

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

FABIO M. BERTRANOU*

INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. LAS EXPERIENCIAS DE ARGENTINA, BRASIL Y CHILE

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

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

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

Cuadro 1

CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS DE ARGENTINA, BRASIL Y CHILE

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

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

Nota:

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

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

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

Cuadro 2

CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO LABORAL DE ARGENTINA, BRASIL Y CHILE

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

Fuente: OIT (2000).

Nota:

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

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

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

Cuadro 3

COBERTURA PREVISIONAL EN ARGENTINA, BRASIL Y CHILE

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

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

Notas:

^a Cotizantes/PEA.

^b Cotizantes/PEA ocupada privada.

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

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

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

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

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

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

3. CONCLUSIONES

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

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

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

