de los casos, el litigio se resuelve por conciliación, con lo que normalmente se produce una disminución de la cifra reclamada inicialmente.

Conviene poner de relieve que, para desincentivar este tipo de acuerdos, se implementó, con la Enmienda Constitucional N° 20 de diciembre de 1998, la competencia de la Justicia del Trabajo para exigir de oficio, tras un fallo o sentencia, el pago de las contribuciones sociales o los acuerdos que deberán hacerse cumplir. Así, si el empleado sin contrato legal comprueba su relación laboral ante la Justicia del Trabajo, automáticamente el empleador será condenado a pagar las contribuciones sociales.

Entre los empleadores, el índice de cobertura es del 63.1%. De los 2.6 millones de personas que ejercen esta ocupación, 950 000 están excluidas de la protección previsional. Considerando que entre los empleadores el nivel de ingreso es más elevado y que el sistema es de fácil acceso, son muchos los empleadores sin cobertura cuyas razones para evadir el sistema deben investigarse.

Según datos de la PNAD (1999), los trabajadores por cuenta propia representan el 24.5% de las personas ocupadas. El elevado número de trabajadores en este sector es el resultado de modificaciones en el mercado laboral, con un aumento en el sector de servicios y de mano de obra independiente. En este sector se realiza una cobertura muy reducida: 21.9%. Aunque para los trabajadores autónomos la afiliación al sistema previsional es obligatoria, la inscripción se produce por iniciativa del propio trabajador y no a través del empleador. En este caso, no existen medios eficaces de fiscalización de las contribuciones.

Estos resultados son preocupantes al analizar las modificaciones estructurales del mercado de trabajo que se produjeron en la década de 1990, con un aumento de la participación de los trabajadores por cuenta

propia y la reducción de este indicador entre los empleados con contrato legal de trabajo.

Al analizar los datos referentes a las regiones metropolitanas, que concentran más del 60% de la recaudación previsional, se observa que la proporción de empleados sin contrato de trabajo y de trabajadores por cuenta propia en la población ocupada aumentó de manera constante desde 1991 hasta 2000. Durante este período se produjo un incremento del 33% en la participación de los empleados sin contrato y del 16% entre los trabajadores por cuenta propia. La participación de los empleadores se elevó también, alcanzando en el período analizado un aumento de 3%.

En 1991, los empleados sin contrato representaban el 20.8% de la población ocupada, como se puede observar en el gráfico 4. En 2000, la participación aumentó a 27.6%. Entre los trabajadores por cuenta propia, la participación pasó de 20.1 a 23.3%, y la de los empleadores de 4.4 a 4.6%.

Los empleados con contrato presentaron una participación decreciente a lo largo de todo el período analizado. Mientras en 1991 su participación era del 53.7%, en 2000 cayó a 43.5%, o sea, experimentó una reducción de 19%.

Gráfico 4

EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL MERCADO DE TRABAJO



Fuente: IBGE, Pesquisa Mensal de Emprego, Secretaria de Previsão Social/MPAS.

Nota:

^a Promedio de enero a septiembre de 2000.

Para tratar de adaptar el sistema a estas modificaciones en la estructura de las situaciones ocupacionales, en noviembre de 1999 se desarrolló una serie de medidas tendientes a la creación de incentivos para que los trabajadores autónomos se afiliaran al sistema previsional. Entre ellas, destacan las siguientes:

- i) Ampliación del acceso al salario-maternidad o asignación maternal. Este beneficio se entregaba sólo a las aseguradas empleadas, las trabajadoras temporales, las empleadas domésticas y las aseguradas especiales. La nueva legislación extendió este beneficio a las trabajadoras autónomas, las empresarias y las profesionales, beneficiando así a todas las aseguradas de Previsión Social. Según datos de la PNAD (1997) esta medida deberá constituir un estímulo para la afiliación de cerca de 2.5 millones adicionales de trabajadoras autónomas en edad fértil que aún no contribuyen en el sistema previsional.
- ii) Eliminación de la escala de sueldo base: El anterior sistema de contribución obligaba a los trabajadores autónomos a cumplir con diferentes instancias de contribución a fin de terminar con la típica modalidad de subdeclarar rentas durante la vida activa y contribuir con el máximo sólo en el período importante para el cálculo del beneficio que, de acuerdo con la regla anterior, consideraba los últimos tres años. La extensión del período de tiempo de contribución utilizado para el cálculo del beneficio hizo que la escala fuese en cierta forma superflua, ya que cualquier subdeclaración de ingresos sujetos a contribución influye de manera directamente proporcional sobre el valor del beneficio futuro del asegurado. Con esta medida, hay mayor flexibilidad y se simplifican las reglas de contribución.
- iii) Reducción de las contribuciones de los trabajadores independientes que prestan servicios a empresas: Se implementó la posibilidad de una compensación (equivalente a 9 puntos porcentuales) de la contribución de la empresa por el contribuyente individual al momento de recaudar su contribución, dándole el mismo trato que se da al asegurado empleado (contribución de 8% a 11%). Esta medida se agrega a la proposición de igualar las contribuciones de la empresa, produciendo una carga contributiva agregada similar para asegurados y empresa, según las diversas modalidades de contratación. El referido mecanismo de compensación evita también fraudes en el sistema, ya que el contribuyente individual se transforma en fiscal de las contribuciones de la empresa debido a la necesidad de comprobarlas para obtener la

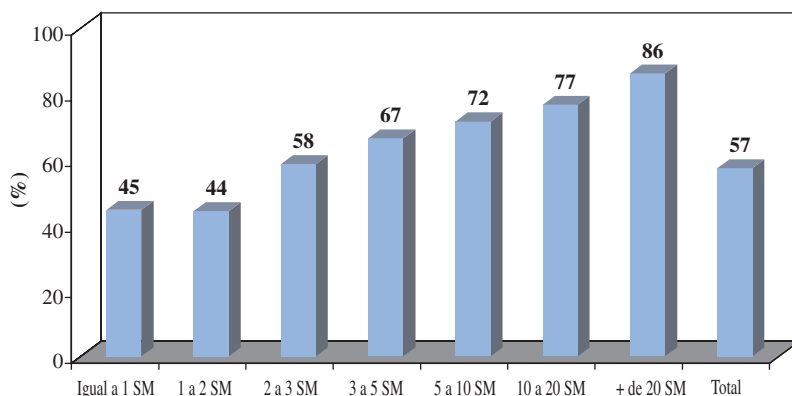
reducción en su propia contribución. Además, existe el incentivo a la formalización del vínculo entre contribuyente individual y empresa, porque la prestación de servicios a empresas implica una reducción de la carga contributiva para el contribuyente individual.

- iv) Reducción de las multas por indemnización de tiempo de servicio vencido: Los intereses por mora se limitaron en 0.5% al mes para los contribuyentes individuales que regularizaran sus contribuciones anteriores a abril de 1995, evitándose cifras demasiado elevadas ya que inciden sobre los valores actualizados. Ello constituyó otra medida destinada a atraer a los contribuyentes individuales, ampliando la tasa de cobertura de la Previsión Social.

La evolución de la estructura del mercado laboral es importante para explicar la cobertura, pero el ingreso continúa siendo la principal variable explicativa, incluso en relación a la población ocupada restringida. Como se muestra en el gráfico 5, mientras mayor es el ingreso, mayor es la proporción de contribuyentes. Entre quienes reciben un sueldo mínimo, la cobertura es de sólo 45%, mientras que entre quienes reciben un ingreso superior a 20 salarios mínimos, la cobertura llega al 86%.

Gráfico 5

COBERTURA DE PREVISIÓN SOCIAL POR TRAMO DE INGRESO
EN TÉRMINOS DE SALARIOS MÍNIMOS
POBLACIÓN OCUPADA RESTRINGIDA, 1999



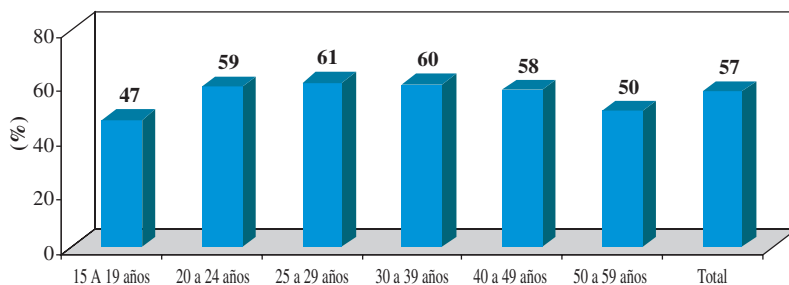
Fuente: IBGE-PNAD/99, Secretaría de Previsión Social/MPAS.

La baja cobertura para los trabajadores que ganan entre 1 y 2 sueldos mínimos también puede explicarse por la posibilidad que tiene este contingente de tener acceso en el futuro a beneficios asistenciales, los que no exigen una contraparte contributiva y cuyo valor mínimo es el mismo del beneficio previsional. El beneficio asistencial se entrega a los mayores de 67 años que comprueben condiciones de indigencia (renta per cápita por hogar inferior a la cuarta parte del sueldo mínimo).

En el gráfico 6 se observa que la edad influye en la contribución previsional sólo en los casos extremos. Mientras que para los grupos más jóvenes (15-19 años) y los más viejos (50-59 años) la cobertura es de 47% y 50%, respectivamente, en los grupos de edad de 20 a 50 años la cobertura se mantiene, en promedio, en 58.5%.

Gráfico 6

COBERTURA DE PREVISIÓN SOCIAL POR GRUPOS DE EDAD.
POBLACIÓN OCUPADA RESTRINGIDA, 1999



Fuente: IBGE-PNAD/99, Secretaría de Previsión Social/MPAS.

El análisis por actividad indica que la mayor cobertura se encuentra en el sector industrial donde, en la industria de transformación, el valor es de 77.6% y en otras actividades de este sector es de 84.9%. La industria de la construcción es una excepción pues la cobertura alcanza sólo al 34.4% (ver el cuadro 9).

En el sector agrícola se observa un índice de cobertura más reducido: 28.42%. La naturaleza de la relación laboral en el campo exige acuerdos más flexibles, capaces de adaptarse a la elevada estacionalidad

Cuadro 9

COBERTURA DE PREVISIÓN SOCIAL POR RAMA DE ACTIVIDAD.
POBLACIÓN OCUPADA RESTRINGIDA, 1999

Rama de actividad	Porcentaje de cobertura
Otras actividades industriales	81.6
Servicios sociales	79.3
Administración pública	77.2
Industria de transformación	77.0
Otras	73.3
Servicio auxiliar de la actividad económica	65.8
Transporte y comunicaciones	64.8
Comercio de mercaderías	59.4
Prestación de servicios	46.5
Industria de la construcción	32,7
Agrícola	30.9
Total	57.4

Fuente: PNAD 99/IBGE, SPS/MPAS.

y rotación del empleo. En la actualidad, en el sector rural los empleadores, tanto personas físicas como jurídicas, contribuyen con el 2.1% y 2.6% respectivamente, sobre el ingreso bruto producto de la comercialización de su producción y sus empleados deben contribuir, en general, con el 8% sobre su sueldo.

En este sector, sin embargo, es frecuente el acuerdo entre patrones y empleados, quienes aceptan no entrar al sistema previsional a cambio de aumentos salariales. Así, las empresas tienden a no declarar a sus empleados. Para estimular la formalización del trabajo en el campo el gobierno propone que el empleador rural pueda deducir de su contribución lo que sea recaudado del empleado, con lo cual debería eliminarse la práctica del acuerdo entre empleados y empleadores. Posiblemente no habrá incrementos en la recaudación, sin embargo, debería mejorar la calidad de la información de los registros.

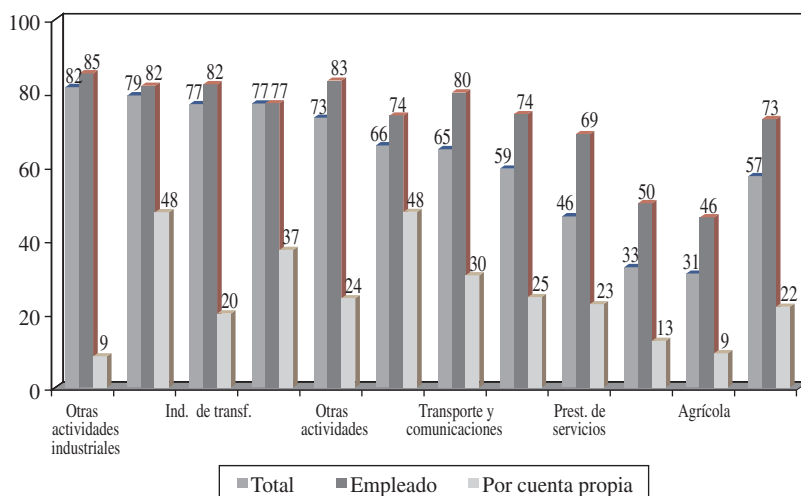
En la actividad de prestación de servicios se observa también una proporción de contribuyentes inferior a la de los no contribuyentes, del orden del 46.56%. Entre las medidas creadas para disminuir la evasión en este sector, está el procedimiento, ya vigente de la subrogación, en el que la empresa contratante de los servicios debe retener 11% del valor del comprobante de pago fiscal como contribución previsional de la empresa que entrega el servicio.

En el gráfico 7 se muestra que, independientemente de la actividad, la cobertura de los empleados siempre es muy superior a la de los trabajadores por cuenta propia. En particular, en las actividades de los sectores primario y secundario de la economía la diferencia de cobertura entre estos trabajadores es muy significativa. En el sector agrícola, mientras la tasa para los empleados es del 46%, para los trabajadores por cuenta propia es de sólo 9%. En la industria de la transformación se observa una tasa de cobertura para los empleados del 82%, frente a sólo 20% para los trabajadores por cuenta propia. En estos segmentos la tasa de cobertura de los empleados es cinco veces mayor en promedio que la de los trabajadores por cuenta propia. Ello demuestra que en estas actividades la situación ocupacional es un fuerte determinante de la no contribución en relación a otros sectores, ya que como promedio de todas las ramas de actividad la tasa de cobertura de los empleados es 3.2 veces mayor que la tasa de cobertura de los trabajadores por cuenta propia.

En el sector terciario hay una diferencia menos acentuada entre las tasas de cobertura de los empleados y los trabajadores por cuenta propia. En las actividades de prestación de servicios y comercio de mercaderías, mientras la cobertura de los empleados es de 69% y 74% respectivamente, la de los trabajadores por cuenta propia es de cerca del 23% en la prestación de servicios y del 25% en el comercio de mercaderías, o sea, la de los empleados es tres veces superior. En la administración pública y las actividades sociales la situación ocupacional no es tan determinante para explicar el nivel de cobertura, ya que la tasa de cobertura de los empleados duplica la de los trabajadores por cuenta propia.

En relación a los estados, en el gráfico 8 se observa que la tasa de cobertura del sistema varía según el perfil económico respectivo. En un primer grupo, donde la cobertura oscila entre 68% y 58%, se encuentran el Distrito Federal y los estados del sur y el sureste, excepto Espiritu Santo. Allí predominan actividades en las cuales los trabajadores tienen

Gráfico 7

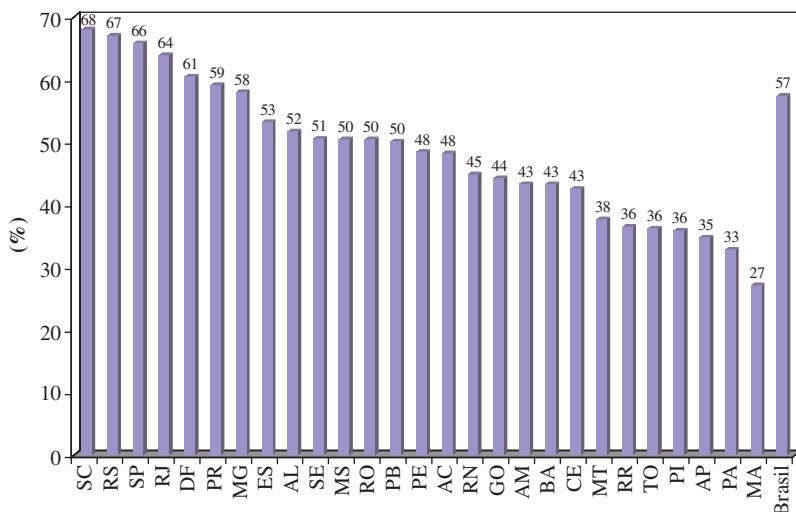
COBERTURA DE PREVISIÓN SOCIAL POR OCUPACIÓN Y ACTIVIDAD.
POBLACIÓN OCUPADA RESTRINGIDA, 1999

Fuente: IBGE-PNAD/99, Secretaría de Previsión Social/MPAS.

contrato legal. Los estados de la región norte tienen subestimados los datos de cobertura debido a la exclusión de la PNAD de la población rural. La tendencia es que estos estados presenten tasas de cobertura similares o inferiores a la de Marañón, que es de 27%. En un grupo intermedio se encuentran los estados del noreste y centro-oeste, donde la cobertura oscila entre el 36% y 50%.

El factor que ejerce la mayor influencia sobre la tasa de cobertura es el ingreso. A través de los datos presentados, quedó claro que mientras mayor es la renta del trabajador, mayor es la cobertura previsional, independientemente de las demás variables, como situación ocupacional, edad, ubicación geográfica, lugar de trabajo y actividad. La situación ocupacional también tiene fundamental importancia en la cobertura previsional. Los trabajadores por cuenta propia tienen la menor tasa de cobertura pues su inscripción en el sistema previsional depende de su propia decisión. La situación es la opuesta en el caso de los empleados, entre quienes se presenta la cobertura más alta debido a la responsabilidad de

Gráfico 8

COBERTURA DE PREVISIÓN SOCIAL POR ESTADO.
POBLACIÓN OCUPADA RESTRINGIDA, 1999

Fuente: IBGE-PNAD/99, Secretaría de Previsión Social/MPAS.

sus patrones de afiliarlos al sistema. También cabe resaltar las modificaciones del mercado laboral, que presenta un aumento de la participación de los trabajadores por cuenta propia, que entorpece la expansión de la cobertura previsional. El análisis por región indica que, en los estados del noreste y del norte están las tasas de cobertura más bajas de Brasil, producto de la actividad económica, con muchos trabajadores en el sector agrícola y también por la presencia de ingresos más bajos.

3. CONSIDERACIONES FINALES

Al contrario de lo observado en otros países latinoamericanos, en Brasil la situación socioeconómica de las personas de edad avanzada es mejor que la de los trabajadores activos. Estudios de IPEA demuestran que las familias con personas de edad avanzada presentan ingresos

medio per cápita 14.5% mayor que las familias sin adultos mayores; en general, ellos generan más del 50% de los ingresos familiares, aunque la mayor parte de sus ingresos proviene de transferencias previsionales.

Esta situación sólo ha sido posible gracias a un proceso de ampliación de la cobertura, realizado sobre todo a partir de 1988. En la actualidad, el 66.6% de la población mayor de 60 años y el 84% de la población mayor de 70 años recibe algún tipo de beneficio previsional. Por otra parte, sólo el 40.9% de la población ocupada contribuye al sistema previsional, lo que constituye una situación insostenible a mediano y largo plazo.

Este panorama tiende a agravarse debido al acelerado envejecimiento de la población y al deterioro de la razón de dependencia de los adultos mayores, que estaría alcanzando un 20.3% en 2020, así como a las modificaciones en el mercado laboral, con una disminución de los asalariados formales y el aumento de la participación de los trabajadores independientes e informales en la población ocupada.

Debido a lo anterior, se plantea el desafío de aumentar la cobertura como elemento central del debate sobre las tendencias del sistema previsional. En Brasil, la baja cobertura se explica, en gran medida, por la insuficiencia de ingresos. Cerca del 55% de los trabajadores no contribuyentes recibe menos de un salario mínimo, por lo que carece de capacidad contributiva. La insuficiencia de ingresos explica asimismo la baja cobertura entre los trabajadores que ganan hasta dos sueldos mínimos. Estos segmentos son potenciales beneficiarios de las políticas asistenciales, estando condicionadas al crecimiento económico su inclusión en el sistema previsional, con generación de empleos formales y mejor distribución del ingreso.

La situación ocupacional es el segundo elemento de influencia sobre la cobertura. El sistema previsional tiene cierta dificultad para llegar hasta los trabajadores independientes pues su afiliación al sistema depende de una actitud deliberada de inscripción que, a pesar de ser obligatoria, debe motivarse o facilitarse. En el caso de los trabajadores con contrato, la inscripción es automática y es obligación de la empresa. El aumento de la informalidad entre los trabajadores asalariados también ha provocado la disminución de la cobertura. Sin embargo, el empleado sin contrato de trabajo, al comprobar su relación laboral ante la Justicia del Trabajo, tendrá el reconocimiento no sólo de sus derechos laborales

sino también de los previsionales y al empleador se le obligará a pagar la contribución social correspondiente.

Por último, la peculiaridad de las relaciones laborales en sectores específicos, tales como la agricultura, los servicios y la construcción civil, dificulta el aumento de la cobertura. Se trata de sectores de alta rotación de la mano de obra, que requieren relaciones de trabajo más flexibles.

Además de los aspectos estructurales relacionados con el crecimiento económico y con la necesidad de flexibilizar las relaciones laborales, la política de expansión de la cobertura se produce por medio de medidas legislativas y gerenciales para simplificar, facilitar y crear atractivos para la filiación al sistema previsional. Entre estas medidas, cabe destacar:

- i) Creación de atractivos en el plano de los beneficios, como por ejemplo la extensión del salario-maternidad o asignación maternal a las trabajadoras autónomas y a otras categorías similares.
- ii) Mecanismos de compensación entre contribuciones de empleados y empleadores: Los trabajadores independientes que prestan servicios a empresas pueden reducir su contribución en hasta 9 puntos porcentuales si se comprueba la contribución de la empresa. Asimismo, los empleadores rurales pueden restar de su contribución patronal lo que se obtiene como contribución de sus empleados. Así, se pretenden desestimular los acuerdos entre patrones y empleados, incentivándose la formalización.
- iii) Mecanismos de anticipo de ingreso en el sector terciario: En el caso de las empresas de prestación de servicios, existe por parte del contratante la retención del 11% de la factura pagada por la empresa contratada como contribución previsional, cifra que posteriormente se puede compensar con la contribución contra planilla de sueldos.
- iv) Flexibilidad, libertad, facilidad de acceso y simplificación de procedimientos: Las normas de afiliación y contribución deben ser sencillas y flexibles, de modo que el trabajador pueda adaptar la contribución a su realidad.

Además de las medidas señaladas, es importante desarrollar campañas de concientización sobre la importancia de la previsión social y la

necesidad de afiliarse al sistema. Esta es una tarea que debe trascender la esfera gubernamental, movilizando a toda la sociedad organizada.

BIBLIOGRAFÍA

- Barros R. Paes de; Mendonça, R.; Santos, D. 1999 “Incidência e natureza da pobreza entre os idosos no Brasil”, Texto para Discussão N° 686 (Brasília, IPEA).
- Camarano, A. M. 2000 *Como vive o idoso brasileiro?*, trabajo presentado en el Taller de Trabajo “Previsión, Asistencia Social y Combate a la Pobreza”, organizado por el Ministerio de Previsión y Asistencia Social en Brasília, D.F., marzo.
- Camarano, A. M. y otros, 1999 “Como vive o idoso brasileiro?”, en A.M. Camarano (org.) *Muito além dos 60 – Os novos idosos brasileiros* (Rio de Janeiro, IPEA).
- Delgado, G. C.; Cardoso Jr. 1999 “Idoso e previdência rural: A experiência recente da Universalização”. Texto para Discussão N° 688 (Brasília, IPEA).
- Gillion, C. y otros, 2000 *Social security pensions – Development and reform* (Ginebra, OIT).
- Guilherme, C.; Delgado, J. C.; Cardoso, Jr. 1999 *Idoso e previdência rural: A experiência recente da universalização*, Texto para Discussão N° 688 (Brasília, IPEA).
- Paes de Barros, R.; Mendonça, R.; Santos, D. 1999 *Incidência e natureza da pobreza entre os idosos no Brasil*, Texto para Discussão N° 686 (Brasília, IPEA).
- Pinheiro, V. C.; Miranda, R. 2000 “Perfil dos nao-contribuintes da previdência social”, en *Informe de Previdência Social*, Vol. 12, N° 3, MPAS, marzo.
- Tanzi, V. 2000 *Globalization and the future of social protection*, serie Documento de Trabajo FMI 00/12 (Washington, Fondo Monetario Internacional).

ANÁLISIS, EVOLUCIÓN Y PROPUESTAS DE AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA DEL SISTEMA CIVIL DE PENSIONES EN CHILE

ALBERTO ARENAS DE MESA^{*}
HÉCTOR HERNÁNDEZ SÁNCHEZ^{**}

INTRODUCCIÓN

Entre los principales objetivos de los sistemas de pensiones se encuentran la protección de los asegurados frente a eventos no predecibles que dañen sus capacidades en el mercado laboral, como también atender las necesidades de ingresos de los afiliados en la edad de retiro. Los sistemas de pensiones para lograr estos objetivos deben asegurar un nivel básico de cobertura previsional. Ésta puede definirse tanto en función de la capacidad del sistema de pensiones para entregar beneficios a su población objetivo (proporción de pensionados respecto a la población de tercera edad, por ejemplo) así como en función de la participación de los trabajadores dentro del sistema. Este trabajo pretende explorar ambas dimensiones de la cobertura previsional, la de los sectores

* Ph.D. en Economía, University of Pittsburgh, Subdirector de Racionalización y Función Pública, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Chile.

** Master of Arts en Economía, Georgetown University, Jefe Sector Estadísticas, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Chile.

Parte importante de este trabajo se basó en los estudios de Arenas de Mesa (2000) y Arenas de Mesa y Hernández Sánchez (2001). Los autores agradecen las valiosas sugerencias y comentarios de Fabio Bertranou. El contenido de este documento es de exclusiva responsabilidad de los autores y no representa necesariamente el pensamiento de la institución donde se desempeñan.

pasivo y activo, concentrando su análisis en la evolución de la cobertura del sistema civil de pensiones chileno para el período 1981-2000, que coincide con la vigencia de la reforma previsional, con el objeto de identificar los principales desafíos y proponer medidas de política orientadas a su ampliación.

Las transformaciones del mercado laboral, las crisis económicas, el diseño institucional de los nuevos sistemas de pensiones, la participación por género en el mercado del trabajo, la automarginación de ciertos grupos, especialmente los de menores ingresos, y las reformas en el ámbito social han generado distintos escenarios para la cobertura previsional, específicamente la laboral, en las últimas dos décadas.

En el caso de Chile es notoria la escasez de información con que se cuenta respecto de la función de comportamiento de los afiliados o de las características de éstos para estar efectivamente cubiertos en el sistema civil de pensiones, en especial en el subsistema de capitalización individual administrado por el sector privado a través de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). A modo de ejemplo, en la actualidad existen más de 6,3 millones de afiliados a las AFP, de los que cerca de 3 millones no realizan cotizaciones. ¿A qué se debe este comportamiento? ¿Cuáles son sus causas? ¿Son hombres o mujeres? ¿A qué grupos socioeconómicos pertenecen? El disponer de respuestas para cada una de estas interrogantes es fundamental para el eficiente desarrollo de políticas que estimulen la ampliación de la cobertura previsional laboral o activa y, por consiguiente, alcanzar mejores tasas de reemplazo y de cobertura de beneficios para el sector pasivo.

Las políticas para promover y ampliar la cobertura previsional laboral tienen un impacto directo en las finanzas públicas. Sabido es que los grupos que permanecen fuera de la cobertura de los sistemas previsionales incrementan las presiones futuras sobre los programas asistenciales públicos financiados por el Estado. Los efectos fiscales de la baja cobertura previsional laboral son directos, y podrían incrementarse en el futuro con los requisitos del sistema de pensiones administrado por el sector privado para adquirir pensiones mínimas garantizadas por el Estado.

Los resultados de este estudio sugieren que el diseño de políticas para ampliar la cobertura previsional laboral debería considerar, entre

otras, a las variables de género, relación de dependencia e ingreso. Otra recomendación del presente trabajo es que la medición de la cobertura activa en el sistema previsional civil deberá estimarse sobre la base de las cifras de cotizantes y, en tanto no se cuente con mejores sistemas de información, el indicador más real de la cobertura es la cobertura efectiva, es decir la proporción que representa el total de cotizantes sobre la fuerza de trabajo.

En otro ámbito de acciones, la construcción de una base de datos (tipo panel) parece ser una medida prioritaria para realizar un estudio que resuelva las grandes incógnitas tanto respecto de los trabajadores que no realizan cotizaciones como de las características de los cotizantes que se mantienen realizando cotizaciones en forma permanente en el sistema de pensiones. Este estudio será fundamental para desarrollar las medidas de política en el área de cobertura previsional laboral.

El presente estudio consta de cinco secciones y una introducción. La primera sección presenta una breve reseña de la reforma al sistema de pensiones de 1980-81. En la segunda sección se hace una revisión de los antecedentes recientes sobre la cobertura previsional del sector pasivo. La tercera sección muestra las tendencias recientes de la cobertura previsional del sector activo en Chile. La cuarta sección realiza un análisis del rol que debe jugar el Estado en la ampliación de la cobertura previsional laboral. Finalmente, en la quinta sección se presentan las principales conclusiones del estudio.

1. LA REFORMA PREVISIONAL DE 1980-81

a) El sistema de pensiones previo a 1980-81¹

El sistema chileno de pensiones, prescindiendo de esfuerzos aislados anteriores, comienza a desarrollarse a partir de los años veinte, siguiendo el criterio de profesionalidad propiciado por el modelo alemán diseñado por Bismarck en el siglo XIX. Su desarrollo es explosivo

1 Esta sección se basa en Arenas de Mesa y Gumucio (2000), sección 2.

y desordenado. En una primera etapa, que finaliza a mediados del siglo pasado, se logra afiliar a la mayor parte de los trabajadores dependientes a cajas de previsión de carácter semipúblico que cubren una gama cada vez más amplia de prestaciones. Junto a tres cajas de previsión principales para el sector civil –obreros, empleados particulares, empleados públicos civiles– y dos para los funcionarios del orden castrense y policial, se crea un importante número de cajas para atender a pequeños sectores con mayor poder de presión, que logran cuadros de beneficios relativamente mejores a los de su profesión de origen. Asimismo, en las cajas principales se crean paralelamente a los regímenes generales, subregímenes preferentes para algunos sectores. Así, al término de los años sesenta el sistema chileno contaba con 35 cajas de previsión y 150 regímenes previsionales distintos, cuya normativa estaba dispersa en más de 600 cuerpos legales.

En una segunda etapa, los gobiernos de Jorge Alessandri (1958-64), Eduardo Frei Montalva (1964-70) y de Salvador Allende (1970-73) buscaron aprobar reformas tendientes a universalizar el sistema de seguridad social, a uniformar la multiplicidad de regímenes que lo integraban, eliminando sus distorsiones y privilegios, y a sanear los problemas financieros que lo aquejaban. El éxito obtenido sólo fue parcial, pues ni Frei ni Allende lograron el consenso necesario para emprender el duro saneamiento que se requería para ordenar una multiplicidad de regímenes anárquicos, muchos de ellos excesivos. Luego, durante los dos primeros años del gobierno militar (1973-75) la tendencia reformista se impone y se aprueban importantes reformas, tales como el establecimiento de regímenes únicos de prestaciones familiares, subsidios de cesantía, asignaciones por muerte y pensiones asistenciales.

Con la publicación en noviembre de 1980 del Decreto Ley 3.500 se inicia formalmente lo que puede denominarse como la tercera etapa. Dicho Decreto Ley establece un sistema de pensiones financiado mediante capitalización individual y administrado por el sector privado, introduciendo un cambio estructural en el sistema de seguridad social chileno.

b) La reforma estructural al sistema de pensiones de 1980-81²

Hacia fines de la década de los setenta el sistema de pensiones sufría importantes desequilibrios financieros. En ese contexto el gobierno militar comenzó a preparar el camino para una profunda reforma estructural. En 1979 se suprimieron las desigualdades más importantes del sistema público de reparto y, además, se homologaron y elevaron las edades de retiro y se incrementaron las tasas de contribuciones. La reforma estructural se legisló en 1980, sustituyéndose completamente, en su parte civil, el esquema colectivo público de reparto por un nuevo sistema de pensiones basado en la capitalización individual y administrado exclusivamente por el sector privado. Este sistema, que comenzó a funcionar en mayo de 1981, consiste en un esquema de contribuciones definidas basado en planes individuales de ahorro obligatorio privado. Los trabajadores deben cotizar mensualmente un 10% de sus rentas, el que se destina a sus cuentas individuales de ahorro manejadas por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Éstas, a su vez, cobran comisiones para cubrir los costos administrativos y contratar seguros de invalidez y sobrevivencia.

Las pensiones son financiadas por el fondo acumulado en las cuentas individuales existiendo tres modalidades de retiro: programado, renta vitalicia y una combinación de ambos. De esta manera las pensiones dependen de: (i) las contribuciones acumuladas en las cuentas individuales por los trabajadores durante el período laboral; (ii) el retorno de las inversiones de los fondos de pensiones; (iii) los factores actuariales (expectativa de vida) por género; y (iv) el número, edad y expectativa de vida de los dependientes. Las contribuciones realizadas por los contribuyentes del antiguo sistema que se trasladaron al nuevo sistema son reconocidas a través de un instrumento financiero llamado Bono de Reconocimiento, el que, según estimaciones, representa entre un 50% y 70% del total de fondos acumulados por los asegurados.

2 Para un análisis detallado de la reforma chilena ver: Arellano (1985); Iglesias y Acuña (1991); Marcel y Arenas de Mesa (1992); Diamond y Valdés (1994); Baeza y Margozzini (1995); Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (1996); Arenas de Mesa (1997); Mesa-Lago y Arenas de Mesa (1998); Ruiz-Tagle (1999); Arenas de Mesa y Gumucio (2000).

Las variables del sistema están expresadas en Unidades de Fomento (UF), unidad contable indexada a la inflación, lo que permitió resolver un serio y antiguo problema del sistema público de pensiones, cual era la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones durante el período que mediaba entre un reajuste y otro. Los hombres pueden retirarse a los 65 años y las mujeres a los 60. El sistema de AFP es administrado por corporaciones privadas con fines de lucro y cuya finalidad exclusiva es administrar los fondos de pensiones, todas ellas bajo un estricto control y fuerte regulación del Estado a través de la Superintendencia de AFP. Además, el Estado entrega importantes garantías, entre las que se incluye una pensión mínima para todos los afiliados que realicen cotizaciones por 20 o más años y que con sus fondos no puedan cubrir dicho monto mínimo. A diferencia de las demás pensiones, las pensiones mínimas garantizadas por el Estado no son expresadas en UF, sin embargo, éstas son regularmente reajustadas por el gobierno.³

Entre 1981 y 2000 los fondos de pensiones acumularon recursos equivalentes a US\$35.8 mil millones o poco más del 54% del PIB. La tasa real de rentabilidad anual de los fondos de pensiones promedió un 10.9% en 1981-2000. En 1995 y 1998, sin embargo, los retornos fueron de -2.5% y -1.1%, respectivamente. Se ha proyectado que si los rendimientos presentados en 1981-2000 se repiten en el futuro, los fondos de pensiones alcanzarán el 100% del PIB hacia el año 2030.

2. COBERTURA DE BENEFICIOS PREVISIONALES Y ASISTENCIALES EN LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR

a) Cobertura según beneficio previsional y asistencial

El sistema previsional chileno financia diversas prestaciones cuyo propósito es ayudar a que el trabajador enfrente adecuadamente, desde el punto de vista económico, diversas situaciones que pueden mermar su capacidad de generar ingresos. Dentro de estos beneficios se incluyen aquellos relacionados con el retiro del trabajador del mercado laboral, es

3 De hecho, durante la década pasada ellas se incrementaron en más de un 53% real.

decir, ya sea por una enfermedad o evento fortuito que le impide desempeñarse en un puesto de trabajo (pensiones de invalidez), por haber cumplido la edad legal para retirarse (pensiones de vejez) o por ser carga familiar de un trabajador o pensionado fallecido (pensiones de sobrevivencia). Es precisamente la cobertura que estos beneficios alcanzan en la población mayor de sesenta años la materia que será revisada en esta sección. El análisis también considerará a la pensión asistencial, prestación de carácter no contributivo destinada a beneficiar a la población de tercera edad que no posee previsión y carece de los medios para generar un ingreso que alcance, al menos, un 50% del valor de la pensión mínima.⁴ Las cifras que se presentarán se han obtenido de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) correspondiente al año 1998.

En el cuadro 1 puede apreciarse que el sistema previsional chileno ha alcanzado una alta cobertura de beneficios previsionales entre la población mayor de sesenta años, puesto que el 67.8% de este grupo poblacional percibe algún beneficio previsional,⁵ cifra que se elevaría considerablemente si se descartara la cohorte de 60 a 64 años de edad.⁶ En efecto, aunque la edad legal de retiro para las mujeres es sesenta años, no debe olvidarse que para los hombres ésta es de sesenta y cinco años, por lo que una parte importante de la cohorte cuyos límites son estas edades no accede al correspondiente beneficio previsional (pensión de vejez) debido a que todavía no cumple con el requisito legal que lo habilita para ello. Aun así, es válido destacar que el 40.2% de la cohorte de 60 a 64 años ya percibe una pensión.^{7, 8}

4 La pensión asistencial también beneficia a los inválidos mayores de 18 años que presentan estas características socioeconómicas.

5 Debe aclararse que esta cifra de cobertura, así como las demás que se señalen en esta sección, incluyen datos de pagadores distintos al INP y las AFP, considerando por lo tanto a las cajas de las Fuerzas Armadas y Carabineros, aunque éstas sólo representan un 7.5% del total de pensiones pagadas.

6 La cobertura para la población mayor de 65 años es de 79.1%.

7 No existen diferencias significativas si se analiza la cobertura según género. Los hombres alcanzan una cobertura de 36.6% y las mujeres una de 43.1%.

8 El 3.8% de cobertura que presentan las pensiones asistenciales en la población que tiene entre 60 y 64 años de edad corresponde a pensiones asistenciales de invalidez, puesto que el requisito legal para optar a pensión asistencial de vejez es de 65 años tanto para hombres como para mujeres.

Cuadro 1

COBERTURA DE BENEFICIOS SEGÚN TRAMO DE EDAD Y TIPO DE PENSIÓN.
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE PERCIBE BENEFICIO PREVISIONAL, 1998

Tipo de pensión	Tramo de edad				
	60-64	65-69	70-74	75 y más	Total
Pensión de vejez	29.1	47.5	52.3	55.1	45.1
Pensión de sobrevivencia	7.2	9.9	12.7	19.1	12.0
Pensión asistencial	3.8	10.2	15.2	15.6	10.7
Total	40.2	67.7	80.1	89.9	67.8

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 1998.

Lógicamente las otras cohortes exhiben coberturas más elevadas, siendo especialmente remarcable el hecho de que sólo el 10% de las personas mayores de 75 años no perciban alguna pensión, cifra que se eleva al 20% para la cohorte que va desde los 70 hasta los 74 años y a poco más de 30% para la cohorte ubicada entre los 65 y 69 años de edad. Cabe señalar que no necesariamente las personas sin pensión carecen de cobertura del sistema previsional, esto se explica porque dentro de ese 10%, 20% ó 30% existen personas que dependen económicamente de un pensionado. Asimismo, la tendencia de la cobertura que crece en la medida que aumenta la edad de la cohorte estudiada debe entenderse como una evolución natural puesto que en la medida que fallecen los beneficiarios primarios, que en su gran mayoría son hombres, los beneficiarios secundarios, en este caso sus esposas, pasan a ser los titulares de la prestación, o sea, de una relación de un beneficio para dos personas se pasa a una relación de un beneficio para una persona, lo que obviamente incide en el incremento de las tasas de cobertura.

El cuadro 1 también permite apreciar que la tendencia general de la cobertura se repite para cada tipo de pensión, destacando el fuerte incremento de las pensiones de sobrevivencia que se registra entre las dos últimas cohortes, lo que refuerza el argumento expuesto en el párrafo anterior. Asimismo, el análisis de la importancia relativa de los

distintos tipos de pensión señala que las pensiones de carácter contributivo representan el 84% de la cobertura total, proporción que se mantiene relativamente estable en todas las cohortes, a excepción de la primera (60 a 64 años) en que se alcanza un 91%.

b) Cobertura por quintil de ingreso

Otro aspecto interesante de revisar es la cobertura de beneficios previsionales según quintil de ingreso. El cuadro 2 permite identificar la proporción de la población mayor de sesenta años cubierta por algún tipo de pensión según su edad y según el quintil de ingreso al que pertenecen.

A partir de las cifras presentadas en dicho cuadro puede señalarse que no existen diferencias de magnitud en la cobertura total de beneficios previsionales entre los distintos quintiles de ingreso, puesto que la menor tasa alcanzada es el 65.3% del primer quintil y la mayor es el 71.4% del tercer quintil. Obviamente, este resultado global se compone de manera distinta para cada quintil entre pensiones contributivas y asistenciales, aspecto que será revisado más adelante.

Cuadro 2

COBERTURA DE BENEFICIOS PREVISIONALES SEGÚN TRAMO DE EDAD
Y QUINTIL DE INGRESO.

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE PERCIBE BENEFICIO PREVISIONAL, 1998

Quintil de ingreso	Tramo de edad				
	60-64	65-69	70-74	75 y más	Total
I	29.4	65.0	81.8	91.6	65.3
II	36.8	67.0	83.2	90.0	68.1
III	42.5	68.6	84.0	92.5	71.4
IV	44.9	65.7	76.9	88.6	66.8
V	43.7	71.0	74.6	86.4	66.6
Total	40.2	67.7	80.1	89.9	67.8

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 1998.

Como era de esperar, las coberturas más bajas para cada quintil se encuentran en la cohorte de 60 a 64 años de edad, y las más altas en la cohorte de 75 años y más, apreciándose una tendencia creciente en todos los quintiles a medida que se avanza hacia una cohorte de más edad. Igualmente, destaca el hecho de que en las dos últimas cohortes sea el tercer quintil el que presenta la mayor cobertura de beneficios previsionales, lo que incide en que sea dicho quintil el que presenta la mayor cobertura total.

En cuanto a la composición de los beneficios dentro de cada quintil, en el cuadro 3 puede verse que las pensiones asistenciales van disminuyendo su importancia relativa a medida que se avanza hacia un quintil de mayor ingreso. En efecto, más de la mitad de la cobertura del primer quintil está representada por pensiones asistenciales, mientras que en el quinto quintil sólo representa poco más del 2% de la cobertura total.

Cuadro 3

COBERTURA DE BENEFICIOS PREVISIONALES SEGÚN QUINTIL DE INGRESO

Y TIPO DE PENSIÓN.

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE PERCIBE BENEFICIO PREVISIONAL, 1998

Tipo de pensión	Quintil de ingreso					Total
	I	II	III	IV	V	
Pensión de vejez	20.0	42.2	51.7	51.5	53.5	45.1
Pensión de sobrevivencia	8.6	13.0	13.7	12.2	11.8	12.0
Pensión asistencial	36.7	12.9	6.0	3.1	1.4	10.7
Total	65.3	68.1	71.4	66.8	66.6	67.8

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 1998.

Lo expresado en el párrafo anterior prueba el éxito de los esfuerzos realizados para focalizar dicho beneficio, lo cual no constituye una novedad puesto que ya en Mideplan (1999) puede visualizarse el significativo avance que en esta materia se ha alcanzado entre 1990 y 1998, período en el que la concentración de pensiones asistenciales en el

primer quintil de ingreso se elevó en casi 29 puntos porcentuales, pasando de un 27.2% en 1990 a un 56.1% en 1998.⁹

Otro elemento a ser considerado es que las cifras derivadas a partir de la Encuesta CASEN de 1998 indican que mientras a nivel de la población total del país se registraban incidencias de pobreza e indigencia de 21.7% y 5.6%, respectivamente, en la población mayor de sesenta años estas incidencias disminuyen drásticamente a niveles de 2.5% y 11%. La alta cobertura de beneficios previsionales en la población adulta mayor, y particularmente la mayor focalización de las pensiones asistenciales, deben contarse dentro de los factores que explican el comportamiento de estos indicadores.

3. TENDENCIAS EN LA COBERTURA PREVISIONAL DE LA FUERZA LABORAL

a) Cobertura previsional ocupacional y efectiva en Chile: 1975-2000

La evolución de la cobertura ocupacional (cotizantes como proporción de los ocupados) y efectiva (cotizantes como proporción de la fuerza de trabajo) del sistema civil de pensiones en Chile para el período 1975-2000 puede apreciarse en el cuadro 4. La cobertura ocupacional en el antiguo sistema público de reparto aumentó constantemente hasta alcanzar un 71.2% en 1975; sin embargo, ésta disminuyó a un 56% en 1979 y 53.3% en 1980. Con los dos programas combinados (pero con exclusión de las Fuerzas Armadas y Carabineros), la cobertura ocupacional continuó disminuyendo hasta un 52.6% en 1982 (en plena crisis económica). Finalmente, la cobertura ocupacional subió a 62% en 1987, y 66% en 1997. En cuanto a la cobertura efectiva, ésta disminuyó de 62% a 47.8% entre 1975 y 1980; luego aumentó a 55.7% en 1987 y a un 62% en 1997. Ambas definiciones de cobertura disminuyen entre 1997 y 2000 a un 63.6% y un 58.3%, respectivamente. Los motivos que explican las disminuciones y aumentos en las coberturas se relacionan, en el primer

9 Mideplan (1999), cuadro 26, sección Previsión Social.

Cuadro 4

COBERTURA PREVISIONAL OCUPACIONAL Y EFECTIVA EN CHILE, 1975-2000

(PORCENTAJES)

Año	Cobertura ocupacional (Cotizantes/Ocupados)			Cobertura efectiva (Cotizantes/F. de Trabajo)		
	AFP	INP	Total	AFP	INP	Total
1975	---	71.2	71.2	---	61.9	61.9
1976	---	65.7	65.7	---	57.3	57.3
1977	---	62.2	62.2	---	54.8	54.8
1978	---	56.6	56.6	---	48.5	48.5
1979	---	56.2	56.2	---	48.5	48.5
1980	---	53.3	53.3	---	47.8	47.8
1981	n.d.	18.4	n.d.	n.d.	16.3	n.d.
1982	36.0	16.6	52.6	29.0	13.4	42.3
1983	38.2	14.9	53.1	33.5	13.0	46.6
1984	40.6	13.7	54.3	35.0	11.8	46.8
1985	44.0	12.8	56.9	38.8	11.3	50.1
1986	45.9	11.6	57.5	41.1	10.4	51.6
1987	50.6	11.0	61.6	45.7	10.0	55.7
1988	50.6	9.8	60.4	46.6	9.0	55.6
1989	50.8	8.7	59.5	47.2	8.1	55.3
1990	50.6	8.1	58.7	46.8	7.5	54.4
1991	53.7	7.6	61.3	49.9	7.0	56.9
1992	55.3	6.9	62.2	51.8	6.5	58.3
1993	54.6	6.0	60.7	51.1	5.7	56.8
1994	56.2	5.5	61.7	51.8	5.0	56.9
1995	57.2	5.5	62.7	53.5	5.1	58.6
1996	58.9	4.9	63.8	55.7	4.6	60.4
1997	61.3	4.4	65.6	58.0	4.1	62.1
1998	58.0	4.2	62.2	53.8	3.9	57.7
1999	60.4	4.2	64.6	55.0	3.9	58.9
2000	59.4	4.2	63.6	54.5	3.9	58.4

Fuente: Arellano (1985); Arenas de Mesa (2000). Cálculos propios de los autores sobre la base de antecedentes. INP, SAFF y DIPRES.

caso, con el aumento en las tasas de desempleo, la ampliación del sector informal y la evasión, más correcciones estadísticas del registro por eliminación o ajustes por doble conteo de los afiliados y, en el segundo, con la recuperación económica y la disminución del desempleo durante la segunda mitad de los años ochenta y la década de los noventa.

Asimismo, la composición de la cobertura se modificó sustancialmente. La cobertura ocupacional fue un 36% para el sistema administrado por el sector privado en 1982 y un 16.6% para el sistema público de pensiones; ésta cambió en 2000 a 59.4% para el sistema de AFP y sólo un 4.2% para el antiguo esquema de reparto. Lo mismo ocurre si observamos la cobertura efectiva. Ésta era un 29% para el sistema de AFP y un 13% para el público (42% en total) en 1982, mientras que en 2000 se registró un 54.5% para el de capitalización individual y un 3.9% para el de reparto (58.3% en total).

En un sistema de capitalización individual, entre otras variables, tanto el período de aportes como el monto de las imposiciones efectuadas repercuten en la acumulación de fondos por parte de los cotizantes. La evidencia indica que tras casi 20 años de funcionamiento del nuevo sistema, a pesar de los altos rendimientos de los recursos invertidos, una significativa proporción de los contribuyentes ha acumulado fondos que están aún lejos de garantizar pensiones de retiro razonables (Hernández Sánchez y Arenas de Mesa, 2000).

Parte importante de la apreciable brecha entre afiliados (6.3 millones) y cotizantes (3.2 millones) en el subsistema de AFP se debe a diversos problemas de consistencia que presentan las series de afiliados, como también al atraso en el pago de aportes por parte de los empleadores, permitido por la legislación vigente. Sin embargo, otra parte de esta diferencia está constituida por trabajadores que prácticamente han abandonado el sistema previsional y que han dejado de aportar por un tiempo suficiente no sólo para comprometer la acumulación de un fondo que les permita obtener una pensión razonable, sino también para acceder en el futuro a una pensión mínima. Esta situación puede ilustrarse con el hecho de que más de 2 millones de personas (35% del total de afiliados a las AFP) no han aportado a sus cuentas individuales por más de un año.¹⁰

Una encuesta, encargada por la Asociación de AFP, corrobora estas apreciaciones. De acuerdo con dicho estudio, un 26% de los afiliados

10 Dato extraído de diversos números del Boletín Estadístico de la Superintendencia de AFP.

que no tienen los aportes al día corresponde a personas –especialmente mujeres– que se retiraron voluntariamente de la fuerza de trabajo, un 13% son cesantes, un 37% son trabajadores independientes y un 22% corresponde a morosos del sistema (Marcel y Arenas de Mesa, 1992).

A mayor abundamiento, en el cuadro 5 puede apreciarse cómo el número de afiliados a las AFP supera a la fuerza de trabajo. La cobertura estadística (afiliados sobre fuerza de trabajo) del sistema de pensiones

Cuadro 5

COBERTURA ESTADÍSTICA SISTEMA DE PENSIONES AFP, 1981-2000

Año	Afiliados (a)	Fuerza de trabajo (b)	Cobertura estadística (c) = (a)/(b) %
1981	1 400 000	3 687 900	38.0
1982	1 440 000	3 660 700	39.3
1983	1 620 000	3 667 700	44.2
1984	1 930 353	3 890 700	49.6
1985	2 283 830	4 018 700	56.8
1986	2 591 484	4 312 010	60.1
1987	2 890 680	4 425 330	65.3
1988	3 183 002	4 656 280	68.4
1989	3 470 845	4 805 290	72.2
1990	3 739 542	4 888 590	76.5
1991	4 109 184	4 983 890	82.4
1992	4 434 795	5 199 800	85.3
1993	4 708 840	5 458 990	86.3
1994	5 014 444	5 553 830	90.3
1995	5 320 913	5 538 240	96.1
1996	5 571 482	5 600 670	99.5
1997	5 780 400	5 683 820	101.7
1998	5 966 143	5 851 510	102.0
1999	6 105 731	5 933 560	102.9
2000	6 280 191	5 870 880	107.0

Fuente: Arenas de Mesa (2000) e información extraída de los sitios internet de la Superintendencia de AFP (SAFP) y del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

de AFP ya desde 1997 es superior al 100% alcanzando en 2000 al 107%.¹¹ Estas cifras llaman la atención porque el subsistema de AFP no cubre a cerca de un 30% de la fuerza de trabajo, compuesta por trabajadores que cotizan en el antiguo sistema de reparto (INP), en las cajas de previsión de las Fuerzas Armadas y Carabineros, y trabajadores independientes que en su mayoría no están cubiertos por el sistema. Esto reafirma la necesidad de limpiar las series de afiliados del sistema de pensiones administrado por el sector privado (Arenas de Mesa, 1997).

Esta situación contrasta con las expectativas de los impulsores de la reforma de 1981, en cuanto a que la creación del sistema de capitalización individual conduciría a una reducción de la evasión y a un aumento de la cobertura previsional de los trabajadores. Tales expectativas no se han materializado hasta la fecha, no sólo por dificultades para una fiscalización adecuada del sistema, sino también porque el largo período de acumulación requerido y la garantía de una pensión mínima, entre otros factores, disminuyen los incentivos que los trabajadores tienen para efectuar los aportes necesarios y controlar que sus empleadores entreguen los pagos oportunamente.

b) Cobertura previsional por género

La reforma realizada en 1981 al sistema de pensiones significó pasar de un esquema inicialmente neutro en cuanto a género, ya que en el cálculo de los beneficios previsionales no había diferencias por sexo, a un sistema de pensiones en donde las diferencias de género son explícitas (Arenas de Mesa y Montecinos, 1999). Más aún, existen estudios (Cubeddu, 1994, es un buen ejemplo) que muestran que las mujeres se benefician más que los hombres en un sistema de pensiones público de reparto, ya que realizan las mismas cotizaciones que los hombres pero gozan de beneficios previsionales por una mayor cantidad de años debido a su mayor expectativa de vida y a una edad de retiro más temprana

11 Un análisis de género y etario permite demostrar que la sobrecobertura se registró ya a principios de los 90. En 1991, la cobertura estadística de las mujeres alcanzó un 103.1%, y en 1992, en el caso de los hombres, los afiliados entre 25 y 30 años de edad representaron un 106% de la población masculina entre dichas edades (Arenas de Mesa, 1997).

que los hombres (generalmente cinco años en promedio), lo que incrementa la tasa de retorno que las mujeres perciben en el sistema público de pensiones.

En contraposición a lo que sucede en países desarrollados, la ausencia de la dimensión de género en seguridad social es dramática en nuestra región y Chile no es la excepción. A pesar de que adquirirá cada vez mayor importancia debido al crecimiento de la participación de las afiliadas y cotizantes femeninas, el tema de las mujeres no se discute ni analiza en los estudios realizados sobre cobertura previsional. En Chile, la tasa de participación femenina en el mercado laboral creció de 20% a 35% entre 1950 y 2000, así también la cobertura efectiva femenina en el subsistema de AFP aumentó de 37% a 51% entre 1986 y 2000. La cobertura ocupacional femenina en el subsistema de AFP también creció, de 42% a 56% entre 1986 y 2000 (ver el cuadro 6).¹² Si a los datos anteriores se agregan las cifras disponibles para el año 2000 provenientes del INP, se puede afirmar que en el sistema civil de pensiones chileno la cobertura efectiva asciende a un 55.6% y la cobertura ocupacional femenina alcanza a un 61%.¹³

Debido a la falta de conocimiento adecuado sobre los cambios en el papel que juegan mujeres y hombres en la articulación entre mercado y economía doméstica, las políticas públicas a menudo no reflejan las especificidades que los beneficiarios de esas políticas enfrentan. Aunque la experiencia de cada día indica claramente que hay pautas culturales e institucionales que distinguen las responsabilidades, obligaciones y necesidades de hombres y mujeres, tanto en sus roles públicos como privados, poco se ha estudiado el impacto diferencial que las acciones del Estado tienen en una y otra categoría (Arenas de Mesa y Gana, 2001).

El nuevo sistema de pensiones de capitalización individual, al modificar las condiciones en que hombres y mujeres acceden a los beneficios jubilatorios, dejó no premeditadamente a las mujeres en una situación

12 Un análisis más detallado, para el período 1986-1999, de la cobertura previsional laboral femenina puede verse en la sección IV de Arenas de Mesa (2000).

13 Desafortunadamente, el INP no tiene registros históricos de cotizantes según género y los datos disponibles para el año 2000 presentan un 14% del total de cotizantes que no pudo ser clasificado. La cifra que se proporciona en el texto corresponde a la agregación de cotizantes femeninas de AFP y la cifra reconocida por el INP.

comprometida. Los factores que explican la nueva situación tienen que ver con la incorporación de diferentes tasas actuariales por sexo en el cálculo de pensiones (básicamente, diferentes expectativas de vida); la relación entre la edad de retiro y el monto de las pensiones; la consideración del 100% de la vida activa en el mercado laboral (remuneraciones imponibles y años cotizados) en la determinación de las pensiones; los efectos de la comisión fija y la rentabilidad de los fondos de pensiones para diferentes remuneraciones imponibles, y los mayores requisitos (especialmente para las mujeres) para optar a pensiones mínimas garantizadas por el Estado (en relación a los requisitos establecidos en el sistema público). En particular, la comisión fija afecta en mayor medida a los trabajadores de más bajo ingreso, dentro de los cuales las mujeres están sobrerrepresentadas, al restarles una suma proporcionalmente mayor desde sus saldos acumulados, lo que se traduce en un desincentivo para la participación de estos trabajadores en el sistema previsional. Asimismo, el establecimiento de un requisito mínimo de meses cotizados (240) para acceder a la pensión mínima garantizada por el Estado que no diferencia entre hombres y mujeres perjudica a estas últimas, toda vez que la maternidad, la educación de los hijos y, en general, el rol que la sociedad le asigna en la familia, hace que su participación en el mercado laboral, especialmente en los estratos más bajos de ingreso, sea de corte más bien eventual que permanente, lo que incide en un menor período disponible para completar el mínimo de cotizaciones requerido. Sin embargo, también debe considerarse que al tener las mujeres la posibilidad de jubilar a los 60 años, en caso de acceder a una pensión mínima con garantía estatal (o sea, cumpliendo el requisito de 240 meses cotizados) derivan un beneficio fiscal sustancialmente mayor que los hombres dado que jubilan cinco años antes y tienen una mayor sobrevida.

Los efectos de la rentabilidad y la densidad de contribuciones han sido ampliamente investigados, concluyéndose que las mujeres derivan tasas de reemplazo significativamente menores que las de los hombres en un esquema de capitalización individual como el nuevo sistema de pensiones chileno.¹⁴

14 Ver CIEDESS (1992); Arenas de Mesa (1995); Barrientos y Firinguetti (1995); Arenas de Mesa y Montecinos (1999); Cox (1999); Arenas de Mesa y Gana (2001); Bertranou (2001).

Como es lógico, en la medida que las diferencias de género tienen un impacto en las tasas de reemplazo que pueden obtener hombres y mujeres en un sistema de capitalización individual, también lo tienen sobre las finanzas públicas. Estudios en desarrollo señalan que bajo ciertas condiciones (4% de rentabilidad, densidad de cotizaciones del 70%) una alta proporción de las mujeres afiliadas obtendrían sólo pensiones mínimas garantizadas por el Estado (Hernández Sánchez y Arenas de Mesa, 2000).

El estudio de la ampliación de la cobertura previsional considerando la variable de género se hará cada vez más importante debido a: (i) la creciente participación femenina en el mercado del trabajo, y por tanto la participación de ésta como beneficiario directo en el mercado de pensiones; (ii) el impacto del proceso de transición demográfica, que es particularmente notable en la población femenina, para la cual se ha incrementado en forma significativa la esperanza de vida, lo que incidirá en un aumento del número de futuras pensionadas; y (iii) los efectos fiscales de la reforma al sistema de pensiones se concentran significativamente en las mujeres, tanto en el período de transición de un sistema de pensiones a otro, como en los efectos permanentes futuros del sistema de pensiones reformado, debido a que su perfil de salarios es más bajo que el de los hombres y a sus mayores lagunas previsionales.

Las cifras presentadas en el cuadro 6 indican que para todo el período en estudio, las mujeres presentan una mayor cobertura previsional laboral en el subsistema de AFP que los hombres, tanto si se mide como cobertura ocupacional o como cobertura efectiva.¹⁵ Como ya se ha señalado, entre 1986 y 2000 la cobertura efectiva femenina aumentó de 36.8% a 51.2% mientras que en el caso de los hombres lo hizo desde 33.7% hasta 44.6%.

15 Para un análisis empírico de la cobertura en el caso chileno ver Barrientos (1998).

Cuadro 6

PARTICIPACIÓN Y COBERTURA OCUPACIONAL POR GÉNERO EN EL SISTEMA DE PENSIONES AFP, 1986-2000

Año	Cotizantes femeninas				Cotizantes masculinos			
	Porcentaje de total de cotizantes	% de afiliadas femeninas	% F. de trabajo femenina	% de ocupadas femeninas	% de total de cotizantes	% de afiliados masculinos	% F. de trabajo masculina	% de ocupados masculinos
1986	31.5	55.6	36.8	42.4	68.5	58.6	33.7	37.1
1987	31.3	53.9	40.0	46.0	68.7	60.0	37.0	40.2
1988	31.3	50.4	39.3	44.3	68.7	58.5	37.5	40.2
1989	31.6	49.2	41.6	46.0	68.4	58.6	39.2	41.7
1990	31.8	46.1	41.8	46.0	68.2	56.1	39.4	42.2
1991	31.9	44.6	44.6	49.3	68.1	55.6	41.6	44.3
1992	32.2	44.5	44.9	49.3	67.8	56.2	43.9	46.1
1993	32.5	42.8	43.8	48.0	67.5	54.9	43.1	45.5
1994	33.1	41.5	44.9	50.0	66.9	53.0	43.4	46.4
1995	33.6	39.7	47.0	51.6	66.4	51.4	44.0	46.5
1996	34.2	39.0	48.1	51.5	65.8	50.4	44.3	46.5
1997	34.4	39.1	48.9	52.4	65.6	51.0	45.7	48.0
1998	35.6	38.1	47.6	51.5	64.4	48.2	43.2	46.4
1999	36.1	38.3	48.4	53.9	63.9	48.2	43.7	47.7
2000	36.5	37.9	51.2	56.2	63.5	48.0	44.6	48.5

Fuente: Arenas de Mesa (2000) y cálculos propios de los autores sobre la base de información publicada sobre afiliación y cotizantes en Boletines Estadísticos de la Superintendencia de AFP (varios números) y datos publicados en Indicadores Mensuales del Instituto Nacional de Estadísticas (varios números) sobre fuerza de trabajo y ocupación femenina y masculina.

c) Cobertura previsional según relación de dependencia

El sistema civil de pensiones ha continuado enfrentando, después de la reforma de 1981, limitaciones similares a las del antiguo esquema público para incorporar a los trabajadores independientes. Es así como a diciembre de 2000 las AFP registraban sólo 61.800 cotizantes independientes, equivalentes apenas a un 4.1% del total de trabajadores por cuenta propia ocupados del país, mientras que el INP registró alrededor de 44.800 cotizantes independientes, que equivalen al 2.9% de la población ocupada definida como independiente.

En este contexto, la cobertura ocupacional según la dependencia del trabajador presenta importantes diferencias. Mientras los trabajadores dependientes presentan una cobertura ocupacional que aumenta de 63% a 74% entre 1986 y 2000, los trabajadores independientes muestran, a pesar de la leve recuperación registrada en 1999, una reducida y decreciente cobertura ocupacional en el sistema previsional civil. A diciembre de 2000, cerca de 1.400.000 trabajadores independientes no estaban cubiertos por el sistema previsional. Esto confirma que la mayor parte de la población sin cobertura se compone de los trabajadores pertenecientes a esta categoría. Si bien una parte de los independientes son profesionales con ingresos relativamente altos y se encuentran afiliados al sistema, el grueso de los independientes corresponde a trabajadores del sector informal que no están cubiertos en el sistema de pensiones. En 1986, sólo el 12.2% de los trabajadores independientes realizó cotizaciones en el sistema civil de pensiones y esta proporción disminuyó a 7% en 2000 (cuadro 7). Entre los motivos mencionados para explicar esta baja cobertura se encuentran: (i) la afiliación voluntaria al subsistema de AFP; (ii) ingresos bajos e inestables en este sector; (iii) alto porcentaje de contribuciones (en especial en el subsistema público); y (iv) la existencia de alternativas gratuitas de asistencia social, tales como pensiones asistenciales, servicios de salud gratuitos y subsidios familiares. En efecto, el hecho de cotizar para pensiones implica para el trabajador independiente el deber de inscribirse en todos los programas de seguridad social, ello significa asumir el pago de una contribución total de alrededor de un 20% de su ingreso laboral, de la cual aproximadamente la mitad (10%), en el caso de las AFP, y un 13%, en el caso del INP, va al programa de

Cuadro 7

COBERTURA OCUPACIONAL SEGÚN DEPENDENCIA DEL TRABAJADOR, 1986-2000

Año	Número de cotizantes			Número de ocupados (d)	Cobertura ocupacional		
	AFP (a)	INP (b)	Total (c) = (a) + (b)		AFP (e) = (a)/(d) %	INP (f) = (b)/(d) %	Total (g) = (e) + (f) %
Dependientes							
1986	1 445 218	367 188	1 812 406	2 861 390	50.5	12.8	63.3
1987	1 623 004	366 277	1 989 281	2 968 920	54.7	12.3	67.0
1988	1 721 642	351 332	2 072 974	3 142 790	54.8	11.2	66.0
1989	1 866 443	326 968	2 193 411	3 218 370	58.0	10.2	68.2
1990	1 913 625	303 996	2 217 621	3 289 630	58.2	9.2	67.4
1991	2 067 533	291 255	2 358 788	3 359 400	61.5	8.7	70.2
1992	2 246 132	279 170	2 525 302	3 541 460	63.4	7.9	71.3
1993	2 314 073	256 471	2 570 544	3 723 620	62.1	6.9	69.0
1994	2 380 946	229 947	2 610 893	3 687 460	64.6	6.2	70.8
1995	2 432 456	231 278	2 663 734	3 746 840	64.9	6.2	71.1
1996	2 497 019	206 845	2 703 864	3 849 860	64.9	5.4	70.2
1997	2 601 682	179 686	2 781 368	3 915 240	66.5	4.6	71.0
1998	2 560 158	173 549	2 733 707	3 887 660	65.9	4.5	70.3
1999	2 627 602	183 956	2 811 558	3 866 160	68.0	4.8	72.7
2000	2 685 772	180 127	2 865 899	3 861 380	69.6	4.7	74.2
Independientes							
1986	48 350	73 434	121 784	1 001 460	4.8	7.3	12.2
1987	52 611	71 545	124 156	1 032 370	5.1	6.9	12.0
1988	50 729	69 221	119 950	1 142 650	4.4	6.1	10.5
1989	51 186	61 104	112 290	1 245 050	4.1	4.9	9.0
1990	47 922	63 818	111 740	1 235 900	3.9	5.2	9.0
1991	50 840	59 311	110 151	1 271 270	4.0	4.7	8.7
1992	51 721	57 141	108 862	1 335 970	3.9	4.3	8.1
1993	52 655	52 257	104 912	1 385 670	3.8	3.8	7.6
1994	55 320	49 814	105 134	1 435 300	3.9	3.5	7.3
1995	57 077	51 393	108 470	1 427 570	4.0	3.6	7.6
1996	51 343	52 054	103 397	1 448 820	3.5	3.6	7.1
1997	59 923	48 971	108 894	1 464 950	4.1	3.3	7.4
1998	59 458	46 722	106 180	1 544 690	3.8	3.0	6.9
1999	62 999	45 318	108 317	1 538 320	4.1	2.9	7.0
2000	61 801	44 834	106 635	1 520 080	4.1	2.9	7.0

Fuente: (a) y (h) 1986-1997: Superintendencia de AFP (1998).
 1998, 1999 y 2000: Boletín Estadístico de la Superintendencia de AFP (varios números).
 (b) e (i): Información proporcionada por el Instituto de Normalización Previsional.
 (d) y (k) 1986-1995: Instituto Nacional de Estadísticas (1997).
 1996-2000: Indicadores Mensuales del Instituto Nacional de Estadísticas (varios números).
 La columna (k) fue calculada siguiendo la metodología de la Superintendencia de AFP (suma de los trabajadores por cuenta propia y empleadores).

pensiones de vejez (Marcel y Arenas de Mesa, 1992; Mesa-Lago, 1994).¹⁶ Asimismo, y al contrario de los trabajadores dependientes, los independientes no pueden, a menos que lleven contabilidad, deducir el pago de las contribuciones a la seguridad social del ingreso válido para fines tributarios, lo que refuerza los estímulos para no participar activamente en el sistema previsional.

Las cifras que presenta el cuadro 7 son suficientemente claras para determinar que el problema más grave de cobertura lo presentan los trabajadores independientes. El hecho de que para el período en que se registran mediciones por categoría ocupacional del trabajador sólo en una ocasión la cobertura ocupacional de este grupo haya superado el 12%, que ello haya ocurrido en el año inicial del período analizado y que se presente una tendencia constante a la baja, es bastante esclarecedor e indica hacia dónde debe apuntar, principalmente, una política destinada a incrementar la cobertura previsional de los laboralmente activos. La magnitud de la brecha de cobertura que presenta este grupo ocupacional puede graficarse en el hecho de que la cobertura ocupacional total de esta categoría de trabajadores alcanza sólo al 7%, muy por debajo del 74% de cobertura ocupacional que registran los trabajadores dependientes, como también menor al 12% de cobertura ocupacional que exhibían los trabajadores independientes en el sistema público de pensiones en 1980.

El problema de la baja cobertura previsional de los trabajadores independientes, sin embargo, es más antiguo que el sistema de pensiones de capitalización individual. Este grupo de trabajadores ha mostrado desde siempre bajas tasas de participación en el sistema previsional, siendo uno de los desafíos pendientes del sistema previsional chileno.

d) Cobertura previsional a partir de CASEN

La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) proporciona interesantes antecedentes respecto al comportamiento de la cobertura ocupacional entre los distintos quintiles de ingreso.

16 Cabe hacer notar, sin embargo, que en el caso de las dos principales cajas de origen de los cotizantes independientes del INP, éstos contribuyen con tasas menores a las de los cotizantes dependientes.

Un antecedente a tener en cuenta es que las cifras CASEN y las informadas por el INP y la Superintendencia de AFP provienen de distintas fuentes. En un caso, CASEN, el número de trabajadores que cotizan y el número de trabajadores ocupados son estimados a partir de una muestra cuyo objetivo principal no es el estudio del mercado laboral ni menos aún el previsional. En el otro caso, las cifras del INP y la Superintendencia corresponden a la información disponible para el universo de trabajadores cotizantes del sistema. En tal sentido, el hecho de que un trabajador considere que está cotizando al responder la Encuesta CASEN no significa que el empleador ingrese la cotización en el INP o la respectiva AFP.

Aun así, puede verificarse que las cifras de cobertura ocupacional proporcionadas por la Encuesta CASEN son consistentes con aquellas de la Superintendencia de AFP (ver cuadros 4 y 8) dado que no existe una diferencia apreciable entre una fuente y otra, aunque sí se percibe un sesgo sistemático en las cifras relativas a cotizantes del INP, donde las cifras obtenidas a partir de CASEN son consistentemente más bajas que las que proporciona el propio Instituto. Sin embargo, ello no es un problema mayor dada la escasa diferencia detectada entre una fuente y otra.

El análisis de la información por quintiles que suministra la Encuesta CASEN permite afirmar que la importancia relativa de cada quintil en la cobertura ocupacional del INP y las AFP se mantiene estable a través de los años revisados. Para el INP las cifras de cobertura aumentan desde el primer hasta el cuarto quintil, para luego bajar levemente en el quinto quintil, que de todas formas presenta una tasa superior a la del primer quintil. En el caso de las AFP, la cobertura ocupacional crece en la medida que se avanza hacia un quintil de mayores ingresos. Por otro lado, el porcentaje de personas que no cotizan disminuye sistemáticamente a medida que se avanza hacia los quintiles de mayor ingreso (cuadro 5). El comportamiento descrito ratifica la hipótesis que precisamente los trabajadores de más bajo ingreso, que son aquellos que presentan un mayor riesgo social, tienen una mayor propensión a permanecer fuera del sistema previsional debido a que su situación de carencia induce una fuerte preferencia por consumo presente en desmedro del consumo futuro que representan los ahorros previsionales.

En términos relativos, puede afirmarse, a partir de los datos de 1994, 1996 y 1998, que la cobertura ocupacional total (INP, AFP, FF.AA. y Otro) del quinto quintil es entre un 40% y 50% superior a la del primer

Cuadro 8

COBERTURA OCUPACIONAL POR QUINTIL DE INGRESO AUTÓNOMO,
1992, 1994, 1996 Y 1998
(PORCENTAJE)

Sistema Previsional	Año	I	II	III	IV	V	Total
INP	1992	4.42	5.03	5.34	5.10	4.66	4.95
	1994	3.82	4.84	4.39	4.62	3.94	4.35
	1996	2.83	3.85	4.31	4.71	4.59	4.17
	1998	2.69	2.82	3.36	3.41	3.39	3.19
AFP	1992	46.67	52.13	53.65	56.43	60.49	54.51
	1994	46.80	54.41	58.18	63.03	66.35	58.88
	1996	47.73	54.83	59.25	60.05	63.76	58.00
	1998	44.02	56.73	58.94	60.84	65.52	58.50
FF.AA.	1992	0.51	1.12	1.31	1.17	0.77	1.01
	1994	0.25	0.72	1.14	1.62	1.81	1.20
	1996	0.20	2.07	1.87	2.59	1.51	1.76
	1998	0.31	1.15	1.66	2.52	1.59	1.57
Otro	1992	0.17	0.39	0.40	0.62	0.56	0.45
	1994	0.22	0.48	0.53	0.56	0.62	0.50
	1996	0.29	0.26	0.32	0.28	0.45	0.32
	1998	0.10	0.04	0.12	0.11	0.35	0.15
No cotiza	1992	46.06	38.88	37.28	34.27	30.46	36.64
	1994	48.91	39.55	35.76	30.17	27.17	35.04
	1996	48.62	38.59	33.93	32.00	29.25	35.38
	1998	52.70	39.08	35.69	32.85	28.86	36.35
Sin dato	1992	2.16	2.45	2.03	2.40	3.06	2.44
	1994	0.00	0.00	0.00	0.00	0.11	0.03
	1996	0.33	0.40	0.33	0.36	0.44	0.38
	1998	0.17	0.18	0.23	0.27	0.29	0.23
Total	1992	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
	1994	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
	1996	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
	1998	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 1992, 1994, 1996 y 1998.

quintil (aunque en 1992 fue sólo un 28% superior), comportamiento bastante similar al que exhibe la cobertura ocupacional de las AFP. En relación al porcentaje de trabajadores que no participan en el sistema previsional, la tasa que presenta el primer quintil de ingresos es superior en un 70% a la del quinto quintil.

Las cifras indican, además, que la cobertura ocupacional total del primer quintil se mantuvo alrededor de 51% entre 1992 y 1996, y que en 1998 cayó a 47%. Al respecto, no debe olvidarse que estos datos corresponden a trabajadores efectivamente ocupados, vale decir, el problema social implícito es aún mayor, por cuanto no se está considerando a aquellos trabajadores desempleados, que obviamente no cotizan, y que tienden a concentrarse en el primer quintil de ingresos.

4. EFECTOS FISCALES DE LA COBERTURA PREVISIONAL Y EL ROL DEL ESTADO EN EL SISTEMA DE PENSIONES

En las últimas dos décadas, los agentes privados han presentado una creciente participación en el área social y, en especial, en el área previsional. El Estado, sin embargo, continúa cumpliendo un rol destacado en la definición, financiamiento y ejecución de las políticas sociales. Poco más del 70% del gasto del Gobierno Central se destina al Gasto Social y un 30% al Gasto Previsional, lo que grafica la importancia que esta área tiene en el diseño y desarrollo de la política fiscal.

En el esquema derivado de la aplicación del nuevo sistema previsional el Estado cumple un rol regulador y fiscalizador, pero no abandona su rol de proveedor, toda vez que están presentes, entre otras garantías, el programa de pensiones mínimas, el respaldo frente a la quiebra de las instituciones que administran los recursos previsionales y pagan las pensiones, y la provisión y financiamiento de las pensiones no contributivas o asistenciales.

En consecuencia, el rol del Estado en cuanto a la cobertura previsional es fundamental. Por una parte, tiene la potestad reglamentaria para definir la forma en que trabajadores y empleadores deben cumplir con las obligaciones previsionales que establece la ley, y fiscaliza el cumplimiento de estas obligaciones. Por otra parte, se hace cargo de las limitaciones de la cobertura previsional, al asumir el pago de las pensiones asistenciales y de la garantía estatal de pensiones mínimas.

Es así como el comportamiento de los distintos agentes involucrados en el sistema previsional genera efectos fiscales, los que en el caso de la cobertura previsional laboral pueden resumirse en que mientras más alta sea ella, menores serán los compromisos previsionales que el Fisco deberá asumir a futuro. En el caso de las pensiones mínimas, en la medida que mejore la cobertura, se reduzcan los problemas de mora y disminuya la subdeclaración de ingresos, los trabajadores podrán acumular un mayor saldo en sus cuentas de capitalización individual, lo que se traducirá en que accederán a pensiones de un valor superior al mínimo o que, en caso de acceder a la garantía estatal, la aplicación de ésta será más tardía. En consecuencia, en la medida que mejoren los indicadores de cobertura del sistema, debe disminuir el compromiso fiscal implícito en las garantías otorgadas por el Estado.¹⁷ En el caso de las pensiones asistenciales, una mejoría en los indicadores de cobertura aseguraría que un mayor número de personas accederían a los beneficios previsionales del sistema, disminuyendo, por lo tanto, la demanda potencial por pensiones no contributivas.

Los efectos fiscales del sistema de pensiones, agravados por problemas de baja cobertura previsional, deberían ser enfrentados con anterioridad a que el sistema de pensiones. Los esquemas previsionales que son estables financieramente y se encuentran en equilibrio, son aquellos que, en general, financian sus operaciones con cotizaciones de los afiliados al sistema de pensiones y no dependen financieramente de los aportes del Estado y, por tanto, de las fluctuaciones de los ingresos fiscales que eventualmente son afectados por los ciclos económicos.

En Chile, el Estado juega un rol importante en la definición y determinación de los beneficios que entrega el nuevo sistema de pensiones y,

17 Al aumentar la cobertura también podría ocurrir que una proporción menor de afiliados cumpliera con los requisitos para acceder a la garantía estatal. Este efecto sólo comprendería a aquellos afiliados que están cercanos a cumplir el requisito de meses cotizados y que con el incremento de cobertura podrían hacerlo. Lo anterior se traduciría en un incremento de las obligaciones fiscales (mayor gasto por concepto de garantía estatal de pensión mínima), efecto que en todo caso sería de una magnitud menor y absolutamente insuficiente para compensar las ganancias fiscales generadas por el menor número de pensionados mínimos y el menor tiempo que hacen uso de la garantía estatal.

por supuesto, en la disposición de los recursos que deben proveerse para financiar dichos beneficios. En este contexto, es necesario plantearse un diseño institucional que, respetando el esquema básico del sistema actual, considere la creación de líneas de financiamiento que permitan enfrentar los pasivos contingentes generados tanto por el sistema de pensiones como por las políticas gubernamentales. Las políticas de ampliación de la cobertura previsional deberán ser consistentes con estas fórmulas de financiamiento, las que tendrán que generar las condiciones necesarias para que mejoren los indicadores de cobertura del sistema de pensiones.

a) Los efectos fiscales de la reforma previsional

La implantación del nuevo sistema previsional civil a principio de la década de los 80 tenía como uno de sus propósitos declarados evitar la presión fiscal que se derivaba del funcionamiento del antiguo sistema de reparto, independizando, a la vez, los beneficios previsionales de la mayor o menor disponibilidad de recursos fiscales, de la inflación y de la interferencia política. Sin embargo, hasta el momento, mientras el nuevo sistema está aún en su fase de transición, se mantienen fuertes desequilibrios fiscales asociados a su funcionamiento.

En efecto, la forma específica elegida para implementar el nuevo sistema de capitalización individual ha ocasionado una gran presión sobre los recursos fiscales a lo largo de los 20 años que dicho sistema ha estado en operación. Esta presión surge de los compromisos financieros directos, transitorios y permanentes, que el Sector Público asumió. Dentro de los compromisos de carácter transitorio están el financiamiento del déficit operacional del antiguo régimen previsional y el pago de los bonos de reconocimiento a quienes se trasladaron desde el antiguo al nuevo sistema. Los compromisos de carácter permanente corresponden al pago de la pensión mínima garantizada a todos los afiliados al nuevo sistema y al pago de las pensiones asistenciales.¹⁸

18 La sistematización y definición conceptual de los componentes del Déficit Previsional pueden revisarse en Ortúzar (1988). También es recomendable ver Bravo y Uthoff (1999) donde se proporciona un interesante esquema metodológico para identificar y evaluar los costos de la transición entre un sistema y otro.

Como es obvio, se espera que los componentes transitorios del déficit fiscal generado por la reforma previsional vayan disminuyendo en el tiempo a medida que disminuye el número de beneficiarios del antiguo sistema y que se jubilen las personas que habiendo cotizado en el sistema de reparto se traspasaron al de capitalización individual. Por su parte, los componentes permanentes del déficit previsional evolucionarán dependiendo de diversas variables, dentro de las cuales destaca la cobertura previsional laboral que alcance el nuevo sistema.

El cuadro 9 presenta las cifras del déficit previsional promedio originado por la reforma al sistema de pensiones, para el período 1981-2000. Aunque el déficit previsional promedio se ha reducido en el período 1990-2000 comparado con las cifras prevalecientes en el período 1981-1989, no puede desconocerse que esta tendencia a la baja es bastante lenta (apenas 0.8 puntos del PIB entre ambos períodos). Asimismo, si bien la evolución del déficit previsional está principalmente determinada por lo que ocurre con el déficit operacional del antiguo sistema de pensiones y que éste ha venido disminuyendo sostenidamente su importancia, se debe notar el crecimiento de la importancia de los gastos en bonos de reconocimiento y en garantía estatal de pensión mínima, junto con la mantención del gasto en pensiones asistenciales.

Cuadro 9

DÉFICIT PREVISIONAL PROMEDIO, 1981-2000^a

(cifras en porcentaje del PIB)

Período	Déficit operacional	Pensiones asistenciales	Bonos de reconocimiento	Pensiones mínimas	Total
1981-1989	5.5	0.4	0.2	0.00	6.1
1990-2000	4.3	0.3	0.7	0.02	5.3
1981-2000	4.8	0.4	0.5	0.01	5.7

Fuente: 1981-1998: Arenas de Mesa y Marcel (1999).

1999-2000: Estimación de los autores sobre la base de información de las leyes de Presupuesto 1999 y 2000.

Nota: ^a Incluye estimación del Déficit Previsional Militar.

Cuadro 10

PROYECCIÓN DEL DÉFICIT PREVISIONAL CIVIL, 2001-2010

(cifras en porcentaje del PIB)

Año	Déficit operacional	Pensiones asistenciales	Bonos de reconocimiento	Pensiones mínimas	Total
2001	2.0	0.4	1.1	0.1	3.6
2005	1.7	0.4	1.2	0.2	3.5
2010	1.3	0.4	1.1	0.3	3.1
Promedio anual	1.7	0.4	1.1	0.2	3.4

Fuente: Arenas de Mesa y Marcel (1999), Cuadro 5.

La evolución de las distintas variables apunta a un importante compromiso fiscal futuro, tal como se muestra en las cifras proyectadas que presenta el cuadro 10, donde se aprecia que cada vez son relativamente más importantes los componentes permanentes del déficit previsional civil, lo que lleva a que la trayectoria, aunque declinante, sea bastante plana, presentándose, además, la amenaza de un quiebre de tendencia determinado por el incremento del gasto en garantía estatal de pensión mínima. Este hecho hace que tome aún más relevancia el análisis de la cobertura previsional laboral, por cuanto esta variable será determinante en el compromiso fiscal permanente que a futuro el Estado deberá asumir en relación a la garantía estatal de pensión mínima y a las pensiones asistenciales.

b) Cobertura previsional y efectos fiscales

Como se mencionara anteriormente, distintas tasas de cobertura previsional tienen diferentes implicancias en cuanto al esfuerzo fiscal que deberá realizarse para financiar los potenciales pasivos contingentes que a futuro enfrentará el Estado con el sistema previsional.

Efectivamente, los cambios en la cobertura previsional influyen en la acumulación de los fondos para retiro de los trabajadores y, por lo tanto, inciden en el valor de la pensión que ellos obtendrán al jubilarse. Por ejemplo, un incremento de 10 puntos porcentuales en la densidad de contribución implica un incremento de cobertura promedio, que dependiendo de la edad en que se comienza a trabajar y cotizar, alcanza en promedio a los 4 años para las mujeres y a los 4.5 años para los hombres. Esto, a su vez, se refleja en un incremento promedio de los beneficios previsionales que alcanza al 7% (ver Arenas de Mesa y Gana, 2001).

Si este mismo evento es analizado desde la perspectiva fiscal, tenemos que, asumiendo que la cobertura puede traducirse en términos de densidad de cotizaciones, y utilizando el escenario base del estudio de Hernández Sánchez y Arenas de Mesa (2000),¹⁹ un aumento de 10 puntos en la densidad de cotización (de 70% a 80%) implica en el escenario base una disminución de 5.6% en el valor presente de las obligaciones fiscales entre los años 1999 y 2037, lo que equivale a US\$ 390 millones. Sin embargo, no debe olvidarse que una mayor cobertura previsional trae otros beneficios fiscales indirectos, ya que ésta debiera implicar, aparte de una mayor densidad de cotizaciones, una menor subdeclaración de ingresos con el consecuente mejoramiento en los saldos acumulados y una disminución en la probabilidad de que los afiliados al sistema de AFP puedan optar sólo a pensión mínima.

En el caso del gasto en pensiones asistenciales (PASIS), éste también depende de la cobertura del sistema de pensiones. Mientras más alta es la cobertura previsional menor será la demanda por PASIS y disminuirán en el futuro las listas de espera por este beneficio. La importancia que un cambio en la cobertura de este beneficio puede tener sobre el gasto fiscal puede apreciarse en el estudio de Arenas de Mesa (1999) donde se proyectó la evolución del gasto fiscal en PASIS entre 1999 y 2010, sobre la base de asumir las mismas tasas de crecimiento de cobertura y valor unitario que las PASIS registraron entre 1988 y 1998. La aplicación de dichas tasas de crecimiento para el período de la pro-

19 El escenario base de dicho estudio asume, entre sus supuestos principales, una tasa de rentabilidad de los fondos de pensiones de 4% anual real, edades de jubilación de 60 y 65 años, para hombres y mujeres, respectivamente, tasa de cotización de 10%, y tasas de crecimiento de los salarios y las pensiones mínimas de 2% anual real.

yección permite afirmar que el gasto público en PASIS alcanzaría a US\$ 640 millones en el año 2010, en otras palabras, el gasto fiscal crecería en un 113% en términos reales en el período 1999-2010. La cifra de gasto alcanzaría a US\$ 490 millones si se ajustan a la mitad las tasas de crecimiento para la cobertura y el valor unitario, habida cuenta de que el crecimiento de estas variables en la década de los 90 estuvo marcado por el fuerte rezago que exhibían al inicio del período. En todo caso, un estudio de demanda potencial sería necesario para realizar proyecciones más completas del creciente gasto en PASIS para los próximos años, especialmente si se considera el proceso de envejecimiento que está experimentando la población chilena.

c) Ampliación de la cobertura, rol del Estado y perfeccionamiento del sistema de pensiones

La evolución del sistema de capitalización individual en los últimos años ha estado marcada por las pronunciadas variaciones de las tasas anuales de rentabilidad promedio de los fondos de pensiones. En 1995 y 1998, los retornos fueron negativos, mientras que en 1996 y 1997 fueron positivos, lo mismo que en 1999, en que incluso se elevaron a una tasa de dos dígitos. Los rendimientos negativos fueron una alerta respecto de las posibles limitaciones que el esquema de capitalización presenta en ésta y otras áreas que, mientras las rentabilidades anuales promedio fueron altas, permanecieron ocultas bajo los exitosos indicadores de rentabilidad.

En las próximas dos décadas el nuevo sistema de pensiones se encontrará en su período de premaduración y, por tanto, cada vez serán más relevantes, en términos de la evaluación pública de los resultados del sistema, los beneficios que otorguen las AFP. Al respecto, debe destacarse que el monto de las pensiones, aun en los próximos años, dependerá crucialmente de la cuantía del bono de reconocimiento que el Estado cancele a los asegurados que cumplan con los requisitos. Sin embargo, a medida que el sistema de pensiones madura, lo aportado por los afiliados y, por tanto, el nivel de cobertura previsional, es cada vez más importante, con lo cual el sistema de capitalización y la cuantía de los fondos de pensiones cobran mayor importancia en la determinación del nivel de las pensiones a que acceden los afiliados a las AFP.

De acuerdo a las más recientes proyecciones realizadas, entre un 40% y un 50% de los afiliados al sistema de AFP podrían terminar cubiertos por el Estado a través del programa de pensiones mínimas (Hernández Sánchez y Arenas de Mesa, 2000). Dependiendo de los supuestos de las proyecciones, y en la medida que la cobertura previsional permanezca estable y las pensiones asistenciales mantengan la tasa de crecimiento de los últimos 10 años, los compromisos fiscales contingentes serán cada vez más importantes. En este contexto, una relevante función para el Estado será perfeccionar y consolidar el sistema de pensiones, encontrando el financiamiento necesario que permita asegurar, por una parte, un nivel de pensiones que garantice un ingreso básico de subsistencia para las personas que abandonan la vida laboral activa y, por otra parte, finanzas públicas sanas que permitan la consecución de los objetivos de crecimiento económico estable.

El perfeccionamiento del sistema de AFP es, desde esta perspectiva, un imperativo práctico que no debe contraponerse con los objetivos fiscales. Vale decir, el perfeccionamiento del sistema de pensiones debe cumplir dos requisitos básicos: mejorar la situación de los afiliados al momento de pensionarse y disminuir la presión futura sobre los recursos fiscales. Como ya se ha señalado, la implementación de medidas que permitan mejorar la cobertura previsional del sistema de AFP cumple con ambos objetivos y, por lo tanto, deberían constituirse en acciones prioritarias dentro de las que se implementen en la presente década.

Es así como un primer campo de acción para el Estado es la generación de información e investigación sobre aspectos relacionados con la cobertura previsional. Las Superintendencias de Seguridad Social y de AFP deberían jugar un rol central para enfrentar la carencia de una definición precisa respecto de cuáles son los indicadores de cobertura previsional más adecuados, cómo deben ser medidos y cuáles son los umbrales que permiten hablar de crisis, problema o éxito. La definición de criterios conceptuales, metodológicos y numéricos que sean las bases para la medición y seguimiento de indicadores de cobertura en el sistema de pensiones debería ser una tarea ineludible y prioritaria.

Adicionalmente, el diseño de una política de ampliación de la cobertura requiere mejorar el diseño y acceso a las bases de datos. La

disponibilidad de información adecuada para analizar la cobertura previsional requerirá construir, a partir de una muestra representativa de afiliados al sistema de AFP, paneles de datos con su historia previsional, permitiendo con ello estudiar el comportamiento de distintos afiliados representativos. La aplicación de esta técnica permitiría mejorar significativamente el conocimiento disponible acerca de la forma en que los afiliados al sistema de AFP se comportan respecto al pago de sus cotizaciones previsionales, suministrando valiosos antecedentes que permitirían diferenciar según distintas variables, en relación a la ocurrencia y oportunidad de la cotización.

Asimismo, deberían estudiarse acciones de corte legal que tiendan a dar solución a los problemas de cobertura que presentan distintos grupos como los trabajadores independientes, los trabajadores de bajos ingresos y las mujeres. Probablemente, una buena parte de los problemas se concentran en personas que pertenecen a más de uno de estos grupos, por lo que cualquier solución que se plantee para cualquiera de ellos acorta la brecha para los demás.

En el caso de los trabajadores independientes, quienes a lo largo de la historia de la seguridad social chilena sistemáticamente han presentado problemas de cobertura previsional, debe buscarse la forma de cambiar la estructura de incentivos y desincentivos que estos trabajadores enfrentan a la hora de decidir su participación en el sistema previsional. Es así como debería estudiarse la posibilidad de que los asegurados accedan, con el cumplimiento de las obligaciones previsionales, a beneficios más inmediatos ya sea en el área asistencial, de salud u otro, que genere incentivos a los afiliados para estar cubiertos activamente en el sistema de pensiones. Por ejemplo, ellos podrían percibir la asignación familiar, beneficio al que actualmente sólo acceden los trabajadores dependientes debido a la menor dificultad que, en su caso, representa controlar el correcto otorgamiento del subsidio. Sin embargo, en la medida que se disponga de instrumentos que permitan certificar adecuadamente los ingresos del trabajador, dentro de los cuales la cotización previsional puede resultar determinante, este beneficio podría extenderse a los trabajadores independientes. También puede explorarse la alternativa de que, para efectos de determinar el número de días de vacaciones a que tiene derecho todo trabajador dependiente, se incluyan también los años

en que trabajó como independiente, considerando, eso sí, sólo el período en que realizó cotizaciones previsionales.²⁰

Por otra parte, es necesario estudiar medidas que permitan eliminar los desincentivos que enfrentan los trabajadores independientes en caso de participar en el sistema de AFP.²¹ Específicamente, estos trabajadores, al contrario de lo que ocurre con los dependientes, no pueden rebajar de su base tributaria las cotizaciones previsionales que realizan, lo que significa que pagan impuestos por dichas cotizaciones y, a futuro, pagarán impuestos por las pensiones que perciban, vale decir, pagarán impuestos dos veces por los mismos ingresos, lo que constituye una distorsión tributaria ya reconocida y solucionada en el caso de los asalariados.

Sin embargo, las medidas que se propongan deben considerar la igualación tanto de beneficios como de obligaciones, a efectos de evitar un mayor grado de informalización en las relaciones laborales, lo que a su vez implicaría un mayor riesgo en cuanto a incrementar la incidencia de la no declaración y la subdeclaración de ingresos para efectos previsionales. En este contexto, establecer la obligación para todos los trabajadores de cotizar para previsión parece una medida consistente porque, a pesar de que su fiscalización se considera difícil, es una herramienta útil para evitar la informalización de las relaciones de empleo, especialmente si va acompañada de elementos que incentiven el cumplimiento previsional por parte de los trabajadores.

En el caso de los trabajadores de bajos ingresos, el problema está representado por la ocurrencia de comportamientos oportunistas por parte de trabajadores y empleadores. En efecto, a los problemas de mayor

20 La legislación chilena contempla el acceso a días adicionales de vacaciones para aquellos trabajadores que acrediten un cierto número de años trabajados para uno o más empleadores en forma continua o discontinua. En el caso de los trabajadores del sector privado, el beneficio se concede una vez acreditados diez años de trabajo como dependiente y corresponde a un día adicional de vacaciones por cada tres nuevos años trabajados. En el caso de los trabajadores del sector público, el beneficio es cinco días adicionales una vez que acrediten quince años de trabajo como dependientes y de otros cinco días adicionales una vez que acrediten veinte años de trabajo como dependientes.

21 Mastrángelo (1998) desarrolla este tema, apuntando también a problemas de información que se tratarán más adelante.

precariedad de su situación laboral, desempleo y, por lo tanto, lagunas previsionales que, por su baja calificación, enfrentan estos trabajadores, debe unirse el hecho de que, con el objeto de mejorar sus ingresos líquidos, acuerdan con el empleador declarar una menor remuneración a efectos de disminuir el monto del descuento previsional, lo que le reporta beneficios presentes a costa de disminuir el monto de la pensión que percibirá en el futuro, con el consiguiente impacto fiscal que ello tiene a través de la garantía estatal de pensión mínima.

En consecuencia, aquí deben jugar un rol preponderante las políticas de empleo y formalización, que prevengan la ocurrencia de situaciones que perjudiquen la constitución del ahorro previsional. Por ello, los esfuerzos de fiscalización que se realizan en el área del cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales entre trabajadores y empleadores debieran incorporar dentro de sus prioridades la regulación y control de las cotizaciones previsionales, lo que permitiría reducir la ocurrencia y efectos de la colusión, así como también mejorar la situación de mora que afecta a una proporción significativa de estos trabajadores. Como dato ilustrativo puede mencionarse que la deuda previsional declarada por los empleadores ante las AFP ascendía a \$ 145.285 millones (alrededor de US\$ 254 millones) a diciembre de 2000.²²

También deberían realizarse esfuerzos para mejorar el diseño institucional que integra las normas legales y reglamentarias relativas a la mora previsional, a efectos de disponer de un sistema que asegure efectividad en la recuperación de las cotizaciones por medio de un uso racional y eficiente de las sanciones (multas y otras) posibles de aplicar. Un paso adelante en esta materia lo constituye la promulgación de la iniciativa legal que impide el despido del trabajador si es que sus cotizaciones previsionales no están al día, aunque cabe recordar que ello de nada sirve si el propio trabajador no tiene conciencia exacta de su situación previsional o si se colude con el empleador para subdeclararlos para efectos previsionales.²³ Igualmente, es un hecho positivo la recientemente

22 Si se considera una estimación, realizada por la propia Superintendencia de AFP, de las deudas no declaradas, la deuda total, a diciembre de 2000, alcanza los \$ 249.716 millones, equivalentes a US\$ 436 millones.

23 Ley N° 19.631, publicada en el Diario Oficial el 28 de septiembre de 1999.

promulgada ley que permite a los empleadores reprogramar el pago de las cotizaciones adeudadas por remuneraciones devengadas hasta febrero de 2000, siempre y cuando estén al día en el pago de las cotizaciones generadas por remuneraciones devengadas a contar de marzo de 2000.²⁴

En el caso de las mujeres, debe considerarse que, en el marco de su creciente participación en el mercado laboral y, por ende, en el mercado de las pensiones, el diseño de instrumentos que estimulen la participación previsional femenina pasa a jugar un rol central en la definición de los posibles escenarios futuros respecto a la cobertura global del sistema de AFP, así como en el impacto de las pensiones en la economía familiar (Arenas de Mesa y Gana, 2001; Bertranou, 2001).

Dadas las características de su inserción en el mercado del trabajo, las mujeres tienden a representar una fracción más que proporcional de quienes obtienen menos beneficios del sistema previsional, lo que tiene consecuencias directas en el bienestar de la familia, especialmente por la tendencia al incremento en la responsabilidad de la mujer en la economía familiar. En efecto, en la medida que las mujeres, por diversas causas, obtienen pensiones menores que las de los hombres, se genera una disminución de las posibilidades de consumo respecto del período en que la mujer se mantenía activa laboralmente. En consecuencia, es fundamental que la búsqueda de nuevos enfoques en el diseño de políticas públicas, y en particular aquellas referidas al bienestar de las familias, considere la evaluación explícita de los efectos que ellas tendrán en la adscripción previsional femenina, especialmente a la luz de los costos que enfrentará el Estado en el futuro para apoyar el financiamiento de las pensiones, contributivas o asistenciales, de las mujeres.

El sistema de capitalización individual (AFP), diseñado bajo un esquema de contribuciones definidas, tiende a restar beneficios a las mujeres respecto de un sistema de reparto como el que administra actualmente el INP. Las menores tasas de reemplazo que se estima obtendrían las mujeres se deben a la influencia de factores como sus mayores lagunas previsionales promedio, un perfil de salarios más plano, la menor edad legal de jubilación y su mayor expectativa de vida. En un marco legal como el actual, en que cada una de estas características puede

24 Ley N° 19.720 publicada en el Diario Oficial el 7 de abril de 2001.

ser diferenciada entre hombres y mujeres, las mujeres pueden percibir que aumentan las posibilidades de que su tasa de reemplazo quede en un rango cercano al 50% y, por lo tanto, podrían verse menos estimuladas a participar en el sistema.²⁵

En la medida que el diseño del sistema previsional evite alguna de las diferenciaciones antes mencionadas, se produciría un mejoramiento en la tasa de reemplazo de las mujeres (el algunos casos en desmedro de aquellas de los hombres), lo que contribuiría a incentivar su participación. En tal sentido, el compartimiento de los riesgos de mortalidad sería un buen punto de inicio para pensar en modificaciones al sistema ya que, al evitar la distinción entre hombres y mujeres que actualmente hacen las tablas de mortalidad utilizadas por las AFP, la expectativa promedio de vida aplicable a las mujeres disminuiría, incrementándose, por tanto, el valor de la pensión inicial que recibirían, cambiando el perfil del valor de la pensión en el tiempo, pero sin afectar su valor promedio, toda vez que los fondos acumulados en las cuentas son de propiedad individual y las mujeres continuarán teniendo una mayor expectativa de vida que los hombres.

Asimismo, modificaciones que aumenten la edad legal para optar al retiro permitirían a las mujeres acumular un mayor saldo en sus cuentas individuales y disminuir su expectativa de vida después del retiro, generando pensiones de mayor valor. Si bien esta medida puede concitar desaprobación por parte de la opinión pública, no debería descartarse a priori, ya que no se dispone de un análisis detallado del comportamiento de las mujeres respecto a la edad en que efectivamente se retiran de la fuerza laboral. Nótese, que no se trata del momento en que ellas se jubilan sino que del momento en que dejan de trabajar, lo que constituye una mejor forma de medir su disposición a mantener su nivel de ingreso y, por lo tanto, a mantenerse en la fuerza laboral sin pensionarse.

Otra opción es la constitución de cuentas familiares en que las cotizaciones dejan de ir a un fondo individual para ser registradas en un fondo compartido por ambos cónyuges. Esto permitiría incorporar explícitamente una figura de compartimiento de riesgos en el financiamiento

25 Ver Arenas de Mesa y Gana (2001) para estimaciones de las tasas de reemplazo a que accederán las mujeres en distintas condiciones.

de las pensiones, pero sin que ello exceda el ámbito de la familia. Por supuesto, en este caso la ocurrencia de cotizaciones irregulares por parte de los cónyuges, a pesar de tener trabajo, tendería a disminuir, toda vez que los aportes pasarían a constituir un fondo común de la familia sujeto al control de los miembros de ésta. Esta proposición, sin embargo, necesita definir con mayor precisión, entre otros temas, cómo se calcularían los beneficios previsionales.

En el análisis de género, un tema especial es el caso de las temporeras. Estas trabajadoras corresponden a un estrato de bajo ingreso y que sólo desempeña una labor remunerada en ciertas épocas del año (la mayor parte se dedica a la recolección de fruta en los meses de verano), por lo que sus preferencias están claramente orientadas hacia el consumo presente, lo que incide en una baja cobertura previsional. Las propuestas de política previsional planteadas, hasta el momento, para este grupo de trabajadoras presentan una carencia de integralidad que limita la posibilidad de aplicarlas, ya que los problemas que enfrentan pueden ser universales o representativos de un número importante de afiliados y no afiliados al sistema.

En tal sentido, es importante recordar que la modificación de requisitos y beneficios sólo para grupos específicos de trabajadores son de conveniencia incierta desde el punto de vista económico, toda vez que se trata de soluciones puntuales, diseñadas para un sector específico, pero que implican cambios en políticas de aplicación general, lo que hace temer la aparición de presiones legislativas para ampliar la cobertura de las medidas, con los consiguientes mayores compromisos financieros que deberían ser asumidos por el Fisco.

En el área de la educación e información, aún está pendiente un análisis de la real efectividad de las disposiciones que regulan la entrega de información de las AFP a sus afiliados, toda vez que una proporción mayoritaria de éstos no parece comprender lo que se le informa, así como también desconoce los efectos que distintas combinaciones de rentabilidad y costo pueden tener sobre sus ahorros previsionales.

Además, claramente existe la necesidad de implementar un programa de educación masiva que efectivamente permita a los trabajadores entender cuáles son los beneficios que pueden obtener del nuevo sistema, cuáles son las obligaciones que deben cumplir para poder acceder a ellos y cuáles son los derechos que les asisten respecto a los descuentos

previsionales que les realizan sus empleadores (Arenas de Mesa y Montecinos, 1999). Una forma de complementar este programa sería incorporar en la malla curricular de enseñanza media el desarrollo del sistema previsional chileno, enfatizando las características del sistema de capitalización individual. Esto posibilitaría que las futuras generaciones de trabajadores chilenos exhiban un entendimiento más cabal en relación a qué es y cómo funciona el sistema de capitalización individual y, por lo tanto, puedan modificar ciertas conductas que atentan contra un adecuado desempeño del mismo.

Por último, no debe olvidarse que la participación de los empleadores en el sistema previsional es decisiva, y existen elementos como la mayor o menor facilidad que se tiene para declarar y pagar las cotizaciones. En la medida que sea más fácil entregar los antecedentes, que el proceso de recaudación sea más integrado, evitando la asistencia a muchas ventanillas, o que se provea a las empresas, especialmente las más pequeñas, de software que les permita facilitar los procedimientos de declaración y pago de cotizaciones (por ejemplo, a través de Internet), existirá un incentivo natural a cumplir con requerimientos que antes eran engorrosos.

En este contexto, el pago de cotizaciones podría realizarse, como en las reformas de Argentina y México, a través de una única institución centralizada, con lo cual se facilitaría el proceso y se disminuirían los costos de transacción, en especial para la micro, pequeña y mediana empresa. Una medida como ésta también facilitaría la fiscalización de la participación de los trabajadores independientes en el sistema de pensiones.

5. CONCLUSIONES

El propósito de la seguridad social es garantizar a los ciudadanos el acceso a prestaciones que les permitan alcanzar una estabilidad en sus ingresos, en el caso de aquellos que los pueden generar por sí mismos, y un nivel mínimo de subsistencia para quienes no pueden generar autónomamente tales ingresos. Una mayor o menor cobertura previsional laboral incide en la capacidad de que los propios trabajadores financien sus pensiones una vez que se retiren o que se encuentren debidamente cubiertos frente a siniestros. En la medida que la cobertura previsional

laboral sea baja habrá una mayor proporción de trabajadores que podrán acceder sólo a pensiones mínimas garantizadas o a pensiones asistenciales. Asimismo, una menor cobertura implicaría un menor valor promedio de los beneficios a que acceden los pensionados, con lo que desmejorarían los resultados del sistema de pensiones.

A este respecto, debe precisarse que la cobertura del sistema de pensiones está íntimamente asociada a las limitaciones y restricciones que presenta el mercado del trabajo. Conocidas estas restricciones, y las características del sistema de pensiones, habría que implementar medidas que sean consistentes y se integren al marco predeterminado por el mercado laboral. Este último, se encuentra en constante evolución, la que se ve influida por los cambios propios de la economía y por las políticas implementadas por la autoridad. En la medida que ello influya en una mayor o menor precariedad de las relaciones laborales y en los incentivos que los trabajadores, especialmente los independientes y los de bajo ingreso, tienen para participar en el sistema de pensiones, habrá un efecto directo sobre la cobertura previsional laboral. Por lo tanto, la cobertura previsional laboral no es solamente un tema que deba ser abordado por las políticas previsionales o sociales, ya que, dada la naturaleza de los factores involucrados, ella se ve afectada por prácticamente todas las políticas públicas, en especial aquellas que se relacionan con el mercado del trabajo. De ahí la necesidad de diseñar un marco integral de políticas que propendan a mejorar la cobertura previsional laboral y evitar, por una parte, los efectos negativos que ello tendría sobre la cobertura y monto de los beneficios previsionales del sector pasivo y, por otra parte, los riesgos fiscales asociados a un bajo nivel de dicha variable.

Las medidas que se orienten a mejorar las prestaciones, como los mejoramientos en los niveles de las pensiones contributivas y asistenciales, y la ampliación de sus coberturas, deben evaluarse considerando sus efectos de corto y largo plazo. Prestaciones demasiado generosas, en términos de sus valores y requisitos, aumentan el riesgo de desfinanciamiento, no sólo por la necesidad de solventar el pago de beneficios de mayor valor, sino que también porque la relajación en sus condiciones de otorgamiento incentiva la evasión de las contribuciones a la seguridad social, incluyendo las cotizaciones previsionales.

Respecto a la cobertura que actualmente tienen los beneficios previsionales en la población mayor de sesenta años, puede señalarse

que en Chile ella es importante, toda vez que alcanza a cerca del 68%. Dicha tasa es sustancialmente superior si se considera la población mayor de sesenta y cinco años, pues ello permite corregir el problema que una porción mayoritaria de los hombres aún no ha cumplido la edad legal de retiro. Asimismo, la cobertura previsional del sector pasivo muestra una tendencia creciente a medida que se avanza hacia cohortes de mayor edad, lo que es una consecuencia lógica de la sustitución en la titularidad de la pensión de beneficiarios primarios (pensionados de vejez) por beneficiarios secundarios (pensionados de viudez).

De igual forma, la cobertura previsional total del sector pasivo no varía sustancialmente entre quintiles, ya que el mínimo registrado, que corresponde al primer quintil, es de un 65.3%, mientras que el máximo, correspondiente al tercer quintil, llega al 71.4%. Sin embargo, y como era de esperar, la composición de los beneficios varía fuertemente entre quintiles, siendo altamente importantes las pensiones asistenciales para el primer quintil, importancia que disminuye a tasas crecientes en la medida que se avanza hacia quintiles de más altos ingresos.

La revisión de los antecedentes estadísticos del sistema de AFP permitió dimensionar la magnitud e identificar las especificidades más relevantes del problema. Al realizar un análisis según género, pudo comprobarse que las coberturas efectiva y ocupacional de las mujeres aumentaron, de 37% a 51% y de 42% a 56% entre 1986 y 2000, respectivamente, presentando consistentemente tasas de participación superiores a las de los hombres.

Por otra parte, se pueden verificar comportamientos diferenciales entre trabajadores dependientes e independientes en cuanto a la adscripción y cumplimiento previsional. Los trabajadores independientes registran, en 2000, una cobertura ocupacional que apenas alcanza al 7% en el sistema de pensiones, la que se encuentra bastante distante del 70% que registran los trabajadores dependientes. En otras palabras, poco más de 1.400.000 trabajadores independientes no están cubiertos por el sistema previsional, lo que constituye un problema social bastante serio, ya que la mayor parte de ellos son trabajadores de bajo nivel de ingresos pertenecientes al sector informal, y de consecuencias fiscales potencialmente abultadas.

La Encuesta CASEN entrega información que permite afirmar que la cobertura ocupacional del sistema de AFP crece, y el porcentaje de

personas que no cotizan disminuye sistemáticamente, en la medida que se avanza hacia un quintil de mayores ingresos. Lo anterior es una ratificación de la hipótesis de que los trabajadores de más bajo ingreso tienen una mayor propensión a permanecer fuera del sistema previsional debido a la fuerte preferencia por consumo presente que ellos presentan.

El Estado, desde 1981, ha debido asumir el financiamiento del déficit previsional civil generado por el nuevo sistema de pensiones, el que es en la actualidad levemente inferior al 5% del PIB. Ello implica una fuerte presión sobre las arcas fiscales, que debiera irse atenuando en el tiempo, a medida que se reduce la importancia relativa de los compromisos transitorios del Fisco con el sistema previsional, el déficit operacional y los bonos de reconocimiento, y se incrementa la de los componentes permanentes, la garantía estatal de pensión mínima y las pensiones asistenciales.

Desde esta perspectiva, la cobertura previsional no es neutra, por cuanto ella influye en la acumulación de recursos por parte de los afiliados al nuevo sistema previsional y, por ende, en la necesidad de financiar, con recursos fiscales, pensiones mínimas o pensiones asistenciales. En consecuencia, una buena práctica fiscal es propender a la búsqueda de medidas que permitan mejorar los niveles de cobertura previsional, disminuyendo así las presiones que a futuro deberá enfrentar el Estado.

Las propuestas, que se avanza en el estudio, y que pretenden incrementar la cobertura previsional laboral, se circunscriben a un marco que privilegia la integralidad y consistencia de las acciones. En tal sentido, ellas no deben ser consideradas como propuestas específicas para problemas o grupos determinados, sino que son medidas que deben adoptarse conjuntamente para así poder alcanzar un impacto relevante. Se reitera que ellas están orientadas hacia el nuevo sistema de pensiones, toda vez que éste es el esquema en que se desenvolverá a futuro el sistema previsional chileno.

Entre las medidas propuestas, destaca la importancia de aquellas orientadas a cambiar el perfil del horizonte temporal que las personas utilizan para tomar su decisión de participar o no en el sistema de pensiones. Debe darse la posibilidad de que el cumplimiento de las obligaciones previsionales permita a los afiliados acceder a otros beneficios de corte más inmediato, tanto en el área asistencial como en la de salud u otras. Por ejemplo, en el caso de los trabajadores independientes

podría extenderse el derecho a obtener asignación familiar por sus cargas legalmente reconocidas, incluir los años en que se cotizó como trabajador independiente en el cálculo de los días de vacaciones a que tiene derecho todo trabajador dependiente, así como también permitirles descontar de su base tributaria las contribuciones realizadas a la seguridad social. Debe ponerse cuidado, asimismo, en que la igualación de beneficios tenga una contrapartida en cuanto a la igualación de deberes, en especial en lo referido a la obligación de cotizar.

En cuanto a los trabajadores de bajos ingresos, son las políticas de empleo y formalización las que deben jugar un rol preponderante, evitando que ocurran comportamientos oportunistas que disminuyan el ahorro previsional. Deben fortalecerse los esfuerzos de fiscalización relacionados con las cotizaciones previsionales dentro de un diseño institucional que asegure efectividad en la recuperación de las cotizaciones por medio de un uso racional y eficiente de las sanciones (multas y otras) posibles de aplicar.

El aspecto de género no debe ser pasado por alto, toda vez que el incremento proyectado en el número e importancia relativa de la fuerza laboral femenina condicionará, entre otros factores, la evolución futura del mercado laboral y del mercado de las pensiones. Medidas que se orienten hacia el compartimiento de riesgos, ya sea eliminando las diferenciaciones por género en la edad de retiro y las tablas de mortalidad, o a través de la constitución de cuentas familiares, constituyen un incentivo para incrementar la participación femenina en el sistema y con ello disminuir las posibilidades de bajos niveles de pensiones y de crecientes aportes fiscales subsidiarios.

En el área de la información y la educación, se percibe como una medida prioritaria la implementación de un programa que permita construir una nueva cultura previsional. Es prioritario programar y desarrollar módulos de educación masivos que permitan a los trabajadores apreciar en su real dimensión los beneficios y obligaciones que implica el sistema de capitalización individual, los que también podrían incorporarse a la malla curricular de los estudiantes de enseñanza media.

El principal obstáculo actual para el diseño de políticas específicas o integradas que busquen aumentar la cobertura previsional es la falta de antecedentes e información específica respecto a quiénes son los trabajadores que dejan de cotizar o presentan lagunas previsionales.

A este respecto, el diseño de un estudio de panel que permita hacer un seguimiento a un grupo representativo de afiliados al sistema de AFP permitiría obtener información valiosa respecto a su comportamiento en relación al cumplimiento de sus obligaciones previsionales.

El sistema de pensiones de AFP logrará consolidarse en función tanto de los beneficios previsionales que otorgue a los asegurados en régimen, como de los efectos fiscales que genere en el futuro. Para ello es fundamental, entre otros factores, el nivel de cobertura previsional que éste presente en las próximas décadas. En este contexto, los esfuerzos y políticas que se orienten a mejorar los niveles de cobertura previsional serán gravitantes al momento de evaluar el mayor o menor éxito del sistema de capitalización individual.

La experiencia mundial en relación a la estabilidad financiera de los sistemas de pensiones recomienda que éstos deben principalmente financiarse con cotizaciones directas de los asegurados, ya que de esta manera se hacen más independientes de los aportes estatales y de las fluctuaciones y vaivenes de la economía. En este contexto debería desarrollarse el diseño de políticas para la ampliación de la cobertura previsional, donde además la participación estatal, según las últimas proyecciones, se incrementaría en los próximos años, debido principalmente al aumento en el número de beneficiarios del sistema de pensiones que en forma directa el Estado deberá financiar.

BIBLIOGRAFÍA

- Arellano, J.P. 1985 *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984* (Santiago, CIEPLAN).
- Arenas de Mesa, A. 1995 *The gender effect of the social security reform in Chile: Inequalities and lessons of policies* (Universidad de Pittsburgh).
- 1997 *Learning from the privatization of the social security pension system in Chile: Macroeconomic effects, lessons and challenges*, Ph.D. diss. (Pittsburgh, Universidad de Pittsburgh).
- 1999 *Proyecciones del déficit previsional chileno: Gasto público en pensiones asistenciales 1999-2010*, XI Seminario Regional de Política Fiscal (Brasilia, CEPAL), 26 al 28 de enero.
- 2000 *Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado*, serie Financiamiento del Desarrollo, N° 105 (Santiago, CEPAL).

- Arenas de Mesa, A.; Marcel C. M. 1993 *Proyecciones de gasto previsional 1992-2038: Un modelo de simulación para los bonos de reconocimiento* (Santiago, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda).
- Arenas de Mesa, A.; Bertranou, F. 1997 "Learning from Social Security reforms: Two different cases, Chile and Argentina", en *World Development*, Vol. 25, N° 3 (Oxford, Pergamon Press Ltd.), marzo.
- Arenas de Mesa, A.; Montecinos, V. 1999 "The privatization of social security and women's welfare: Gender effects of the Chilean reform", en *Latin American Research Review*, Vol. 34, N° 3 (Albuquerque, University of New Mexico), otoño.
- Arenas de Mesa, A.; Marcel, M. 1999 "Fiscal effects of social security reform in Chile: The case of the minimum pension", en *Policy issues in pension reform, proceedings of the Second APEC Regional Forum on Pension Fund Reform* (Viña del Mar), abril.
- Arenas de Mesa, A.; Gumucio Rivas, J.S. 2000 *El sistema de pensiones administrado por el sector privado en Chile: Un análisis institucional a dos décadas de la reforma* (Santiago, Ministerio de Planificación y Cooperación).
- Arenas de Mesa, A.; Gana, P. 2001 *Reforma a los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género*, documento presentado en el Taller "Equidad de Género en los Sistemas de Pensiones" (Santiago, CELADE).
- Arenas de Mesa, A.; Hernández Sánchez, H. 2001 "Cobertura del sistema de capitalización individual chileno: Diagnóstico y propuestas", en *Socialis-Revista Latinoamericana de Política Social*, Vol. 4 (Rosario, Argentina, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario), mayo.
- Baeza, S.; Manubens, R. (eds.) 1988 *Sistema privado de pensiones en Chile* (Santiago, CEP).
- Baeza, S.; Margozzini, R. (eds.) 1995 *Quince años después. Una mirada al sistema privado de pensiones* (Santiago, CEP).
- Barrientos, A. 1998 "Pension reform, personal pensions and gender differences in pension coverage", en *World Development*, Vol. 26, N° 1 (Oxford, Pergamon Press Ltd.), pp. 125-137.
- Barrientos, A.; Firinguetti, L. 1995 "Planes de pensión de capitalización individual y beneficios previsionales para trabajadoras de bajos ingresos", en *Estudios de Economía*, Vol. 22, N° 1 (Santiago, Universidad de Chile), pp. 19-45.
- Bertranou, F. M. 2001 "Pension reform and gender gaps in Latin America: What are the policy options?", en *World Development*, Vol. 29, N° 5 (Oxford, Pergamon Press Ltd.), mayo.

- Bravo, J.; Uthoff, A. 1999 *Transitional fiscal costs and demographic factors in shifting from unfunded to funded pension in Latin America*, serie Financiamiento del Desarrollo, N° 88 (Santiago, CEPAL), octubre.
- Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social (CIEDESS) 1992 *12 años de modernización de la seguridad social en Chile: Evaluación, crítica y proyecciones* (Santiago, CIEDESS).
- Cox, A. 1999 *Pensions projections for Chilean men and women: Estimates from social security contribution*, World Bank Research Project on Gender and Social Security (Washington, World Bank), mimeo.
- Cubeddu, L. 1994 *The intra-generational redistributive effects of social security* (Filadelfia, University of Pennsylvania).
- Diamond, P.; Valdés, S. 1994 "Social security reform", en B. Bosworth, R. Dornbusch y R. Labán (eds.) *The Chilean economy* (Washington D.C., The Brookings Institution).
- Dirección de Presupuestos, 2001 *Estadísticas de las finanzas públicas: 1991-2000* (Santiago, Ministerio de Hacienda).
- Hernández Sánchez, H.; Arenas de Mesa, A. 2000 *Proyecciones del déficit previsional chileno: Gasto público en garantía estatal de pensiones mínimas 1999-2037*, documento interno de trabajo (Santiago, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda).
- Iglesias, A.; Acuña, R. 1991 *Chile: Experiencia con un régimen de capitalización 1981-1991* (Santiago, CEPAL/PNUD).
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 1997 *Encuesta Nacional del Empleo: Series Empalmadas 1986-1995* (Santiago, INE).
- _____ (varios números) *Indicadores mensuales* (Santiago, INE).
- Marcel, M.; Arenas de Mesa, A. 1992 *Social security reform in Chile*, Occasional Papers, N° 5 (Washington, Inter-American Development Bank) .
- Margozzini, F. 1988 "Estimaciones de las pensiones de vejez que otorgará el actual sistema de pensiones", en S. Baeza y R. Manubens (eds.) *Sistema privado de pensiones en Chile* (Santiago, CEP).
- Mastrángelo, J. 1998 "La experiencia chilena en material de cobertura", en A. Rodríguez (ed.) *América Latina: Seguridad social y exclusión* (Costa Rica, Programa Reforma Integral de Pensiones).
- Mesa-Lago, C. 1994 *Changing social security in Latin America: Toward alleviating the costs of economic reform* (Boulder and London, Lynne Rienner Publishers, Inc.).
- _____ 1996 "Las reformas de pensiones de seguridad social en América Latina: Sistemas públicos, privados, mixtos y paralelos", en *Estudios de la Seguridad Social*, N° 80 (Buenos Aires, Asociación Internacional de la Seguridad Social).

- Mesa-Lago, C.; Arenas de Mesa, A. 1998 "The chilean pension system: Evaluation, lessons and challenges", en *The reform of pension and health care system in Latin America. Do options exist?*, M. A. Cruz-Saco y C. Mesa-Lago (eds.) (Pittsburgh, University of Pittsburgh Press).
- Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), 1999 *Situación de los adultos mayores en Chile: 1998. Resultados de la VII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN 1998)*, serie Documento N°10 (Santiago, MIDEPLAN).
- Ortúzar, P. 1988 "El déficit previsional: Recuento y proyecciones", en S. Baeza y R. Manubens (eds.) *Sistema privado de pensiones en Chile* (Santiago, CEP).
- Oxman, V.; Galilea, S. (comp.) 1999 *Políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el trabajo 1994-1999* (Santiago, Ministerio del Trabajo y Previsión Social – Servicio Nacional de la Mujer).
- Rodríguez, A. (ed.) 1998 *América Latina: Seguridad social y exclusión* (Costa Rica, Programa Reforma Integral de Pensiones).
- Ruiz-Tagle, J. 1999 *Reformas a los sistemas de pensiones en los países del Mercosur y Chile* (Santiago, PROSUR).
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP), 1996 *El sistema chileno de pensiones* (Santiago, SAFP).
- _____ 1998 *Evolución del sistema chileno de pensiones N° 3 (1981-1997)* (Santiago, SAFP).
- _____ (varios números) *Boletín estadístico* (Santiago, SAFP).

