LA COBERTURA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA[1]

Rafael Rofman

Economista Senior, Banco Mundial, rrofman@worldbank.org

Con la colaboración de

Eliana Carranza

Harvard University

RESUMEN

Luego de más de una década de reformas a los sistemas previsionales en América latina, el interés de analistas y actores políticos y sociales por evaluar el efecto de estas reformas y considerar sus implicancias para las políticas sociales en los distintos países de la región ha ido aumentando en forma sostenida. Sin embargo, la información sobre algunos indicadores básicos de los sistemas no siempre esta disponible y raramente es comparable entre los distintos países. En este documento, los autores presentan un relevamiento de los niveles de cobertura de la seguridad social en diecisiete países de la región, estimados en base a las Encuestas de Hogares. La información se presenta tanto para los trabajadores activos, que se encuentran realizando aportes a los sistemas, como para los adultos mayores, que reciben (o deberían recibir) beneficios, mostrando el efecto de distintos determinantes sociodemográficos y económicos, como la edad, genero, rama de actividad, sector de la economía, región de residencia o nivel de ingresos. El documento representa un primer avance en un programa de trabajo que aspira a unificar criterios de medición, preparando series de tiempo comparables y complementando la información poblacional con datos financieros, con el objetivo de promover el debate de políticas en un marco de consistencia y transparencia.

[1] Una versión previa de este documento fue distribuida en inglés como Documento de Trabajo del Banco Mundial (SP Discussion Paper 0523). Los autores agradecen los valiosos comentarios de Fabio Bertranou y Anita Schwarz a dicha versión del documento, aunque la información y opiniones contenidas en el presente trabajo son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente a sus empleadores y comentaristas.

1. Introducción

Luego de casi una década donde los principales temas de discusión en torno a la seguridad social en la región han sido la diversificación de riesgos, los efectos macroeconómicos de los sistemas y la participación del sector privado en la gestión de los mismos, en los últimos tiempos la atención de muchos analistas ha comenzado a enfocarse en el problema de cobertura de los sistemas de pensiones. Esta "vuelta a los orígenes" en el debate se puede vincular con la lenta pero consistente acumulación de indicadores en el sentido de que las reformas de los años noventa tuvieron poco o ningún efecto sobre la participación de los trabajadores en los sistemas formales de seguridad social, y que el número de ancianos sin ingresos continuará creciendo sostenidamente en el futuro, tanto en los países que avanzaron con procesos de reformas como en aquellos que no lo hicieron.

El debate sobre la cobertura de los sistemas previsionales ha sido dificultado por la falta de información cuantitativa consistente, que permita las comparaciones internacionales e intertemporales en forma rigurosa. Aunque muchos artículos y opiniones publicados recientemente presentan cifras, las fuentes de estas y la metodología utilizada para calcularlas no siempre son claras. Por ello, la publicación de información sobre la cobertura en un importante número de países de la región, calculados en forma simultánea y con bases de datos similares es un aporte importante, que puede colaborar en clarificar el debate y avanzar hacia el desarrollo de propuestas específicas de política.

Este documento es un primer avance en dicha dirección. El mismo presenta indicadores sobre cobertura y sus determinantes para diecisiete países de América Latina, calculados en base a Encuestas de Hogares. La información no es perfecta, por problemas de comparabilidad entre instrumentos y sistemas y por las dificultades para captar en forma precisa las características buscadas en los datos relevados por las encuestas. Considerando a este documento como un primer paso en la evaluación colectiva de la información, los autores entienden que los resultados podrán ser ajustados en sucesivas revisiones, en particular dado que el programa de trabajo continuará con la generación de los mismos indicadores para los años disponibles desde 1990.

La medición de la cobertura previsional y sus determinantes no es un mero ejercicio algebraico, ya que requiere la adopción de distintas definiciones sobre las variables a medir. La discusión sobre la medición de la cobertura de los sistemas previsionales incluye dos aspectos que, en cierta medida, pueden ser tratados en forma independiente. Por un lado, el tema de la cobertura implica un importante debate conceptual. En efecto, antes de escoger los indicadores que medirán la efectividad de un sistema de pensiones en cuanto al acceso de la población al mismo, es necesario definir cuáles son sus objetivos, es decir, a qué parte de la población se pretende proteger de qué riesgos. Al mismo tiempo, la medición de la cobertura es metodológicamente compleja. Aún cuando se adopten indicadores relativamente sencillos, su construcción presenta problemas, debido a la inexistencia de fuentes o a la poca confiabilidad de las mismas, a la existencia de muchos individuos en "zonas grises" del espectro y a problemas de comparabilidad, intertemporal y entre países o regiones. Estos problemas no siempre pueden ser resueltos, pero deben ser reconocidos a fin de evitar conclusiones incorrectas.

La literatura sobre los sistemas previsionales coincide en señalar como objetivos centrales de los mismos a la prevención de la pobreza entre los ancianos y la suavización de los perfiles de consumo a lo largo de la vida. Adicionalmente, distintos autores han enfocado el análisis sobre otros objetivos o efectos secundarios que deben ser atendidos al diseñar los sistemas de pensiones, como los efectos sobre el ahorro nacional y la acumulación de capital, el mercado de trabajo o la situación fiscal. La importancia relativa de cada uno de estos elementos (incluyendo el rol del Estado en el diseño, implementación y gestión de los sistemas) varía de acuerdo a la posición filosófica y política de los distintos autores. Así, hay quienes sostienen que el principal objetivo debe ser el de alivio de la pobreza en casos extremos, otros proponen un rol más amplio, dándole al sistema previsional un rol central en las políticas de redistribución de ingreso en la sociedad, un tercer grupo considera que el objetivo central es asegurar una sustitución de ingresos equitativa, y otros centran el interés en la necesidad de promover el desarrollo económico a nivel macro, eliminando factores que puedan actuar como distorsivos en los distintos mercados. En la opinión de los autores, el objetivo central de un sistema previsional es la provisión de seguridad económica para la población adulta mayor, por lo que cualquier evaluación sobre su efectividad debería realizarse considerando el acceso a dicha protección que tiene la población en su conjunto.

En la segunda sección del documento se presenta una discusión de estos aspectos, a fin de definir con rigurosidad el concepto de cobertura a utilizar.

Contar con una definición conceptual adecuada es condición necesaria pero no suficiente para la medición empírica de la cobertura. Existen múltiples problemas metodológicos, originados en dificultades prácticas para operacionalizar el concepto, en la calidad de los instrumentos de recolección de información, la disponibilidad y acceso a bases de datos y cuestiones vinculadas a la comparabilidad internacional e intertemporal. Estos problemas y los criterios utilizados para disminuir su incidencia en la calidad de los indicadores son discutidos en la tercera sección del documento.

La cuarta sección presenta los indicadores para 17 países de la región, obtenidos a través del análisis de las encuestas de hogares disponibles. Reconociendo las dificultades existentes en la comparabilidad de la información disponible, esta sección presenta un grupo de indicadores similares que permiten la medición de la cobertura en los distintos países, tanto entre los trabajadores activos como entre los ancianos. Adicionalmente, se presentan y discuten algunas características sociodemográficas de la población cubierta y no cubierta, identificando sus diferenciales más relevantes.

2. Los sistemas previsionales, sus objetivos y herramientas

Los sistemas de seguridad social, incluyendo a programas de previsión social y en muchos casos a aseguramiento de salud, son mecanismos creados (o regulados) por el Estado con el fin de proveer ciertos servicios bajo condiciones adecuadas. Las características específicas de estos servicios han sido objeto de muchas interpretaciones y discusiones, tanto en ámbitos académicos como políticos.

Los principales debates se vinculan con la definición del objetivo central de los programas. La mayoría de los analistas coincide en que estos sistemas son una respuesta a la disminución de la capacidad laboral con la edad, que lleva a que los adultos mayores requieran recursos externos para financiar su consumo. Si bien tradicionalmente el mecanismo de financiamiento del consumo de este grupo se organizaba a través de las transferencias intrafamiliares, el surgimiento de mercados de trabajo modernos y la transición demográfica derivaron en la necesidad de desarrollar esquemas a nivel de toda la sociedad, los que reemplazaron, en distintos grados, a los familiares. Aunque los beneficios de retiro ya existían para pequeños grupos, es a partir de las reformas impulsadas por Otto Von Bismarck en la Alemania de fines del siglo XIX cuando se inicia un fuerte desarrollo de estos sistemas.

Buena parte de la literatura actual coincide en que los principales objetivos de la Seguridad Social son la suavización del perfil de consumo de los individuos a lo largo de la vida y la disminución de la incidencia de la pobreza entre los adultos mayores. Esta visión es la síntesis de dos criterios inicialmente distintos, aspirando a sustituir ingresos asalariados o a disminuir la pobreza, respectivamente. Dados estos objetivos, los sistemas "puros" podrían clasificarse en contributivos y no contributivos.

Los esquemas contributivos buscan la instrumentación de un mecanismo que sustituya los ingresos laborales de quienes se retiran del mercado por razones de edad, a través de mecanismos de ahorro compulsivo o de transferencias intergeneracionales, siempre restringidas a la población con participación en el mercado laboral. La lógica de este criterio es sencilla: dado que la generalización de los mercados de trabajo limita la viabilidad de los esquemas familiares de previsión, los sistemas deben ofrecer una protección similar a aquella para quienes se desempeñen como asalariados[2]. Los esquemas desarrollados bajo este modelo no pretenden ser universales en su cobertura, sino que se focalizan en las necesidades de asalariados, asumiendo que el resto de la sociedad mantendrá los mecanismos existentes para asegurar la subsistencia en la tercera edad y que la proporción de asalariados aumentará en forma sostenida con el crecimiento económico, tendiendo a la universalización en forma natural. Según esta lógica, los individuos son capaces de generar ingresos adecuados durante su vida activa para financiar su consumo presente y producir excedentes que puedan financiar los consumos corrientes de los ancianos o los propios futuros, pero es necesario diseñar un esquema que organice las transferencias en forma eficiente y sostenible. Por consiguiente, el modelo básico contributivo propone obtener un aporte regular por parte de los trabajadores activos (lo que determina el derecho futuro a percibir beneficios), para financiar con él los beneficios a los retirados, que generalmente guardan algún tipo de proporcionalidad con los ingresos previos.[3]

En una visión alternativa, los sistemas no contributivos surgieron en varios países con influencia de la corona británica, al desarrollarse programas públicos para el alivio de la pobreza en la tercera edad que financian un consumo básico para toda la población de adultos mayores. Este modelo, inspirado en una propuesta de Lord William Beveridge al finalizar la Segunda Guerra Mundial, tuvo especial acogida en países como Nueva Zelanda, Australia, el propio Reino Unido y otras ex colonias británicas. A diferencia del esquema anterior, en este caso la idea consiste en requerir una contribución de todos los individuos en edad activa, sin importar el

[2] Una discusión no saldada sobre este tema es si es esperable que los sistemas provisionales sociales reemplacen en su totalidad a los mecanismos de transferencias intrafamiliares, o si estos deberían continuar teniendo un rol central, complementado por los esquemas sociales. El punto es central para la interpretación de los resultados presentados en este documento: Si la existencia de mecanismos intrafamiliares es esperable y representa un esquema adecuado de protección de ingresos en la vejez, entonces la cobertura del sistema social sólo es importante para los individuos que no tienen acceso a estos esquemas.

[3] Este modelo puede implementarse a través de esquemas de reparto (o "PAYG", según sus siglas en inglés) o de capitalización, además de otras opciones. Si bien estas variaciones son relevantes para muchos aspectos financieros y macroeconómicos, en todos los casos mantienen su naturaleza contributiva: los beneficiarios del futuro serán los contribuyentes del presente.

status laboral de los mismos, para financiar un beneficio que cubra a todos los retirados. El financiamiento del beneficio se da a través de rentas generales o por impuestos laborales fijos, y la acreditación de derecho a los beneficios se remite al concepto de ciudadanía, sin que existan diferencias según el estatus laboral previo ni, por consiguiente, el nivel de ingresos previo. Dada la universalidad e igualdad en los beneficios que propone este esquema, los montos son generalmente reducidos, ya que no aspiran a reemplazar ingresos sino a garantizar consumos mínimos.

Las discusiones académicas y políticas sobre las ventajas y desventajas de los dos criterios alternativos han sido muchas y están lejos de ser saldadas. Los análisis y la experiencia acumulada a lo largo de los años indican que ambos esquemas tienen virtudes y defectos y que, como en tantos otros ámbitos de las políticas públicas, los sistemas más exitosos han sido aquellos que combinan elementos y los implementan adecuadamente. Los modelos contributivos suelen ser apreciados por su capacidad de autofinanciamiento, y la mayor transparencia en cuanto a sus efectos sobre el mercado de trabajo, aunque se critican los riesgos de generar inequidades, los posibles altos costos y los límites para expandir la cobertura más allá de los sectores formales de la economía, además de su efectividad en el objetivo de disminuir la pobreza entre los ancianos (ya que sólo lo hacen entre aquellos que participan). En cambio, los no contributivos tienen, como principales ventajas, la posibilidad de alcanzar en forma más eficiente a sectores de la sociedad que son habitualmente excluidos en los modelos contributivos y su independencia de los ciclos del mercado de trabajo, aunque preocupa la sostenibilidad fiscal de mediano plazo y los incentivos que puedan generar en cuanto al ahorro privado.

Si bien los sistemas con componentes múltiples han existido en muchos países por décadas, fue recién en la década de los noventa cuando la literatura sobre seguridad social comenzó a prestar atención al concepto de modelos de múltiples pilares[4], reconociendo en forma explícita que la provisión de seguridad económica para los ancianos en las sociedades modernas (sean estas desarrolladas o en desarrollo) presenta un nivel de complejidad tal que no es posible pretender solucionarla con la aplicación de herramientas simples, sino que es necesario integrar en sistemas multipilares distintos elementos que apunten a cubrir las necesidades de variados sectores de la población.

La mayoría de los sistemas previsionales en América Latina se organizaron durante la primera mitad del siglo XX, con un perfil claramente contributivo. Entre los países que primero iniciaron el desarrollo de estos programas, el proceso fue generalmente motorizado por la demanda de grupos sociales o sindicales que buscaban mejorar las condiciones laborales de su sector, aunque en otros casos el desarrollo se debió a iniciativas surgidas desde el aparato estatal, motivadas en cuestiones de tipo político o como parte de la búsqueda de mejorar las condiciones de vida de la población (Isuani, 1979).

En los países en los que la seguridad social se desarrolló más tempranamente los sistemas tendieron a ser fragmentados, ya que su origen se vincula a la acción de grupos independientes de presión sindicales o con influencia sobre el aparato estatal que lograron la sanción de normativas creando sus propios esquemas de protección. Así, por ejemplo, a finales de la década de 1960 en Chile existían 35 cajas de previsión y 150 regímenes distintos (Arenas de Mesa, 2000), mientras que en Argentina, aún luego de la unificación del sistema ocurrida en las últimas décadas, existen al menos seis sistemas independientes en el ámbito nacional, 32 esquemas de empleados públicos provinciales y municipales y varias decenas de cajas profesionales a nivel provincial (Secretaría de Seguridad Social, 2002).

En otros casos, donde los sistemas previsionales fueron creados posteriormente, es más habitual encontrar instituciones centrales y coberturas más uniformes en los distintos sectores del mercado laboral, en general con la excepción de las fuerzas armadas y de seguridad y, ocasionalmente, algunos grupos de funcionarios públicos (judiciales, diplomáticos, etcétera).

[4] Las primeras referencias explícitas a este tipo de modelo surgen en una publicación del Banco Mundial, "Envejecimiento sin Crisis" (BM, 1994), donde se proponía el desarrollo de esquemas de múltiples pilares. El concepto y discusión se han desarrollado fuertemente en la última década, y en la actualidad pocos autores dudan de la necesidad de integrar distintos componentes en un sistema de seguridad social efectivo, aunque no siempre haya consenso sobre el peso relativo de estos componentes. (véase OIT(2001), Gill, Packard y Yermo (2004), o Holzmann (2005)

Al originarse como esquemas fragmentados, los sistemas previsionales de la región se han caracterizado por enfocar su atención en sectores específicos de la sociedad, mientras que rara vez existe una visión integral de la problemática de seguridad económica entre los adultos mayores. Muchos de los esquemas creados en las primeras décadas del siglo XX plantearon como estrategia de financiamiento un modelo de capitalización, total o parcial, aunque en la mayoría de los casos las dificultades macroeconómicas, las interferencias políticas y el mal manejo administrativo desembocaron en un funcionamiento más cercano a esquemas de reparto, o incluso con importantes subsidios por parte del Estado. La existencia de mecanismos de financiamiento tripartito (con aportes de los trabajadores, los empleadores y el Estado) ha sido habitual en la región, en muchas ocasiones como una estrategia para superar las emergencias financieras de corto plazo, pero también como un modelo de financiación permanente. En algunos casos, las contribuciones del sector público se han definido como un porcentaje de la recaudación del sistema, la nómina cubierta o un monto preestablecido, como es el caso de Bolivia y México, en otros como un porcentaje de los beneficios (en Ecuador) y en otros como una transferencia regular del tesoro, en base a la recaudación de determinados impuestos no laborales (Argentina y Uruguay).

Luego de su creación, la mayoría de los sistemas previsionales de la región presentaron una sostenida expansión en su cobertura por varias décadas, a medida que distintas actividades y sus respectivos trabajadores se iban incorporando a los mismos. Esta tendencia creciente permitía sostener una visión optimista en cuanto al largo plazo, ya que el crecimiento del número de afiliados indicaba el éxito del modelo y, al mismo tiempo, disimulaba potenciales problemas de sostenimiento financiero, al ser muy joven la estructura poblacional del sistema. Esta visión indicaba que la incorporación legal de todos los sectores de la economía, junto con una tendencia a la formalización del mercado de trabajo, llevaría en el mediano plazo a un nivel de cobertura universal o cuasi-universal. Sin embargo, el ritmo de expansión decayó con el tiempo sin que se lograse incorporar a importantes sectores de la población que trabaja en actividades de baja productividad y/o alta informalidad. Adicionalmente, la maduración de los sistemas, los problemas de envejecimiento poblacional y en muchos casos la mala gestión administrativa generaron crecientes problemas financieros.

Las reformas implementadas durante la década de los noventa apuntaron en buena medida a mejorar la sostenibilidad financiera de mediano plazo de estos sistemas, a la vez que pretendían promover una mayor cobertura incentivando a los trabajadores a afiliarse. Mientras que el primer objetivo fue razonablemente exitoso (aunque al mismo tiempo generaron dificultades de financiamiento de corto plazo), la generación de nuevos incentivos, mediante una más clara vinculación entre los aportes realizados y los beneficios esperados tuvo efectos contraproducentes. El incremento en el número de aportantes fue escaso, o incluso disminuyó en varios países, mientras que los mayores requisitos planteados para acceder a beneficios tuvieron efectos negativos sobre la cobertura entre los adultos mayores.

En este contexto, la preocupación de los distintos gobiernos y analistas por la insuficiente cobertura de los sistemas y por un aparente sesgo en la misma que tendería a excluir a los sectores más vulnerables ha ido creciendo. Las discusiones sobre la extensión de la cobertura de los sistemas contributivos a sectores actualmente no incluidos han ido ganando relevancia en varios países, donde se buscan mecanismos financieramente sostenibles para avanzar en este sentido, diseñando esquemas cuasi contributivos (como el Seguro Social Campesino en Ecuador, o las Pensiones Rurales en Brasil), o directamente no contributivos (como el Bonosol en Bolivia, las pensiones PASIS en Chile, o el Plan Mayores en Argentina). Sin embargo, estos esfuerzos no siempre han sido acompañados por mayor capacidad analítica sobre el fenómeno de la cobertura previsional, en parte por la falta de herramientas adecuadas para realizar dichos análisis. Con ese objetivo, este documento presenta un conjunto de indicadores que, en forma preliminar, permiten caracterizar a la cobertura (y la “no cobertura”) previsional en buena parte de la región.

3. La definición de cobertura y su operacionalización

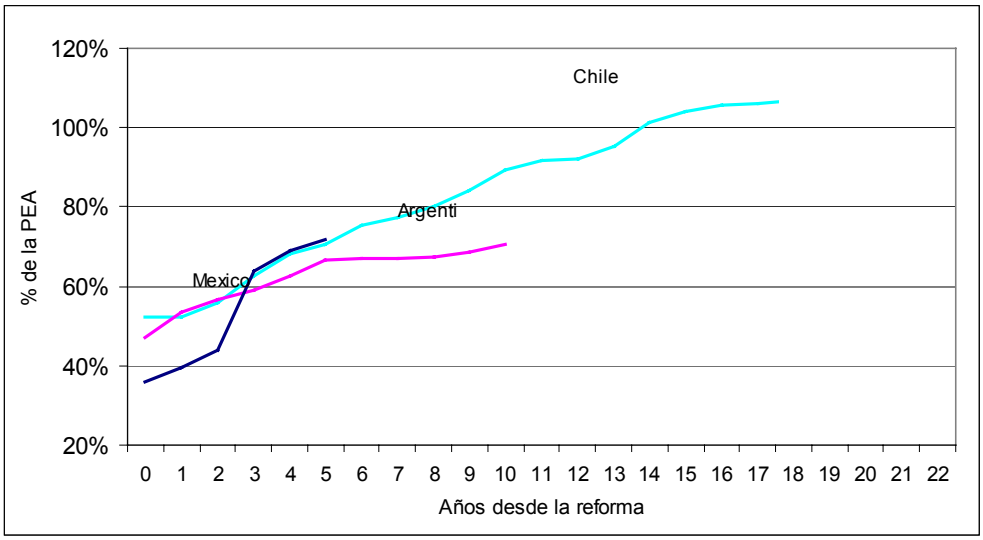
La definición tradicional de cobertura en los programas de protección social hace referencia a la proporción de personas que se encuentran recibiendo un beneficio dentro de un grupo de referencia, al que se considera "población objetivo". Esta definición general requiere de precisiones al considerar a los sistemas previsionales, ya que es necesario indicar a que tipo de beneficio se hace referencia y cual es la población objetivo que se considerará al evaluar el alcance del sistema. De acuerdo a Grushka (2001) y Bertranou, Grushka y Rofman (2001a, 2001b), es muy frecuente que al hablar de cobertura previsional se haga referencia a aquellos individuos que se encuentran percibiendo una pensión o jubilación. Sin embargo, la cobertura tiene dos momentos. El primero, se relaciona al período en que el trabajador contribuye al sistema y genera derechos previsionales – cobertura en edad activa-, mientras que el segundo se relaciona a la percepción de beneficios monetarios cuando los individuos alcanzan edades avanzadas –cobertura de adultos mayores -. Si bien en una modelización extremadamente simple estos dos criterios deberían producir indicadores de cobertura similares, en la práctica las diferencias en cuanto a condiciones de participación, el perfil sociodemográfico y económico de los distintos sectores de la población involucrados en el sistema y criterios de registro, los resultados pueden ser muy disímiles.

La medición de la cobertura en edad activa suele realizarse considerando distintos ratios. Un indicador que ha sido utilizado en muchas ocasiones es la relación entre el número de afiliados a los sistemas de pensiones (entendiendo como tales a quienes se encuentran registrados por los mismos), y la población económicamente activa. Este indicador tiene como importante virtud la relativa sencillez para obtenerlo (ya que en general aún los sistemas de pensiones con administración más deficiente son capaces de estimar el número de trabajadores registrados y el dato de población económicamente activa es sencillo de obtener). Sin embargo, el mismo presenta serios problemas al considerarse en detalle, ya que resulta evidente que, en muchos casos, individuos que aparecen como afiliados a los sistemas no tienen en la práctica un derecho a recibir beneficios. Esto se debe en parte a que los registros de las instituciones de seguridad social suelen estar sobredimensionados, con registros erróneos o duplicados, que sólo se corrigen cuando el afiliado solicita un beneficio, pero especialmente a que los trabajadores pueden registrarse como afiliados pero no realizar contribuciones (o realizar unas pocas a lo largo de su vida activa), sea porque pierden el empleo, se retiran de la actividad económica (aunque no solicitan un beneficio previsional por no cumplir con los requisitos legales) o, simplemente, dejan de pagar, convirtiéndose en informales, pero sin "desafiliarse" del sistema. Este fenómeno de rotación entre las condiciones de inactividad, desocupación, ocupación informal y ocupación formal tiende a resultar en un aumento sostenido de la relación afiliados/población activa, llegando, eventualmente, a superar el 100%[5].

El gráfico 1 muestra la evolución de este indicador en Argentina, Chile y México, según el número de años transcurridos desde la implementación de las reformas provisionales (que coinciden con el inicio de un sistema de registración nuevo). Resulta aparente que los tres países tienen tendencias similares, y que, de utilizar este índice como indicador de cobertura, eventualmente se alcanza un nivel del 100% (en Chile ocurrió en 1995, a 15 años de la reforma) para luego superarlo.

[5] En un análisis del caso argentino, Paz (2004) estimó que un 24% de la población activa presenta movilidad entre empleos con aportes, empleos sin aportes y desempleo.

Gráfico 1. Relación afiliados/fuerza de trabajo, según años desde la reforma. Argentina, Chile y México.



Fuente: Propia, en base a datos de Arenas de Mesa (2001), SAFJP (2005), CONSAR y CELADE

La relación entre el número de afiliados y la población activa es interesante en tanto indica el porcentaje de la misma que alguna vez se vinculó al sistema previsional, pero por los problemas de medición mencionados no es un buen indicador de cobertura.

Algo similar ocurre con otro indicador habitualmente utilizado: la relación entre el número de aportantes y el de afiliados a los sistemas. Dada la tendencia secular al crecimiento del denominador, este indicador tiende a caer en el tiempo, sin que esto implique una desmejora real en el nivel de protección de la población. Para evitar estas distorsiones, varios autores han optado por comparar el número de aportantes (esto es, el número de personas que realizan aportes en forma efectiva en un determinado mes) con el número de trabajadores ocupados –cobertura ocupacional- o con la población económicamente activa (PEA) –cobertura de la fuerza laboral- como mejores aproximaciones de la cobertura. Si bien esta medida parece más adecuada, es importante señalar que la misma tampoco es absolutamente exacta, sino que también se encuentra sujeta a algunos problemas de definición. Por un lado, es posible que bajo determinadas circunstancias, aún no realizando aportes los trabajadores se encuentren cubiertos, con lo que el indicador podría estar subestimado la cobertura. Este sería el caso de, por ejemplo, quienes tienen derechos adquiridos en función de aportes previos, o quienes acumulen derechos debido a situaciones excepcionales que no requieren aportes.

Al mismo tiempo, los indicadores basados en el número de aportantes pueden en algunos casos sobreestimar la cobertura, ya que la realización de aportes esporádicos no genera derechos a beneficios si estos no alcanzan una masa crítica mínima. Finalmente, las variaciones en el diseño de los sistemas entre los distintos países implican diferencias importantes a la hora de evaluar el significado del indicador. Un aporte en cualquiera de los países con regímenes de capitalización genera derechos automáticamente, pero la magnitud de estos derechos no es idéntica. Por ejemplo, los aportes en Chile (donde un 10% del salario se deposita en las cuentas individuales), "compran" más protección que los aportes en República Dominicana (donde el aporte capitalizado es del 5.5 por ciento). Del mismo modo, los aportes también generan derechos a acceder a pensiones mínimas o básicas financiadas por el Estado, pero el número de años con aportes requerido para alcanzar este beneficio varía ampliamente (por ejemplo, es de sólo 20 años en Chile y de 35 años en Uruguay), por lo que, en este caso, se podría decir que una contribución en Uruguay "compra" mucha menos protección que en Chile[6].

[6] La medición de cuanto "compra" cada aporte es compleja debido a que la acumulación de derechos no es lineal ni continua, sino que va variando de acuerdo a las normativas de cada país. La existencia de prestaciones por vejez en varios países de la región, que exigen menos requisitos, pero mayor edad y, generalmente, ofrecen beneficios menores es un ejemplo de esto.

Mesa-Lago (2001) estudió la cobertura en ocho países latinoamericanos, los indicadores de afiliados y aportantes respecto de la PEA, en base a datos de registro suministrados por las distintas agencias oficiales de Seguridad Social. Al comparar las cifras encontró que el número de afiliados tiende a duplicar al de aportantes, pero que aún dentro de esta categoría hay problemas de definiciones, ya que el periodo que se usa para determinar quien es un contribuyente activo varía de país en país. Así, mientras que en la mayoría de países el período de referencia es entre uno y seis meses, en Bolivia y México consideran como contribuyente incluso a quienes aportaron una sola vez desde que se inauguró el sistema (con lo que la diferencia entre afiliado y aportante desaparecería).

La medición de la cobertura de adultos mayores presenta menos dificultades que en las edades activas, ya que no se trata de medir la acumulación de derechos a un potencial beneficio, sino que es la percepción efectiva de dicho beneficio. En tal sentido, el indicador habitualmente utilizado es la proporción de población de adultos mayores que percibe una jubilación o pensión. Esta medición tiene algunas limitaciones, vinculadas al tratamiento de la población que sin percibir el beneficio continúa en actividad (ya que en muchos casos puede tratarse de individuos con derecho a percibir un beneficio pero que prefieren postergarlo) y al de los cónyuges de beneficiarios, ya que puede argumentarse que si bien el ingreso previsional es percibido por un individuo, el destinatario final del mismo es el hogar. Bertranou, Grushka y Rofman (2001a) propusieron tres medidas alternativas de cobertura entre adultos mayores, a fin de considerar estos factores. Así, sería posible medir la "cobertura individual", que estima la proporción de la población recibiendo un beneficio, la "cobertura conjunta", que incluye entre los cubiertos a cónyuges de quienes perciben este beneficio, o la "cobertura conjunta-ocupacional", que también incluye como "cubiertos" a quienes se mantienen ocupados en el mercado laboral y a sus cónyuges. La relevancia de este último indicador reside en que su complemento (esto es, aquellos no cubiertos), son quienes no tienen ningún ingreso proveniente del mercado laboral o del sistema previsional, por lo que su supervivencia depende del consumo de ahorros o las transferencias familiares.

3.1. El Problema de las fuentes de datos

Tradicionalmente, las mediciones de cobertura tienden a realizarse en base a datos de registro, debido a su disponibilidad. Este método permite realizar en forma sencilla un seguimiento de la evolución de la cobertura a través del tiempo ya que las agencias e institutos de seguridad social habitualmente difunden cifras de afiliación anual, y adicionalmente permiten, de tratarse de registros de alta calidad, hacer un seguimiento de la historia laboral de los individuos y observar la "densidad" de sus contribuciones, fenómeno que no puede ser rigurosamente medido por otros medios. Sin embargo, los registros suelen presentar algunas dificultades en cuando a la disponibilidad de información en países con múltiples sistemas independientes, a la calidad de los registros (en particular, la existencia de datos incorrectos y duplicaciones) y a la dificultad por identificar otras características sociodemográficas de los cubiertos y los no cubiertos.

La información recolectada en los registros puede presentar subestimaciones, debido a la dificultad existente en obtener datos adecuados de todos los programas previsionales. Los problemas más serios ocurren en relación a sistemas de alcance regional (como las cajas previsionales provinciales en Argentina o las estaduales en Brasil) o profesional (como las cajas profesionales en Uruguay, Paraguay y Argentina, los sistemas para trabajadores públicos en Perú y México, o las cajas militares y policiales en casi todos los países de la región), ya que estos rara vez ofrecen información actualizada y confiable. Por ello, una alternativa interesante consiste en trabajar sobre datos de encuestas de hogares, que permiten un más amplio análisis de la información y evitan errores administrativos.

Una ventaja del uso de encuestas de hogares consiste en que, al tratarse de instrumentos que relevan distintas características sociodemográficas y económicas, es posible realizar cruces de variables y construir información que no está disponible en los registros. En años recientes se han publicado varios estudios en la región con esta metodología, aunque en casi todos los casos referidos a un solo país. Entre ellos, pueden consultarse los casos de Argentina (Bertranou, Grushka y Rofman, 2003), Brasil (MPS, 2004), Ecuador (Banco Mundial, 2005), Paraguay (Cruces y Arca, 2003), Perú (Banco Mundial, 2003), o Uruguay (Bucheli, 2004). También ha habido algunos esfuerzos por recolectar información sobre cobertura en base a encuestas a nivel regional, construyendo información comparable, aunque en estos casos los datos presentados no profundizan en las características sociodemográficas de la población cubierta y descubierta, sino que se limitan a mostrar los

indicadores agregados. Entre los más importantes avances en esta área se encuentran el informe elaborado por la OIT (2000), una recopilación de datos de encuestas publicada por Packard (2002), y un más reciente estudio sobre historias laborales de Gasparini (2004).

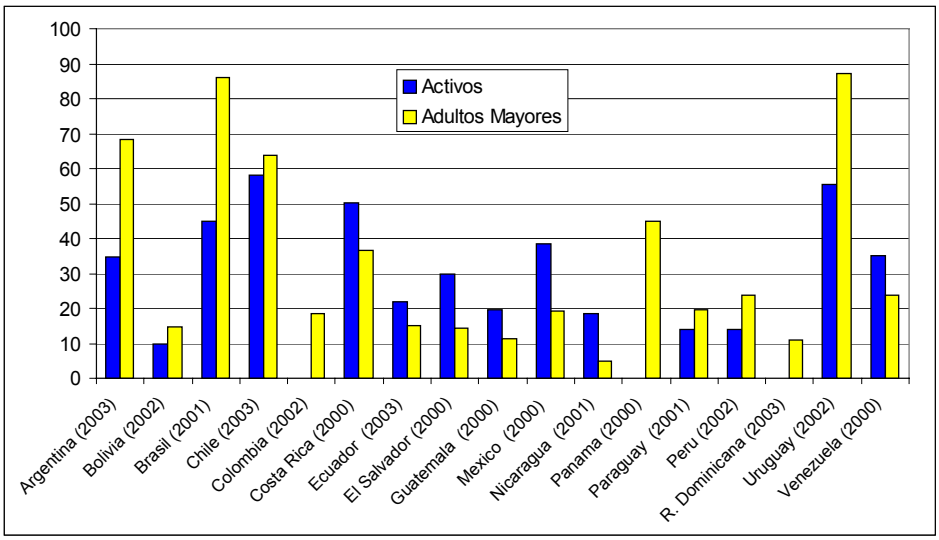
Al mismo tiempo, las encuestas presentan algunas dificultades, en particular al utilizarse para comparaciones internacionales. La calidad de los instrumentos y la representatividad de los mismos no es uniforme, tanto por diferencias en cuanto a la cobertura territorial (en algunos casos se trata de encuestas exclusivamente urbanas, en otros de encuestas nacionales), como por los términos en que las preguntas correspondientes son formuladas y procesadas, con lo que su uso en el análisis de la cobertura requiere ser muy cuidadoso. En el anexo metodológico de este documento se describe en mayor detalle cada una de las encuestas utilizadas y los criterios de procesamiento adoptados.

4. la medición de la Cobertura previsional

A los fines de este documento se analizaron encuestas de hogares de 17 países de la región. Las encuestas datan de entre los años 2000 y 2003, y su cobertura es nacional en todos los casos, con las excepciones de Argentina y Uruguay. La definición de cobertura adoptada sigue los lineamientos discutidos en la sección anterior, esto es, la medición de la proporción de la población económicamente activa mayor a 20 años que realiza aportes a un sistema previsional como indicador de cobertura en edades activas y la proporción de la población mayor de 65 años que recibe beneficios como indicador de la cobertura entre los adultos mayores. Este criterio se aplicó en todos los casos, con pequeñas variaciones que fueron necesarias por razones prácticas[7].

Los resultados agregados para las poblaciones activas y de adultos mayores se presentan en el gráfico 2.

Gráfico 2. Tasas de cobertura de la población activa y de adultos mayores. Países seleccionados de América Latina.



Fuente: Propia, en base a encuestas de hogares

Ningún país de la región alcanza niveles de cobertura de la población activa que superen el 60% de los trabajadores, ni porcentajes de cobertura entre los mayores de 65 años que superen el 90%. En relación a los trabajadores activos existe un grupo de países con coberturas de entre el 40 y el 60% (que incluye a Chile, Uruguay, Costa Rica y Brasil), un grupo con cobertura de entre el 30 y 40% (México, Argentina, Venezuela y El Salvador), mientras que el resto presenta coberturas de menos del 30%, con algunos casos extremos como Bolivia, Paraguay y Perú, donde la cobertura es de menos del 15% de los trabajadores activos.

En cuanto al indicador de cobertura entre la población mayor de 65 años, sólo dos países presentan una cobertura que supera el 80%, Brasil y Uruguay. En el primer caso, el alto porcentaje se debe en parte a la amplitud de la cobertura de las pensiones rurales, un esquema casi no contributivo que cubre a trabajadores del campo. Argentina y Chile tienen una cobertura de casi el 70% de los mayores de 65 años, y los restantes trece países tienen niveles por debajo del 50%, con varios de ellos (Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y R. Dominicana) con niveles alrededor o por debajo del 15%.

El gráfico 2 presenta una característica que pone de relieve un aspecto central de los sistemas provisionales de la región: El nivel de participación de los trabajadores en el sistema no tiene una correlación clara con la cobertura de los adultos mayores. Una rápida mirada al gráfico muestra que en algunos casos la cobertura de activos es mayor a la de los mayores, y en otros se da la situación inversa. Aunque esto puede

[7] Para una detallada descripción de los criterios utilizados en cada país, véase el anexo metodológico.

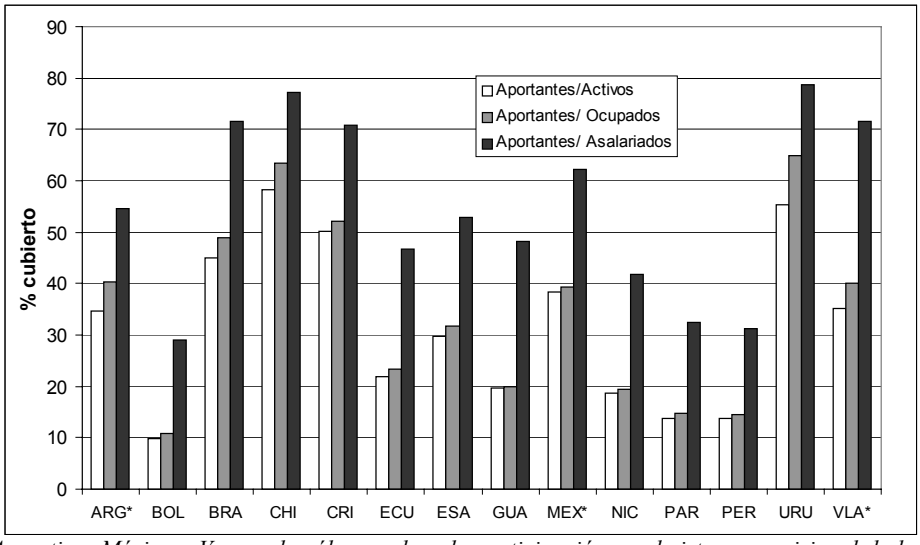
deberse a distintos factores, parecería que la madurez de los esquemas es un determinante importante: los países en donde los sistemas de jubilaciones son más antiguos y que han mantenido niveles de cobertura legal similares en varias décadas, los adultos mayores suelen tener cobertura por sobre la participación de los activos, mientras que en los países donde esta participación esta aumentando (sea por cambios normativos o por modificaciones en el mercado de trabajo) la relación es inversa.

Estos indicadores agregados ocultan importantes diferencias entre grupos poblacionales, sea por edad, género, sector económico o nivel socioeconómico. A continuación se presentan algunas dimensiones de estas diferencias.

4.1. Trabajadores Activos

Las tasas de actividad entre trabajadores activos presentadas en el gráfico 2 representan una primera aproximación al problema que puede ser profundizada. Como se discutiera en secciones anteriores, los sistemas previsionales de la región están fuertemente orientados a proteger a trabajadores asalariados, pero la incidencia de la desocupación y autoempleo (es decir, trabajo no asalariado) puede ser importante. El gráfico 3 presenta las tasas de cobertura de los activos, los ocupados y los asalariados para cada país, mostrando las importantes diferencias existentes entre ellas. La relación aportantes/ocupados es, en promedio, un 10% mayor que la relación aportantes/activos (producto de excluir a los desocupados del análisis). En cambio, la diferencia entre la tasa basada en ocupados y la basada en asalariados es mucho mayor, con un promedio del 60% y varios casos donde es más del doble, como consecuencia de la alta incidencia del trabajo independiente. Aún considerando las mayores tasas, es importante destacar que sólo cuatro países superan el 70% en la cobertura de los asalariados, mientras que seis países se mantienen por debajo del 50%, indicando que los problemas de cobertura de la región no se originan en el desempleo o la incidencia del trabajo independiente en forma exclusiva, sino que las características del mercado laboral asalariado tienen un rol significativo.

Gráfico 3. Tasas de cobertura de la población activa, ocupada y asalariada. Países seleccionados de América Latina (datos para años disponibles, entre 2000 y 2003).



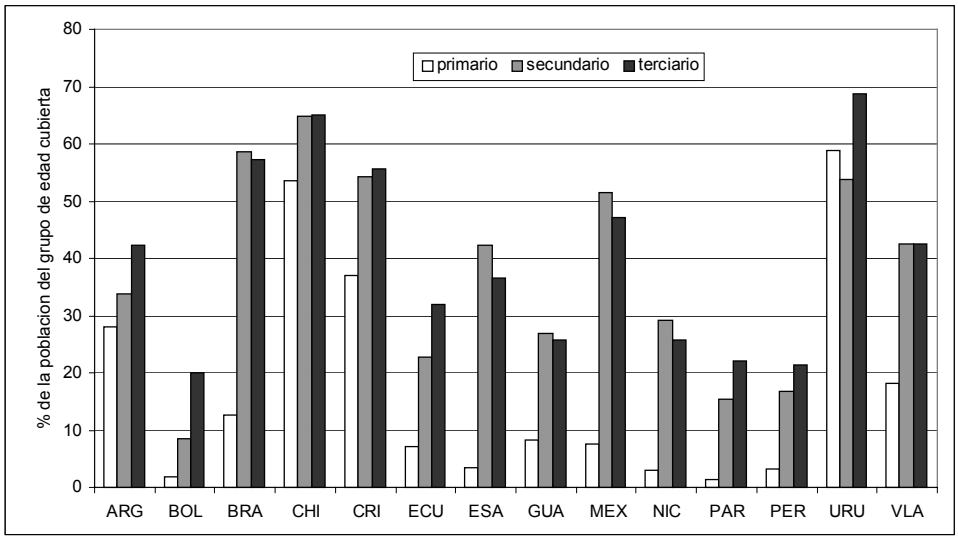
Nota: En Argentina, México y Venezuela sólo se releva la participación en el sistema previsional de los asalariados. Esto introduce un sesgo al ignorar a los trabajadores independientes. Sin embargo, la subestimación resultante parece ser menor, dado que la participación de los trabajadores independientes es, según los registros administrativos, muy baja en los tres países.

Fuente: Propia, en base a encuestas de hogares

El análisis de la información también indica importantes diferencias por sector de actividad. En casi todos los casos la cobertura es significativamente menor entre quienes se desempeñan en el sector primario, lo cual es

esperable dada las dificultades que los sistemas tradicionales de seguridad social tienen para alcanzar a las poblaciones rurales. En cuanto a las diferencias entre los sectores secundario y terciario, las cifras indican que las diferencias son menores o favorables al sector terciario, como es el caso de Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

Gráfico 4. Tasas de cobertura de la población ocupada, por sector de la economía. Países seleccionados de América Latina (datos para años disponibles, entre 2000 y 2003).

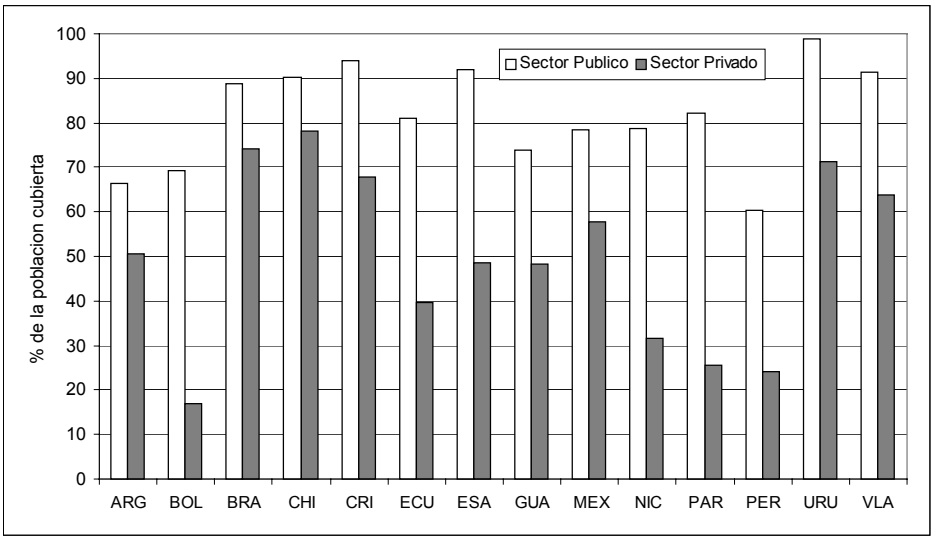


Fuente: Propia, en base a encuestas de hogares

Un dato de interés es la cobertura de los asalariados, según se desempeñen en el sector público o privado. En principio, seria esperable que la cobertura de los asalariados del sector público sea cercana al 100%. Sin embargo, esto no se verifica. Aunque en algunos casos la diferencia podría explicarse por problemas en el relevamiento (incluyendo errores de declaración), las bajas tasas de cobertura en el sector público de varios países indican que existe un problema real de informalidad en el sector.

Los índices son especialmente bajos en Argentina, Bolivia y Perú, donde el porcentaje de asalariados del sector público que declara tener cobertura previsional no alcanza el 70%, mientras que otros cinco países presentan índices de entre el 70% y el 90% y sólo Chile, Costa Rica, El Salvador, Uruguay y Venezuela tienen valores superiores al 90%.

Gráfico 5. Tasas de cobertura de la población asalariada, según carácter del empleador. Países seleccionados de América Latina (datos para años disponibles, entre 2000 y 2003).

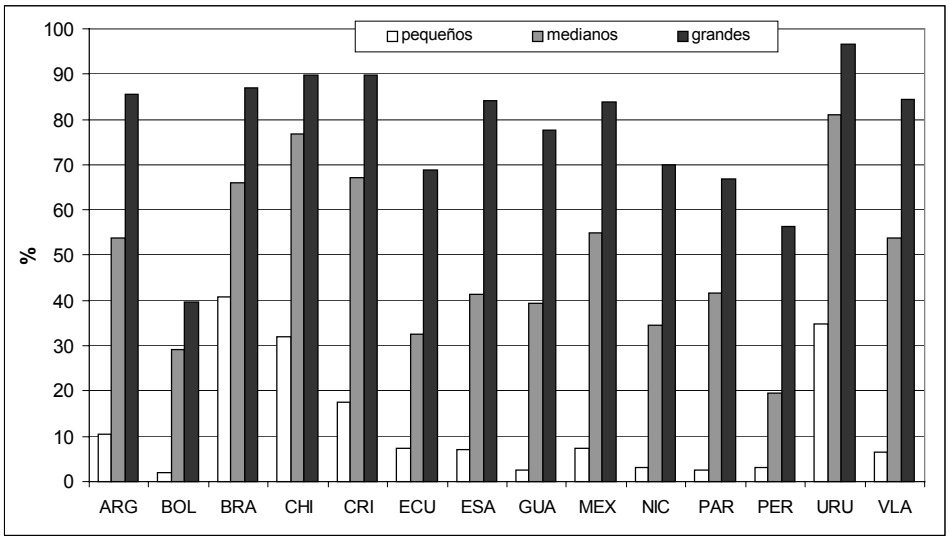


Fuente: Propia, en base a encuestas de hogares

La dimensión del establecimiento parece ser un determinante fundamental en el nivel de cobertura de los trabajadores asalariados. La cobertura en establecimientos grandes es entre tres y treinta veces superior a la de los establecimientos pequeños[8]. Sólo dos países (Bolivia y Perú) presentan tasas de cobertura en establecimientos grandes por debajo del 60%, mientras que ningún país presenta una tasa por encima del 40% para los establecimientos pequeños. Estos datos parecen sostener la hipótesis de que los establecimientos más grandes tienden a ser formales (y, por consiguiente, a formalizar su fuerza de trabajo), mientras que los más pequeños son básicamente informales.

[8] A los fines de este gráfico, se entiende como establecimiento pequeño a aquellos que ocupan hasta 5 trabajadores, medianos a los que ocupan entre 6 y 50 y grandes a los que ocupan más de 50 trabajadores. Debido a la disponibilidad de información, fue necesario redefinir el límite entre establecimientos medianos y grandes en varios casos (en Argentina, el límite es a los 40 trabajadores; en Brasil es 10 trabajadores; en Costa Rica y Venezuela, 20 trabajadores).

Gráfico 6. Tasas de cobertura de la población asalariada, según tamaño del establecimiento. Países seleccionados de América Latina (datos para años disponibles, entre 2000 y 2003).

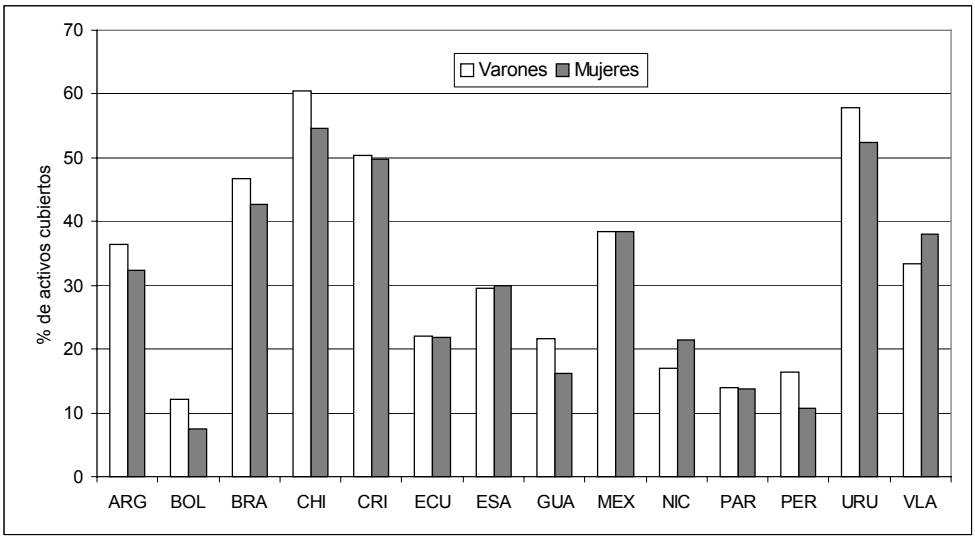


Fuente: Propia, en base a encuestas de hogares

Así como las características de la relación laboral y del empleador tienen un efecto relevante en el nivel de cobertura, las características sociodemográficas de los individuos también pueden ser determinantes. En este análisis se consideraron el sexo, la edad, y el nivel de ingresos de los trabajadores.

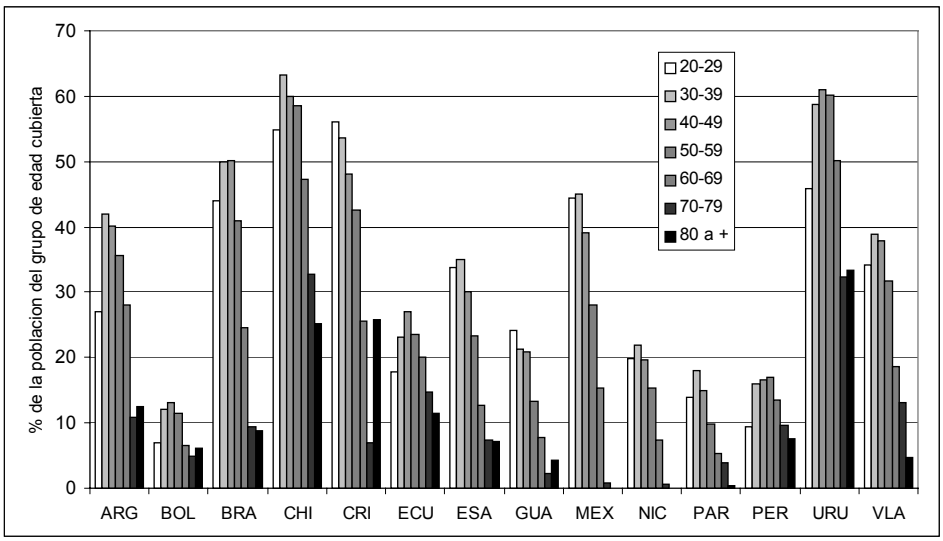
Las diferencia de cobertura por sexo son menores y sin tendencias claras, ya que en algunos casos se observa una ligera ventaja de los varones y en otros de las mujeres. En cambio, al considerar las diferencias por edad se advierte que las tasas más altas de cobertura se dan en la mayoría de los casos entre los trabajadores de entre 30 y 39 años de edad, para luego declinar. Uruguay presenta una situación diferencial, ya que la alta cobertura se mantiene casi sin modificaciones entre los 30 y los 60 años, mientras que en otros casos como Costa Rica, México y Nicaragua las tasas modales se advierten entre los 20 y los 30 años de edad. La menor cobertura entre la población más joven es consistente con otros hallazgos en la literatura, donde se indica que este grupo etario es el más afectado por la desocupación y la informalidad.

Gráfico 7. Tasas de cobertura de la población activa, por sexo. Países seleccionados de América Latina (datos para años disponibles, entre 2000 y 2003).



Fuente: Propia, en base a encuestas de hogares

Gráfico 8. Tasas de cobertura de la población activa, por edad. Países seleccionados de América Latina (datos para años disponibles, entre 2000 y 2003).



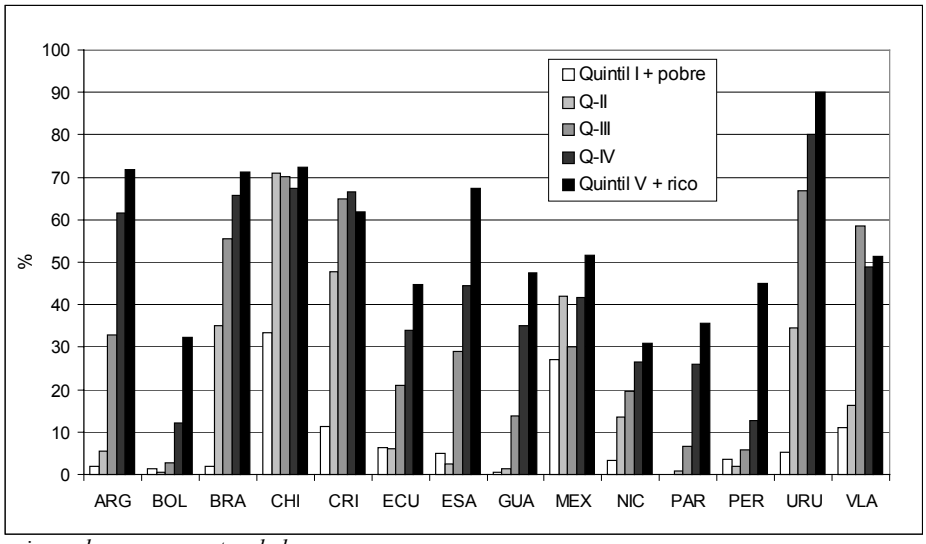
Fuente: Propia, en base a encuestas de hogares

Un dato de especial interés es la cobertura por nivel de ingresos. Como se discutió anteriormente, uno de los principales objetivos de los sistemas de previsión es proteger de la pobreza a los trabajadores retirados. Para alcanzar este objetivo, un esquema contributivo requiere que los sectores más pobres participen en el mismo durante su vida activa, para así poder luego brindarles beneficios.

El gráfico 9 presenta la cobertura de los sistemas entre los trabajadores activos, según el quintil de ingresos (en base al ingreso personal de los trabajadores), y el gráfico 10 reproduce la información para los trabajadores ocupados. La diferencia entre las dos gráficos consiste en que en la primera se incluye a los activos desocupados, que en la mayoría de los casos no tienen ingresos ni, dado que los sistemas son contributivos,

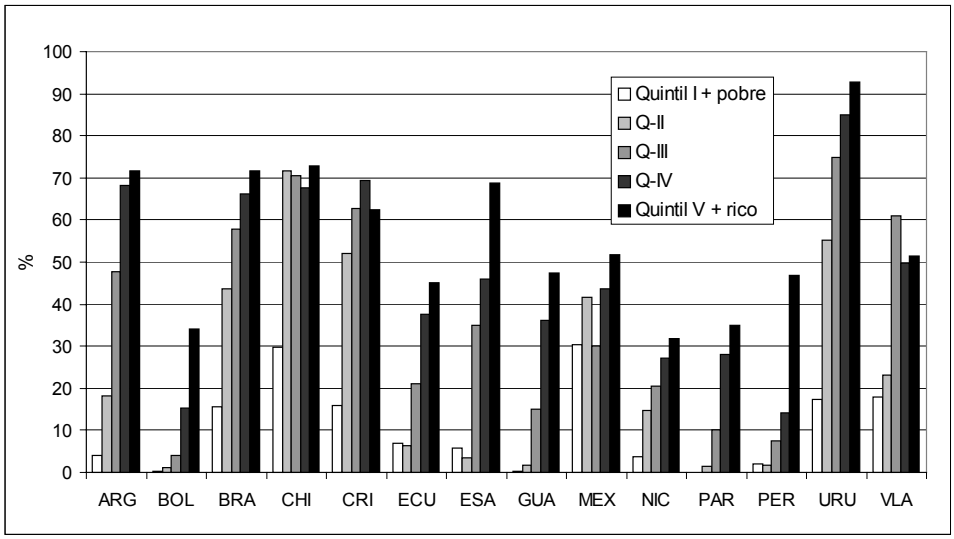
cobertura alguna[9]; mientras que en el segundo gráfico sólo se considera a quienes se encuentran trabajando y, por consiguiente, es esperable que perciban ingresos[10].

Gráfico 9. Tasas de cobertura de la población activa, por quintil de ingresos. Países seleccionados de América Latina (datos para años disponibles, entre 2000 y 2003).



Fuente: Propia, en base a encuestas de hogares

Gráfico 10. Tasas de cobertura de la población ocupada, por quintil de ingresos. Países seleccionados de América Latina (datos para años disponibles, entre 2000 y 2003).



Fuente: Propia, en base a encuestas de hogares

[9] Este no sería el caso de, por ejemplo, los desocupados que perciben el seguro de desempleo en Uruguay, ya que los beneficios del mismo incluyen las contribuciones previsionales, pero en cambio sí lo sería para los beneficiarios del Plan Jefes de Hogar de la Argentina, ya que dicho plan, aún en los casos en que los beneficiarios realicen trabajos, no prevé el pago de contribuciones.

[10] La categoría de ocupados incluye a los trabajadores sin remuneración, por lo que en algunos casos los ocupados no tienen capacidad contributiva autónoma.

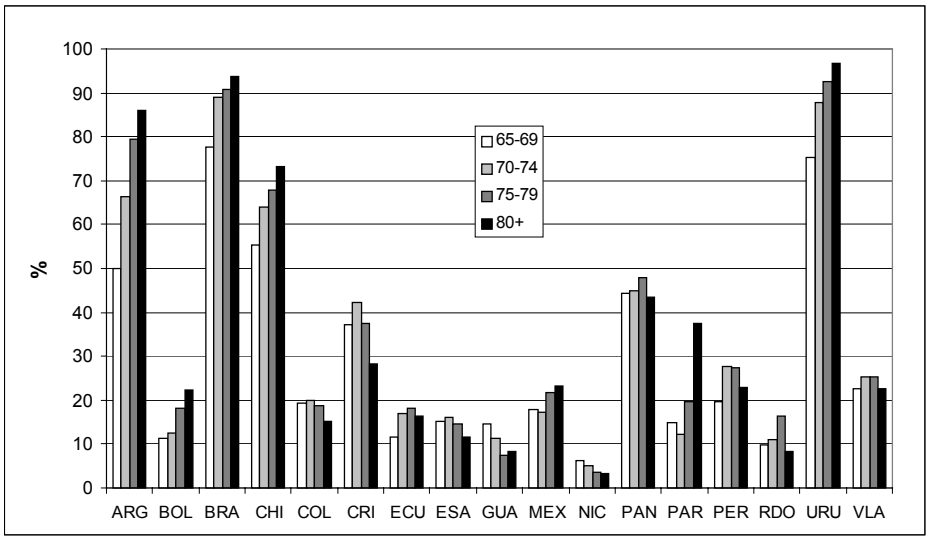
Como es fácil advertir comparando los gráficos, las diferencias entre uno y otro son menores. Esto es evidencia de que los sistemas previsionales presentan fuertes inequidades en cuanto su acceso, aún si no se considera la situación de los desocupados. La cobertura entre los trabajadores ocupados de los dos quintiles más altos es equivalente a cerca del triple que la del 40% más pobre, en promedio. En los casos más extremos la cobertura de los más ricos es equivalente a cinco veces la de los pobres, llegando a un limite de 37 veces para el Paraguay (donde la cobertura del 20% más pobre entre los trabajadores ocupados es del 0.1%). En el otro extremo, cabe destacar el caso de México, donde la cobertura del 40% más rico es sólo un 30% superior al del 40% más pobre.

4.2. Adultos Mayores

A diferencia de las mediciones de cobertura entre la población económicamente activa, la situación de los adultos mayores, ya retirados del mercado de trabajo es más sencilla de medir. Debido a que en esta etapa no se genera un derecho a un beneficio potencial, sino que se recibe dicho beneficio en forma efectiva, sólo es necesario considerar que proporción de los adultos mayores se encuentra recibiendo pensiones o jubilaciones para evaluar la cobertura.

El gráfico 2 mostraba tasas de cobertura razonablemente altas en Brasil y Uruguay (con casi el 90%), algo más bajas en Argentina y Chile (cerca del 70%), y preocupantemente bajas en el resto de los países, donde no alcanza el 50% de la población mayor de 65 años. Detrás de estas tasas existen diferencias importantes, que deben ser reconocidas. Por ejemplo, en casi todos los países la cobertura tiende a aumentar con la edad, debido a la existencia de retiros tardíos del mercado laboral. Sin embargo, este no es el caso en todos los países, indicando que en varios casos existe una acentuada desprotección de los adultos mayores.

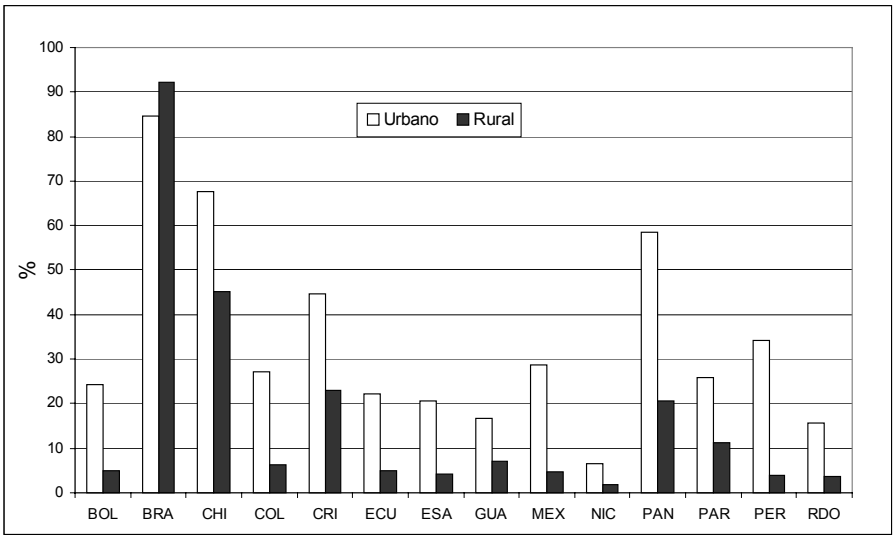
Gráfico 11. Tasas de cobertura de la población mayor de 65 años, por edad. Países seleccionados de América Latina (datos para años disponibles, entre 2000 y 2003).



Fuente: Propia, en base a encuestas de hogares

La cobertura de los sistemas formales de pensiones, por estar fuertemente ligada a las contribuciones pasadas en el marco de los mercados formales de empleo, tiene un carácter claramente urbano. Entre los países cuyas encuestas permiten distinguir el área de residencia de los adultos mayores, se advierte que la proporción de adultos mayores que perciben beneficios en las ciudades es varias veces superior a la de los residentes en el área rural. La única excepción a esto es el caso de Brasil, donde el programa de jubilaciones rurales, de carácter cuasi-no contributivo, lleva la cobertura en esa área a más del 90%.

Gráfico 12. Tasas de cobertura de la población mayor de 65 años, por área de residencia. Países seleccionados de América Latina (datos para años disponibles, entre 2000 y 2003).



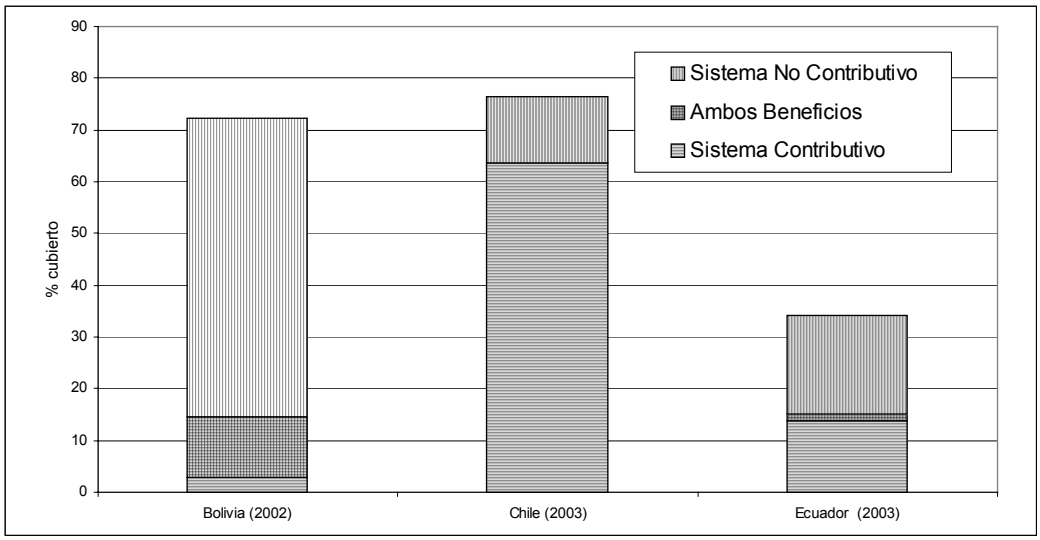
Fuente: Propia, en base a encuestas de hogares

El rol de los beneficios no contributivos o cuasi-no contributivos en la cobertura de los adultos mayores es importante en varios países, y la evidencia disponible indica que los mismos no son relevados en forma simétrica por las distintas encuestas utilizadas. Así, por ejemplo, la alta cobertura entre los adultos mayores Brasileños del área rural indica que las pensiones rurales de ese país fueron consideradas como beneficios provisionales a los fines de las encuestas, una situación que parece ser similar en Argentina con las Pensiones No Contributivas (PNC). En cambio, otros programas similares, como el Bonosol en Bolivia, el PASIS en Chile o el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador también tienen un rol considerable pero en las encuestas disponibles no se consideraron como parte del sistema previsional. El gráfico 13 muestra el cambio en la cobertura de los adultos mayores que se produciría de considerar estos beneficios en estos tres países.

En Bolivia, el efecto de incluir a los beneficiarios del Bonosol es muy fuerte, por el carácter casi universal de este programa. La cobertura de los mayores de 65 años pasaría del 14.7% al 72%[11]. Debido a que no existen incompatibilidades entre los esquemas contributivos y no contributivos, casi un 80% de los jubilados perciben también el Bonosol. En Ecuador el efecto es menos importante, a causa de que el Bono de Desarrollo Humano tiene un alcance más limitado. Cerca de un 20% de los mayores de 65 años son beneficiarios, (entre ellos, apenas un 1.5% de los mayores tienen una doble percepción), lo que lleva la cobertura total al 34%. Finalmente, las PASIS en Chile benefician a un 13% de los encuestados, sin que exista duplicación de beneficios, por lo que la cobertura aumentaría desde el 63.8% hasta el 76%. Aunque podría argumentarse que para un análisis completo de la cobertura previsional se debería incluir a los grupos beneficiarios de estos programas, es importante considerar que los montos de los beneficios son significativamente más bajos que las jubilaciones habituales, con lo que su rol efectivo como proveedores de protección social es relativo. Por ello, y para evitar inconsistencias con otros países, se optó por continuar el análisis manteniendo la definición de cobertura en base a lo identificado por las encuestas en sus preguntas básicas.

[11] Si bien el 70% de cobertura del Bonosol es muy alto, es importante considerar que este programa debe ser, por diseño, de acceso universal, por lo que si la Encuesta de Hogares utilizada refleja la realidad, estaríamos ante una seria falla en cuanto al acceso de los potenciales beneficiarios al mismo.

Gráfico 13. Tasas de cobertura de la población adulta mayor, según se consideren beneficios de programas asistenciales. Bolivia, Chile y Ecuador (datos para años disponibles, entre 2000 y 2003).

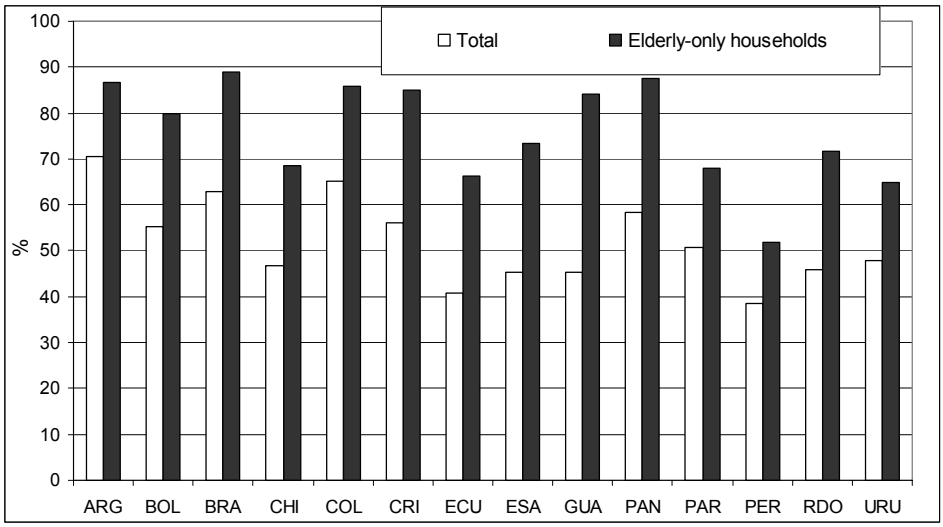


Fuente: Propia, en base a encuestas de hogares

La importancia de la cobertura previsional en la tercera edad se vincula al rol del sistema de seguridad social en reducir la pobreza y mejorar los flujos financieros para los adultos mayores. Esta dimensión es particularmente difícil de evaluar en un documento de este tipo, ya que la información disponible en las encuestas de hogares sobre pobreza limita el posible análisis a la incidencia de la pobreza por ingresos corrientes, y dado que en los hogares con adultos mayores la percepción de jubilación es fuertemente determinante del ingreso total, medir la cobertura de los mismos según la incidencia de pobreza generaría un resultado tautológico, donde los pobres no están cubiertos, y por eso son pobres.

En cambio, es interesante evaluar cuán importantes son los ingresos por jubilaciones en los hogares donde se perciben dichos ingresos. El siguiente gráfico muestra la participación de los ingresos por jubilaciones o pensiones en el ingreso total de los hogares. Se advierte que los ingresos de fuente previsional son entre un 38.4% (en Perú) y un 70.6% (Argentina). Al considerar sólo a los hogares compuestos exclusivamente por adultos mayores, los porcentajes aumentan significativamente, variando entre el 52% (en Perú) y el 89% (en Brasil).

Gráfico 14. Participación del ingreso por jubilaciones y pensiones en el ingreso total de los hogares, según composición del hogar. Países seleccionados de América Latina (datos para años disponibles, entre 2000 y 2003).

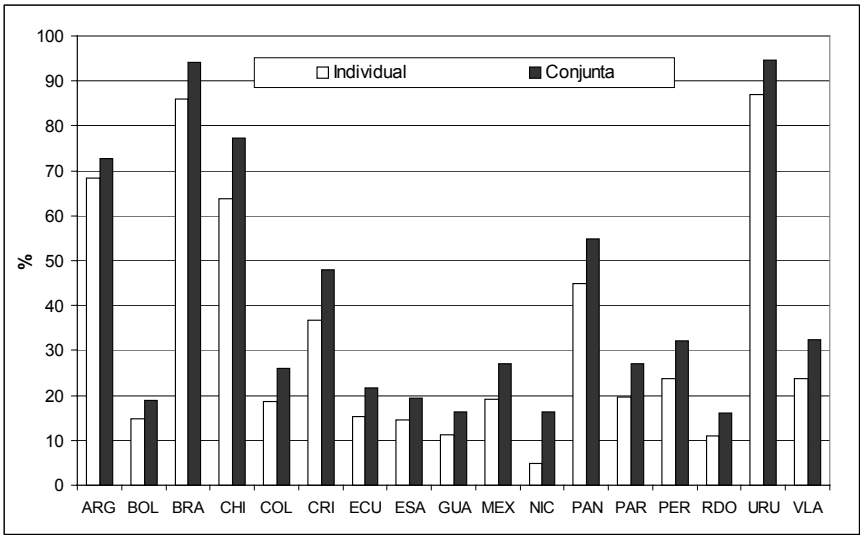


Fuente: Propia, en base a encuestas de hogares

El interés de esta gráfico reside en que permite una aproximación al concepto de "profundidad" de la cobertura, ya que no sólo es relevante que los adultos mayores reciban beneficios sino el rol que tienen estos beneficios en su estructura de ingresos.

Por último, es posible considerar la cobertura como un beneficio del hogar, y no sólo de los individuos. Por ello, se calculó un indicador de "cobertura conjunta", adaptando la metodología propuesta por Bertranou, Grushka y Rofman (2001). Este indicador representa el porcentaje de los adultos mayores que residen en un hogar en el que se percibe al menos un beneficio previsional.

Gráfico 15. Cobertura individual y conjunta. Países seleccionados de América Latina (datos para años disponibles, entre 2000 y 2003).



Fuente: Propia, en base a encuestas de hogares

La cobertura conjunta es, por definición, algo más alta que la individual, ya que incluye como cubiertos a todos los beneficiarios de los sistemas de pensiones y a sus familiares mayores de 65 años. El efecto es similar en casi todos los países, con aumentos en las tasas de entre 4 y 14 puntos porcentuales. Aunque esta mejora es importante en varios casos, la misma no revierte los problemas de fondo como el limitado acceso al sector formal del mercado laboral que afecta a porcentajes muy altos de los trabajadores en la región.

5. Resumen y próximos pasos

Las cifras presentadas aquí indican con claridad que la mayoría de los países de la región tiene serios problemas para satisfacer los objetivos básicos de sus sistemas de seguridad social. Sólo tres de los diecisiete países relevados ofrecen protección efectiva a más de dos tercios de su población de adultos mayores, mientras que diez de los países de la región protegen a menos de un cuarto de esa población.

El problema se origina en la etapa activa del sistema, ya que la altísima incidencia de la informalidad (entendida esta como la falta de acceso a los programas básicos de protección social contributiva por parte de los trabajadores) resulta en un muy bajo acceso a los beneficios previsionales para los adultos mayores. Sólo un pequeño grupo de países tiene en funcionamiento esquemas de tipo no contributivos que, reconociendo esta realidad, intentan ofrecer protección a los ancianos por otros medios. Entre estos, cabe mencionar el caso de Brasil, con un esquema contributivo pero sumamente flexible, y Chile y Bolivia, que ofrecen programas no contributivos con una magnitud significativa. Por supuesto, es importante asegurar la sostenibilidad financiera de estos programas, un tema que no ha sido objeto de este documento pero que deberá considerarse con atención al momento de proponer soluciones de fondo a los problemas planteados.

Los datos presentados muestran que los problemas de cobertura trascienden al debate sobre la gestión pública o privada de los sistemas. En ocho de los países analizados existían sistemas previsionales "reformados", con capitalización en cuentas individuales y gestión privada, mientras que en los restantes se mantenía la gestión estatal, en ocasiones en el marco de un esquema con capitalización parcial y en otros con esquemas de reparto o incluso con fuertes subsidios. La baja cobertura en general, con inequidades por nivel de ingresos, sector de la economía y área de residencia se repite en casi todos los países, indicando la existencia de problemas estructurales en los mercados de trabajo y en el diseño de los sistemas previsionales que deben ser revisados.

La medición de la cobertura previsional y sus determinantes presentada en este documento es un primer paso en un programa analítico que pretende contribuir al debate de estos problemas y la búsqueda de soluciones. El trabajo aquí iniciado continuará avanzando, con la preparación de una base de datos que incluya los indicadores presentados a lo largo del tiempo y en la profundización de su análisis, por medio de herramientas más sofisticadas que los simples cruces de variables presentados aquí.

6. Referencias

Arenas de Mesa Alberto y Hernández Sánchez, Héctor (2001) "Análisis, evolución y propuestas de ampliación de la cobertura del sistema civil de pensiones en Chile" en *Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile***.** Oficina Internacional del Trabajo, Santiago de Chile

Arza, Camila y Cruces, Guillermo (2003) "Social Protection in Paraguay: Pension Coverage and Social Vulnerability". Mimeo. The World Bank, Washington

Banco Mundial (2004) Peru: Restoring the Multiple Pillars of Old Age Income Security. Washington.

MPS (2004) Informe de Previdencia Social Vol. 16 número 5. Ministerio de Previdencia Social, Brasilia.

Banco Mundial (1994) Envejecimiento sin Crisis. Washington

Banco Mundial (2005b) Ecuador: Policy options for the Social Insurance system. En preparación, Washington.

Bertranou, Fabio; Grushka, Carlos y Rofman, Rafael (2001a) "La Política Previsional en Argentina a comienzos del siglo XXI". Presentado en las VI Jornadas Argentinas de Población. AEPA, Neuquén

Bertranou, Fabio; Grushka, Carlos y Rofman, Rafael (2001b) "La previsión social en la Argentina: una mirada integral de sus instituciones, las políticas públicas y sus desafíos". En Informe de Tercera Edad en la Argentina, Secretaría de la Tercera Edad y Acción Social, Buenos Aires

Bertranou, Fabio; Grushka, Carlos y Rofman, Rafael (2003) "De la reforma a la crisis: El Sistema de Pensiones de la Argentina". En Revista Internacional de Seguridad Social, AISS, Ginebra

Bucheli, Marisa (2004) "La cobertura de la Seguridad Social en el Empleo, 1991-2002" en Protección Social y Mercado Laboral, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago

Gasparini, Leonardo (2004) "América Latina: Estudio de la protección social y el empleo sobre la base de encuestas de hogares" en Protección Social y Mercado Laboral, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago

Gill, Indermint, Packard, Truman y Yermo, Juan (2004) Keeping the Promise of Social Security in Latin America. The World Bank, Washington

Grushka, Carlos (2001) La cobertura previsional en Argentina a fines del Siglo XX. En Socialis, Número 4. Rosario, Argentina

Holzmann, Robert (2005) Perspectivas y Tendencias internacionales en las reformas a los sistemas de pensiones. En Avances, experiencia internacional y retos de los sistemas de ahorro para el retiro. CONSAR, México (en preparación)

Isuani, Aldo (1979) The State and social security policies towards labor: Theoretical elements and the Argentine Case, 1900-1925. Tesis Doctoral, University of Pittsburgh

Mesa Lago, Carmelo (2001) "La cobertura de pensiones de seguridad social en América Latina. Antes y después de la reforma previsional". En Socialis, número 4. Rosario, Argentina

MPS (2004) Informe de Previdencia Social Vol. 16 número 5. Ministerio de Previdencia Social, Brasilia.

OIT (2000) World Labor Report. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra

OIT (2001) Social Security: A new consensus. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra

Packard, Truman (2002) "Are there positive incentives from privatizing social security? A panel analysis of pension reform in Latin America" Journal of Pensions Economics and Finance, Vol 1, No. 2

Paz, Jorge (2004) "Argentina: Dinámica de la protección social y el mercado laboral, 1995-2002" en Protección Social y Mercado Laboral, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago

Secretaría de Seguridad Social (2002) Libro Blanco de la Seguridad Social. MTESS, Buenos Aires

SAFJP (2005) El régimen de capitalización a diez años de la reforma. Superintendencia de AFJP, Buenos Aires.