

Estudio de incentivos y desincentivos a la afiliación y cobertura de planes de pensiones previsionales en América latina y el Caribe.

Preparado por Jorge García Rapp
Para el Banco Interamericano de Desarrollo

Las opiniones expresadas en el presente trabajo son del autor y no necesariamente reflejan las posiciones del Banco Interamericano de Desarrollo

Sumario

- I. Introducción
- II. Definición de cobertura. Exclusiones. Trabajadores Autónomos y en relación de dependencia. Distinciones.
- III. La cobertura y la recaudación en Latinoamérica y el caribe.
- IV. Análisis de algunos mecanismos o programas para promover e incentivar la afiliación de beneficiarios y la disminución de la evasión en las cotizaciones.
- V. Conclusiones.
- VI. Propuestas
- VII. Bibliografía

Contenido

El presente estudio está organizado en cinco secciones. La primera parte además de la introducción en el tema de la cobertura, resume un análisis de las pautas a considerar para la definición de la cobertura de un sistema en su diseño original, la estructura administrativa y los procesos de registración, afiliación, recaudación y fiscalización del sistema, que impactaran directamente en la delimitación de la cobertura real del sistema de pensiones.

En la segunda parte se consideran los niveles de cobertura y recaudación en Latino América y el Caribe, en donde se incluyen datos sobre la creciente informalidad y su relación con la cobertura de los sistemas de pensiones de la región.

La tercera sección incluye el análisis de algunos mecanismos o programas para promover e incentivar la afiliación de beneficiarios o para disminuir los niveles de la evasión en las cotizaciones.

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.

Y finalizamos el estudio con una sección dedicada a las conclusiones y recomendaciones.

I. Introducción

Desde que a fines del siglo XIX, en Alemania, surgió el primer sistema de seguro social, hasta hoy, la protección social básica es ofrecida por el Estado en 166 de 172 países conocidos en el mundo¹, solo seis no cuentan con un programa obligatorio de jubilación y pensión – Bangla Desh, Botswana, Burma, Malawi, Sierra Leone, Somalia –, y todos poseen algún programa de seguro contra accidentes del trabajo.

Sin embargo la cobertura de los sistemas de pensiones en los países en desarrollo es realmente muy baja, por ejemplo en el sur de África alcanza al 1% de PEA (Gambia, Niger y Chad), y sólo alcanza niveles escasamente moderados en el Norte del continente (22/24 % en Egipto y Túnez). En América Latina la cobertura alcanza a un tercio de la fuerza de trabajo de Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú, y menos del 15 % en El Salvador, Honduras y Paraguay.

Cobertura Previsional – Latinoamérica Contribuyente / población ocupada

<i>País</i>	<i>Año de referencia</i>	<i>Cobertura</i>
<i>Argentina *a</i>	<i>1999</i>	<i>41,7%</i>
<i>Bolivia</i>	<i>1992</i>	<i>46,7%</i>
<i>Brasil *b</i>	<i>2001</i>	<i>42,3%</i>
<i>Chile *a</i>	<i>1999</i>	<i>59,8%</i>
<i>Ecuador</i>	<i>1996</i>	<i>36,9%</i>
<i>México</i>	<i>1992</i>	<i>36,0%</i>
<i>Uruguay</i>	<i>1992</i>	<i>69,0%</i>

Fuente: Gillion, C et alie (2000). P. 679. - Bertranou, Grushka y Rofman (2001a); Pinheiro (2001) y Arenas de Mesa y Hernández Sánchez (2001) / propias
***a sobre la PEA *b Informe de PES - datos PNAD 2001**

En Asia, la cobertura de la seguridad social alcanza al 8% de la fuerza de trabajo en India, al 10% en Tailandia y al 12% en Indonesia. En Tailandia, Indonesia, Malasia y Singapur, no se han establecido aún regímenes de pensión de vejez para los trabajadores del sector privado, y tampoco un sistema de asistencia social para los trabajadores más pobres. En

¹ Social Security Throughout the World – 1999, publicado por la Social Security Administration de los EUA.

Filipinas y Vietnam, se han establecido regímenes de pensiones basados en el seguro social cubriendo a los trabajadores de los sectores público y privado.

Dimensión de la cobertura

- **Integralidad.** Los sistemas de seguridad social pueden proporcionar protección para algunas contingencias como maternidad o accidentes de trabajo, pero no cubrir otras como la vejez o desempleo.
- **Intensidad de la cobertura.** - La protección puede cubrir una contingencia, pero en forma modesta. Una prestación asistencial sujeta a verificación de recursos, o garantía de una pensión mínima.
- **Cobertura personal.** Las personas aseguradas, (que grupo o grupos de trabajadores) y los familiares a cargo del asegurado.

Las normas internacionales del trabajo han establecido mínimos deseables y otros aspectos relacionados con la ampliación gradual de la cobertura, considerando las contingencias protegidas y la población a cubrir. Se establecen niveles para las prestaciones en relación con los ingresos y las circunstancias de las familias.²

Los niveles de cobertura dependen de factores diversos, entre los que podemos destacar:

- **El tipo de régimen de pensiones.** (universal, de seguro social, capitalización individual) Los regímenes universales o de asistencia social, se financian con impuestos y no con cotizaciones, y los de capitalización dependen del financiamiento individual.
- **Administración eficiente de la seguridad social.** Una deficiente administración afectará la credibilidad y la viabilidad del régimen, y limita la ampliación de la cobertura para incorporar tanto a los grupos como las contingencias no incluidos.
- **Edad mínima y cantidad de años de servicios mínimos requeridos.** Una edad excesivamente alta limitará la cobertura real del sistema una excesivamente baja lo hará sumamente oneroso.
- **El sector formal.** Resulta más fácil recaudar las cotizaciones de los trabajadores del sector formal.
- **Los niveles de cumplimiento y evasión.** Afectarán al sistema a disminuir los recursos disponibles y a los trabajadores por la ausencia de aportes que implicará pérdida de cobertura.
- **Nivel del desarrollo económico.** La oferta y la demanda de protección social están fuertemente vinculadas con los recursos existentes para financiarla.

² La Convención 102 (1952) Norma Mínima de Seguridad Social, y la Convención 128, (1967) Prestaciones de Invalidez, Vejez y Sobrevivientes.

El sector informal

La protección social del sector informal, constituye uno de los problemas centrales y, en particular, como incluir a los trabajadores del sector informal en los regímenes de pensiones.

La informalidad no es un fenómeno temporal, este sector sigue creciendo en muchos países en desarrollo, independientemente de los ciclos económicos. La necesidad de protección social de estos trabajadores resulta ser mayor que en el caso de trabajadores del sector formal, ya que la desprotección es mayor. Por lo tanto, deben ser incorporados a los sistemas de protección social, aunque pueda ser necesario modificar los sistemas existentes o diseñar nuevos que consideren las necesidades particulares.

Existe una gran variedad de definiciones del término "sector informal", ya que se emplea para incorporar a todos los que no están incluidos dentro de la seguridad social, trabajadores independientes o eventuales que están excluidos de la cobertura por aplicación de la ley, o por no aplicarles los mecanismos que obligan a su observancia. Así, el término se emplea para reconocer la evasión.

Los países en desarrollo, encontramos un sector formal pequeño y tasas bajas de crecimiento económico, situación agravada por la necesidad de mantener en equilibrio sus presupuestos, que conlleva la reducción del gasto del sector público y el empleo público, y la ausencia de subsidio de desempleo y sistema de asistencia social.

La fuerza de trabajo en los países en desarrollo se caracteriza por una mayor proporción de trabajadores por cuenta propia, una proporción muy alta de personas dedicadas a actividades agrícolas, alta incidencia de empleo eventual y subempleo, y de la incidencia de empresas familiares.

En ese contexto la ausencia de una red de seguridad, y las escasas oportunidades de empleo, han llevado a que el sector informal se desarrolle como opción. Esos trabajadores informales ocupados productivamente en una combinación de empleo precario y bajo nivel de los ingresos, que los deja sin capacidad económica ni interés en asignar recursos para una protección social futura.

La normativa y su cumplimiento

La creación de regímenes especiales, la obligatoriedad del sistema para los trabajadores por cuenta propia, el aumento de la extensión de la cobertura a determinados colectivos de trabajadores, impuestos por ley no garantizan el aumento real de la cobertura de los sistemas de pensiones.³ Existe una alta correlación entre la necesidad de ampliar la

3 En Filipinas la legislación obliga a los trabajadores por cuenta propia, a agricultores, pescadores y a trabajadores domésticos a asegurarse. Pero este caso ofrece un ejemplo del vacío que existe en muchos países entre la cobertura según la ley y la cobertura según la práctica.

cobertura y el problema del cumplimiento o evasión, y esto se pone especialmente en evidencia en países en desarrollo por los elevados niveles de incumplimiento.

La falta de cumplimiento se pone de manifiesto a través de:

- ✓ Empleadores que no se registran;
- ✓ Empleadores que no afilian o registran a todos sus trabajadores;
- ✓ Trabajadores considerados como contratistas independientes o trabajadores eventuales;
- ✓ Remuneraciones falseadas para disminuir las cotizaciones;
- ✓ Cotizaciones evadidas;

Los trabajadores por cuenta propia

El trabajo por cuenta propia constituye una realidad en aumento constante, como parte de tendencia mundial vinculada con los cambios en la producción que permiten relaciones laborales altamente heterogéneas.

Los incentivos para la inserción laboral de los desempleados, han posibilitando su registración como trabajadores independientes, que les posibilitan iniciar nuevos emprendimientos y la creación de las pequeñas empresas

Los avances tecnológicos han favorecido también el trabajo por cuenta propia, con la descentralización productiva que genera dichos avances. Ciertas actividades se desarrollan a través de vinculaciones que establecen las empresas directamente con trabajadores por cuenta propia especializados. En suma el trabajo por cuenta propia constituye un verdadero imperativo de la realidad económica, que impone la necesidad de adaptar la normativa para minimizar las dificultades que genera la nueva realidad productiva.

Se han intentado soluciones diversas en los sistemas de pensiones para cubrir estos trabajadores independientes, y algunas de ellas son las siguientes:

- ✓ Inclusión de todos los trabajadores por cuenta propia en el régimen de seguro social principal⁴.
- ✓ Cobertura selectiva en el régimen general⁵. Aquellas categorías que obtienen ingresos por sobre un monto prescrito, o dedicados a ciertas ocupaciones o profesiones, son los únicos registrados.
- ✓ Cobertura en un régimen especial.⁶
- ✓ Cobertura Voluntaria.⁷

4 Bulgaria, Eslovaquia, Estonia, Filipinas, Hungría, República Checa, Rusia.

5 Corea, Irán, Latvia, Polonia y Túnez.

6 Polonia - agricultores, Rumania - profesionales por cuenta propia, Turquía.

7 Agricultores de Rumania, y trabajadores urbanos por cuenta propia de Chile, Costa Rica, Perú, México, Corea e Irán.

II. Definición de cobertura. Exclusiones. Trabajadores Autónomos y en relación de dependencia. Distinciones.

La definición de la cobertura de un sistema de pensiones constituye el elemento esencial en la delimitación del programa, y permitirá determinar quienes serán los alcanzados por la normativa que regula las contingencias cubiertas y las prestaciones destinadas a cubrirlas.

En general los sistemas de seguridad social, y en particular los planes de vejez, invalidez y muerte, comienzan brindando una cobertura limitada a grupos profesionales determinados, o grupos de trabajadores del sector formal, relativamente organizados en los que resulta posible identificar con facilidad a cada trabajador.

Los regímenes excluyen en un primer momento a los trabajadores rurales, y a aquellos empleadores que ocupan un número pequeño de trabajadores, que variará de acuerdo a cada país, para luego extender la cobertura a otros sectores sociales⁸.

En el análisis de la extensión de cobertura de un plan de pensiones, deberá evaluarse la conveniencia e inconveniencia de excluir o incorporar a determinados sectores, en el primer caso por que generará desigualdades sociales, y en el segundo por que podría tratarse de grupos que demuestren aversión a participar o en los que resulte difícil y costoso identificar a los trabajadores a efectos de la afiliación.

Trabajadores excluidos

Mucho tiempo a pasado desde que los primeros regímenes de seguridad social no incluían a los trabajadores de mayores ingresos por considerarlos menos expuestos a las contingencias⁹, pero si continúan existiendo otras exclusiones a las que pasaremos revista.

Los trabajadores rurales, aún en los países desarrollados, han representado una gran dificultad para ser incluidos en los planes generales de tipo convencional. La diversidad de tareas, la precaria infraestructura, y los problemas relacionados con la identificación y afiliación han llevado que en muchos países posean una protección limitada¹⁰.

La elaboración de sistemas de protección especiales o la decisión de cubrir a estos trabajadores con programas de tipo asistencial constituyen algunas de las soluciones alternativas, pero habrá que considerar la capacidad contributiva de los asalariados y pequeños productores del sector¹¹.

8 En algunos países se encuentran aún excluidos los empleadores con menos de 5 trabajadores (Bahrein, Bangladesh, India, Indonesia, Nepal, Pakistán, Arabia Saudita y Sudán) y en otros a los que ocupan menos de 10 trabajadores (Irak, Jordania, Liberia, Nigeria y Uganda). Social Security Programmes Throughout the World. Administración de la Seguridad Social, EEUU. Publicación SSA numero 13-11805, agosto de 1999. En otros se excluyen a trabajadores domésticos, rurales, de baja remuneración y ocasionales o temporarios.

9 El régimen de Pakistán, estaba inicialmente, dirigido a los trabajadores de menores ingresos o trabajadores manuales, excluyendo de la cobertura a los trabajadores de ingresos más altos considerando que esas personas podrían contratar su propia cobertura, o podrían estar cubiertas por sus empleadores. El régimen de seguridad social de Malasia contiene disposiciones de ese tipo y la Caja Previsional de Trabajadores de la India aplica una combinación de disposiciones que restringe la categoría de sus eventuales afiliados.

10 Existen sistemas de recaudación en la actividad rural financiados con tasa de contribución establecidas como un porcentaje sobre la venta de la producción de granos o de ganado.

11 Por ejemplo la ausencia de capacidad contributiva en el sector rural en la Argentina es muy alta, así se indica en BID, (2000). "Argentina. El Sistema Previsional. Situación Actual y Perspectivas". Estudio Técnico. Jorge García Rapp y Eduardo Melinsky. Banco Interamericano de Desarrollo. No. FI1-SSR-SSI-14, Julio.

	Rural	Sector Público	Sector Privado
Con capacidad contributiva	641.208	714.855	5.723.665
Sin capacidad contributiva	398.512		1.969.573
Total	1.039.719	714.855	7.693.238

Fuente SAEPJ

Las trabajadoras domésticas, no han generado medidas expresas de exclusión, pero para quienes trabajen por cuenta propia y en relación de dependencia registrada, existen regímenes especiales diseñados para alcanzarlas con algún marco de protección no siempre efectiva.

Los trabajadores independientes en general han sido excluidos de los sistemas de seguridad social o de algunos de los subsistemas en particular. La ausencia de contribución patronal generará prestaciones de muy baja cuantía, y en el supuesto que se incluyan esos porcentajes de contribución en el aporte a su cargo, se tornara una carga onerosa que desalentará el régimen.

Esta circunstancia, y las dificultades relacionadas con el mantenimiento de los registros, y con los costos generados por la recaudación de los aportes, han provocado que se excluya a estos trabajadores¹² o no se realicen esfuerzos para su incorporación obligatoria.

La inclusión de los trabajadores independientes o de quienes no tengan empleo (no aquellos que son desocupados), se ha buscado a través de la afiliación voluntaria a los regímenes de pensiones, que presenta la dificultad de recaudar las cotizaciones obligatorias a partir de la incorporación voluntaria, y la posibilidad de arbitrar en la obtención de las prestaciones por parte de aquellas personas de alto riesgo para el sistema.

Por último, debemos referirnos aquí a los trabajadores afiliados a sistemas de pensión de empresa o de fondos complementarios o compensadores, que en algunos países integran un sistema obligatorio complementario al sistema básico de pensiones¹³, o alternativo al mismo, y que por tal circunstancia se excluye a estos trabajadores del sistema general o les asigna una limitada prestación básica.

A. Afiliación. Registración, recaudación, y fiscalización de los recursos

a. Afiliación - Registración

Definido el ámbito de aplicación temporal y personal de un sistema de pensiones, la identificación de los participantes obligados, empleadores y trabajadores, tiene fundamental importancia.

La afiliación permitirá que se confeccionen registros confiables, que posibilitarán la recaudación posterior de las cotizaciones de acuerdo a la normativa. Resulta esencial la determinación por la legislación del carácter de “empleador”, que sea definido en forma precisa por la norma, y respecto de los trabajadores, se requiere que todo trabajador que ejerza una tarea –por cuenta ajena o en forma independiente- que la ley haya definido como asegurable y consecuentemente obligatorio efectuar cotizaciones, este inscripto y mantenga dicho registro durante toda la vida.

¹² El nuevo sistema de pensiones de Chile no incluye a los trabajadores autónomos.

¹³ El sistema de Previdencia Complementar en Brasil, estructurado en base a los fondos de pensión de empresa (cerrados), que suplementa el pilar básico de la previdencia pública de ese país para los trabajadores de la actividad privada. Luego de las últimas reformas se ha introducido la posibilidad de conformar fondos de empresa o fondos suplementarios para los servidores públicos.

A efectos del mantenimiento adecuado de los registros, resulta necesario que se asigne un número único de inscripción para empleadores y para trabajadores, evitando generar duplicaciones en las afiliaciones al sistema¹⁴.

Las premisas relacionadas con la inscripción serán aplicables a los trabajadores en relación de dependencia y a los independientes, que suponen un mecanismo de inscripción riguroso para evitar las múltiples afiliaciones, y lo suficientemente rápida para no desalentar la afiliación, y evitar que la posible rotación de un trabajador aumente el riesgo de duplicaciones¹⁵.

a.1 El mantenimiento de los registros

La historia laboral de un afiliado al sistema de pensiones deberá posibilitar un rápido y seguro acceso a las prestaciones, ya que las demoras en el otorgamiento de los beneficios, las dificultades para acreditar los servicios prestados, y el pago de las cotizaciones, desalentará la aceptación del sistema y la afiliación.

Esto es así, ya que la credibilidad de un régimen dependerá de la prontitud, eficacia exactitud de los servicios a cargo de la agencia u organismo administrador.

La responsabilidad por el correcto mantenimiento de los registros incumbe a la institución de la seguridad social, y no se deberá –a través de procesos probatorios en los que se invierte la carga probatoria- delegar en el afiliado la tarea de demostrar la prestación de los servicios y el cumplimiento de los requisitos de acceso a los beneficios.

En suma el mantenimiento de los registros en adecuada forma, además de alejar las dificultades referidas, posibilitará una tramitación menos costosa para el ente administrador, y el otorgamiento de las prestaciones con menores demoras en tiempo¹⁶.

La demora en la tramitación de una prestación varía según que exista o no alguna discrepancia entre la información que surge de la certificación de servicios y remuneraciones extendida por el empleador y la información registrada. Ante la discrepancia o ausencia de determinada cantidad de registros, se requerirá iniciar un proceso de verificación o de prueba que podrá entender el plazo de tramitación en varios meses.

b. Recaudación

14 En México el paso al sistema de cuentas individuales administrado por el CONSAR, previó a la aparición de las AFORES, implicó que frente a alrededor de 11 millones de trabajadores activos existieran más de 40 millones de cuentas individuales.

15 En Argentina en 2001 se implementó un sistema de alta temprana, que permitió registrar los trabajadores ingresados durante el primer mes de prestación de servicios, acortando los plazos de afiliación que se ubicaban en 30 días.

16 En la Argentina la historia Laboral de las personas administrada por la ANSeS, se remonta al año 1970, pero presenta graves deficiencias y vacíos por ausencia de declaraciones juradas de los empleadores. La información de los años 1970 a 1976, microfilmada, presenta dificultades para su recuperación, que hace presumir la pérdida de cerca del 50% de la misma. En 1994, como consecuencia de la incorporación del principio de nominatividad de los aportes, la historial laboral ha mejorado. Los aportes de los trabajadores se individualizan y desaparecen los inconvenientes que se derivaban del sistema anterior en que los empleadores debían informar anualmente la nómina del personal y los aportes y contribuciones se ingresaban en forma global.

La recaudación de los recursos de la seguridad social resulta de vital importancia para los regímenes de pensiones, ya que las cotizaciones permitirán financiar las prestaciones que otorga.

La simplificación del sistema de recaudación y de las cotizaciones, será de importancia para lograr luego niveles adecuados de eficacia y efectividad en la recaudación misma.

Los problemas de aumento de volumen de trabajo y costo en la función, se agudizan cuando se efectúan ampliaciones del sistema a nuevas categorías de cotizantes o sectores de la economía (por ejemplo profesionales autónomos o pequeños empresarios).

Los esquemas recaudatorios deben gestionar dos flujos independientes, uno correspondiente a las transferencias financieras y otro vinculado a la transferencia de la información asociada.

La recaudación sintetiza un conjunto de funciones, algunas previas y otras posteriores, que integran un ciclo de carácter permanente que incluye:

- a. establecimiento de marcos normativos
- b. pautas de financiamiento global del régimen
- c. organización de la registración y control
- d. procedimientos y reglamentos de inteligencia fiscal
- e. planes de verificación y fiscalización
- f. normas y procedimientos de distribución
- g. normas y reglamentación para el cobro ejecutivo de las deudas.

La actuación armónica de las diferentes funciones, interrelacionando con otros sistemas y funciones, harán que la recaudación se muestre como eficiente, o si por el contrario, esto no es así, la función recaudatoria aparecerá como responsable de las incorrecciones de la marcha del sistema de pensiones.

b.1 Las cotizaciones

Existen diferentes clases de cotizaciones, desde esquemas de cotización uniforme, de importe fijo que se basa en el pago de una cantidad determinada con independencia del nivel de ingresos de los afiliados, hasta otros en los que la cuantía de la cotización esta relacionada con el nivel de ingresos de los trabajadores, y se establecen límites mínimos y topes de cotización.

La conveniencia de utilizar estos mecanismos tendrá relación con las actividades, con la regularidad y uniformidad en los ingresos alcanzados, que se trate de actividades por cuenta propia, y la existencia de topes o la vinculación de estos con las prestaciones prometidas por el sistema, actuaran como incentivos o desincentivos de la afiliación, y del cumplimiento de las cotizaciones.

Algunos sistemas para trabajadores independientes, cuyos ingresos resultan de difícil cálculo y verificación, establecen categorías o tramos salariales, y a cada categoría se le

atribuye una cotización de monto específico, o se fijan rentas presuntas a las diferentes categorías y se aplica una tabla con porcentajes preestablecidos.

Existen además, sistemas con cotizaciones especiales fijadas en consideración a las dimensiones de los establecimientos o de sectores de la economía, o en otros casos atendiendo la ubicación geográfica, o la capacidad contributiva de los trabajadores.

Pueden aparecer subsidios estatales o de parte de la sociedad, para trabajadores independientes, que sustituyen la contribución patronal inexistente¹⁷.

A.2 Métodos de pago y sistemas de recaudación

En general en los sistemas de pensiones, las cotizaciones de los trabajadores se descuentan directamente de los salarios, para ser depositadas junto a las contribuciones de los empleadores¹⁸.

El sistema de recaudación sobre la nómina salarial, esta conformado por el pago mensual de las cotizaciones por el empleador, y la presentación posterior de un detalle o lista de cotizaciones, en períodos trimestrales, semestrales o anuales, según los regímenes.

Existen variantes en la forma de confección y remisión de la información de respaldo, también en la captación de la misma por el organismo previsional o de recaudación, relacionados con la informatización de los datos, el envío de disquetes como soporte informático, pago y envío de información a través de Internet, etc.

A.3 Centralización o descentralización

Los esquemas de recaudación se pueden dividir en centralizados y descentralizados.

En el primero, un organismo público o una empresa privada es la responsable de la recaudación, la distribución de la misma y el manejo de la información respectiva¹⁹.

En el esquema descentralizado, difundido luego de las reformas iniciadas en Latinoamérica con la capitalización individual, cada organismo previsional o administradora de fondos de pensiones realiza directamente las operaciones indicadas, eliminando la intermediación anterior²⁰.

Las argumentaciones en favor de un sistema centralizado se visualizan con mayor claridad en los regímenes de reparto, en lo que existe una única agencia estatal responsable de la administración, y parece consistente con ello la existencia de un organismo único de la recaudación.

17 La legislación que regula los sistemas de previsión social para profesionales independientes fijan aportes sobre honorarios profesionales a cargo del comitente o cliente, o de las mutuales u obras sociales en el caso de honorarios de actividades relacionadas con la salud.

18 Se describen algunos métodos de pago a través de tarjetas para sellos o estampillas. En algunas actividades con alta rotación y en los sistemas que ofrecían prestaciones de monto fijo y con cotizaciones uniformes se utilizaba este sistema.

19 El INARSS en la Argentina, Banco de Previsión Social en Uruguay y Procesar SA en México. La Tesorería General de la Seguridad Social en España y otros organismos en los países de la Unión Europea.

20 Chile, Bolivia y Perú, a cargo de las AFP. Administradoras de Fondos de Pensión.

Por otra parte cuando los sistemas de pensiones coexisten con otros programas de seguridad social, centralizados administrativamente y financiados con cotizaciones sobre la nómina salarial, la recaudación centralizada resulta más conveniente²¹.

Entre las ventajas de este esquema se apuntan las economías de escala y de especialización, y la posibilidad de controles cruzados, además se pueden aprovechar mejor los recursos informáticos, distribuyendo los costos fijos y evitando las duplicaciones.

En favor de los sistemas descentralizados, podemos incluir las ventajas en términos de velocidad de transferencia y desde el punto de vista de los incentivos, ya que es el quien recibe la recaudación el que se ocupa de recaudar.

B. Fiscalización

La administración de los recursos tributarios plantea como objetivos básicos:

- obtener el nivel de ingresos requerido por el sistema.
- minimizar la diferencia entre la recaudación teórica y la recaudación efectiva.
- maximizar la diferencia entre la recaudación efectiva y los costos asociados a la tarea.

En ese marco se requiere prevención de conductas orientadas al incumplimiento de las obligaciones, y allí surge la función de fiscalización, que podemos clasificar en dos tipos conforme el método utilizado.

- Fiscalización analítica (cruces masivos de información tendientes a identificar y segmentar los contribuyentes según parámetros preestablecidos, utilizando tecnología y especialización en inteligencia fiscal)
- Fiscalización de campo (tareas de fiscalización de cumplimiento de obligaciones, desarrolladas con una intensiva utilización de recursos humanos)

El primero de los métodos, si bien requiere tareas previas de de segmentación del universo, ofrece la posibilidad de realizar barridos de grandes grupos de contribuyentes y con mayor frecuencia, que las tareas de fiscalización efectuadas bajo el segundo método²².

Será necesario a fin de acotar el universo de contribuyentes a fiscalizar, efectuar estudios sobre las industrias y actividades económicas, relacionarse con los agentes sectoriales para sortear las barreras que impiden el acceso a la información, desarrollar segmentaciones utilizando perfiles de cumplimiento y detectar así sectores de mayor riesgo de incumplimiento. Esto permitirá llevar adelante tareas de disuasión de potenciales incumplimientos.

21 En Argentina el SUSS, Sistema Único de la Seguridad Social, que incluye los subsistemas de riesgos del trabajo, salud, enfermedad, jubilaciones y pensiones, y asignaciones familiares, se financia con la CUSS, Contribución Única de la Seguridad Social que se distribuye entre los entes efectores de los subsistemas.

22 Un análisis sobre la estructura de la recaudación en la Argentina, permite evaluar la importancia de la segmentación. El 86 % de los 326.782 empleadores, ocupa menos de 11 trabajadores, y casi el 70% de la masa salarial está concentrada en solo 4.500 empresas. Por otra parte existen más de 150.000 con un solo trabajador. Fuente INARSS. Noviembre 2002.

La función deberá desempeñarse con una flexibilidad tal que permita diferenciar comportamientos indebidos pero coyunturales, frente a otros sistemáticos, y actuar así, de acuerdo al perfil del contribuyente, utilizando las acciones de prevención y asesoramiento para incentivar al cumplimiento, y la aplicación de de multas o acciones legales para desalentar la evasión sistemática.

Identificar los contribuyentes que incumplen por omisión o error y diferenciarlos de aquellos que no cumplen en forma deliberada, focalizar el accionar, según los perfiles de cumplimiento, sobre los grupos de mayor riesgo de evasión, y segmentos de contribuyentes con perfiles de cumplimiento menos deseables.

Se deberá evaluar en todos los casos el costo de las acciones, buscando maximizar la diferencia entre los montos a recaudar y los costos del accionar²³.

Respecto a la titularidad del ejercicio de las funciones de recaudación mucho se ha dicho y escrito, con argumentaciones en favor o en contra de la delegación o tercerización de funciones por parte del Estado hacia organismos de derecho público no estatales, mixtos o entidades privadas.

Existen claros ejemplos de eficacia en las tareas desempeñadas por los privados aún en funciones de fiscalización, un área en la que la mayoría de las opiniones coinciden en la conveniencia de que esta función se mantenga en órbita del estado por el poder de policía que supone su ejercicio.

23 Se debe considerar en la relación de costo y beneficio, el costo de oportunidad de no realizar la tarea, y la importancia de la influencia sobre el comportamiento de los contribuyentes logrando mantener o aumentar el nivel de cumplimiento espontáneo.

III. La cobertura y la recaudación en Latinoamérica y el caribe

a. Alcance de la cobertura previsional en Latinoamérica y el Caribe

Argentina. Empleados y trabajadores independientes obligatoriamente. Los militares y policías entre otros, tienen un régimen especial. Existen más de 130 regímenes en todo el país.
Bolivia. Todos los trabajadores. Cobertura voluntaria para trabajadores independientes
Brasil. Personas empleadas en industria, comercio, agricultura, religiosos e independientes. Los militares y empleados públicos tienen un régimen especial.
Chile. Cobertura obligatoria para trabajadores dependientes, y voluntaria para trabajadores independientes. Los militares tienen un régimen especial.
Colombia. Todos los empleados excepto los empleados de la agricultura en algunas regiones. Cobertura voluntaria para trabajadores independientes. Sistema especial para empleados estatales en la compañía petrolera, profesores, militares y la policía nacional.
Costa Rica. Cobertura obligatoria para trabajadores dependientes, y opcional para trabajadores independientes.
Ecuador. Empleados en la industria, comercio, agricultura, gobierno e independientes. Opcional para el Presidente de la República y Ministros. Los campesinos tienen un régimen especial.
El Salvador. Todos los empleados en los sectores privado, público y municipales.
Guatemala. Todos los empleados incluidos los empleados agrícolas y algunos empleados públicos. Régimen especial para los otros empleados públicos.
Honduras. Empleados en empresas públicas y privadas. Excepto: empleados domésticos y agrícolas si el empleador no tiene más de 10 empleados permanentes. Régimen especial para maestros, empleados públicos, abogados y militares
México. En el nuevo sistema todos los trabajadores que se incorporen a partir de enero de 1997. Los Estatales tienen un sistema especial. Los independientes son voluntarios
Nicaragua. Todas las personas que reciben remuneración por trabajo o servicios rentados, excluidos trabajadores domésticos y miembros de las fuerzas armadas. Afiliación voluntaria para trabajadores independientes, clérigos, empleadores y trabajadores familiares no remunerados. Régimen especial para trabajadores mineros, indigentes y personal de embajadas.
Panamá. Empleados y trabajadores domésticos. Cobertura voluntaria para trabajadores independientes. Empleados públicos tienen cobertura del régimen general y regímenes especiales.
Paraguay. Empleados. Régimen especial para ferroviarios, bancarios y empleados públicos
Perú. Empleados en los sectores privados y público, patrones, cooperativistas, docentes, transportistas, artistas y empleados de servicio doméstico. Sistema especial para pescadores, estibadores y otros sectores no cubiertos por el sistema nacional. Cobertura voluntaria para independientes y amas de casa.
República Dominicana. Empleados, trabajadores del servicio doméstico, empleados de empresas públicas. Excluye a ciertos oficinistas, aprendices, trabajadores independientes y trabajadores familiares. Los empleados del gobierno tienen un régimen especial
Uruguay. Todos los empleados dependientes, patrones y trabajadores independientes. Regímenes especiales para profesionales, empleados bancarios, notarios, militares y policías.
Venezuela. Todos los empleados de los sectores privado y público.

PORCENTAJE DE ASALARIADOS QUE COTIZAN A LA SEGURIDAD SOCIAL					
	AÑOS 1990 Y 1998				
	Sector informal			Sector formal	asalariados
	Servicio doméstico	Microempresas	Total Informal		
América Latina					
1990	17,6	34,7	29,2	80,6	66,6
1998	16,8	30,9	26,0	77,2	61,6
Argentina					
1990	7,8	38,1	24,9	86,2	61,9
1998	5,8	32,3	20,2	81,3	57,5
Brasil					
1990	24,9	45,8	38,7	86,1	74,0
1998	24,9	41,0	34,5	81,1	66,8
Chile					
1990	51,7	63,6	59,0	86,3	79,9
1998	44,6	54,0	51,0	86,0	77,4
Colombia					
1990	12,5	27,1	25,7	77,2	62,6
1998	20,3	37,2	35,5	80,0	67,1
Costa Rica					
1990	40,0	55,9	51,7	88,6	78,5
1998	36,2	54,2	50,3	86,6	74,3
Ecuador					
1990	17,8	23,6	17,7	72,1	55,1
1998	20,2	15,1	16,2	65,5	46,6
México					
1990	4,2	15,3	12,7	72,9	58,5
1998	0,8	10,0	8,2	73,9	56,2
Perú					
1990	17,3	23,6	22,1	66,6	53,6
1998	11,9	15,1	14,3	56,8	42,6
Uruguay					
1990	44,8	73,0	63,6	88,9	82,6
1998	39,6	69,0	57,9	87,2	79,4
Venezuela					
1990	0,0	10,2	9,2	70,7	55,4
1998	0,0	12,0	8,6	61,2	47,3

Fuente: estimaciones de la OIT sobre la base de información de las Encuestas de hogares y otras fuentes oficiales. Panorama Laboral 99.

b. Afiliados/Cotizantes en los sistemas de capitalización de Latino América

En los países de la región en los que se han efectuado una reforma estructural, introduciendo la capitalización individual, un indicador relevante es el de la proporción de cotizantes sobre los afiliados. En efecto dada la modalidad de los sistemas de los sistemas capitalización, en los que la obtención del derecho pensionario y el monto de la prestación futura dependerán estrechamente de los aportes realizados.

Las AFP. Cotizantes/ afiliados. Diciembre 2000 / junio 2002

País	% Dic.2000	% Jun.2002
Argentina	39.2	31.8
Bolivia	92.9	59.8
Chile	50.9	52.8
Colombia	48.5	-
El Salvador	55.2	50.3
México	57.9	43.8
Perú	41.7	39.1
Uruguay	53.9	56.3
TOTAL	51.6	42.1

Fuente: AIOS y FIAP para el caso Colombia.

Para el conjunto de los países el 51,6% de los afiliados se encuentra realizando aportes. Con excepción de Bolivia el indicador se mueve en un rango que va del 40% al 58%.

A diciembre de 2001, se observa un nuevo descenso de cotizantes en relación a afiliados: el promedio cae al 44,1 %, según información de AIOS. La cifra cae nuevamente a junio de 2002 a 42.1%.

La caída puede deberse a una no depuración de los padrones de afiliados, pero mientras la cantidad de afiliados desde 12/2000 a 12/2001, aumenta en 10 millones (37 a 47.6 millones), los aportantes sólo aumentan en aproximadamente 2 millones (de 18.6 a 21).

A diciembre 2001, según la misma fuente, los cotizantes son sólo el 27,7 % de la PEA.

Las estadísticas están demostrando que la relación cotizantes-afiliados viene decreciendo en la mayoría de los países. Tomemos el ejemplo del país más antiguo en implantar un régimen de CPI. Una tendencia similar puede observarse al menos, para los otros dos países que históricamente han tenido un mayor desarrollo de la previsión social, dentro de los ocho países considerados: Argentina y Uruguay

El nivel de aportantes al sistema de pensiones cayó entre 1994 y 1999 un 8%, considerando la PEA o los ocupados totales, por lo tanto las perspectivas futuras de la cobertura indican que continuara disminuyendo. De continuarse esta tendencia, una proporción significativa de los ancianos se encontrarán descubiertos en las próximas décadas.

Alcance de los regímenes en América Latina. Junio 2001/ Junio 2002 Dic.2001
Aportantes/PEA

País	Junio 01	Junio 02	Dic.01
Argentina	20.6%	17.4	15.9
Bolivia	13.7%	12.7	9.9
Chile	55.1%	58.4	58.0
Costa Rica	51.0%	-	53.8
El Salvador	19.4%	18.7	19.0
México	26.5%	29.9	34.7
Perú	9.9%	10.5	10.5
Uruguay	21.9%	22.6	20.7
Total	25.0%	25.2	22.9

Fuente: AIOS

C. Centroamérica

La evolución de la seguridad social de alguno de los países de la subregión, muestra que durante 50 años, solo logró aumentar la cobertura a un 10% de la población, y por otra parte, en la mayoría de los países las reservas para el régimen de invalidez, vejez y muerte, no son suficientes para atender los requerimientos de los afiliados, por lo tanto poco se podrá hacer para aumentar la cobertura.

Distribución del gasto en seguridad social en países de la subregión

PAISES	AÑO	ENFERMEDAD MATERNIDAD	PENSIONES	ACCIDENTES DE TRABAJO	ASIGNACIONES FAMILIARES	DESEMPLEO	TOTAL
COSTA RICA	1986	65.5	26.7	7.8	0.0	0.0	100.0
MEXICO	1986	58.6	30.0	11.4	0.0	0.0	100.0
PANAMA	1986	46.8	46.8	6.4	0.0	0.0	100.0
R.DOMINICANA	1986	67.4	32.6	0.0	0.0	0.0	100.0
HONDURAS	1986	86.2	13.8	0.0	0.0	0.0	100.0
NICARAGUA	1983	27.9	63.7	8.4	0.0	0.0	100.0
EL SALVADOR	1986	65.4	34.5	0.0	0.0	0.0	100.0
GUATEMALA	1970	50.3	0.0	49.7	0.0	0.0	100.0

Fuente: Elaborado a partir del informe del Director General de OIT, XIII Conferencia Estados Miembros de América, Venezuela, octubre 1992. Los sistemas de Pensiones en Centroamérica. Documento preliminar de Trabajo. Gerardo Arauz. México, Septiembre 1998

Sólo están cubiertos por los programas del seguro social de algunos países menos del 20% de la población total, y se duda sobre la posibilidad de resolver las contingencias de enfermedad, muerte, invalidez y la atención de la maternidad y la vejez, por parte del restante 80%.

Del total de la población más de un 70% viven en condiciones de pobreza, y en su mayoría no están amparados por algún programa de previsión o asistencia social.

La subregión se presenta como un conjunto de países con importantes problemas sociales y elevados índices de pobreza, y la cobertura de los programas del seguro social no alcanza a grandes mayorías, principalmente de los grupos marginados.

Se han iniciado procesos de reforma a los sistemas de pensiones, que se concretaron en El Salvador, Costa Rica y México, países estos en los que tienen en vigencia nuevos modelos en los programas de pensión, y en los restantes se avanza en la dirección de modificar los sistemas vigentes²⁴.

Los procesos de reforma, establecen una fase de transición que ordinariamente tiene un alto costo para el presupuesto del Estado, y se visualiza una tendencia a seguir modelos aplicados en otros países de latino América.

²⁴ Nicaragua, República Dominicana y Panamá han iniciado procesos de reformas.

En los programas de reforma concretados no se alcanza a observar el establecimiento de un programa de pensiones básico y universal, que aumente la cobertura, y sobre el cual se construya un segundo piso de complementariedad.

Los regimenes de salud y los previsionales de pensiones, omiten funciones de complementariedad entre ambos, con los consecuentes efectos negativos.

Cobertura de la población total y económicamente activa por el seguro social en los países de la Subregión

Países	1980	1985-88	1980	1996
Costa Rica	68.30	68.70	81.50	89.71 a)
México	42.00	40.20	53.40	59.70
Panamá	52.30	59.80	49.90	61.50
República Dominicana	11.60	10.20	n.d.	4.20
Honduras	14.40	12.80	7.30	21.12 b)
Nicaragua	18.90	31.50	9.10	32.20 d)
El Salvador	11.60	n.d.	6.20	14.14
Guatemala	33.10	27.00	14.20	15.84 c)

Fuente: Estudio del Dr. Carmelo Mesa Lago, Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1991.

Nota: a) Cifras de 1994, b) Cifras de 1993, c) Cifras de 1995, d) Cifras de 1990.

d. La informalidad en América Latina

PORCENTAJE DE ASALARIADOS QUE COTIZAN A LA SEGURIDAD SOCIAL					
	AÑOS 1990 Y 1998				
	Sector informal			Sector formal	asalariados
	Servicio doméstico	Microempresas	Total Informal		
América Latina					
1990	17,6	34,7	29,2	80,6	66,6
1998	16,8	30,9	26,0	77,2	61,6
Argentina					
1990	7,8	38,1	24,9	86,2	61,9
1998	5,8	32,3	20,2	81,3	57,5
Brasil					
1990	24,9	45,8	38,7	86,1	74,0
1998	24,9	41,0	34,5	81,1	66,8
Chile					
1990	51,7	63,6	59,0	86,3	79,9
1998	44,6	54,0	51,0	86,0	77,4
Colombia					
1990	12,5	27,1	25,7	77,2	62,6
1998	20,3	37,2	35,5	80,0	67,1
Costa Rica					
1990	40,0	55,9	51,7	88,6	78,5
1998	36,2	54,2	50,3	86,6	74,3
Ecuador					
1990	17,8	23,6	17,7	72,1	55,1
1998	20,2	15,1	16,2	65,5	46,6
México					
1990	4,2	15,3	12,7	72,9	58,5
1998	0,8	10,0	8,2	73,9	56,2
Perú					
1990	17,3	23,6	22,1	66,6	53,6
1998	11,9	15,1	14,3	56,8	42,6
Uruguay					
1990	44,8	73,0	63,6	88,9	82,6
1998	39,6	69,0	57,9	87,2	79,4
Venezuela					
1990	0,0	10,2	9,2	70,7	55,4
1998	0,0	12,0	8,6	61,2	47,3

Fuente: estimaciones de la OIT en base a información de las Encuestas de hogares y otras fuentes oficiales. Panorama Laboral 99.

Informalidad

El incremento del empleo en el sector informal de América Latina ha sido estimado en alrededor del 56% entre 1980 y 1987. El sector informal está representado por un gran porcentaje de la fuerza laboral urbana.²⁵

La naturaleza contributiva de los programas, ha llevado a una marginación importante de la fuerza laboral al acceso de la cobertura previsional tanto en edades activas como pasivas.

Argentina

El sistema previsional está basado principalmente en el empleo formal, y los indicadores del mercado de trabajo se han visto notoriamente deteriorados en la última década.

De acuerdo a cifras del Panorama Laboral de la OIT (2000), Argentina es el país que presenta el mayor tamaño del sector informal²⁶ en la estructura del empleo urbano, alcanzando a un 52% al inicio de los noventa y a un 49.3% en 1998.

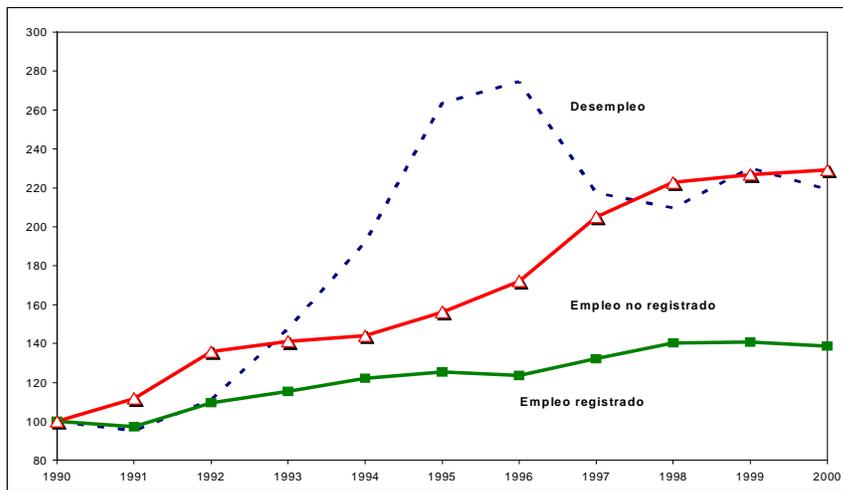
El tamaño del sector informal se mantuvo prácticamente constante durante estos años, pero se extendió la precariedad del empleo entendida como aquellos puestos de trabajo sin contribuciones a la seguridad social. Por ejemplo, el empleo asalariado “sin descuento” jubilatorio aumentó desde un 28% a un 37% entre 1994 y 1999.²⁷

25 El 70% en Paraguay en 1984; 61% en Bolivia; aproximadamente 60 por ciento al sur del Sahara; 50 por ciento en Tailandia; 60 por ciento en Bangladesh. Ampliación de la cobertura de los regímenes de pensiones. Clive Bailey - Departamento de la Seguridad Social, OIT, Octubre de 1997.

26 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).

27 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%.

Desempleo - Informalidad y empleo registrado.



Fuente: Secretaría de Seguridad Social. Nota Técnica. Febrero de 2003

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.

Desempleo en Argentina, Brasil y Chile. Tasas anuales promedio

	año	Argentina	Brasil	Chile
Tasa desempleo abierto urbano	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

Fuente: OIT (2000).

La protección promedio nacional se ubicaba en el 35% según el Censo de 1991, y en algunas provincias superaba el 45% (Chaco y Santiago del Estero). El servicio doméstico era el más desprotegido (93%), seguido por la construcción (70%). El sector público arrojaba un 6%, y el nivel de precariedad del sector privado alcanzaba el 37% (INDEC, 1995).

El aumento de los trabajadores sin descuentos jubilatorios se debe entre otros factores, al aumento de las llamadas “modalidades promovidas”²⁸ que fueron introducidas en la legislación laboral con la intención de combatir el desempleo.

Los contratos a prueba y las pasantías ocuparon unas 500 mil personas. 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

²⁸ Pasantías, contratos a prueba y de duración determinada, en su gran mayoría sin aportes ni contribuciones previsionales.

modalidades precarias, proporción que se redujo al 67% en octubre de 1998 (MTSS, 1997; MEOSP, 1998).

Brasil

En el sector privado existen 38,7 millones de personas que no están cubiertas por la previsión social conforme a los datos presentados que corresponden a la Investigación Nacional por Muestreo domiciliado (PNAD), lo que representa el 59,1% de la población ocupada privada.²⁹

Los sectores más críticos -por categoría ocupacional- son los trabajadores por cuenta propia, del servicio doméstico, de autoconsumo y no remunerados, y la principal razón de la no contribución es la insuficiencia de renta.

Trabajadores ocupados sector informal como porcentaje del total de trabajadores ocupados. 1998

Ocupados en microempresas	14,0%
Servicio doméstico	9,5%
Trabajadores por cuenta propia *	23,2%
Total	46,7%

Fuente: OIT Panorama Laboral 1999. * excluidos profesionales y técnicos

El 23% de los no contribuyentes (familiares no remunerados y trabajadores de autoconsumo) no reciben ingresos monetarios y por lo tanto no tienen recursos para destinar al seguro social. El 32% de quienes no contribuyen reciben como remuneración menos de un salario mínimo. Se desprende que cerca del 55% de los no contribuyentes, lo que significa 21,3 millones de personas, no contribuyen en razón de no poseer recursos.

El sistema de previsión social tiene dificultades para llegar a los trabajadores autónomos, situación que se repite en la mayoría de los países, pues su afiliación depende en gran medida de una actitud deliberada de inscripción que a pesar de ser obligatoria requiere de motivación, incentivos y debe ser facilitada, ya que significa una alta contribución que alcanza el 20% de los ingresos.

Respecto de los asalariados existe un importante proceso de evasión por parte de los empleadores contratantes. Algunas actividades, por las peculiaridades de la propia relación de trabajo, como en la agricultura y en la construcción dificultan el aumento de la cobertura dada la normativa actual. No existen sistemas especiales contributivos para trabajadores ocupados en microempresas.

Colombia

La participación del sector informal en el total de ocupados alcanzaba casi el 50% en Bogotá y trepa al 58,5% en por lo menos 6 áreas urbanas, en 1998, y estimaciones de

²⁹ La población ocupada en forma restringida, en la que se excluyen los menores de 15 años - que por disposiciones legales no pueden cotizar al seguro - y los que ganan menos de 1 salario mínimo, se llega a un potencial de contribuyentes de 57,7%, es decir, la proporción de no contribuyentes se reduce al 42,3%.

diciembre de 2000, fijaban la participación de la informalidad en el empleo total en el 60%³⁰.

Sector informal. Trabajadores ocupados en el sector informal como porcentaje del total de trabajadores ocupados. Año 1998

Categoría ocupacional	Bogota	6 áreas
Dependiente privado	37.7	31.3
Cuenta Propia	41.2	47.3
Empleador	11.9	9.4
Trabajador familiar	2.7	2.9
Servicio doméstico	6.5	9.1
Total	100.0	100.0
Ocupados informales	49.6	58.5
Ocupados formales	50.4	41.5

Fuente: Observatorio del mercado de trabajo de la cámara de comercio de Bogotá. Extraído del informe del Equipo de Trabajo BPS Uruguay. Informalidad y seguridad social en América Latina.

Existen regímenes especiales que por lo menos en teoría podrían contemplar la situación de los trabajadores del sector informal, y entre ellos encontramos un régimen subsidiado de Salud y un Fondo de solidaridad Pensional³¹.

El régimen subsidiado de salud tiene por objeto beneficiar a aquellas personas que no tienen capacidad de pago y deben ser subsidiadas total o parcialmente, para completar la Unidad de Pago por Capitación, el mínimo que permite la utilización de los servicios de salud. Es financiado por los municipios a través de una proporción de las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación, con recursos del 1% del régimen contributivo, y además recursos propios de los municipios, fondos del presupuesto nacional, rendimientos de las inversiones de la cuenta de solidaridad y varios impuestos afectados.

Las reformas en el sistema de salud explican que el hecho de que las personas afiliadas al sistema de seguridad social se duplicaron entre 1993 y 1997, de un 24% llegó al 57%.

El Plan de Salud del Régimen, no atiende los servicios hospitalarios con niveles de complejidad media, ni está previsto el reconocimiento de las prestaciones económicas, como los casos de licencias de maternidad y de incapacidad para sus afiliados.³²

La afiliación y ahorro previsional de los trabajadores independientes es voluntario, y no existen incentivos para la cobertura, resultando muy baja la proporción de trabajadores afiliados.

Colombia en comparación con los otros países de la región, presenta objetivamente la particularidad de que tanto en materia previsional como de salud están previstos regímenes

30 "Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia". Ulpiano Ayala - Olga Lucía Acosta. Santiago de Chile, abril de 2002. CEPAL.

31 A este fondo no referimos en "Análisis de algunos mecanismos o programas para promover e incentivar la afiliación de beneficiarios y la disminución de la evasión en las cotizaciones".

32 El porcentaje de cobertura para las personas con las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) ronda el 50%, según fuentes de la propia Subdirección del régimen subsidiado.

especiales para el sector de menores ingresos, asociados al sector informal de la economía con un importe porcentaje de subsidio, pero la cobertura efectiva lograda sigue siendo baja.

El aumento de la tasa de desempleo que pasó del 10% al 21% en el quinquenio 1995/2000, ha contribuido a imposibilitar aumentar la cobertura del sistema de pensiones.

Los trabajadores con mayor cobertura pertenecen al gobierno, seguidos por los trabajadores del sector formal de la economía, caracterizados principalmente por contratos a término indefinido de los sectores manufactureros y de servicios. Existe una mayor cobertura de las mujeres y los trabajadores con menor cobertura del riesgo de vejez se encuentran en el sector agropecuario y en general en las actividades denominadas informales.

Ecuador

Proporción de los Trabajadores ocupados en el sector informal. Año 1998

Ocupados en microempresas	19.5
Servicio Doméstico	6.1
Trabajadores por cuenta propia*	33.0
Total	58.6

Fuente: OIT, Panorama Laboral 99

*no profesionales ni técnicos

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)³³ administra las diferentes prestaciones, IVS, seguro de enfermedad, cesantía y riesgos de trabajo que existen en el país.

Personas cubiertas por el IESS. En miles. Año 1999

Edad	Hombres	Mujeres	Total
11-20	7.3	6.8	14.1
21-30	174.5	22.1	296.6
31-40	202.4	140.2	342.6
41-50	142.5	109.3	251.7
51-60	71.5	52.2	123.7
61-70	27.7	22.2	49.9
71-90	6.7	7.5	14.2
Total	632.6	460.3	1.092.9

Fuente: Departamento de estadística del IESS

Según la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL) alrededor del 24% de las personas afiliadas no cotizan porque están inactivos, en mora o cesantes. Según datos de la CELADE, la PEA asciende a 5 millones de personas. Por lo que del total de la PEA solo esta cubierta el 22%.

33 Desde 1988 esta dirigida por una comisión interventora integrada por un representante de los empleadores, trabajadores y del poder ejecutivo.

Los trabajadores por cuenta propia, que representan el 56,3% del sector informal, participan de un régimen obligatorio, con una cotización del 10,39% sobre los ingresos. Las empleadas domésticas aportan un 6% del salario a cargo de las trabajadoras y un 2,39% empleador. No existe ningún régimen especial para los ocupados en microempresas. La cobertura de estos sectores es muy baja.

Perú

Proporción de los trabajadores ocupados en el sector informal como porcentaje del total de ocupados. Año 1998

Ocupados en microempresas	18.0
Servicio Doméstico	5.5
Trabajadores por cuenta propia*	32.2
Total	53.7

Fuente: OIT, Panorama Laboral 99

*no profesionales ni técnicos

Considerando una PEA de 10,7 millones de trabajadores se encuentran cubiertos por el seguro de salud solo el 19%. Los afiliados al seguro social, incluyendo pensionistas y derechohabientes, representan el 25% de la población total. En materia de pensiones según datos de Mesa Lago³⁴ la cobertura alcanza al 25% de la PEA.

El régimen de los trabajadores por cuenta propia es voluntario pudiendo optar en materia de pensiones por el régimen público de seguro social o por el régimen de capitalización individual administrado por privados, la contribución en ambos regimenes es del 13% del salario, también contribuyen en la misma proporción las empleadas del servicio doméstico y los trabajadores ocupados en microempresas. La cobertura para los trabajadores del sector informal es escasa.

Uruguay

La precariedad y la informalidad constituyen las dos principales problemáticas detectadas, en materia de cobertura, abarcando cerca de un 40% de la PEA. El desempleo es la otra causa, mientras que el nivel del subempleo es sustancialmente menor.³⁵

Los problemas de empleo asociados a la informalidad y la precariedad laboral presentan un carácter estructural, y por lo tanto no evidencia cambios importantes frente a los ciclos macroeconómicos que alteran las condiciones del mercado laboral.

Entre los trabajadores precarios, se puede distinguir la precariedad generada por problemas de cobertura de la seguridad social y la generada por otras causas. Los ocupados precarios

³⁴ Mesa Lago, Carmelo. Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social al Umbral del siglo XXI. Chile. Enero de 2000.

³⁵ En el año 1991 el porcentaje sobre la PEA con problemas de empleo era del 50,1%, mientras que en 1999 se eleva al 54.0%.

que carecen de cobertura de la seguridad social representan casi el 90%, por lo que trabajadores no remunerados e inestables constituyen una proporción menor.

El 75% de las personas ocupadas en el servicio doméstico tienen una inserción laboral precaria por la falta de cobertura de la seguridad social, y representan alrededor de un 25% de los ocupados precarios.

La evasión a las cotizaciones de la seguridad social por parte de los empleadores constituye el principal factor para explicar los niveles altos y constantes de la precariedad laboral.

Dentro de los trabajadores clasificados como informales el núcleo más importante lo constituyen trabajadores por cuenta propia que no son profesionales ni desempeñan tareas gerenciales. Los trabajadores dependientes informales – asalariados privados que trabajan en microempresas y no presentan problemas de precariedad o subempleo- constituyen aproximadamente un 15% del total de esta categoría. Por último, los patrones y cooperativistas de establecimientos con menos de 5 ocupados representan en torno a un 1.5% de la PEA y su participación en el total de ocupados informales es sustancialmente menor.

Los asalariados que trabajan en microempresas y que resultan precarios y/o subempleados son clasificados en estas categorías, alcanzan la suma de 73 mil trabajadores y representan el 40,6% de la PEA, lo que significa un incremento de más de 3 puntos porcentuales respecto a 1993.

Las normas que regulan las condiciones de ingreso a la cobertura de la seguridad social para los trabajadores cuentapropistas son las mismas que se aplican a las empresas unipersonales. Deben efectuar las cotizaciones sobre la base de un ingreso presunto o ficto, que representa aproximadamente el 35% de esa suma, además del aporte por el impuesto a la renta de las empresas. Para los trabajadores independientes la registración implicaría una cotización del 40% de los ingresos, solo el 7% se encuentra afiliado al BPS.³⁶

Los trabajadores dependientes ocupados en microempresas tienen un régimen contributivo igual que el sistema general. El 58% no tiene cobertura de seguridad social. El régimen de las empleadas del servicio doméstico es igual al general. Solamente el 23,5% tiene cobertura de seguridad social.

36 Se considera a los trabajadores por cuenta propia sin local, para los que posean un local comercial la contribución cae al 25% de los ingresos, y la cantidad de afiliados de esta última categoría alcanza el 19%.

Venezuela

Sector informal. En miles de personas y %. 1er. Semestre 2000

Categoría ocupacional	Personas	% S/PEA
PEA	10,163.6	
Informal	4,565.5	44.9
Dependiente privado	1,031.7	10.2
Cuenta Propia	2,867.2	28.2
Empleador - Patrón	337.3	3.3
Trabajador familiar no remunerado	135.7	1.3
Servicio doméstico	193.6	1.9
Formal	4,116.9	40.5
Desocupados	1,481.2	14.6

Fuente: Indicadores de la Fuerza de trabajo. OCEI

La cobertura de los seguros sociales alcanza a solo el 25,5% de la población ocupada. Siendo sumamente baja para el sector privado. Los asegurados no superan el número de los ocupados del sector formal de la actividad privada, y por lo tanto se puede afirmar que la cobertura del sector informal es casi nula, y que una gran parte de los trabajadores del sector formal tampoco poseen cobertura. No existen regímenes especiales para los trabajadores independientes, servicio doméstico y trabajadores ocupados en microempresas.

Cobertura de los seguros sociales. En miles de personas. Año 2000

cobertura	Ocupados	filiados - IVSS	%
Sector público	1,352.8	864.2	63.9
Sector privado	7,329.9	1,351.7	18.4
Total	8,682.7	2,215.9	25.5

Fuente: elaborado en base a datos de OCEI y el IVSS.

IV. Análisis de algunos mecanismos o programas para promover e incentivar la afiliación de beneficiarios y la disminución de la evasión en las cotizaciones.

A. INARSS. Organismo con funciones de recaudación y fiscalización, de los recursos del sistema único la seguridad social, integrado por representantes de organismo estatales y de efectores privados. Mejoramiento de los niveles de recaudación y disminución de la evasión. (Argentina)

El Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social, es el organismo competente para el ejercicio de las facultades de recaudación, aplicación y fiscalización de los recursos de la seguridad social, elabora las normas técnicas y reglamentarias que hacen a las funciones específicas de recaudación.

Estas normas reglamentarias, en su mayoría dictadas por la DGI y posteriormente por la AFIP, en el lapso que media entre marzo de 1993 y diciembre de 2001, descansan, a partir del mes de enero de 2002 en la competencia del INARSS³⁷.

Características

El Instituto como ente especializado en materia de Recursos de la Seguridad Social, presenta las siguientes características.

- La naturaleza del INARSS como entidad especializada, bajo la conducción del Estado Nacional mediante la presencia del Administrador Federal de Ingresos Públicos y del Director Ejecutivo de la ANSeS en el Consejo de Administración, la participación de los trabajadores con la intervención de las Obras Sociales Sindicales y del Personal de Dirección; y los representantes de la Administradoras de Riesgo del Trabajo (ART) y de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), aseguran un adecuado equilibrio en la búsqueda de los objetivos.
- No existe superposición de funciones entre el INARSS y los Organismos del Estado Nacional con competencia en esta materia, y sus ámbitos de aplicación se encuentran perfectamente delimitados. Mientras las competencias en materia de recaudación, fiscalización y aplicación de los recursos de la seguridad social se concentra en el INARSS, la participación que les cabe a las entidades representadas en su órgano de conducción, permite coordinar y potenciar las funciones inherentes a la tributación de los tales recursos.
- Dentro de las funciones resultantes de la competencia que en la actualidad posee el organismo, la facultad delegación que se le reconoce en los efectores públicos o privados permitirá concentrar y por tanto potenciar las iniciativas aisladas que dichas entidades han desplegado hasta el presente³⁸.

³⁷ En razón de marchas y contramarchas en la activación plena de las facultades en cabeza del Instituto, dichas normas reglamentarias son emitidas –actualmente- en forma conjunta por la AFIP y el INARSS

³⁸ En este aspecto cabe aquí hacer mención del proyecto de “Registro Centralizado de Fiscalización” desarrollado por el INARSS.

- Respecto a la financiación del INARSS, su condición de ente de derecho público no estatal supone su autarquía financiera y operativa, sin que ello signifique un aumento del costo del sistema de recaudación. A esto se suma el compromiso por el cual todos los proyectos elaborados por el Instituto contengan un análisis de costo-beneficio que permita generar economía en las funciones resultantes de su competencia.
- Las competencias asignadas al INARSS permitirán: el desarrollo de planes de recaudación y fiscalización, el perfeccionamiento del proceso de simplificación registral y el manejo adecuado de los registros informáticos del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

Resultados (enero-junio 2002)

Total recaudación distribuida (a)	\$7,746.1 millones
Gastos de funcionamiento (b)	\$ 5.1 millones
(b) / (a)	0.0006%

Los proyectos de recaudación para el corto plazo implicarán un incremento anual de 200 millones en la recaudación total anual, y en alrededor de 17 millones mensuales. Con los proyectos para trabajadores autónomos en el largo plazo el incremento anual se ubicará en los 180 millones adicionales.

B. PREVIRED. Empresa privada formada por las Administradoras de Fondos de Pensión (AFP), a efectos de recepcionar las declaraciones de empleadores y el pago de las cotizaciones por Internet. (Chile)

En Chile se creó una empresa de propiedad de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), encargada específicamente de modernizar los procesos de registración de los cotizantes y pago de las contribuciones, facilitando el pago de las contribuciones y optimizando las operaciones relacionadas con los procesos de recaudación.

PreviRed.com es un portal en Internet, a través del cual se facilita el pago de todas las contribuciones de las instituciones de previsión: AFP, Isapres, CCAF, Mutuales de Seguridad e INP-Fonasa, por medio de los principales bancos. Pertenece a las 7 AFP que operan actualmente en Chile.³⁹

El servicio prestado por PreviRed.com a través de Internet, permite a cualquier empleador o trabajador independiente, realizar el pago de las cotizaciones previsionales en forma rápida y simple⁴⁰. Es gratuito para los “empleadores empresas, como para los empleadores de casa particular” y trabajadores independientes. Simplemente debe contar con una conexión a Internet.

³⁹ Provida, Habitat, Santa María, Cuprum, SummaBansander, Planvital y Magister.

⁴⁰ ORD.3673-0181 del 4 de Octubre del año 2001.

El sistema cuenta con dos formas de pago:

- Full Internet: pagar electrónicamente las cotizaciones previsionales de las instituciones con convenio con PreviRed.com, que posean cuentas corrientes en los Bancos asociados.
- Forma Mixta: para aquellos empleadores que no posean cuenta corriente en los Bancos asociados y necesiten pagar las cotizaciones de aquellas instituciones de previsión con convenio Internet con PreviRed.com.⁴¹

Se envía información electrónicamente. El empleador debe configurar su formato, quedando el archivo almacenado en PreviRed.com, para utilizarlo en los meses siguientes. El sistema proveerá un archivo histórico de consultas, que permite consultar tanto planillas, como órdenes de pagos realizadas o en proceso.

Para efectuar los pagos en forma Full Electrónica el empleador o trabajador independiente debe abrir cuenta en alguno de los bancos con convenio, o simplemente realizar un Pago Mixto imprimiendo el Comprobante de Pago para pagar en la Caja de Compensación de Los Andes.

El comprobante de pago vía Internet es el cupón de pago timbrado, una vez que haya terminado todo el ciclo de pago, conciliaciones etc., aparecerán las planillas timbradas, legalmente aceptadas por el ministerio del trabajo. No se pueden efectuar cotizaciones atrasadas o regularizar la situación previsional, por este medio, la legislación vigente no lo permite. Sólo podrá declarar las cotizaciones del mes.

Presenta ventajas que impactan en el proceso de pago y registración, y que han evidenciado mejoras en los niveles de recaudación del sistema previsional.

Eficiencia

- Proporciona mayor eficiencia en los procesos, eliminando trámites.
- Genera en forma automática, planillas múltiples a partir de la Nómina de los Trabajadores de su empresa.
- Genera un sólo pago por empleador, a través de convenios con los bancos.
- El servicio está disponible las 24 horas del día, no requiere vinculación contractual y es gratuito.

Facilidad

- Posee un sistema de validación en línea, que reduce errores en la confección de planillas de información.
- Elimina diferencias o discordancias entre declaraciones y pagos.

Rapidez

- Facilita el acceso a la información a través de una "pizarra virtual".
- Es un canal de comunicación directo entre las instituciones previsionales y los cotizantes.

⁴¹ Sólo podrá abonar las cotizaciones a través de la Caja de Compensación de Los Andes.

Seguridad

- Utiliza sistemas de resguardo y encriptación, que garantizan confidencialidad e integridad de la información.
- Proporciona comprobantes de sus trámites electrónicos y la confirmación electrónica de los pagos.
- Los procedimientos están regidos por las Superintendencias del sector previsional y bancario, y están respaldados por las Administradoras de Fondos de Pensiones chilenas.

En suma esta empresa, nació hace algo menos de un año, y se indica que crece en términos de volúmenes recaudados en un 20% mensual. Evidentemente es una alternativa eficiente preferentemente para las empresas medianas y grandes.

Desde el punto de vista de los resultados económicos, recauda 120 millones de dólares mensuales, y genera para las AFP ahorros equivalentes a un 40% del costo que insumiría utilizar sistemas tradicionales de recaudación.

Considerando la simplificación de las tramitaciones podemos agregar que los empleadores pueden obtener importantes ventajas en cuanto al tiempo requerido para la liquidación mensual de las cotizaciones sobre la nómina.⁴²

C. Fondo de Solidaridad Pensional. (FSP) Un fondo de administración estatal que subsidia aportes personales al subsistema previsional de trabajadores de escasos recursos. (COLOMBIA)

Este fondo fue creado a través de la ley 100 del año 1993, con el objetivo de subsidiar los aportes personales destinados al subsistema de pensiones, para el caso de los trabajadores asalariados o independientes que no cuenten con los recursos suficientes para financiar la totalidad de los mismos.

El fondo se financia, con los siguientes recursos⁴³:

- El 1% de aporte adicional sobre el salario de los trabajadores afiliados al régimen general de pensiones, que devenguen más de 4 salarios mínimos.
- Los aportes del presupuesto nacional no inferiores a los obtenidos en el año anterior actualizados. (eliminado por la ley 344 de 1998)
- Los aportes de entidades territoriales para planes de cobertura, o las federaciones o agremiaciones para sus afiliados. (No existían hasta el año 2001 aportes de este tipo)
- Las donaciones, multas, rendimientos financieros de sus excedentes de liquidez, intereses moratorios.

⁴² El banco público más importante de Chile, el Banco de Estado, con una nómina de personal de alrededor de 10.000 agentes, a disminuido el tiempo de confección y liquidación de las contribuciones de 5 días a solo algunas horas.

⁴³ Los recursos son altamente pro-cíclicos, dependiendo de la evolución del empleo, sin perjuicio de ello la demora en la afiliación al sistema permitió acumulación de fondos por el lapso 1994/1996.

Población beneficiaria del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP)

Población beneficiada	Características	% subsidio
Sector informal urbano	Hombres entre 40 y 65 años. Mujeres entre 35 y 65 años se subsidian 500 semanas	70%
Sector informal rural	Hombres entre 35 y 65 Años. Mujeres: entre 30 y 65 años se subsidian 600 semanas.	90%
Madres comunitarias	Cualquier edad se subsidian 600 semanas	80%
Discapacitados	Para hombres y mujeres Entre 20 y 65 años se subsidian 600 semanas	95%

Fuente: Fondo de Solidaridad Pensional

El subsidio es temporal y parcial, para promover el pago de parte del aporte por parte del trabajador, y se exige que el trabajador acredite su condición de afiliado al régimen de salud, existiendo algunas discordancias entre los valores salariales mínimos exigidos para acceder a la afiliación. Encontramos entre los beneficiarios del Fondo, al sector informal urbano y rural como una población específica, para quienes se destina el programa, al igual que las madres comunitarias. Pero evaluaciones efectuadas por equipos de trabajo de los trabajadores del BPS de Uruguay, indican que solo las madres comunitarias conocían este beneficio, y además tenían una información inadecuada sobre el mismo. Del total de madres comunitarias en el país, el 36% se encuentra afiliado al Fondo Subsidiado Pensional.

Afiliados al Fondo Subsidiado Pensional. En miles de personas. Junio del 2000

informal urbano	235,6
informal rural	125,3
Madres comunitarias	29,8
Discapacitados	7,2
Total	397,9

Fuente: Fondo de Solidaridad Pensional

Para el año 2000 encontramos 397.900 personas afiliadas al FSP. El 59% son trabajadores del sector informal urbano⁴⁴; 31.6% son trabajadores del sector informal rural; 7.5% son madres comunitarias y 1.62% son discapacitados. Por ubicación geográfica de los afiliados muestra que 66% de los beneficiarios del FSP son trabajadores urbanos y 34% son trabajadores rurales.

FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL (FSP): AFILIACIONES ANUALES

Año	Afiliaciones	Variación
1996	82.517	
1997	226.876	174.9
1998	445.440	96.3
1999	389.634	-12.5

Fuente: Calculo de los autores sobre la base de información del Consorcio Prosperar, administrador del

⁴⁴ La alta proporción de trabajadores informales resulta consistente con la imposibilidad de controlar sus ingresos, ni conocer si trabajan o no.

La afiliación creció entre 1996 y 1998, 174.9% entre 1996 y 1997, y 96% entre 1998 y 1999. En gran medida obedeció a las metas de crecimiento impuestas al fondo, sin tener en cuenta que debía contar reservas suficientes pues una vez afiliados, a los beneficiarios se deberá pagar el subsidio durante un período de tiempo de entre 9 y 15 años. En 1999 se verificó una disminución debido a la desafiliación de los beneficiarios en mora en el pago de sus aportes.

En la consideración de la performance de FSP, debemos puntualizar dos puntos que son cuestionados, el aumento de los costos de funcionamiento y la falta de evaluación adecuada.

En el análisis de los costos de la entrega de los subsidios, encontramos los derivados de las tareas de identificación y afiliación de la población beneficiaria, y representaban 1.69% de los aportes en el año 1995 y en 1999 pasaron a representar 2.37% de los aportes y se proyectó en el presupuesto de 2000 que alcancen 3%. Además se abona una comisión fiduciaria de \$ 1 019 al mes por afiliado al consorcio administrador por el manejo de los recursos. Esta comisión representó 3.8% de los aportes del 1% que recibió el FSP en 1999 y 2.2% del total de los ingresos.

El ISS carece de un sistema de información que le permita conocer oportunamente el pago de aportes de sus afiliados, entre ellos los del FSP. Así el fondo sigue abonando los subsidios al Instituto por personas que no están aportando y no aplica esos recursos a otros beneficiarios. El FSP paga comisiones fiduciarias por afiliados que no cumplen las condiciones para continuar como beneficiarios y que nunca alcanzaran pensionarse.

Se ha detectado falta de incentivos eficientes, y un inadecuado diseño institucional del fondo en algunos aspectos⁴⁵. En algún proyecto de reforma se está planteando reorientar los recursos para financiar pensiones mínimas o asistenciales, que carecen de recursos suficientes.

Pero parece prematuro concluir que el proyecto haya fracasado, y requeriría más tiempo para su evaluación.

D. Seguro Social Campesino. Régimen especial subsidiado por el Estado, y con flexibilidad en los requisitos de acceso a las prestaciones, para favorecer la extensión de la cobertura de la seguridad social, destinado a personas que viven y trabajan en el campo. (Ecuador)

Los sujetos de afiliación obligados a solicitar la protección del régimen especial del Seguro Social Campesino, son los trabajadores que se dedican a la pesca artesanal y los habitantes

⁴⁵ Problemas que es necesario corregir: "(i) no se ha definido con precisión la orientación del subsidio, si se trata de inducir a nuevos cotizantes (como las madres comunitarias) versus complementar los requisitos para pensionarse de quienes les falta poco para alcanzar las condiciones para obtener una pensión (por ejemplo, informales que han cotizado largo tiempo como asalariados y han perdido el empleo); (ii) se ha legislado políticamente, restringiendo el acceso a los subsidios sólo a quienes se afilien al sistema de Prima Media; (iii) el contrato con el operador no contiene precisión sobre la focalización, ni incentivos, ni vigilancia, ni control suficientes para asegurar un buen desempeño, y finalmente, (iv) tampoco se ha establecido un buen flujo de información entre el receptor (ISS) y el emisor del subsidio (FSP), para controlar quién mantiene o pierde las condiciones del subsidio. La definición precisa del grupo objetivo, la orientación técnica del consorcio administrador del fondo, la vigilancia, el control, y la información son requisitos exigentes para este tipo de subsidios, a los cuales deben añadirse ejercicios permanentes de evaluación". "Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia". Ulpiano Ayala - Olga Lucía Acosta. Santiago de Chile, abril de 2002. CEPAL

rurales que trabajan en el campo y que no tienen carácter de empleadores, ni de trabajadores en relación de dependencia, ni pueden ser sujetos de afiliación al régimen general de pensiones de Ecuador.

Desde el año 1968 se comenzó a planificar extender la cobertura del seguro social a los sectores agrícolas, y alrededor de 2500 campesinos pertenecientes a cuatro comunas⁴⁶ dieron inicio al régimen de características eminentemente sociales.

Entre 1973 y 1977 se financió el ingreso de más de 100 comunas más, y se dio un nuevo impulso al programa con la sanción de la ley 81 de Extensión del Seguro Social Campesino, sancionada en noviembre de 1981.

El régimen se funda en los principios de universalidad, solidaridad, subsidiariedad, y redistribución de la renta nacional, según surge de la propia normativa.

Las prestaciones del régimen surgen del artículo 3 de la Ley de Seguridad Social, que dispone: “El Seguro Social Campesino ofrecerá prestaciones de salud y, que incluye maternidad, a sus afiliados, y protegerá al Jefe de familia contra las contingencias de vejez, muerte, e invalidez, que incluye discapacidad”.

El financiamiento de los servicios de salud y las prestaciones del Seguro Social Campesino se obtiene con los siguientes recursos:

- a. El aporte solidario de la materia gravada que pagarán los empleadores, los afiliados al Seguro General Obligatorio, con relación de dependencia o sin ella, y los afiliados voluntarios;
- b. La contribución obligatoria de los seguros públicos y privados que forman parte del Sistema Nacional de Seguridad Social;
- c. El aporte diferenciado de las familias protegidas por el Seguro Social Campesino;
- d. La contribución financiera obligatoria del Estado sobre la materia gravada de los afiliados con relación de dependencia al Seguro General Obligatorio;
- e. Las demás asignaciones que entregue la Función Ejecutiva para el financiamiento de las prestaciones solidarias de este Seguro, de conformidad con el Reglamento General de esta Ley.⁴⁷

De acuerdo a la ley 81, el seguro se financia con el aporte del 1% del salario mínimo vital vigente, el Estado con 0,30%, los empleadores el 0,35% y el 0,35% de los trabajadores afiliados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

La aportación diferenciada de la familia campesina, protegida por el régimen especial del Seguro Social Campesino, se calculará entre el dos por ciento (2%) y el tres por ciento (3%) de la fracción del salario mínimo de aportación de los afiliados en relación de dependencia, en la forma que definirá el Reglamento General de la Ley, para lo cual se tomará en cuenta el perfil económico y las carencias de la comunidad, la estructura de edades de la población protegida, y la capacidad de aportación de los miembros económicamente activos de la familia campesina.

⁴⁶ Palmar, La Pila, Guabug, y Yanayacu.

⁴⁷ Artículo 5 de la Ley de Seguridad Social de Ecuador.

Las prestaciones del programa de pensiones se conceden solo al jefe de familia, que haya cumplido los requisitos normativos⁴⁸ menos rígidos que los del régimen general, y la pensión será equivalente al 75% del salario mínimo vital vigente.

E. MONOTRIBUTO. Reforma al sistema de afiliación y aportaciones de los trabajadores por cuenta propia de ingresos medios y bajos. (Argentina)

Con la sanción de la ley 24.977, se estableció un régimen simplificado, relativo a impuestos (ganancias y valor agregado), y al sistema previsional, destinado a los pequeños contribuyentes⁴⁹.

Se considera pequeño contribuyente a las personas físicas que ejercen oficios o son titulares de empresas o explotaciones unipersonales, las personas físicas integrantes de cooperativas de trabajo, quienes ejerzan profesiones, incluidas aquéllas para las que se requiere título universitario y/o habilitación profesional, pero si el monto de sus ingresos brutos anuales no supere el límite de treinta y seis mil pesos (\$ 36.000).

Este régimen tiene por objetivo simplificar la tramitación de incorporación, y el mecanismo de pago de contribuciones de seguridad social y tributos de trabajadores por cuenta propia, que estaban incorporados obligatoriamente en el régimen general como autónomos, y en algún caso de los empleados en relación de dependencia de ellos.

Generó en un principio un fuerte aumento del nivel de cumplimiento para esta categoría de trabajadores, respecto de los trabajadores por cuenta propia del régimen general que mantienen bajos niveles en el pago de las cotizaciones de la seguridad social. Mientras estos últimos ofrecían un nivel de cumplimiento en relación a los afiliados obligados inferior al 30/35%⁵⁰, el nuevo régimen indicaba un cumplimiento cercano al 70%.

Debemos puntualizar, que el nuevo mecanismo, implicó para muchos trabajadores, una nueva posibilidad de incorporarse al sistema de la seguridad, y una suerte de moratoria impositiva y previsional, por lo tanto la mejora evidenciada en los niveles de cumplimiento, incluye la tendencia inicial de toda moratoria⁵¹.

48 65 y hasta 70 años de edad y 10 años de aportes. 71 años y 9 años de aportes. 72 años y 8 años de aportes. Hasta llegar a 75 años de edad y 5 años de aportes. Para la invalidez requiere sesenta impositivos mensuales anteriores a la invalidez.

49 DEFINICION DE PEQUEÑO CONTRIBUYENTE

ARTICULO 2º — A los fines de lo dispuesto en este régimen, se considera pequeño contribuyente a las personas físicas que ejercen oficios o son titulares de empresas o explotaciones unipersonales y a las sucesiones indivisas en su carácter de continuadoras de los mismos, que habiendo obtenido en el año calendario inmediato anterior al período fiscal de que se trata, ingresos brutos inferiores o iguales a CIENTO CUARENTA Y CUATRO MIL PESOS (\$ 144. 000), no superen en el mismo período los parámetros máximos referidos a las magnitudes físicas y el precio unitario de operaciones, que se establezcan para su categorización a los efectos del pago integrado de impuestos que les corresponda realizar.

En tanto sus ingresos no superen el monto a que se refiere el párrafo anterior y con sujeción a lo dispuesto en el Capítulo XIV del Título III serán igualmente considerados pequeños contribuyentes las personas físicas integrantes de las sociedades civiles (Título VII, Sección III del Libro II del Código Civil), de sociedades de hecho y comerciales irregulares (Capítulo I, Sección IV, de la ley de sociedades comerciales 19.550 y sus modificatorias) o de las sociedades comerciales tipificadas en el Capítulo II, Secciones I, II y III de la citada ley de sociedades comerciales.

Asimismo serán considerados sujetos de este régimen las personas físicas integrantes de cooperativas de trabajo. (Expresión incorporada a continuación del segundo párrafo por inc. a) del art. 20 de la Ley Nº 25.239 B.O. 31/12/1999. Vigencia: a partir del 1/4/2000)

También con sujeción a lo dispuesto en el Capítulo XIV del Título III serán considerados pequeños contribuyentes quienes ejerzan profesiones, incluidas aquéllas para las que se requiere título universitario y/o habilitación profesional, pero sólo podrán incorporarse al Régimen Simplificado cuando el monto de sus ingresos brutos anuales no supere el límite de treinta y seis mil pesos (\$ 36.000) establecido para la Categoría II y no esté comprendido en las demás causales de exclusión previstas en el artículo 17.

50 Al momento de establecimiento del régimen, luego el nivel de aportantes al régimen general y en particular los autónomos, ha caído aún más.

51 Posteriormente el porcentaje ha disminuido hasta acercarse a los niveles del régimen general.

Por otra parte, el régimen posibilitó que algunos trabajadores, tuvieran la posibilidad de modificar su categorización anterior, y obtener las ventajas que ofrecía en cuanto a inferiores montos de cotizaciones y de impuestos, por lo tanto no significó tampoco la incorporación de nuevos trabajadores en todos los casos.

La implementación del régimen durante el año 2000, ofreció dificultades en el marco de la reforma previsional que se había iniciado años antes, en 1994, respecto de los trabajadores por cuenta propia que habían elegido el régimen de capitalización en cuentas individuales, a quienes les permitió mantenerse en la capitalización pero solo por los aportes voluntarios adicionales que pudieran efectuar. Lógicamente esto desalentó en ahorro previsional por los mayores costos que implicaba, y además por que no existía una equivalencia entre el esfuerzo y la prestación prometida.

Además, la falta de reglamentación adecuada por parte del Gobierno, implicó que alrededor de 2000 trámites de pensión por fallecimiento o por invalidez de estos trabajadores denominados monotributistas, estén aún pendientes de resolución, por las dificultades que generó la interrupción de los aportes a las cuentas individuales, y la consecuente falta de pago de la póliza de seguro colectivo de invalidez y fallecimiento que financian estas prestaciones⁵².

Se han formulado fuertes críticas al mecanismo, ya que no existen evidencias de su contribución al aumento de la cobertura, y si ofrece posibilidades de elusión o evasión de cotizaciones o tributos. Por otra parte el bajo monto de las cotizaciones hace dudar de las posibilidades reales de financiar las prestaciones prometidas, y algunas adecuaciones efectuadas al régimen, podrán generar un aumento de la litigiosidad futura del sistema previsional.

Según información obtenida de la Encuesta Permanente de Hogares, los trabajadores autónomos alcanzarían la cifra de 3.600.000 personas. En los padrones de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) se encuentran registrados 3.100.000 individuos.

Analizando los pagos realizados por los autónomos, encontramos lo siguiente:

- Solamente un 50% del padrón (1.5000.000 personas) realizó algún pago en los últimos 24 meses y
- Solamente un 12% (370.000 personas) pagó con continuidad en ese mismo período.

Composición de Autónomos	% Padrón	% Cantidad de Pagos
Régimen General	67,1	49,6
Régimen Simplificado - Monotributistas	32,9	50,4
Total	100,0	100

52 En los últimos días del año 2002, se indicó desde el Gobierno, que se establecerá un régimen provisional por el cual una parte del aporte de pesos treinta y tres (\$33), se destinará a las cuentas individuales para atender el costo del seguro.

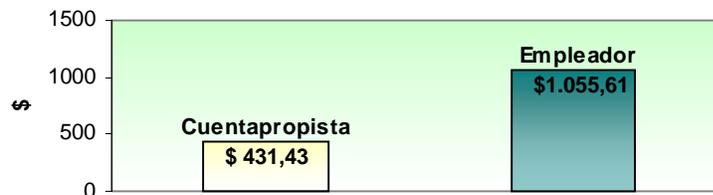
Fuente: Padrón de Autónomos de A.F.I.P.

Referencias:

% **Padrón:** Participación relativa en el padrón de autónomos- Julio de 2001

% **Cantidad de Pagos:** Participación relativa en el total de pagos depositados para Julio de 2001

Ingresos Medios según Categoría de los Potenciales Autónomos



Se ha desarrollado una propuesta de modificación de los mecanismos de pago de los aportes de los trabajadores por cuenta propia, y se encuentra a punto de ser implementada. Consta de varias iniciativas relacionadas con los trabajadores autónomos, promoviendo el pago de aportes, y la regulación de la situación previsional.

Los objetivos que se proponen alcanzar dichas medidas:

- Mejorar la regularidad de los pagos de los contribuyentes autónomos a efectos de incrementar la recaudación y que mantengan la cobertura previsional.
- Aumentar la cantidad de trabajadores autónomos que pagan sus aportes.
- Brindar al contribuyente una información completa, útil e instantánea sobre el estado de sus aportes.

Incentivos y facilidades

- ✓ Recibirá un premio semestral al pago regular
- ✓ Contará con medios de pago cómodos y automatizados
- ✓ Podrá acceder fácilmente a la historia de sus aportes a través de Internet
- ✓ Podrá conocer el monto que debe pagar según el periodo que vaya a cancelar y la fecha en que lo haga, dado que se simplifica el cómputo de intereses para periodos no vencidos
- ✓ Habrá un nuevo sistema de control sobre los autónomos contratados por el Estado

Nuevas modalidades de pago

- ✓ PAGO TELEFONICO “PAGOPHONE” (débito en Tarjetas Nacionales y Regionales)
- ✓ DEBITO AUTOMATICO EN TARJETA DE CREDITO (Tarjetas Nacionales y Regionales)
- ✓ DEBITO/PAGO DIRECTO EN CUENTAS BANCARIAS (Cuentas Corrientes y Cajas de Ahorro)
- ✓ PAGOS A TRAVES DE CAJEROS AUTOMATICOS (Red link, Banelco, otras)
- ✓ PAGO POR INTERNET “PAGOWEB” (débito en Tarjetas Nacionales y Regionales)

- ✓ IMPRESION DE COMPROBANTES POR INTERNET “E-RAPIPAGO” (Pagos en efectivo en toda la red RapiPago)

F. Programa de Estabilidad Social – (PES). Programa gubernamental de alcance federal, que tiene por objeto extender la cobertura del sistema de Previsión, aumentando la registraci3n y la difusi3n de la previsi3n en la sociedad. (Brasil)⁵³

Un primer grupo de medidas son aquellas destinadas a permitir que los 40,2 millones de trabajadores de Brasil conozcan la previsi3n social, tomen conciencia sobre la importancia de la previsi3n social en su vida y de la necesidad de que se inscriban al sistema, a fin de aumentar la registraci3n y justificar los diversos aportes previsionales.

En ese contexto se inserta el Programa de Estabilidad Social – PES, instituido, en febrero de 1999, por el Ministerio de la Previsi3n y Asistencia Social, por la Portaria MPAS/GM n° 1.671, de 15 de febrero de 2000, cuyo objetivo es extender la cobertura de los beneficios del R3gimen General de Previsi3n Social – RGPS a los trabajadores brasileños, cumpliendo, asimismo, la misi3n b3sica del Instituto Nacional del Seguro Social – INSS, que es la protecci3n del trabajador y de su familia ante los riesgos inherentes a la actividad laboral.

El Programa es ejecutado de conformidad con las l3neas de acci3n:

- a. promoci3n de acciones de atenci3n para inscripci3n en el RGPS, dirigidas para la agilidad en la prestaci3n de servicios a los usuarios;
- b. producci3n de informaciones institucionales sobre la importancia del seguro social para los trabajadores;
- c. realizaci3n de programas de orientaci3n acerca de las prestaciones y servicios del RGPS;
- d. promoci3n de acciones conjuntas con sindicatos, asociaciones profesionales, entidades asistenciales y comunitarias, asociaciones de barrio, empresas, iglesias, estados, municipios, entre otros, para a realizaci3n de las acciones referidas en los incisos anteriores.

El programa posee un Comit3 Nacional, con la incumbencia de atender directamente al Ministro para la definici3n de directrices, as3 como para la direcci3n, coordinaci3n, acompa±amiento de evaluaci3n de las acciones implementadas.

Las acciones de ejecuci3n y administraci3n del Programa, en el 3mbito local, est3n a cargo de los Comit3s Regionales, con un n3mero de cien, presentes en todo Brasil.

Las actividades desarrolladas por el programa, muestran la diversidad de tareas que se han efectuado.

53 Geraldo Almir Arruda. Programa de Estabilidad Social - PES. Tesis OISS (Gesti3n y Direcci3n de los Sistemas de Seguridad Social). 2001.

Estadísticas del programa Noviembre/Diciembre 2000

TOTAL DE ACUERDOS DE COOPERACION FIRMADOS EN BRASIL

17

Acciones externas

	Reuniones	Encuentros Foros Seminarios	Conferencias	Ferias Exposiciones	Otros	TOTAL
QUANT.	130	28	215	6	51	430
Nº DE PARTIC.	2.074	2.849	13.187	3.083	8.187	29.380

Espacios en los medios

Diarios <i>Materias/noticias</i>	Radio <i>Programas/entrevistas</i>	Medios Dirigidos <i>Materias/noticias</i>	TELEVISION <i>Programas/entrevistas</i>
51	47	3	25

Respecto de la evolución de las afiliaciones de trabajadores de sectores con especiales características, y tendencia a presentar menores índices de cobertura en pensiones, encontramos en cifras de los años 2000/2002, vigencia del programa, que se han incorporado al sistema de seguridad social casi 4,5 millones de trabajadores nuevos.

Inscripciones

Contribuyentes individuales, asegurados facultativos, empleados domésticos y asegurados especiales

Año	2000	2001	2002	TOTAL
cantidades	1.804.082	1.476.607	1.215.454	4.496.143

Los indicadores de cobertura para el año 1999, según PNAD 1998 IBGE, fijaban una cobertura de pensiones sobre la población económicamente activa ocupada de 39,9%, y en base a indicadores de la misma fuente, el informe de PES para el año 2001, fija el porcentaje en el 42,3% sobre la misma población ocupada.

La población económicamente activa ocupada alcanzaba en el año 2001, la cifra de 70.580.143 millones, los contribuyentes 29.889.440 millones, y los excluidos 40.696.703.

G. Programa de capacitación docente sobre la previsión Social. Un programa de perfeccionamiento docente desarrollado y subvencionado por la Asociación Gremial de Administradoras de fondos de Pensiones, que contiene dos componentes

curriculares: el previsional y el pedagógico, y esta destinado a aumentar la cultura previsional de la población. (Chile)⁵⁴

El programa se inició en 1997, y desde esa fecha se han desarrollando diversas actividades en esta área mediante la suscripción de convenios de Colaboración y Asistencia Técnica con las Secretarías Ministeriales de Educación de la mayoría de las regiones de Chile.

Se consideró que los alumnos que se forman en el sistema educacional, como aquellos jóvenes y trabajadores que cursan estudios en los programas y niveles en la Educación de Adultos, debían incorporar a los procesos formativos el tema de la previsión, como parte de la generación de una cultura previsional y para que estos futuros usuarios del sistema adquieran los conocimientos necesarios para un mejor aprovechamiento del mismo.

Los cursos son dictados por profesionales del Departamento de Estudios de la Asociación, quienes instruyeron a los docentes sobre aspectos previsionales, apoyados por destacados pedagogos quienes aportaron las herramientas técnicas de enseñanza para incorporar esta temática al trabajo educativo con los alumnos.

En el marco del Convenio de Colaboración y Asistencia Técnica, suscrito entre las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación de Chile y la Asociación Gremial de AFP, se bien realizando el curso de perfeccionamiento “La Previsión en el Marco de la Seguridad Social”.

Curso destinado a profesores de establecimientos de Educación Media, asignaturas de Historia y Geografía y Educación Cívica, y de todas aquellas asignaturas que incluyan en sus programas el tema de Previsión Social y de las AFP, y de los niveles y programas de Educación Básica y Media de Adultos.

Este programa se encuentra inscrito en el Ministerio de Educación de Chile como curso de perfeccionamiento, y permitirá a los profesores gestionar las asignaciones de perfeccionamiento a que tenga derecho.

La Asociación Gremial de Administradoras de Fondos de Pensiones subvenciona el costo total de los mismos, otorgando los siguientes beneficios a los participantes del curso, como movilidad, alimentación, materiales para apoyo didáctico, etc.

El curso de propone analizar por medio de módulos, trabajos grupales y simulaciones, el sistema de seguridad social chileno, sus antecedentes, origen, evolución, situación actual, procesos y procedimientos por medio de materiales, elaborados para este curso por especialistas sobre el tema. Orientado a estimular y apoyar las aplicaciones sobre Previsión y Seguridad Social, tanto de los docentes como de los propios profesores.

A la fecha, la Asociación Gremial de Administradoras de Fondos de Pensiones ha capacitado a más de 1.500 profesores en todo el país y, por su intermedio, se ha llegado a más de 80.000 alumnos de enseñanza básica y media. Debemos considerar que la

54 Programa “La Previsión Social en las Escuelas”. Argentina. La Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensión, inició con la colaboración de las AFJP, y a través de convenios celebrado con el Ministerios de Educación y con unas pocas provincias, un programa piloto de similares características, que reconoce como antecedente el programa chileno. Se desarrollo durante los años 2001 y 2002., en San Luis y La Rioja, y no se conoce la publicación de cifras y de los resultados alcanzados.

incorporación de estos alumnos al conocimiento de la seguridad social y de la previsión en especial, significa además en forma indirecta, acercar a más 80.000 hogares la discusión y conocimientos sobre esta temática.⁵⁵

H. Diversas medidas tendientes a la reducción de la informalidad laboral y la evasión de las cotizaciones. (Argentina)

H. a. Simplificación de la registración laboral.

Se ha dicho que los procesos de afiliación y registración largos y complicados, la dispersión de entidades gestoras de los beneficios de la seguridad social y la diversidad de las regulaciones laborales que imponen a los empleadores la obligación de informar altas de trabajadores, actuar como agente de retención del pago de aportes del trabajador y como agente declarante de las contribuciones patronales a su cargo, atentan contra un adecuado cumplimiento y una eficiente transmisión de la información relacionada con la afiliación.

En Argentina, todos los organismos gestores actúan en forma autónoma, a pesar de que existe la Contribución Unificada de la Seguridad Social (CUSS), en muchos casos a través de medios manuales de información, y cuando son magnéticos, mal diseñados y de muy complejo seguimiento normativo. Ello, indudablemente conduce a una carga administrativa muy importante para el empleador y a la conformación de múltiples bases de datos, dispersas en cada organismo, ninguna de las cuales resulta confiable ni apropiadamente actualizada, lo cual impide su utilización para un gestión eficaz de las funciones de recaudación y fiscalización, y del control laboral.

Toda esta carga administrativa y multiplicación de información, no genera un mecanismo oficial por el cual el empleador formalice la relación laboral, por lo que resulta difícil determinar en forma fehaciente cuando una relación laboral está constituida de conformidad a la normativa laboral y de la seguridad social. La multiplicidad conduce a un variedad de situaciones en las que el empleador cumplió con algunos de los trámites pero no con otros, creándose así resquicios legales que incentivarán la evasión, y la existencia de empleo no registrado o sin cobertura previsional

La propuesta que fue analizada en los más altos niveles de Gobierno en la Administración De la Rúa, durante el año 2001, pero no llegó a implementarse, y ahora ha sido retomada en algunos trabajos técnicos sobre la materia⁵⁶.

En síntesis propone:

- Crear un ente privado con fin único, financiado y administrado por los gestores de la seguridad social constituidos en sociedad, regulado por el Estado.
- El objeto de este ente es: i) operar un sistema único y oficial de registración laboral⁵⁷; ii) ser el único canal de provisión a los gestores de la seguridad social de la información sobre empleadores, trabajadores, relaciones laborales, grupos familiares, y afiliaciones; iii) procesar la liquidación y facturación de los aportes y las contribuciones a la seguridad social; iv) ejecutar la fiscalización; y v) llevar adelante la ejecución judicial de los contribuyentes morosos y evasores.

55 En este aspecto hemos consultado la Tesis "Seguridad Social en las Escuelas". Adriana Alicia Micale. De la Maestría en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social, de OISS. Buenos aires.2002.

56 Colina, J., Ronconi, L., y Tomás M. (2002) "Problemas para la Expansión del Grado de Cobertura en el Sistema Reformado de Pensiones Argentino." Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI). (auspicio del International Development Research Centre Canadá). Buenos Aires. Argentina. Octubre.

57 Conceptualmente, es una base que captura altas/bajas/novedades de los empleadores sobre los trabajadores en relación de dependencia.

- El ente podrá facturar los aportes personales de los trabajadores y las contribuciones patronales, a los empleadores, tomando como base la información anterior enviada por ellos, y debitar de las cuentas bancarias los importes correspondientes.

La creación del INARSS a fines del año 2001, tiene como antecedente esta idea de mejoramiento del proceso de registración y pago de las cotizaciones de la seguridad social.

H. b. Alta temprana. Incorporación de nuevos trabajadores en relación de dependencia al sistema de seguridad social.

Durante mucho tiempo el plazo entre la incorporación de un trabajador y el envío de la información de alta del mismo en los registros de la seguridad social, permitía que los empleadores dilataran la registración del trabajador o en algunos casos la omitieran sin más.

Con el objetivo de evitar estas situaciones, se modifica el sistema de registración laboral, a través del mecanismo de alta temprana⁵⁸ que se incorpora con la Resolución General de la

58 Resolución General 899/2000. Recursos de la seguridad social. Empleadores. "Clave de Alta Temprana" (C.A.T.) de trabajadores en relación de dependencia. Su instrumentación. Bs. As., 27/9/2000

VISTO las Leyes N° 17.250 y N° 18.820, y sus respectivas modificaciones, y

CONSIDERANDO:

Que esta Administración Federal se encuentra abocada a la instrumentación de acciones tendientes a erradicar el alto índice de incumplimiento de las obligaciones previsionales, lo cual hace imprescindible adoptar medidas adicionales que coadyuven con los procedimientos de fiscalización y permitan neutralizar toda gestión marginal con el Régimen Nacional de la Seguridad Social.

Que en ese sentido, deviene apropiado imponer a los empleadores la obligación de registrar el alta de sus trabajadores dependientes con anterioridad al inicio de las tareas derivadas de la relación laboral.

...

Por ello,

EL ADMINISTRADOR FEDERAL DE LA ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS. RESUELVE:

CLAVE DE ALTA TEMPRANA.

Artículo 1° – Los empleadores responsables del Sistema Unico de la Seguridad Social —incluidos aquellos que hayan adherido al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS)—, quedan obligados a solicitar la "Clave de Alta Temprana" (C.A.T.) de sus nuevos trabajadores dependientes, en los términos y condiciones establecidos en la presente Resolución General.

La mencionada solicitud deberá realizarse con anterioridad a la fecha de inicio de las tareas de los referidos trabajadores. A tales efectos, se considerará como fecha de inicio de la prestación de tareas la de comienzo efectivo de la relación laboral, cualquiera fuera la modalidad de contratación celebrada.

No obstante, cuando se contrate un trabajador para realizar alguna de las actividades detalladas en el Anexo IV, la aludida solicitud deberá efectuarse con anterioridad al inicio de tareas, conforme a la modalidad establecida en el inciso c) del artículo 2°. Consecuentemente, se considerará como inicio de la prestación de tareas la de comienzo efectivo de la relación laboral, sin distinción de la modalidad de contratación.

(Incorporado por Art. 1° Resolución General N° 943/2000 AFIP, B.O. 18/12/2000. Vigencia a partir de su publicación en B.O.)...

SOLICITUD DE ALTA TEMPRANA. CONSTANCIA DE ACEPTACION.

Art 2° — A los fines previstos en el artículo anterior, los empleadores formalizarán la "Solicitud de Alta Temprana", según alguna de las modalidades que seguidamente se indican:

a) Por Internet, a través de la página "Web" de este Organismo (<http://www.afip.gov.ar>), informando los siguientes datos: ...

...

b) Ante la dependencia de este Organismo en la que se encuentre inscripto el empleador o la que corresponda a su domicilio, mediante nota —por duplicado— cuyo modelo se detalla en el Anexo III de la presente (2.1.). La dependencia tramitará la solicitud y entregará la "Constancia de Aceptación" con la "Clave de Alta Temprana" (C.A.T.) asignada, al momento de la presentación.

En el supuesto de que la dependencia no pueda extender la referida constancia, entregará al interesado el duplicado de la nota de solicitud, con el sello de recepción de este Organismo. Dicha "Solicitud de Alta Temprana" debidamente intervenida, revestirá el carácter de constancia provisional y tendrá una validez de DOS (2) días hábiles administrativos, lapso en el cual el empleador deberá retirar la "Constancia de Aceptación" a que alude el párrafo anterior.

c) Por la línea telefónica gratuita N° 0-800-999-2347, o el que lo sustituya en el futuro, al solo efecto de iniciar el trámite.

...

Los empleadores deberán concluir la tramitación de la referida solicitud, mediante algunos de los siguientes procedimientos:

1. De tratarse de la modalidad señalada en el inciso a): el primer día hábil administrativo siguiente al de la fecha de inicio efectivo de la relación laboral.

2. De tratarse de la modalidad incluida en el inciso b):

2.1. Cuando la actividad se desarrolle en centros urbanos o a una distancia inferior a CINCUENTA (50) km. de los mismos: el primer día hábil administrativo siguiente al de la fecha de inicio efectivo de la relación laboral.

2.2. Cuando la actividad se desarrolle a una distancia igual o mayor a CINCUENTA (50) km. de un centro urbano: hasta el quinto día hábil administrativo siguiente al de la fecha de inicio efectivo de la relación laboral.

(Sustituido por Art. 1° Resolución General N° 943/2000 AFIP, B.O. 18/12/2000. Vigencia a partir de su publicación en B.O., produciendo efecto solamente con respecto al inciso c) del presente artículo, a partir del segundo día hábil administrativo siguiente al de la citada publicación).

....

OPONIBILIDAD DE LA CLAVE DE ALTA TEMPRANA.

Art. 5° — La fecha de alta alegada por el empleador sólo será oponible, salvo prueba en contrario, ante esta Administración Federal, en la medida en que se haya solicitado la "Clave de Alta Temprana" (C.A.T.) en los términos de la presente y se hubiera incluido al trabajador en la declaración jurada determinativa (5.1.), a la fecha del vencimiento general fijado para la presentación del período mensual pertinente (5.2.).

INCUMPLIMIENTOS. SANCIONES. EFECTOS.

Art. 6° — El incumplimiento de las obligaciones establecidas por la presente Resolución General, originará:

a) En el supuesto de que el empleador no hubiera solicitado la "Clave de Alta Temprana" (C.A.T.) y hubiera incorporado al trabajador en la declaración jurada del período mensual respectivo, la aplicación de la sanción reglamentada en el punto 1.5. del artículo 2° de la Resolución General N° 3756 (DGI) y sus modificaciones.

b) La determinación de oficio de la deuda por aportes y contribuciones previsionales (6.1.) cuando —de acuerdo con los elementos de juicio que brinden convicción suficiente a esta Administración Federal— se compruebe la inverosimilitud de la fecha de alta alegada por el empleador y éste, habiendo solicitado o no la "Clave de Alta Temprana" (C.A.T.), no hubiera incorporado al trabajador en la declaración jurada del período mensual correspondiente a la real fecha en que tuvo lugar la respectiva alta conforme lo previsto en el artículo 1°, párrafo segundo, de la presente.

Asimismo serán de aplicación, según corresponda, las sanciones reglamentadas en los puntos 1.4. y 1.5. del artículo 2° de la Resolución General N° 3.756 (DGI) y sus modificaciones.

AFIP, nro. 899/2000, que le impone a los empleadores la obligación de registrar los trabajadores a su cargo con anterioridad a la fecha de inicio de las tareas de los referidos trabajadores. A tales efectos, se considerará como fecha de inicio de la prestación de tareas la de comienzo efectivo de la relación laboral, cualquiera fuera la modalidad de contratación celebrada.

Los resultados del mecanismo se juzgan altamente positivos, y continúa vigente en la actualidad.

I. Régimen de trabajadores rurales por cuenta propia, agricultores y pescadores obligatorio y subsidiado por el Estado. (Corea)⁵⁹

Se han logrado importantes progresos en la extensión de la cobertura en la República de Corea, a partir de la creación (1988) del Régimen Nacional de Pensiones con cobertura obligatoria para todos los asalariados del sector privado⁶⁰.

El régimen era facultativo para trabajadores por cuenta propia, agricultores, pescadores y amas de casa, pero a partir de julio de 1995, se convirtió en obligatoria la participación de trabajadores rurales por cuenta propia, agricultores y pescadores.

Todos los afiliados están cubiertos por las mismas prestaciones basadas en sus ingresos según el régimen establecido de pensiones y, en principio, todos aportan a la misma tasa: actualmente 6% de los ingresos, que, sin embargo, se incrementará a un 9% en 1998. El aporte de los asegurados facultativos se basa en el ingreso medio de todos los asegurados en forma obligatoria.

Se indica que en la primera década del actual siglo se extenderá la obligatoriedad a todos los trabajadores cuenta propistas.

Como incentivo para fomentar la afiliación de los trabajadores rurales por cuenta propia y de los agricultores y pescadores, el Gobierno subsidia las cotizaciones de estos colectivos. Los afiliados pagaron un 3% de cotización, y luego a partir del 2000 se establece un incremento al 9%.

A fines del año 1996, los trabajadores por cuenta propia cubiertos en forma obligatoria sumaban 1.9 millones de un total de 7.47 millones de personas aseguradas⁶¹, cifra que de por sí evidencia el aumento de la afiliación de estos trabajadores.

c) El ajuste que, en su caso, corresponda realizar por la pérdida del beneficio de reducción de contribuciones patronales (6.2.).

d) La aplicación, en su caso, de las disposiciones contenidas en la Ley N° 24.769.

Art. 9° — La caducidad de la "Clave de Alta Temprana" (C.A.T.), de aquellos trabajadores que no hayan dado inicio a la relación laboral, operará en la fecha de vencimiento general fijada para la presentación de la declaración jurada determinativa del período mensual que corresponde a la fecha de solicitud de dicha clave.

...

Art. 12. — Regístrese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese. — Héctor C. Rodríguez.

59 En Ecuador, Irán, República de Corea y Turquía se subsidian los aportes de los trabajadores por cuenta propia.

60 Trabajadores que prestan servicios para empleadores con 10 o más asalariados en el inicio del sistema, y, a partir de 1992 extendió la cobertura a empleadores con 5 o más asalariados.

61 Informe de 1996 – Régimen Nacional de Pensiones (Corporación Nacional de Pensiones, República de Corea).

V. Conclusiones

Desde la declaración de Filadelfia de 1944, la Conferencia Internacional del Trabajo ha reconocido que la seguridad económica debe ser un derecho de *"todo ser humano"* y que las naciones del mundo deben diseñar programas *"que tengan por meta... la ampliación de la seguridad social para asegurar a todos los que la necesiten un ingreso básico y atención médica integral"*.

No obstante ello, sesenta años más tarde, ese derecho se desdibuja, y aparece retaceado para una gran mayoría de ancianos, incapacitados, viudas y huérfanos alrededor del mundo.

El problema puede presentar varias aristas, pero un enfoque básico, para algunos el problema principal -respecto a la protección social-, es la ausencia de derechos, y no la intensidad de la cobertura o base para su determinación.

Además, no sólo encontramos un gran número de personas sin cobertura, sino que en su mayoría estas personas son las más expuestas a las contingencias de la protección social.

La limitación de la cobertura de pensiones, constituye una de las preocupaciones principales de los sistemas, trátase de los países menos desarrollados de América Latina, Asia, y Africa, o de los países de economías emergentes del Sudeste de Asia, o de los países "en transición de economías de planificación centralizada" de Europa del este y Asia Central.

Así, la búsqueda de incentivos para el aumento de la cobertura de los planes de pensión, alcanza a la mayoría de los países del mundo, pero esa búsqueda debe partir de una delimitación del problema.

La primer parte de este trabajo, la hemos dedicado con algún grado de intensidad al análisis de los mecanismos de determinación o definición de la cobertura de los sistemas de pensiones, y pasamos revista a los problemas que presentan algunos colectivos o sectores sociales para ser incluidos por los sistemas.

También se analiza en profundidad la problemática de la afiliación y registración de empleadores y trabajadores, cuestión de suma importancia por el volumen de informalidad en el empleo que acompaña los cambios producidos en el campo laboral.

Sin olvidar la importancia de los procedimientos de recaudación de las contribuciones a la seguridad social, y de fiscalización del cumplimiento de las mismas. Le hemos dedicado una parte importante del trabajo, por que constituye un tema central, debido a que los niveles de incumplimiento, y de evasión de las cotizaciones alteran las bases de financiamiento de regimenes de pensiones contributivos basados en la relación de empleo tradicional, y en el empleo registrado, limitando aun más las posibilidades económicas de los mismos.

Resulta imprescindible promover incentivos para la registraci3n y para el cumplimiento, facilitando las tramitaciones y simplific3ndolas, y desalentando la evasi3n a trav3s de estructuras adecuadas para implementar inteligencia fiscal, y correctivos adecuados frente a los incumplimientos.

Por todo ello, la definici3n de los sectores que ser3n incluidos en el sistema de pensiones, presenta algunos inconvenientes, que en algunos casos parecen insalvables.

La extensi3n de la cobertura a los trabajadores del sector formal que fueron inicialmente excluidos, por consideraciones administrativas, ha avanzado lentamente⁶². Si bien la tendencia ha sido retirar las restricciones basadas en la legislaci3n, este proceso evidencia inconvenientes.

Los trabajadores que no est3n comprendidos son los m3s dif3ciles de administrar y es probable que planteen una serie de problemas de cumplimiento y manejo de registros, y puede considerarse que la cotizaci3n basada en sus ingresos no compensa el costo administrativo.

Existe una estrecha relaci3n entre la extensi3n de la cobertura y la capacidad administrativa del r3gimen. Algunos r3gimenes encuentran dificultades en el desarrollo de las tareas administrativas vinculadas al funcionamiento del sistema, que requiere, entre otras tareas, el mantenimiento de la historia laboral de las personas afiliadas.

La falta de conciencia entre los grupos no comprendidos o, un rechazo al r3gimen que se percibe como ineficiente atentan tambi3n contra el proceso de ampliaci3n de cobertura.

Las empresas peque1as presentan problemas adicionales debido al estado rudimentario de su contabilidad, y de su disposici3n a reducir costos, que deriva en una mayor tendencia al incumplimiento.

Trabajadores por cuenta propia

Los esfuerzos desarrollados para cubrir a los trabajadores independientes han tenido un 3xito desigual. En general son pocos los que se afilian a estos sistemas voluntariamente, sea por que no desean – y con frecuencia no pueden– pagar la cotizaci3n, que suma la del trabajador y la del empleador ausente.

No encontramos, en general, incentivos s3lidos para aumentar la cotizaci3n voluntaria, como por ejemplo preservar sus derechos de pensi3n o de completar el per3odo m3nimo requerido para tener derecho a ella, o planes de salud complementarios a la afiliaci3n.

Por otra parte la cobertura obligatoria de los trabajadores por cuenta propia, resulta dif3cil de lograr, fundamentalmente por lo inconvenientes que plantea determinar qui3nes son y cu3les son sus ingresos.

⁶² Indonesia estableci3 su r3gimen en 1977, y ha ampliado la cobertura progresivamente de empleadores con un m3nimo de 100 asalariados, a 25 en 1983 y a 10 en 1990. Malasia extendi3 la cobertura a los empleadores con un s3lo asalariado en 1992 despu3s de 21 a1os de experiencia.

Se ha intentado establecer regímenes especiales destinados a los cuentapropistas que parecen tener más éxito, especialmente cuando el gobierno está dispuesto a subvencionarlos. Pero esa decisión sin los recursos necesarios para atender la cobertura prometida, puede significar un desaliento a la registración, motivado en las modificaciones normativas posteriores que afectaran su credibilidad⁶³.

Existen regímenes de seguro social especiales, adaptados a la menor capacidad de cotización de la mayoría de los trabajadores independientes, ya que les ofrece un conjunto de prestaciones más limitado respecto a las prestaciones del régimen de los asalariados.

Cotizaciones más bajas y una concentración en las prestaciones de mayor interés⁶⁴ para el trabajador por cuenta propia hacen más factible el cumplimiento de las cotizaciones.

Como lo indicamos antes, encontramos, en el derecho comparado, diversos criterios tendientes a cubrirlos:

Inclusión de todos los trabajadores por cuenta propia en el régimen general de seguro social⁶⁵. En muchos casos subsidiando el aporte, pero la inclusión obligatoria no ha garantizado una mayor cobertura de estos trabajadores, y además el subsidio cruzado de otros sectores de trabajadores, ha significado en muchos casos una tendencia a desalentar la contribución de estos últimos.

Cobertura selectiva en el régimen general. Se trata de establecer ciertas categorías de trabajadores que obtienen ingresos por sobre un monto mínimo preestablecido, o los que se dedican a ciertas ocupaciones o profesiones, y son solo ellos los que están registrados. Existe aquí un reconociendo de la diversa capacidad contributiva de los trabajadores independientes, y que estas categorías presentan la posibilidad de un control razonable de su cumplimiento.

Cobertura en un régimen especial. Segrega a estos trabajadores del régimen general para los trabajadores en relación de dependencia, basándose en el supuesto de que sus circunstancias, necesidades y capacidad financiera son diferentes. Requiere subsidios financiados por el estado.

Cobertura Voluntaria. Puedan optar por asegurarse o no asegurarse en el régimen principal. Presentan dificultades por la necesidad de que el plan sea equitativo, tanto para estos cotizantes por cuenta propia, como para los restantes cotizantes del régimen general. Implica un nivel de cotizaciones equivalente al pagado por asalariados y empleadores.⁶⁶

La ampliación de la cobertura para comprender a los trabajadores por cuenta propia es más fácil de lograr para las personas rápidamente identificables por tener actividades o profesiones que producen un nivel de ingresos que permite la posibilidad de cotizar para la protección social futura.

63 Un ejemplo negativo en tal sentido resultó el régimen de Monotributo en Argentina.

64 OIT, en base a estudios que desarrollo en varios países, sugieren que entre éstas no sólo se incluya la atención de salud, sino también el seguro de invalidez y las prestaciones de sobrevivientes

65 En Filipinas, país que optó por esta solución, la cotización mínima es de alrededor de un tercio del salario mínimo, que da derecho a una amplia variedad de prestaciones incluyendo préstamos subsidiados con las cotizaciones de las personas asalariadas y sus empleadores. A pesar de esto, es muy baja la cobertura de trabajadores por cuenta propia, se estima en menos del 10%.

66 En Chile, Costa Rica, Perú, México y Reino unido, en otros, han optado por este criterio, de incorporación voluntaria.

Si no aparece el incentivo de un subsidio cruzado, de los trabajadores asalariados o del propio estado, los trabajadores por cuenta propia no participarán, o bien evadirán el pago, o declararán en su caso, ingresos menores a los reales.

El establecimiento de regímenes facultativos para trabajadores por cuenta propia o del sector informal, no ha resultado demasiado efectivos, sin perjuicio de ello en algunos países prefieren limitar el seguro facultativo a las personas que han dejado de trabajar en empleos asegurables, pero que desean, dentro de un período razonable, optar por mantenerse afiliados para obtener una pensión.⁶⁷

En suma parece que el diseñar regímenes especiales que se adapten mejor a sus circunstancias y necesidades, puede generar resultados positivos en la búsqueda de aumento de la cobertura.

Pero además, se debe poner en práctica una política global tendiente a producir un cambio en la cultura previsional, respecto de las ventajas que se derivan de la incorporación de los trabajadores a la cobertura del sistema de pensiones.

Empleo informal

Las personas que están ocupadas productivamente y que no trabajan por cuenta propia, trabajan, en principio, para un empleador en lo que muchos países se consideraría una relación patrón/subordinado.

Este es el tipo de empleo en el que están estructurados la mayoría de regímenes de seguridad social, en los que el empleador asume la responsabilidad por el pago del aporte a su cargo y retiene el del trabajador, respecto a cada uno de los trabajadores asegurables, y proporciona a la administración del sistema la información para mantener los registros del empleado y sus ingresos.

Estas obligaciones resultan de difícil cumplimiento, y así lo han asumido los países que adoptan una cobertura gradual de las personas empleadas.⁶⁸

Se estima que las disposiciones que restringen la cobertura son de naturaleza temporal, puesto que no es posible distinguir a los trabajadores no comprendidos por estas razones de los que trabajan para los grandes empleadores, en cuanto a sus circunstancias y necesidades. Sin embargo, en los casos en que como en la India la cobertura depende de la predeterminación de una ocupación específica, el proceso de extensión de la cobertura es inevitablemente lento ya que por lo general implica y necesita ser negociada a nivel sectorial o comercial.

Debemos considerar que si bien en los países en desarrollo la mayoría de trabajadores trabaja en relación de dependencia, muchos de ellos son trabajadores eventuales,

⁶⁷ La cotización puede relacionarse con el promedio de ingresos inmediatamente anterior al cese en un empleo.

⁶⁸ La cobertura de la India, por ejemplo, es limitada por basarse en la creencia de que los nuevos empleadores necesitan un tiempo para establecerse, de que los pequeños empleadores serán un peso para la administración y de que ciertos sectores de la economía son frágiles y merecen una consideración especial por razones económicas.

temporales, a tiempo parcial, ilegales, o trabajadores proporcionados por terceros, en situaciones donde la relación de dependencia no resulta clara, o puede ser controvertida⁶⁹.

En algún sistema se ha tratado de establecer la responsabilidad con relación a esta de trabajadores mediante una definición especial en la legislación aplicable, que los excluye de la cobertura de la protección social o, en otros casos, los incluye taxativamente entre los trabajadores asegurados.⁷⁰

Pero nuevamente, la norma jurídica no resuelve el problema, y es difícil aplicar y hacer cumplir la disposición legal más aún, como en caso de los trabajadores domésticos, el trabajador a domicilio trabaja para diferentes empleadores.

En algunos regímenes se ha intentado combatir la evasión respecto a los trabajadores eventuales, con la incorporación a la ley de una definición referida a las horas o a los días trabajados, o los pagos efectuados, pero la verificación de su cumplimiento continua ofreciendo dificultades. Aquí aparecen como interesantes los convenios de cotización en función de la productividad de la actividad, en los que se grava con destino a la seguridad social, en sustitución del aporte del trabajador, como por ejemplo los animales vendidos por una producción agropecuaria o los cereales producidos en una extensión agrícola. Las tasas de cotización están relacionadas con la cantidad de trabajadores necesarios para producir determinadas unidades de producto final.

Resulta sumamente complicado incluir a algunas actividades, oficios e industrias dentro de los alcances efectivos de la legislación de pensiones. La construcción, con un empleo notoriamente inseguro y, donde los trabajadores pueden ser eventuales, temporales y provistos por terceros, en algunos países están fuera de los alcances de la cobertura de pensiones. Otros países han diseñado planes especiales para la protección social de estos trabajadores como por ejemplo Uruguay, que impone un gravamen al contratista principal para obtener recursos que aseguren la cobertura de los trabajadores de esa obra.

Pero todas estas alternativas, es necesario desarrollar una mayor cultura previsional, intentar que sea el propio trabajador independiente, quien alcance la convicción de lo imprescindible que resulta ser parte de un sistema de pensiones, en el que esa ventaja sea equivalente a la carga que le impone efectuar las cotizaciones al sistema.

Trabajadores rurales

Los trabajadores del campo conforman uno de los grupos más grandes no alcanzados por la cobertura de pensiones, y está integrado por trabajadores por cuenta propia, y muchas veces eventuales y temporales como los peones.

En la práctica estos grupos son los más pobres, -situación que se presenta en toda Latino América-, y allí en donde se observa más enfáticamente el apoyo familiar a los miembros en edad avanzada.

⁶⁹ Los trabajadores domésticos, los trabajadores eventuales, el empleo familiar y del cónyuge resultan un ejemplo de estas situaciones descritas.

⁷⁰ En Filipinas los trabajadores a domicilio han sido determinados como asalariados para la seguridad social y la persona que proporciona al trabajador a domicilio, es considerada empleador.

En algunos países se los ha incluido dentro del ámbito de sus regímenes de pensiones, en algún caso en forma voluntaria como en México⁷¹ o Turquía, donde el régimen amplió su cobertura para incluir de forma facultativa a trabajadores agrícolas temporales. Pero la limitada subvención cruzada proporcionada por otros sectores formales de la población asegurada, y con el nivel de aportes relativamente altos, las tasas de cumplimiento/participación en estos sistemas son bajas.

Sin embargo, existen algunos ejemplos de subsidios a las pensiones para los trabajadores agrícolas, que evidencian resultados positivos, es el caso que se indica de Corea -también para los pescadores- y de Ecuador con el Seguro Social Campesino.

Prestaciones universales financiadas con ingresos generales del Estado.

Un régimen universal de jubilaciones y pensiones con requisitos tales como la edad mínima 65 años, y prueba de residencia, parece la manera más efectiva de asegurar los ingresos para la ancianidad. En los países industrializados encontramos ejemplos de esta solución, sin embargo el costo de esta prestación ha llevado a que solo unos pocos países en desarrollo, han establecido pensiones basándose en este esquema⁷².

Existen otros sistemas en los que se otorgan pensiones a los ancianos e incapacitados pero sujetas a verificación de recursos, requisito que limita la cobertura y disminuye el costo de financiamiento de la prestación⁷³.

Conceptualmente estos regímenes universales amplían la cobertura hasta el 100% de la población, sin requisitos de cotización ni comprobación de ingresos. Pero pueden resultar costosos en la medida que otorguen prestaciones a más personas.

Pero su problema radica, no en los costos globales que hasta podrán ser menores a los de los sistemas contributivos, si no en que se financiaran con ingresos generales del Estado, y deberán competir cada año con las diferentes prioridades que en materia de gasto público tenga el gobierno.

Por otro lado, no generaran incentivos para aquellos trabajadores con capacidad contributiva, salvo que sean articulados con algún pilar contributivo.

Encontramos que estos programas han suscitado gran interés, sea como sustitutivos de las prestaciones asistenciales supeditadas a la comprobación de recursos, o sustituyendo a los regímenes de seguro social existentes.

Reforma estructural

71 En México los Art. 235 y 238 de la Nueva Ley del Seguro Social señalan que tienen derecho a la afiliación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS los trabajadores independientes, ejidatarios, comuneros, colonos, pequeños propietarios, indígenas, campesinos temporales de zonas de alta marginalidad y campesinos en extrema pobreza. Se propone que haya programas diferenciados para esta población, como ya se tiene contemplado para algunos grupos, la ley establece de manera obligatoria la afiliación de los cañeros, tabacaleros y otras ramas de producción especializadas. Se propone incorporar en forma obligatoria paulatinamente al resto de la población rural. En ese marco llevar a cabo una campaña intensa de incorporación a las demás ramas y ocupaciones del sector rural, con reducción de la edad mínima de retiro para los grupos de ingresos muy bajos y con apoyo estatal para la aportación.

72 Entre ellos encontramos Holanda, Dinamarca, Suiza, Canadá, y Japón. Y se indican dentro de los países en desarrollo a Mauricio y Namibia.

73 Sudáfrica y Australia poseen estos sistemas. En la Argentina se estima que el costo de la prestación con algún requisito de verificación de pobreza disminuye el costo total de la prestación de ...

Los bajos niveles de la cobertura de pensiones en muchos países han llevado a demandar una reforma profunda del sistema de protección social.

Se sostiene que la baja cobertura es producto de la ineficiencia y falta de equidad de los regímenes establecidos. Se apunta a la incapacidad de la administración de estos regímenes para mantener un nivel económico adecuado para las pensiones, para atender y tramitar reclamaciones en tiempo y forma⁷⁴ adecuados, y para cobrar las cotizaciones, además han aparecido voces indicando el recelo acerca de las transferencias intergeneracionales.

Surgen argumentaciones en favor de introducir un régimen de pensiones capitalización individual con cotización definida, que les permitiría a los afiliados contar con una protección social futura basada directamente en sus propias cotizaciones, y en sistemas en los que pueden tener un cierto control sobre las inversiones de esas cotizaciones. Sin embargo no existen evidencias que indiquen que el establecimiento de regímenes de capitalización aumentara la cobertura de los sistemas de pensiones, por lo menos en la franja de aportantes con baja o media capacidad contributiva⁷⁵.

La introducción del principio de cotizaciones definidas para establecer un vínculo claro entre cotizaciones individuales y el derecho a pensión, no resulta el más adecuado para el caso de protección por invalidez o por fallecimiento de afiliados en actividad, ya que debe preverse alguna forma de seguro previsional contra el riesgo de que estas contingencias ocurran al principio de la vida laboral del trabajador, y este producto ha resultado costoso, elevando el nivel de las comisiones que perciben las administradoras privadas.

No existe evidencias claras de que resulte más probable que un sistema de cotizaciones definidas aliente el cumplimiento entre los trabajadores por cuenta propia y del sector informal. Además la ausencia de cualquier elemento redistributivo es probable que lleve a esos trabajadores a optar por otras formas de ahorro, o de consumo inmediato.

Finalmente, ni el establecimiento de regímenes con cotizaciones definidas, ni la privatización de la administración de las pensiones han demostrado que contribuyeran en forma decidida a ampliar la cobertura.

- la individualización de la responsabilidad en la protección social restringe la posibilidad de la redistribución a la mayoría de los excluidos de la cobertura, los trabajadores de más bajos ingresos y empleo eventual.
- la administración privada no ha demostrado considerar interesante asumir la tarea de administrar regímenes para los trabajadores por cuenta propia y el sector informal.

Estructura multipilar – mixta.

En este contexto, por lo menos la necesidad de revisar la estructura de prestaciones y cotizaciones para facilitar el ingreso de trabajadores por cuenta propia y del sector informal, aparece evidente.

74 En algunos países como Argentina, un reclamo por reajuste de una pensión calculada indebidamente por la Administración, demandará en promedio 3 o 4 años, hasta obtener el reajuste.

75 Ver en este punto los indicadores de recaudación y la relación de aportantes / afiliados de los nuevos sistemas de Latinoamérica.

Un posible enfoque podría ser el diseño de una estructura con dos componentes, el primero de los cuales daría derecho a una pensión a tanto alzado, de tipo universal, sujeta a satisfacer un período mínimo de participación, de un monto relativamente bajo. (25 o 30% por ciento de los ingresos promedio).

Este componente básico, podría ser otorgado también a toda persona con empleo remunerado y requerirá un nivel relativamente bajo de ingresos reemplazables por una cotización de tasa fija en el caso de los trabajadores informales.

Los trabajadores del sector formal y los trabajadores por cuenta propia de mayores ingresos, estarían cubiertos por un segundo componente que podría proporcionar prestaciones definidas basadas en los ingresos de toda la vida laboral indizados por las variaciones del PBI, o un segundo componente de cotización definida que relacione directamente las cotizaciones con la pensión a percibir.

Los regímenes obligatorios basados en el principio de cotizaciones definidas, resultarán atractivos de acuerdo al rendimiento de la inversión, y de los incentivos tributarios, en caso contrario, los trabajadores por cuenta propia pueden preferir invertir en sus propios negocios como una forma de protección social futura.

Si el segundo componente se basa en los principios del seguro social, existe el riesgo incluso si fuera obligatorio, de que muchos de los trabajadores por cuenta propia opten por no participar pudiendo esto tener un efecto en espiral adverso para la financiación del régimen.

Este sistema ofrecería un acceso a la previsión más realista para los trabajadores por cuenta propia y del sector informal. Estarían dentro del régimen general, pero sin afectar el principio de solidaridad del régimen y tampoco represente una carga no soportable.

La participación en este régimen básico de pensiones debería ser obligatoria para los grupos que sea factible cubrir.

Regímenes especiales para trabajadores por cuenta propia y el sector informal

Suponiendo que podrá no ser apropiado o, por lo menos no aconsejable, tratar de incluir en el régimen general a los trabajadores por cuenta propia y del sector informal, se pueden diseñar regímenes especiales para estos, en grupos de trabajadores que se adecuen lo más posible a las circunstancias del resto de los participantes, aunque esto resulta difícil cuanto más heterogéneo es el grupo de asegurados.

Considerando el financiamiento y la viabilidad del régimen, si un porcentaje significativo de los asegurados considera que el régimen no resulta ventajoso, o que sus posibilidades económicas no le permiten cubrir los aportes, el efecto será sumamente negativo deteriorando además el principio de solidaridad del régimen.⁷⁶

⁷⁶ El Estado podría subsidiar el régimen para asegurar un nivel mayor de participación, como ocurre en Ecuador, Irán, República de Corea y Turquía, o crear impuestos destinados específicamente a apoyar al sistema de pensiones.

Se debe considerar el establecimiento de un régimen especial para las trabajadoras domésticas, que por lo general es empleo estable con un limitado movimiento del personal. Simplificar la registración y aportaciones con un régimen de tasa fija que podría quizás utilizar el sistema de estampillas y/o tarjetas de cotizaciones.

Se requieren regímenes especiales para ciertos grupos ocupacionales, tales como los trabajadores a domicilio y trabajadores agrícolas mediante un gravamen sobre la producción, que tendrá en cuenta un número mínimo de trabajadores por unidad de producto de la actividad de que se trate. Reemplazando la cotización individual sobre salarios o ingresos, por una cotización global sobre la comercialización de la producción.

Fomento del desarrollo de regímenes informales de apoyo mutuo.

Cuando no resulta posible otorgar protección social por medio de un sistema formal de seguridad social, se ha intentado promover planes de micro seguro o de apoyo mutuo.⁷⁷

En general se estima que estos planes atraen a poco más del 25% de los trabajadores destinatarios, pero si esos grupos de trabajadores que comparten un mismo tipo de trabajo, sindicatos o asociación profesional, se han organizado o se agruparon en alguna forma de apoyo mutuo, el porcentaje de adhesión trepa a cifras entre el 50% y el 100%.

Por ello se argumenta que debe reducirse la función del estado de proporcionar protección social y que debe alentarse a las ONG y comunidades locales tengan una participación mayor en la organización y promoción de regímenes locales de protección social.

Se sostiene que esos regímenes compensarían la declinante importancia de sistemas tradicionales de apoyo familiar.

Requiere del compromiso de un grupo de personas, de recursos financieros externos para una viabilidad de largo plazo, de capacidad de los administradores del régimen, y un vínculo con un seguro privado o con regímenes públicos de seguro social.

Existe la posibilidad de alentar la creación de esos regímenes mediante incentivos financieros, como franquicias tributarias o apoyo financiero del sistema de seguridad social.

Pero debe considerarse la relación de esos regímenes y el régimen general de pensiones. En algunos países, profesionales que son legalmente asegurables según el régimen de seguridad social, han establecido muchos de estos regímenes de previsión de tipo corporativo, solo para evitar contribuir a regímenes públicos sin credibilidad.

Tal vez esos regímenes deben ser promovidos como un suplemento, o como alternativa de un sistema nacional básico de protección social.

Estos regímenes se concentran en casi todos los casos en asistencia de corto plazo para aliviar algunas contingencias inmediatas o casos imprevistos. Pero requerirán recursos y

77 En Argentina donde esta modalidad de mutuales solo alcanzó desarrollo en materia de salud, encontramos en materia de pensiones las Cajas de Previsión Social para profesionales con estructuras similares que superaban las 70 en todo el país, en el año 2002.

capacidad administrativa mucho mayor para proveer una pensión básica frente a una contingencia de largo plazo.

Regímenes de asistenciales con financiación tributaria

Un régimen de asistencia social aseguraría un ingreso de subsistencia, o ingreso ciudadano, para enfrentar las contingencias de pérdida de ingresos por vejez, invalidez y fallecimiento del jefe de la familia.

Se lo ha planteado también como un suplemento del régimen obligatorio de ahorros que proporcionará una pensión basada en principios definidos de aportación, y que asignará las prestaciones bajo mecanismo de default del régimen contributivo obligatorio.

Muchos de los trabajadores del sector urbano informal y del sector rural, están sujetos a períodos de desempleo o subempleo y su capacidad contributiva es tan escasa cuando trabajan, que no están en condiciones de aportar para su protección social futura. No parece realista tratar que esas personas sean comprendidas dentro de un régimen contributivo de seguridad social.

La protección de esas personas sólo puede ser provista por el Estado y financiada con impuestos. Ciertamente será difícil distinguir entre los que tienen recursos y los que no los tienen, y, en general, tanto el pago de impuestos como la base impositiva son deficientes. Son enormes las posibilidades de abuso y corrupción así como el riesgo de incompatibilidad.

Deberá identificarse, por lo menos en una primera instancia, a los grupos más vulnerables entre los pobres, las personas de más de 65 años, viudas sin hijos adultos y personas incapacitadas.

VI. Propuestas

El Informe VI a la Conferencia Internacional del Trabajo 89^a. Reunión 2001, “Seguridad Social: temas, retos y perspectivas”⁷⁸, de la OIT, ha planteado que existen básicamente cuatro vías para ampliar la cobertura de la protección social:

- ✓ Ampliar los regímenes de seguro social.
- ✓ Promover el microseguro.
- ✓ Introducir prestaciones universales financiadas con ingresos generales del estado.
- ✓ Establecer o ampliar prestaciones asistenciales con comprobación de ingresos financiados también con ingresos generales del Estado.

Estas vías que han sido analizadas junto a otros mecanismos en el capítulo anterior, tienen en común ese objetivo de ampliación de cobertura, son enfoques no necesariamente excluyentes, y su combinación o utilidad dependerá de la realidad económica y social de cada país.

78 Capítulo III. Ampliación de la cobertura personal de la protección social. Seguridad Social: Un nuevo consenso. Página 65 y sgtes.

A. Remoción de variables que desincentivan la ampliación de cobertura.

Sin perjuicio de lo indicado, resultará necesario -cualquiera sea la vía o mecanismo elegido- remover las variables que desalientan o desincentivan la afiliación y el cumplimiento las cotizaciones, y entre las que podemos puntualizar los siguientes:

- a. Ausencia de credibilidad del sistema. Contribuyen a la falta de credibilidad, las deficiencias en la administración del sistema, demoras en el pago de las pensiones, y la atención de las demandas de reajuste de haberes, junto al establecimiento de criterios carentes de uniformidad y fundamentación en la concesión o rechazo de las peticiones de beneficiarios.
- b. Falta de proporcionalidad entre la cotización y las pensiones.⁷⁹ Los trabajadores perciben que no existe proporcionalidad entre los beneficios y las aportaciones hechas durante toda su vida laboral. Para trabajadores de bajos ingresos y con esperanza de vida menor al promedio, el beneficio futuro se percibe menor al costo de sacrificar parte del consumo presente.
- c. La falta de portabilidad de los beneficios o la ausencia de mecanismos de reciprocidad. La diversidad y multiplicidad de regímenes existentes en algunos países y la ausencia de mecanismos de reciprocidad jubilatoria o armonización de requisitos, constituye un importante factor que desincentiva el aumento de cobertura, ya que el trabajador debe cumplir con un periodo mínimo de cotización para alcanzar el derecho a la pensión, sin que pueda transferir ese tiempo aportado para acceder al beneficio bajo otro sistema.⁸⁰
- d. Carácter urbano/formal de los sistemas. Los sistemas pensionarios de los países en desarrollo están diseñados para otorgar beneficios a trabajadores con una relación de trabajo dependiente formal y urbana. Para ciertos grupos de trabajadores, como los trabajadores independientes e informales, la afiliación no es obligatoria.
- e. Ausencia de prestaciones complementarias en etapa activa. El cumplimiento de las cotizaciones debería habilitar la utilización de sistemas de salud, o de riesgos de trabajo, complementarios de los sistemas de pensiones.
- f. Rigidez en el sistema de afiliación y aportaciones. Existen requisitos demasiado rígidos que dificultan la afiliación y el pago de las contribuciones de los trabajadores atípicos, ocupados en empleos temporales o por tiempo parcial, o con remuneración por comisiones o a destajo, así como con los trabajadores independientes. Exigencias de regularidad en los aportes y cumplimiento de mínimos, plazos y términos de caducidad de las cotizaciones, etc.

B. Algunas propuestas para el aumento de la cobertura en los países de Latino América y el Caribe.

- ✓ Revisión del régimen general, y establecimiento de regímenes especiales vinculados, en estructuras funcionales multipilares, para facilitar la participación parcial de los trabajadores por cuenta propia, trabajadores domésticos,

⁷⁹ La certeza de la obligatoriedad del pago de las aportaciones es comúnmente contrarrestada por la incertidumbre del beneficio futuro.

⁸⁰ Esto implica que si al cambiar de empleo también implica un cambio en el sistema de seguridad social al cual debe afiliarse, el trabajador deberá iniciar una vez más su periodo de cotización.

trabajadores rurales y los que tienen un ingreso regular por actividades en el sector informal;

- ✓ Fortalecimiento de la capacidad administrativa de los regímenes de pensiones, especialmente en cuanto a la afiliación y registración, a la recaudación y fiscalización cumplimiento de las cotizaciones, al mantenimiento de las historias de los trabajadores, y a una eficiente gestión financiera;
- ✓ Desarrollo y ejecución de programas de educación e información pública para mejorar el conocimiento y la imagen del sistema de pensiones. Promover la previsión social y sus beneficios, a través de las diferentes instancias dependientes del estado, con competencia en materia previsional⁸¹.
- ✓ Potenciar la coordinación entre las redes estatales vinculadas en seguridad social, y organismos no gubernamentales y entidades privadas que desarrollen labores en el área, promoviendo las tareas de difusión y mejoramiento de la cobertura de los sistemas.
- ✓ Establecer mecanismos que permitan a los trabajadores mantenerse vinculados al sistema, aun en coyunturas de pérdida del empleo. Como parte de los regímenes de cobertura al desempleo.
- ✓ Establecer subsidios para el pago de aportes, de trabajadores de bajos recursos, que incentive la continuidad en la afiliación y cotización. Constituir un fondo de administración estatal que provea este subsidio.
- ✓ Flexibilizar los sistemas de cotización, para asegurar que trabajadores con ingresos estacionales, o menores a los mínimos, les sea posible pertenecer al sistema.
- ✓ Alentar el desarrollo de regímenes de apoyo mutuo, para aquellos excluidos de la cobertura ampliada, y complementario para aquellos cubiertos sólo con protección básica.
- ✓ Establecer prestaciones asistenciales dirigidas a los absolutamente pobres dentro de grupos vulnerables, con prestaciones suficiente y razonablemente diferenciadas de las prestaciones básicas de los sistemas contributivos, como una forma de alentar el cumplimiento de las cotizaciones al régimen general.
- ✓ Establecer un régimen especial para trabajadores por cuenta propia. Obligatoriedad de incorporación a regímenes flexibles, adaptables a las características de las actividades independientes, en cuanto a la fecha de pago de las cotizaciones, niveles de ingresos mínimos, regularidad ampliada a un año calendario, pago parcial del aporte con la percepción de honorarios o facturación. etc.⁸²

81 Superintendencias de Seguridad Social y de Administradoras de Fondos Jubilaciones y Pensiones, otros Servicios Públicos, Entidades de previsión, Organizaciones Gremiales y Sindicales, y medios de comunicaciones en general.

82 Establecer tres categorías (profesionales, independientes y empresarios), y considerar el ingreso o salario diferido previsional separadamente del impuesto a las ganancias o rentas. Sistema de renta presunta para el ingreso previsional, además fomentar el desarrollo de Cajas de previsión social para los profesionales, estimular el pago de un aporte reducido, con un beneficio mínimo contributivo para los independientes y habilitar componentes de cotizaciones voluntarias definidas por arriba de este mínimo, con incentivos tributarias.

VII. Bibliografía revisada

AAVW (1996) "Reforma a los sistemas de pensiones. Argentina, Chile y Perú". Santiago. Chile. Centro Gráfico Prisma. SAFJP Argentina - SAFP Chile – SAFP Perú

AIOS. (2000) Sistemas de recaudación previsional: Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, México, Perú, y Uruguay. Comisión Técnica de Estudios y Estadísticas de la AIOS. Revista internacional de Fondos de Pensiones. Nro.2.

Arena de Mesa, A. y Hernandez Sanchez, H. (2001). "Cobertura del Sistema de Pensiones de Capitalización Individual Chileno: Diagnóstico y Propuestas". Socialis Revista Latinoamericana de Política Social. Número 4, Pág. 93-124. Abril.

ASAP – FIEL (1998). "La Reforma Previsional en Argentina: El Impacto Macroeconómico y la Organización del Mercado de AFJP." Buenos Aires. Asociación de Administradoras Privadas.

ASAP, (1999). "Cinco Años de Vida del Régimen de Capitalización. Antecedentes y Propuestas". Mimeo. Asociación de Administradoras Privadas, Buenos Aires, Argentina.

Banco Mundial (1994). Envejecimiento sin Crisis. Washington, D.C. y Nueva York: Oxford University Press.

Barr, N. (2000). "Reforming Pensions: Myth, Truths and Policy Choices". IMF Working Paper WP/00/139. Washigton, D.C.

Bailey, C. y Turner J. (1997). "Contribution Evasion and Social Security: Causes and Remedies", ILO.

BID, (2000). "Argentina. El Sistema Previsional. Situación Actual y Perspectivas". Estudio Técnico. Jorge García Rapp y Eduardo Melinsky. Banco Interamericano de Desarrollo. No. FI1-SSR-SSI-14, Julio.

Bour, J.y Susmel, N. (2001). "Los determinantes de la Informalidad Laboral". En La Economía Oculta en Argentina. FIEL, Buenos Aires, Argentina.

Colina, J., Giordano, O y Torres, A. (2000). "Una Propuesta para Reducir el Empleo No Registrado". Mimeo. Fundación Novum Millenium. Buenos Aires, Argentina.

Colina, J., Ronconi, L., y Tomás M. (2002) "Problemas para la Expansión del Grado de Cobertura en el Sistema Reformado de Pensiones Argentino." Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI). (auspicio del International Development Research Centre Canadá). Buenos Aires. Argentina. Octubre.

Corsetti, G. (1994). "An Endogenous Growth Model of Social Security and the Size for the Informal Sector". *Revista de Análisis Económico*, Vol. 9, N°1, Pag. 57-76. junio.

Cruz-Saco, M. (1999). "Labour Markets and Social Security Coverage: the Latin American Experience". ESS Paper N°2. Mimeo. Social Security Policy and Development Branch. International Labour Office.

Demarco G. y Schulthess, W. (1993). "Argentina: Evolución del Sistema Nacional de Previsión Social y Propuesta de Reforma". Santiago: CEPAL/PNUD.

Durán, V (1996). "El Sistema Previsional Argentino: Evolución Reciente y Perspectivas sobre su Financiamiento", Buenos Aires: CITAF-OEA.

Freije, S. (2001). "El Empleo Informal en América Latina y el Caribe: causas, consecuencias y recomendaciones de política", mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo.

Gasparini, L. (2001). "La Informalidad Laboral en Argentina: Evolución y Caracterización". En *La Economía Oculta en Argentina*. FIEL, Buenos Aires, Argentina.

Giordano, O y Torres, A. (2000). "La Simplificación de la Registración Laboral". Serie Documento N°18. Fundación Novum Millenium. Buenos Aires, Argentina.

Grushka, C. (2001). "La Cobertura Previsional en Argentina a Fines del Siglo XX". *Socialis: Revista Latinoamericana de Política Social*. Número 4, Pag. 53-70. Abril.

Grushka, C. Stiparo, S. y Tovillas, D (2002). "Desarrollo de un Modelo Demográfico Actuarial para el Sistema Público de Reparto". Mimeo. Estudio PEAT 2.5. Ministerio de Economía. Buenos Aires, Argentina.

Holzmann, R., Packard, T. and Cuesta, J. (1999). "Extending Coverage in Multi-Pillar Pension Systems: Constraints and Hypotheses, Preliminary Evidence and Future Research Agenda" Paper Prepared for The World Bank Conference *New Ideas about Old-Age Security*, September 14-15, 1999.

INARSS. (2002) "Análisis del Informe sobre el Sistema de Recaudación de la Seguridad Social en la Argentina de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social". Serie de Estudios Especiales. Buenos Aires. Argentina. Noviembre.

James, E. (1999). "Coverage under Old Age Security Programs and Protection for the Uninsured—What Are the Issues?" The World Bank. Paper presented at Interamerican Development Bank Conference on Social Protection. Feb. 4-5, 1999.

Kay, S. (2000) "The Politics of Postponement: Political Incentives and the Sequencing of Social Security reforms in Argentina and Uruguay", presentado en la conferencia *Social Security in the Global Village*, International Social Security Association.

Mesa-Lago (1999). "Desarrollo Social, reforma del estado y de la seguridad social al umbral del siglo XXI", *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, No. 15.

MTSS (1998). Programa Nacional de Regularización Laboral y Previsional. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires.

MTSS (1999). Plan Nacional de Fiscalización de la Seguridad Social: Análisis y Propuestas, Mimeo.

MTSS (2000). Plan Nacional de Fiscalización de la Seguridad Social, Mimeo.

OIT (1972). Employment, Incomes and Equality: A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya, ILO, Genova.

OIT (1996) “El costo de la seguridad social: Decimocuarta encuesta internacional, 1987-1989. Cuadros comparativos. Y Cuadros Básicos. Ginebra.

OIT, (2002). “Diagnóstico Institucional del Sistema Previsional Argentino y Pautas para Enfrentar la Crisis”. Mimeo. Buenos Aires, Argentina.

Packard, T. (2001). “Is There A Positive Incentive Effect from Privatizing Social Security? Evidence from Latin America”. Working Paper. The World Bank.

Pinheiro, V. (2001). “Aspectos Sociais Da Previdencia No Brasil: O Desafio do Aumentar a Cobertura”. *Socialis: Revista Latinoamericana de Política Social*. Número 4, Pag. 71-91. Abril.

Posadas, L. (1993). “El Nuevo Sistema de Jubilaciones y Pensiones. Sus Efectos sobre el Déficit Previsional Público”, Informe final PRONATASS/BIRF, Proyecto ARG89/005, junio. Buenos Aires.

Rofman, R., Strugo, M., Pena, R. (2002). “Estudio sobre los Determinantes de la Selección de AFJP por parte de los Afiliados del Régimen de Capitalización”. Estudio PEAT 2.7. Ministerio de Economía. Buenos Aires, Argentina.

Ronconi, L. (2000). “Reflexiones sobre Regulaciones Laborales y la Seguridad Social en Argentina”. Documento de Trabajo, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.

Ronconi, L. (2001), “Informalidad Laboral e Inspección del Trabajo: Un Análisis Insitucional”, Documento de Trabajo No. 46, CEDI.

SAFP. (1999) Ampliación de la cobertura previsional en el SPP: “El caso de los trabajadores independientes” Estudios Previsionales nro.1. Lima. Perú.

Shultess, W. y Demarco, G (2000). “El Financiamiento del Régimen Previsional Público en Argentina después de la Reforma”. CEPAL, *Serie Política Fiscal* 111, mayo. Santiago de Chile, Chile.

Spiller, P. y Tommasi M. (2001) “The Institutional Determinants of Public Policy: A Transactions Theory and an Application to Argentina” Mimeo.