

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1764
26 Noviembre 1997

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**BAJA COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA:
UN PROBLEMA DE INCENTIVOS O DE EXCLUSION SOCIAL?**

Este trabajo fue preparado por el señor Andras Uthoff, Asesor Regional asignado a la Unidad de Financiamiento, de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento; para el seminario-taller "Autoempleo, Microempresa y Seguridad Social en América Latina", organizado por la Segunda Vicepresidencia de la República de Costa Rica que se realizó en San José entre el 3 y 5 de Septiembre de 1997. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

97-11-957

Indice

	Página
Resumen.....	v
Introducción.....	1
1. Los problemas de cobertura y el mercado de trabajo.....	2
a) Segmentación del mercado de trabajo y cobertura.....	2
b) Auge y crisis de experiencias basados en financiamiento solidario.....	3
c) Las limitaciones de los mecanismos modernos de financiamiento.....	5
2. Baja cobertura y exclusión social.....	6
3. Baja cobertura y miopía.....	8
4. Conclusiones.....	9
Bibliografía.....	11
Anexo: Cuadros.....	13

Resumen

Este trabajo identifica dos características de los empleos donde la ampliación de la cobertura de la seguridad social en América Latina es difícil. La precariedad y *exclusión social* de quienes acceden a los primeros. Y la naturaleza empresarial, y necesidad de inversión de quienes ejercen los segundos. En estos últimos los esfuerzos de ahorro previsional de largo plazo compiten con aquellos de corto plazo necesarios para *inversiones empresariales*. Para el primer conjunto de trabajadores se sugiere implantar una *estrategia de superación de la exclusión social*; para el segundo un sistema de *contribuciones definidas para un plan de inversión*. La primera se sustenta en experiencias realizadas en Francia y la segunda considera modificaciones a esquemas que se están diseñando en Suecia y en algunas de las ex economías socialistas.

Introducción

Ante la incapacidad de obtener una cobertura universal de la seguridad social en América Latina, se ha cuestionado la implantación del modelo Bismarckiano de seguridad social el cual se financia con aportes patronales y del empleado. Se afirma que dicho modelo falla por cuanto muchos trabajadores son autoempleados y no pueden pagar la contribución del empleador, mientras otros son trabajadores rurales de bajos ingresos, dispersos y con trabajo sólo temporal (Mesa-Lago 1991. P.57-58). En su reemplazo ha surgido con fuerza la idea de renovar el mecanismo de financiamiento y se ha sugerido avanzar hacia modelos que buscan incentivar la afiliación premiando los esfuerzos individuales de contribución.

Este trabajo argumenta que la baja cobertura de los sistemas de seguridad social en América Latina, está asociado a dos problemas. El de la *exclusión social* que surge por la alta incidencia de empleos precarios en sus mercados de trabajo. Y el de la *miopía* que surge por la alta incidencia de trabajadores independientes que desean una mayor liquidez de corto plazo de sus esfuerzos de ahorro.

La falta de acceso al mercado de trabajo, a los activos productivos o a la capacidad de trabajar en forma productiva y obtener ingresos adecuados, limita la integración económica y social del individuo y su familia. Visto de esta forma, el problema de la cobertura debe abordarse mediante un enfoque integral basado en tres acciones: (i) enfrentar las verdaderas causas y consecuencias de los procesos que conducen a privaciones y limitaciones en la sociedad; (ii) centrarse en los agentes que afectan el grado de integración social y económica, ofreciendo alternativas para superar las causas de la exclusión social; y (iii) adoptar un marco de acción comprensivo, que tome en consideración los aspectos económicos, sociales y culturales de la sobrevivencia y derechos en la sociedad. (ILLS, 1994).

La presencia de microempresarios requiere de incentivos que vinculen los esfuerzos de ahorro no sólo a las contingencias de la vejez, invalidez y muerte sino también aquellas propias de sus actividades económicas.

La tesis central de este trabajo es que, en ausencia de un enfoque integral que tome en consideración el contexto social, económico y cultural en que los individuos toman sus decisiones, la simple libertad de elección y el fortalecimiento de los vínculos entre esfuerzo y recompensa no bastan para asegurar la participación de trabajadores autoempleados y en microempresas en forma voluntaria. Esto se observa en el fracaso que han tenido tanto los esfuerzos por aumentar la cobertura mediante financiamiento solidario que termina sin una integración social de los afiliados, como también en aquellos que se basan exclusivamente en la explicitación de las recompensas previsionales.

En la siguiente sección se analizan las tasas de cobertura de los sistemas de seguridad social en función de las características de los mercados de trabajo en América Latina y se provee evidencia de las limitaciones observadas en algunas experiencias basados tanto en mecanismos de reparto como de capitalización individual. Posteriormente se revisan las implicaciones que la superación de la exclusión social pudiera tener sobre los factores que inciden sobre las decisiones de afiliarse a los sistemas de seguridad social. En la tercera sección se introduce el concepto de un sistema de "contribuciones definidas en forma nocional", pero en una forma modificada, para adaptar la estructura de incentivos al contexto social, económico y cultural de los trabajadores autoempleados y en microempresas. El trabajo concluye con algunas recomendaciones de política para adaptar los incentivos al contexto del mercado de trabajo en América Latina.

1. Los problemas de cobertura y el mercado de trabajo

a) Segmentación del mercado de trabajo y cobertura

En una exhaustiva investigación sobre la seguridad social en América Latina, Mesa-Lago (1991) identifica a la baja cobertura poblacional estadística¹ como uno de los mayores problemas. Luego de un debate acerca de la confiabilidad de las estadísticas sobre cobertura, concluye que en torno a 1980, la cobertura en América Latina podía estimarse en alrededor de 61%, mostrando la región en su totalidad un alto grado de avance, y algunos países (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba Uruguay y los países Caribeños no Latinos), niveles de cobertura similares a los europeos. Sin embargo, el promedio está altamente determinado por Brasil, el cual si se saca de las estadísticas, reduce la cobertura regional a solo 43 % de la PEA en 1980. De hecho, más de la mitad de los países presentaban coberturas inferiores a 25 %.

El estudio también ilustra la desigualdad al interior de cada país en los índices de cobertura. Por **categoría ocupacional** la cobertura difiere según el grado de presión que ejercieron diferentes grupos de trabajadores por ser incorporados a lo largo de la historia a la seguridad social. También hay evidencia de que la cobertura aumenta con la calificación y el nivel de ingreso de los trabajadores. Por **rama de actividad económica**, se observan diferencias en favor de las compañías de servicios públicos como electricidad, gas y agua; luego manufacturas; le sigue transporte y comunicaciones; y en último lugar agricultura. Mientras en algunos países las diferencias no son grandes, en otros, como el caso de Bolivia se han observado coberturas de 100% en minería y de menos de 1% en Agricultura. Por **unidades geográficas** se observa que aquellos estados más urbanizados, industrializados, sindicalizados y con mayor participación de asalariados tienen mejor cobertura. Los estados con menos cobertura se caracterizan por ser eminentemente agrícolas, no sindicalizados, altamente rurales, con muchos trabajadores por cuenta propia y bajos ingresos.

¹ De hecho distingue entre la cobertura legal y la estadística. La primera es la que se prescribe por ley, pero no siempre se cumple; la segunda se obtiene de estimaciones de la población protegida.

Con la excepción de países que tienen programas especiales para la protección de los indigentes (Chile, Costa Rica, Cuba y la mayoría de los países del Caribe no latino), el resto muestra que las personas por debajo de la línea de indigencia no están cubiertas. Estas personas se caracterizan por estar desempleadas o subempleadas en trabajos estacionales o temporales, en calidad de cuenta propia o familiar no remunerado pero sin un trabajo estable.

Señala Mesa-Lago que los expertos apuntan como conclusión la inviabilidad del modelo Bismackiano. Este fue diseñado en Europa para cubrir a trabajadores asalariados urbanos, pero su replicabilidad en América Latina se ve limitada por cuanto una parte importante de la fuerza de trabajo esta compuesta por trabajadores agrícolas, por cuenta propia o familiares no remunerados. Por ende, el financiamiento de la seguridad social a partir de contribuciones de trabajadores y empleadores basados en el salario del trabajador no es replicable cuando la mayoría de los trabajadores son cuenta propia, con bajos ingresos, dispersos, migrantes y sin un empleador estable. De hecho aún para el mercado de trabajo no agrícola de América Latina (OIT, 1996) los datos muestran una importante incidencia de la informalidad, así como una creciente concentración de asalariados en empresas pequeñas (cuadro 1), lo cual atentaría contra la ampliación de la cobertura de la seguridad social.

La evidencia de las secciones anteriores sugiere que un alto porcentaje de la variación de la cobertura de la seguridad social es explicada por variaciones en la participación de los asalariados en la PEA. Otra parte importante es explicada por la voluntad política de llevar adelante iniciativas para aumentar la cobertura. Esto ha sido avalado por estimaciones econométricas, concluyéndose que dada la estructura del mercado de trabajo en la región, lo importante es desarrollar un marco institucional, normativo y de supervisión que garantice que las personas se verán motivadas a financiar y beneficiarse de los sistemas de seguridad social, habida una correcta consideración de las variables culturales, sociales y económicas que determinan su comportamiento

b) Auge y crisis de experiencias basados en financiamiento solidario

En la práctica han existido algunos avances en la protección a los sectores informal urbano y rural tradicional. En algunos casos ellos responden a la sindicalización y organización del sector rural (como en el caso de Chile y Costa Rica); y en otros a la adaptación de los métodos de financiamiento solidario a los sectores desprotegidos (Brasil), o con cargo a impuestos generales para ampliar la cobertura (México). Muchos países importantes y con recursos (Colombia y Venezuela) muestran en cambio coberturas muy inferiores a la participación de los sectores formal urbano y moderno rural en el mercado de trabajo, indicando que aún dentro del model Bismarckiano de financiamiento podrían expandir su cobertura. Los avances que se han intentado han sido los de crear incentivos para que los trabajadores por cuenta propia contribuyan a la seguridad social. Sin embargo, entre estos trabajadores la cobertura es muy baja lo que se

explica por la carga que les significa financiar elevadas tasas de contribución (que fluctúan entre un mínimo de 7 % (Bahamas) y un máximo de 27 % (Chile)).

Los mayores avances en los sectores rurales se han obtenido en la cobertura de salud a través de los sistemas nacionales de salud (Caribe no latino, Cuba, Nicaragua); a través de programas de bienestar en materia de pensiones y salud materno infantil (Chile Costa Rica); y en programas de bienestar en materia de pensiones (Cuba y Uruguay).

Métodos realmente innovativos de cobertura se han diseñado para proteger al sector rural en México, Brasil y Ecuador.

En apoyo de las zonas rurales marginales una iniciativa del Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS COPLAMAR) extendió el cuidado de la salud a las zonas marginales rurales, a través de clínicas rurales y hospitales rurales en zonas marginales seleccionadas a partir de un conjunto de indicadores. Se estima que se llegó a cubrir 85 % de la población objetivo, pero posteriormente se descentralizó este programa bajo la hegemonía de los estados. El esquema de financiamiento para este programa es altamente solidario, inicialmente con un 60% de aporte federal y un 40% de aporte del IMSS (que incluye gastos administrativos indirectos). El copago se realiza en trabajo comunitario en apoyo al programa. Aunque la evaluación del programa está sujeta a enormes controversias, se estima que sus costos eran muy inferiores a los costos de los servicios tradicionales ofrecidos por la Secretaría de Salud y el IMSS. El programa fue criticado por la poca adaptabilidad de los servicios a las diferentes comunidades rurales; baja tasa de ocupación hospitalaria en zonas indígenas; un periodo muy corto de servicio de los pasantes y pocos asistentes; poca participación de la comunidad; y una falta de un plan concreto de trabajo colectivo. La ulterior fragmentación del programa junto a la crisis económica en México durante los ochenta han impactado negativamente el programa.

En Brasil el programa también se diseñó en apoyo de los sectores rurales (poblados con menos de 20.000 habitantes). FUNRURAL se diseñó en apoyo de pensiones de bienestar y cuidado de salud mediante puestos y centros de salud, policlínicos y hospitales en acuerdo con sindicatos, estados, municipalidades e instituciones privadas. El programa se integró al sistema de seguridad social, con financiamiento a partir de tres impuestos: 2.4% de la planilla de sueldos y salarios en empresas urbanas (que correspondía a 63 % del total de ingresos en 1980); 2.5 % sobre la producción rural, recaudado por el productor y pagado por el comprador (35 % de los ingresos en 1980) y 0.036% del valor de producción agrícola o del valor de terrenos no cultivados pagado por los empleadores agrícolas. El programa ha incurrido en déficits pero fundamentalmente por evasión y mora en los pagos. Por ello se creó FINSOCIAL con una contribución de 0.5 % del ingreso de todas las empresas de la nación. El programa ha sido criticado por su mala focalización, un énfasis en servicios curativos no adaptado a las necesidades rurales, mala calidad de los servicios y escasez de medicinas; discriminación contra los segmentos de bajos ingresos mediante copagos. Otro programa alternativo PIASS, también se destinó a la provisión del cuidado de la salud en zonas rurales y pueblos pequeños, y se extendió luego a nivel nacional primero mediante apoyo

del Ministerio de Salud y luego de los Estados. También como consecuencia de una crisis de financiamiento, el programa pasó a integrarse a la Seguridad Social y posteriormente se integró con FUNRURAL en un plan para crear un sistema nacional de salud.

El Seguro Social Campesino (SSC) en Ecuador se creó desde un comienzo como parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, para cubrir salud primaria a bajo costo, en postas rurales ubicadas en terrenos comunitarios y con la estructura básica de servicios del IESS y el apoyo de la comunidad. Atiende a campesinos y sus familias organizados en cooperativas y asociaciones agrícolas. Médicos viajeros ofrecen servicios de medicina general, de maternidad y dentales, y personal auxiliar permanente provee de cuidado prenatal, educación en salud e inmunización. Aquellos pacientes graves son referidos a otras dependencias del IESS. El financiamiento proviene de una contribución del 1% de la planilla de sueldos de los afiliados al IESS y una contribución del 1% del salario mínimo por cada campesino participante. Evaluaciones preliminares sugieren elevados costos de hospitalización y una administración deficitaria. La cobertura es baja (4.8 % de la población total y 10% de la rural) no aumentó mucho y se piensa que no alcanza a la población dispersa y de bajos ingresos. También se sugiere que ha tenido poca coordinación con el sistema nacional de salud rural.

c) Las limitaciones de los mecanismos modernos de financiamiento

Las tendencias modernas aplicadas en el modelo de financiamiento de la previsión en Chile, lejos de buscar una solución integral, revisan la concepción misma del hombre y, por ende, los principios básicos de la seguridad social. En efecto, tales reformas han buscado el aumento de la cobertura entre todos los trabajadores afirmando que *“el error básico del sistema vigente radicaba en la concepción colectivista del hombre y de la sociedad que los inspiró. Dicha inspiración proviene de una noción ideológica errada sobre la naturaleza y conducta del ser humano. El sistema de reparto desestimó múltiples evidencias sobre la conducta humana, según la cual los hombres se esfuerzan más cuando ese esfuerzo va relacionado con una determinada recompensa. En consecuencia, la gran lección para el diseño del nuevo sistema era no descuidar la libertad de elección y decisión de los individuos, ni romper con el vínculo indispensable entre esfuerzo personal y recompensa”* (cita de Piñera 1980 en Humeres, 1995).

Sobre esta base, el nuevo modelo de financiamiento transforma al sistema de pensiones chileno desde uno de beneficios definidos y financiado por el mecanismo de reparto, hacia uno de contribuciones definidas y financiado por el mecanismo de capitalización individual. Los incentivos para aumentar la cobertura provendrían de una disminución de la tasa de cotización sobre el salario (aumentando el ingreso disponible del trabajador); una forma transparente y pública de vincular las contribuciones con los beneficios pensionales a nivel de cada individuo; y una libertad de elección de la administradora que realiza la capitalización de las contribuciones en su proceso hacia la conformación del patrimonio que determinará el monto de las pensiones.

Sin embargo, esta modalidad ha menospreciado el efecto de la estructura del mercado de trabajo. Las cifras oficiales indican que desde 1982 a 1995, la cobertura del sistema previsional dentro de la Población Económicamente Activa (PEA) se habría aumentado desde 42% a 62%² cifra esta última que aparece como un techo a partir de 1992, dejando a casi un 40% de la PEA sin cobertura (Véase cuadro 2). La razón de este fenómeno ha de encontrarse en la estructura del mercado de trabajo, donde las personas que trabajan en calidad de autoempleados y/o en microempresas no han encontrado la motivación - o no disponen de los recursos- para participar del sistema. En efecto, el cuadro 3 elaborado a partir de información respecto a la cotización que a alguna de las instituciones de previsión realizan las personas ocupadas y reportadas a la encuesta CASEN de 1992, indican: (i) que la cobertura no es universal entre asalariados (obreros y empleados); (ii) que la cobertura es de sólo 20% entre los trabajadores autoempleados donde labora el 22% de la PEA, y (iii) que la cobertura es inferior al 50% entre patronos, servicio doméstico de puertas afuera y trabajadores familiares no remunerados donde labora otro 10% de la PEA.

En síntesis recurrir a una revisión ideológica acerca del comportamiento humano y de la sociedad para reformar el diseño del mecanismo de financiamiento de la seguridad social, sin dar garantías de superar las barreras estructurales a los aumentos de la cobertura cuestiona uno de los principios básicos de la seguridad social. Cambia la filosofía del sistema desde aquella que obtiene financiamiento desde cada cual según sus posibilidades y provee de beneficios a cada cual según su elegibilidad y necesidades ajustadas a definiciones actuarialmente financiadas, hacia una que obtiene financiamiento desde cada cual según sus posibilidades y provee de beneficios a cada cual según sus aportes individuales actuarialmente ajustados.

2. Baja cobertura y exclusión social³

El hecho de que la desprotección social esté asociada a los trabajadores de bajos ingresos, en empleos precarios y diseminados territorialmente y/o marginados, otorga a la exclusión social una importancia fundamental. Los trabajadores desprotegidos son también los que están excluidos de los bienes y servicios básicos tanto públicos como privados; son también los que están excluidos del mercado de trabajo o de los mecanismos de protección y de las condiciones razonables de empleo; de la propiedad de la tierra y de otros activos; y de muchos derechos humanos, como los derechos de organización, seguridad, dignidad e identidad. La exclusión social se ocupa no solo de la pobreza, sino también de la participación en la sociedad y en el desarrollo. El problema radica en que algunas de sus manifestaciones como son la exclusión del sistema escolar,

² Esta cifra se aumenta a 72 por ciento cuando entre los cotizantes se incluyen todos aquellos que en los últimos doce meses hayan cotizado a los menos una vez. Este argumento es utilizado por las autoridades para argumentar mayores aumentos de la cobertura que los que se indican en el texto.

³ Esta sección se sustenta en ILLS (1994), "Overcoming Social Exclusion". International Institute for Labour Studies, United Development Programme. A Contribution to the World Summit for Social Development. Geneva, Switzerland.

la exclusión del mercado de trabajo, la exclusión del acceso a los mercados de tierra y de capitales se van reforzando entre sí y conducen a una acumulación de desventajas entre los grupos vulnerables.

Visto desde esta perspectiva, la exclusión de la seguridad social es solo un eslabón de una cadena que conduce a la privación. El concepto de exclusión social resalta los mecanismos que la refuerzan, por tanto identifica los actores sociales capaces de modificarla, y muestra como la misma es funcional al patrón prevaleciente de integración social. Esto indica que el problema de la baja cobertura de los sistemas de seguridad social debe abordarse en forma multidimensional y multidisciplinaria, en respuesta a un proceso, y centrada en actores sociales y agentes. (ILLS, 1994).

En América Latina donde aún persisten importantes niveles de incidencia de la pobreza, las políticas orientadas a superar la exclusión social han sido poco enfatizadas. De hecho no es una estrategia que domine el debate legislativo, el cual recién asume los aspectos políticos más relevantes al ataque de la pobreza: “acción focalizada en grupos vulnerables”; “provisión de bienes públicos”; “programas de generación de empleo”; “acceso a la seguridad social”; “ahorro e inversión para la generación de empleo productivo”; “subsidios para acceder a una vivienda social”, etc. Estos son componentes de una estrategia comprensiva para superar la exclusión social. Pero como no se han diseñado en forma explícita para superar la exclusión social, tales medidas de política no se encuentran integradas en un marco coherente de acción.

De ahí que no sea fácil encontrar ejemplos de como superar la baja cobertura de la seguridad social con este enfoque. Sin embargo, es posible hacer referencia a un ejemplo de Francia donde los programas de seguridad social se utilizan como una importante área de intervención dentro de su estrategia para superar la exclusión social. Se intenta ligar las políticas de seguridad social con aquellas de integración social. Se realiza a través de un programa de *“ingreso mínimo para la integración social”*. El objetivo de la política es ligar el derecho a la satisfacción de necesidades básicas que garantiza la seguridad social con la aspiración para la inserción social y profesional. En este sentido el acceso a la seguridad social provee de un ingreso y sirve de credencial para acceder a un *“contrato de inserción”*, el cual incluye entrenamiento, trabajo temporal, vivienda y otras acciones de “inserción”. El hecho de que aún en Francia el programa haya resultado en contratos de integración poco significativos, le otorga posiblemente poca viabilidad en América Latina. En esta región, la necesidad de financiamiento solidario para impulsar un programa de esta naturaleza probablemente puede transformarse en una limitante a su implantación.

3. Baja cobertura y miopía⁴

Un enfoque alternativo es el que están utilizando muchos países para retener el componente de reparto pero reforzando el vínculo entre las contribuciones y los beneficios a los que ellas dan derecho y realidad. Lo que se pretende es hacer transparente el mecanismo a través del cual las contribuciones se transforman en beneficios pensionales, rompiendo con la “caja negra” con que operaban las antiguas cajas, así como premiando a quienes más contribuyen y castigando a quienes menos lo hacen. El enfoque pretende incentivar la participación de quienes tienen capacidad de ahorro haciéndoles ver la negligencia que significa actuar con miopía y no contribuir durante sus edades activas para consumir en sus edades de retiro. El enfoque asume que muchos desearán contribuir al despejarse las causas que generaban desconfianza en el sistema público de reparto.

El enfoque se ha puesto en práctica en Suecia y está siendo considerado en varios países de la ex Unión Soviética como un mecanismo para reformar el sistema de pensiones sin necesariamente explicitar una deuda previsional muy grande (Holzman, 1996). El enfoque sugiere un pilar no financiado (de reparto) operando bajo un esquema de *“contribuciones definidas en forma virtual (nacional o imaginaria)”*. El sistema le provee a cada persona que contribuye una cuenta de contribución. En la medida que se pagan las contribuciones, la cuenta es acreditada en el monto de las contribuciones aportadas, al igual que en una cuenta de ahorro, y el capital acumulado gana una “tasa de retorno” igual a la tasa de aumento del salario/ingreso medio a partir del cual se reciben las contribuciones. Al momento de la jubilación, la pensión que se paga es igual al capital acumulado (incluido su capitalización a esa “tasa de retorno”) dividido por la esperanza de vida a esa edad. La pensión se indexa a precios.

Se piensa que este enfoque puede tener varias ventajas. En particular: 1) provee incentivos para la participación en la actividad económica formal, ya que cualquier evasión conduce a la larga a menores pensiones; 2) el sistema es inmune a presiones políticas ya que cualquier trato preferencial requiere de su correspondiente pago de contribuciones; 3) los trabajadores tienen incentivos para permanecer en la fuerza de trabajo y extender su vida activa; 4) el sistema se ajusta en forma endógena a cambios en la esperanza de vida ya que cualquier aumento de esta conducirá inmediatamente a una reducción de la pensión para un capital nacional acumulado a una determinada edad, incentivando al trabajador a permanecer activo un tiempo mayor; y 5) la estructura de beneficios puede fácilmente integrarse a un pilar de capitalización del tipo de contribuciones definidas en forma real.

El esquema adolece sin embargo de varios problemas. Requiere de un fondo de reserva contra choques económicos adversos temporales y, de mayor importancia aún, contra el envejecimiento de la población. Por cuanto sigue operando bajo un mecanismo de reparto, pero promete retornos basados en el crecimiento de los ingresos/salarios en el

⁴ Esta sección está basada en Holzman 1996, pp.22 y 23.

pasado, los cambios esperados en la razón de beneficiarios a contribuyentes deben ser previstos. Si bien es fácil calcular la tasa de contribución para financiar los gastos de largo plazo, lo difícil es proteger el fondo de reserva contra la inflación y el uso de los fondos para fines ajenos a los de la previsión del pago de pensiones, impidiéndose la obtención de una tasa de retorno de mercado adecuada. También requiere de oportunidades ocupacionales para todos aquellos que desean entrar y permanecer en el sistema. Finalmente requiere de un sistema de incentivos para que los pequeños empresarios no usen métodos alternativos de capitalización que les signifiquen mayor liquidez en caso de emergencias en sus propias actividades, o el uso de tales fondos como colaterales para sus operaciones financieras.

4. Conclusiones

Este trabajo identifica dos características de empleos en el mercado de trabajo latinoamericano que impiden la ampliación de la cobertura de los sistemas de seguridad social. Una es la precariedad que además está ligada a una cadena de carencias en otros aspectos de la vida diaria y conducen, a quienes los ejercen, a una situación de exclusión social. Otra, es la naturaleza empresarial de sus funciones, las cuales impiden a quienes los ejercen a iniciar esfuerzos de ahorro de largo plazo, y privilegian ahorros de corto plazo muchas veces asociados a inversiones en sus propias actividades. En este último caso teniendo capacidad de ahorro, privilegian la previsión para cubrirse de los riesgos económicos de sus propias actividades, antes que la previsión para riesgos asociados a su propio ciclo de vida.

El cuadro 4 esquematiza dos enfoques alternativos, que sin haber sido puestos en práctica en la región ameritana ser considerados para superar los bajos índices de cobertura de la seguridad social. El primero está asociado a quienes no están cubiertos por un problema de exclusión social; el segundo está dirigido a quienes no están cubiertos por un problema de miopía en el uso de su capacidad de ahorro.

El primer enfoque sugiere que la ampliación de la cobertura se busque a través de la implantación de una estrategia de superación de la exclusión social; el segundo a través de la implantación de un sistema transparente de premios y castigos, incluyendo entre los primeros el eventual uso de los fondos acumulados para acceder al sector financiero dentro de ciertos límites.

El enfoque de *superación de la exclusión social*, implica un ataque integral a varios factores que conducen a la marginalidad económica y social. Basado en la experiencia francesa se sugiere que el acceso a la seguridad social sea una condición previa y facilitadora del acceso a un conjunto de subsidios (a la vivienda, a la educación, a la capacitación, al empleo temporal, etc..) que constituyen factores que conducen a la ulterior superación de la exclusión social. El enfoque es un reconocimiento a que la exclusión del mercado de trabajo, del acceso a los activos productivos y a la tierra, de la capacidad de trabajar en forma productiva y adecuadamente remunerada es el aspecto fundamental en torno al cual se nutren el resto de las exclusiones. De ahí que el simple

diseño de incentivos para una ampliación de la afiliación voluntaria a los sistemas de seguridad social pero que no garanticen la inclusión social estarán destinados al fracaso. En definitiva, se sugiere ampliar la cobertura de la seguridad social como un componente de un ataque coordinado a la exclusión social.

El enfoque de *contribuciones definidas en forma nocional*, implica a nivel de cada individuo un registro público de sus contribuciones y el diseño de un mecanismo de contabilidad que permita indentificar su patrimonio acumulado, al igual que un sistema de capitalización individual. Sin embargo, se sugiere adaptar este enfoque a la realidad latinoamericana. Para ello una versión ajustada debiera ser una que pudiera llamarse la de *contribuciones definidas para un plan de inversión*. En este esquema, la tasa de retorno sobre la cual se capitalizan las contribuciones debiera distinguir dos componentes: (i) aquel que permite proyectar el equilibrio del sistema en materia previsional (necesario para una pensión justa a una tasa de 3 % real por ejemplo);y (ii), el excedente que permite acumular un fondo de reserva para riesgos empresariales.

BIBLIOGRAFIA

- Bustamante Julio, **Resultados y Desafíos del Sistema de Pensiones en Chile.** Seminario Situación Actual y Perspectivas de las Reformas a los Sistemas de Pensiones en América Latina y el Caribe. CEPAL, Octubre 1996, Santiago de Chile.
- Holzman, R (1996), On Economic benefits and Fiscal Requirements of Moving from Unfunded to Funded Pensions. (CEPAL, Serie de Financiamiento del Desarrollo No.48) Unidad de Financiamiento, Santiago de Chile.
- Humeres, Héctor (1995). **Descripción General del Sistema Privado de Pensiones, en Baeza, S y F. Margozzini, (1995) “Quince años después, una mirada al Sistema Privado de Pensiones”** Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile.
- IILS, (1994) **Overcoming Social Exclusion. A contribution to the World Summit for Social Development.** International Institute for Labour Studies, United Nations Development Programme.
- Mesa-Lago, Carmelo (1991), **Social Security and Prospects for Equite in Latin América.** World Bank Discussion Papers, 140. Washington DC.
- OIT, 1996 Informa. Panorama Labora 96. América Latina y el Caribe.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DEL EMPLEO NO AGRICOLA
(Porcentajes)

Años	Sector Informal				Sector Formal		
	Total	Trabajador Independiente	Servicio Domestico	Empresas Pequeñas	Total	Sector Público	Grandes Empresas
1990	51.6	24.7	6.7	20.2	48.4	15.3	33
1991	52.4	25.0	6.7	20.7	47.6	15.2	32.5
1992	53.0	25.6	6.7	20.8	47.0	14.6	32.3
1993	53.9	25.3	7.1	21.6	46.1	13.7	32.4
1994	54.9	25.8	7.0	22.1	45.1	13.3	31.8
1995	56.1	26.5	7.1	22.5	43.9	13.2	30.8

Fuente: OIT (1996) OIT Informa, América Latina y el Caribe: Panorama Laboral

Cuadro 2
COBERTURA DEL SISTEMA PREVISIONAL CHILENO

Años	Cotizantes AFP % PEA	Afiliados Cubiertos AFP % PEA (2)	Cotizantes Antiguo % PEA	Cotizantes AFP + S antiguo % PEA	Afiliados (2) + S antiguo % PEA
1982	29%	N/D	13%	42%	N/D
1983	33%	N/D	13%	45%	N/D
1984	36%	N/D	12%	48%	N/D
1985	39%	N/D	11%	50%	N/D
1986	42%	N/D	11%	52%	N/D
1987	46%	N/D	10%	57%	N/D
1988	48%	N/D	9%	57%	N/D
1989	49%	58%	8%	57%	66%
1990(1)	48%	61%	9%	56%	69%
1991	52%	64%	7%	59%	71%
1992	54%	67%	7%	61%	74%
1993	53%	67%	6%	59%	73%
1994	54%	68%	5%	60%	73%
1995	56%	70%	5%	62%	75%

Fuente: ¹ Bustamante Julio, **Resultados y Desafíos del Sistema de Pensiones en Chile**. Seminario Situación Actual y Perspectivas de las Reformas a los Sistemas de Pensiones en América Latina y el Caribe. CEPAL, Octubre 1996, Santiago de Chile.

Nota: (1) Datos a Noviembre de 1990, puesto que en Diciembre de ese año se realizó un proceso extraordinario de acalaración de rezagos por lo que el dato a diciembre no es representativo
(2) Afilados Cubiertos: Corresponde a los afiliados con menos de doce meses sin movimientos de su cuenta.

Cuadro 3

CHILE: ESTRUCTURA DE LA COBERTURA SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL Y TAMAÑO DE EMPRESA

	Porcentaje de la PEA	Cotiza %	No Cotiza %	No sabe %
Categoría Ocupacional				
Patrón	3.5	46.1	49.2	4.7
Cuenta Propia	21.5	19.6	78.0	2.4
Obrero/Empleado	66.6	77.2	20.5	2.3
S. Domest. Adentro	1.8	75.7	19.1	5.2
S. Domest. Afuera	4.1	39.1	58.7	2.2
Familiar No Remunerado	1.7	19.4	87.9	2.7
Fuerzas armadas	0.8	90.6	4.8	5.6
No Sabe	0.0	6.8	81.1	12.1
Tamaño Establecimiento				
0 - 5	41.1	34.4	63.1	2.5
6 - 9	8.0	62.9	34.6	2.5
10 - 49	21.7	77.7	20.5	1.8
50 - 199	12.4	85.4	12.5	2.1
200 y +	12.5	90.9	6.8	2.3
No sabe	4.3	70.8	21.1	8.1
Total	100.0	61.1	36.4	2.5

Fuente: Cálculos del autor a partir de estadísticas de frecuencias marginales de la CASEN 1992.

Cuadro 4
**ENFOQUES ALTERNATIVOS PARA AUMENTAR LA COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL
 EN AMÉRICA LATINA**

TIPOS DE EMPLEOS	PROBLEMAS DE COBERTURA DEBIDO A:	
	EXCLUSION SOCIAL	MIOPIA EMPRESARIAL
EMPLEO PRECARIOS	ESTRATEGIA DE SUPERACION DE LA EXCLUSION SOCIAL	
MICROEMPRESARIOS		CONTRIBUCIONES DEFINIDAS EN FORMA NOCIONAL
ADAPTABILIDAD A AMERICA LATINA	<ul style="list-style-type: none"> - VINCULO CON SUBSIDIOS - VINCULO CON APERTURA ECONOMICA - PRESUPUESTO EQUILIBRADO - ENFOQUE REGIONAL - ORGANIZACION Y MOVILIZACION - ACCION CONCERTADA PUBLICA/PPRIVADA 	<ul style="list-style-type: none"> - REGISTRO UNICO DE CONTRIBUYENTES - CUENTAS INDIVIDUALES - CALCULOS ACTUARIALES PARA PENSIONES - CALCULOS ACTUARIALES PARA INVERSION - ADMINISTRADORA DE FONDO DE RESERVA - REGULACION PRUDENCIAL - REGULACION ORGANIZACIONAL - HOMOLOGACION DE CONTRIBUCIONES

Fuente: Elaborado por el autor de estas notas