

PARTE IV

COBERTURA

PRIMER EXPOSITOR: SR. ANDRAS UTHOFF⁹

Quiero agradecer a la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones, a la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, a la Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones del Perú y a las autoridades del Perú su invitación.

A diferencia del Banco Mundial, la CEPAL no es una institución que tenga una unidad dedicada a los temas de previsión social y de reforma de los sistemas de pensiones. No obstante, en los años noventa tuvimos la suerte de contar con recursos “extrapresupuestarios”, primero con aportaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y luego del Gobierno de Alemania, que nos permitieron realizar una serie de diagnósticos y estudios sobre las perspectivas de reforma, además de un trabajo pionero realizado por Augusto Iglesias y que nos lanzó también al escenario de la reforma chilena.

La verdad es que empezamos a trabajar en ese entonces con varios colegas que hoy en día son autoridades en el sector financiero de Chile –Nicolás Eyzaguirre, actual Ministro de Hacienda, y Carlos Massad, Presidente del Banco Central–, en un intento por determinar si una reforma como la realizada en Chile aumentaba el ahorro nacional y la inversión, tema que sigue pendiente y que no vamos a discutir en esta ocasión pero que fue el primero considerado por la CEPAL, porque indudablemente es de gran interés para América Latina.

Sin embargo, como consecuencia de los estudios que realizamos, se identificaron cuatro temas relevantes y ahora vemos con mucha satisfacción que son precisamente los que a ustedes también preocupan como actores que son del sistema de capitalización.

⁹ Ingeniero comercial de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile, Doctor en Economía y maestría en Economía de la Universidad de California, Berkeley. En la actualidad es funcionario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en la cual se desempeña como Coordinador de la Unidad de Estudios Especiales de la Secretaría Ejecutiva.

El primero, al que no se ha dedicado una sesión en este seminario y al que me voy a referir hacia el final, es el de las responsabilidades fiscales que supone una reforma. El segundo se refiere a la inversión, al tipo de cartera que financia y si efectivamente tiene un impacto en el desarrollo, tema al cual este seminario dedicará mañana un panel.

Otra preocupación está dada por el costo administrativo. Ya se ha hablado algo de esto en términos de traspasos de afiliados entre administradoras y las consecuencias que tiene para los gastos administrativos. También tendremos una sesión sobre este asunto.

El cuarto tema es, precisamente, éste, el de la cobertura (saber si el tránsito hacia un sistema de capitalización individual incrementa o no la cobertura) y, muy vinculado a esto, las responsabilidades fiscales derivadas de la reforma y de los intentos de ampliación de la cobertura. Esta es la cuestión en la que me centraré ahora.

El desarrollo de un sistema de capitalización individual tiene importantes efectos fiscales, en el sentido de que se abandona un sistema de reparto y se comienza a adoptar un sistema de capitalización individual, por lo que hay que hacerse cargo de una serie de pasivos contingentes. Tal y como explicara Robert Palacios, ello tiene importantes consecuencias, que se derivan de la manera en que el fisco financia esas responsabilidades y que, a la postre, incide en lo que puedan hacer las AFP con el dinero de los trabajadores.

Querría dividir mi presentación en una reflexión inicial y dos partes. En la primera, voy a referirme a algunos hechos que se han dado en América Latina y qué están afectando la cobertura. En segundo lugar, quisiera referirme a las razones por las que no tenemos una propuesta sobre cómo ampliar la cobertura y sugerir dos líneas de acción. Una de ellas, que tal vez no tenga mucha relevancia en esta reunión, pero que sí es importante, es la que consiste en dar transparencia al pilar básico con el que se puede incrementar la cobertura, a través de mecanismos solidarios; la segunda, consiste en cómo ampliarla a partir del pilar de la capitalización propiamente dicha.

Antes de presentar los hechos, permítanme hacer una reflexión, como lo ha hecho la mayoría de los autores.

Robert Palacios ha manifestado que la gran reforma que había detrás de los sistemas de capitalización consistía en que ahora se avanzaba hacia sistemas de capitalización con administración privada y participación individual. Efectivamente, ello es así, pero considero que la gran transformación en términos de cobertura y en cuanto los dilemas que tienen las autoridades que están al frente de estos procesos es que, al adoptar el sistema de capitalización, administración privada y participación individual, lo que se hace es aplicar un principio de la seguridad social: el principio de equivalencia, en el nivel de cada contrato individual.

Ello significa que hoy en día lo que se considera justo es que un individuo reciba los fondos aportados más su capitalización menos los costos de administración; así se determinan las prestaciones que se le pagan. Se avanza hacia un contrato individual que, en la jerga técnica, llamamos “de cotizaciones definidas” y que otorga prestaciones a través de la compra de un seguro de renta vitalicia o a través de un retiro programado.

Ahora bien, al hacer eso, al circunscribir el principio de equivalencia al nivel de cada contrato individual, se plantea un conflicto con otros de los principios de la seguridad social que mucha gente valoraba en los sistemas antiguos de prestación definida: el principio de solidaridad y la posibilidad de que en un sistema de reparto existieran subsidios cruzados entre afiliados y también otros otorgados por el gobierno.

Ése es el gran dilema, el gran punto que es importante debatir en relación con la cobertura: el conflicto que se va a plantear al avanzar hacia los sistemas de capitalización individual, entre el principio de equivalencia, que rige lo que es justo en el pilar de capitalización, y el principio de solidaridad, que idealmente debería darse para incrementar la cobertura del resto de las personas, que tienen poca o ninguna capacidad de ahorro o que no ahorran en absoluto.

Esta es la reflexión que he querido transmitir.

Hechos comprobados

En cuanto a los hechos comprobados, creo que es bueno recordar que la baja cobertura, la falta de equidad en términos de acceso y los problemas de eficiencia, no son algo nuevo. Son temas que hoy estamos analizando, por cuanto a ustedes les preocupan como gestores que son del pilar de capitalización, pero que han sido muy comunes en América Latina y que responden a características propias de la región. El insuficiente grado de cobertura no es un problema nuevo, pero tampoco es uno que se vaya a resolver mediante la capitalización. Esto es bueno recordarlo.

Sin embargo, conviene analizarlo en relación con el reto que supone la transición demográfica y los derechos ciudadanos. Es decir, teniendo en cuenta de que en la mayoría de los países de la región la población está envejeciendo; dentro de algunos años, los gobiernos se van a enfrentar a la situación en que mucha gente llegará a la tercera edad y, por alguna circunstancia, o participó con buenos resultados en el sistema de capitalización y tiene una buena pensión, o ha quedado excluida del sistema, ya sea por motivos de pobreza, ya sea por otras razones; de ésta última el Estado se tendrá que hacer cargo de alguna forma.

Esta situación se vio agravada en la década de 1990 por una globalización que se ha manifestado con una gran volatilidad financiera y con una incertidumbre económica. Lo que se dice en la CEPAL es que, desde el punto de vista económico, el proceso de globalización produjo una serie de vulnerabilidades y que nos ha tenido transitando en una suerte de “montaña rusa”: cuando logramos atraer recursos a la región, crece el producto, crece el gasto, crece la economía, pero cuando estos recursos se van, todo decrece.

Por otra parte, como hemos tenido en la región tres o cuatro crisis y ahora estamos atravesando una muy prolongada, a partir de la crisis de Argentina (de hecho, la CEPAL habla de media década perdida, en el sentido de que hemos tenido transferencias netas hacia el exterior), el crecimiento no ha sido suficiente y no estamos generando empleos.

Nada de eso se relaciona directamente con los sistemas de pensiones, pero claramente está influyendo en el mercado del trabajo y en la posibilidad de que los trabajadores participen en estos sistemas a través de su particular inserción laboral.

Quisiera también recordar que la cobertura obedece a ciertos factores de largo plazo (véase el gráfico 1). Por ejemplo, si se establece una relación entre la cobertura que tienen ciertos países, de acuerdo a datos de la Organización Internacional del Trabajo, y el producto per cápita de esos países, se observa una tendencia casi lineal, lo que significa que los países menos desarrollados tienen una cobertura relativamente baja y los más desarrollados tienen mejor cobertura.

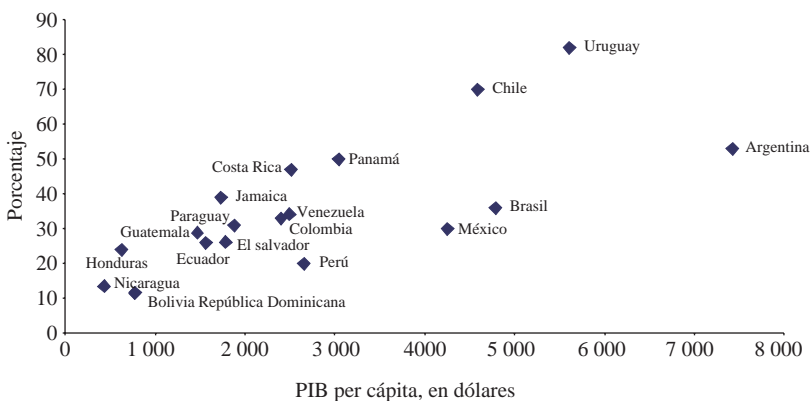
El dilema que se plantea es: ¿Qué sistema conviene mantener? ¿Cuál es el que verdaderamente satisface las necesidades de los países de la región?

La explicación es que en cada uno de estos países existe un determinado grado de precariedad de sus mercados de trabajo que permite una mayor o una menor cobertura. Entonces, la pregunta que debemos hacernos es: ¿Diseñamos un sistema aparentemente bueno y lo mantenemos esperando que el mercado de trabajo se desarrolle (formalice) o ajustamos el sistema para adaptarlo al mercado de trabajo? Éstas son preguntas de enorme significación.

Todo esto forma parte de una discusión que hemos mantenido en algunos seminarios. Algunos opinan que lo que hay que preservar es el modelo de capitalización individual y esperar a que prácticamente todo el mercado de trabajo se formalice, porque cuando se formaliza aumenta la cobertura. Pero, por lo que hemos visto, esto no está ocurriendo a la velocidad que quisiéramos, lo que nos lleva a preguntarnos qué más se puede hacer para mejorar la cobertura.

Gráfico 1

LA COBERTURA EN LA REGIÓN ES LIMITADA Y DEPENDE DE FACTORES DE LARGO PLAZO (PIB)



Aquí resalta la importancia que reviste el sector informal, ya que las tasas de afiliación en los sistemas de seguridad social de los asalariados formales e informales son muy distintas. (Véase el cuadro 1).

Con respecto a la tesis de la espera, yo difiero un poco del optimismo con que Robert Palacios aborda la solución. En términos de teoría económica, él supone que las opciones tecnológicas son muchas y representan un conjunto continuo, de modo que pequeñas variaciones de los precios relativos mejoran el empleo formal. En la CEPAL, no estamos absolutamente de acuerdo con esto, porque creemos que hay una estructura productiva muy heterogénea, donde predominan las proporciones fijas de factores, son escasas las opciones tecnológicas que han de seleccionarse, hay dificultades de acceso a muchos mercados, economías de escala y mercados de distintos tamaños, que son finalmente los que determinan cuáles son los sectores que crecen y cuáles los que no. A la postre, el crecimiento del mercado de trabajo formal no se garantiza por el hecho de que se reduzcan los salarios en términos relativos.

En consecuencia, yo no soy tan optimista como él y pienso que el sector informal seguirá siendo importante en América Latina por un buen tiempo.

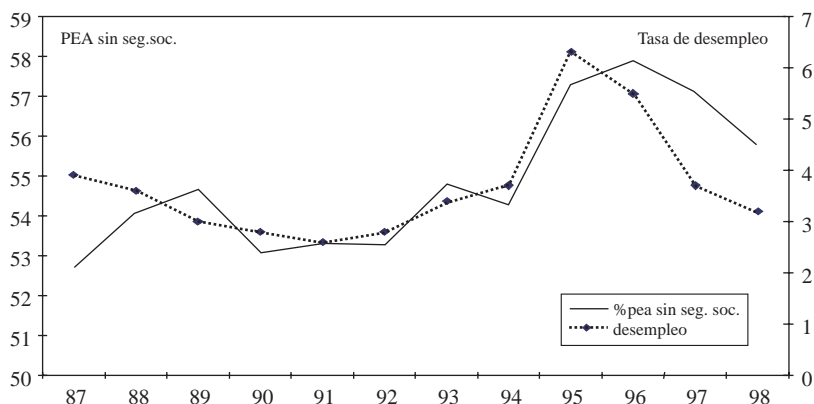
Igualmente, se debe analizar lo que ocurre con el desempleo y la población no cubierta. (Véase el gráfico 2). Esto se ilustra con el caso de México durante la crisis, donde se observa al respecto una relación bien estrecha. Podrían encontrarse otros ejemplos. En la medida en que el desempleo se extienda en nuestras sociedades y no tengamos seguros de desempleo para proteger a los trabajadores que les permitan seguir afiliándose en el sistema, se van a producir bajas en la densidad de cotización a los sistemas de pensiones.

Cuadro 1

ASALARIADOS QUE COTIZAN EN LA SEGURIDAD SOCIAL COMO
PORCENTAJE DEL TOTAL EN CADA SECTOR, 1998

	Formal	Informal	Total
Argentina	81.3	20.2	57.5
Brasil	81.1	34.5	66.8
Chile	86.0	51.0	77.4
Colombia	80.0	35.5	67.1
Costa Rica	86.6	50.3	74.3
Ecuador	65.5	16.2	46.6
México	73.9	8.2	56.2
Perú	56.8	14.3	42.6
Uruguay	87.2	57.9	79.4
Venezuela	61.2	8.6	47.3

Gráfico 2

MÉXICO: POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA
SIN SEGURIDAD SOCIAL Y TASA DE DESEMPLEO*¿Qué ocurre frente a estos dos hechos en América Latina?*

En primer lugar, observamos que, debido a los cambios estructurales y al ciclo económico de los años noventa (véase el gráfico 3), las tasas de desempleo han aumentado (véase el gráfico 4), de un promedio del 5.5 por ciento al comienzo de la década a cerca de un 8.5 por ciento hacia comienzos del milenio; un aumento de 3 puntos porcentuales de la población económicamente activa. Esto representa un incremento significativo y nada garantiza que esta franja de la población pueda participar en los sistemas de capitalización.

En el caso de los trabajadores ocupados, lo que observamos es que, según estimaciones, tanto de la OIT como de la CEPAL, y para el promedio regional, al menos 7 de cada 10 empleos creados en la década de 1990 corresponden al sector informal. (Véase el gráfico 5).

En consecuencia, estamos pidiendo a un sistema de capitalización que amplíe o mantenga la cobertura, mientras las economías se están adaptando a un proceso de globalización que supone enormes cambios estructurales en el mercado de trabajo. Y sólo me estoy refiriendo a un aumento de la tasa de desempleo y de la informalidad.

¿Qué significa esto?

En los antecedentes conocidos sobre lo ocurrido en Chile en torno a 1998, vemos que la afiliación en el sistema de las AFP depende claramente de la inserción laboral y del nivel de ingresos. Esto se aprecia al examinar la pirámide poblacional estratificada por hogares indigentes, hogares pobres no indigentes y hogares no pobres (véase el

Gráfico 3

MOVIMIENTOS PROCÍCLICOS DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS

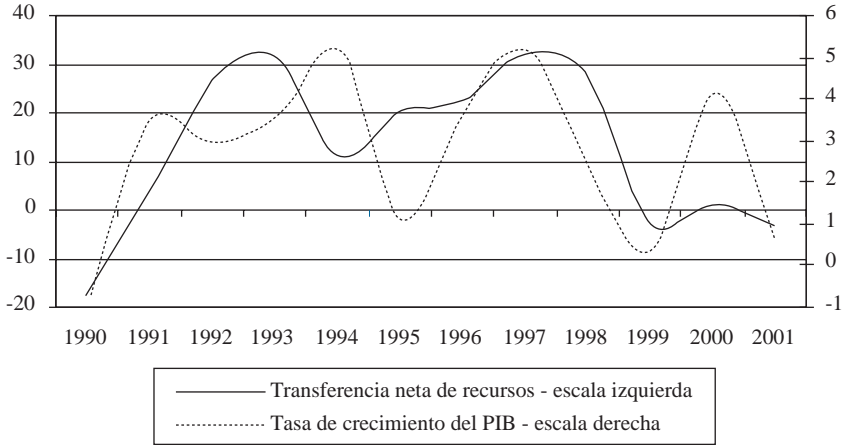


Gráfico 4

AMÉRICA LATINA: TASA DE DESEMPLEO ABIERTO URBANO

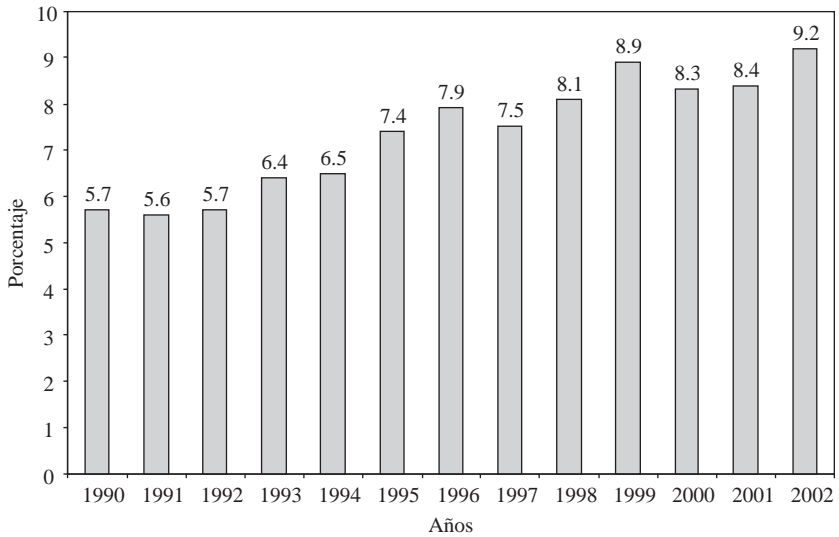


Gráfico 5

AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA DEL EMPLEO NO AGRÍCOLA, 1990-2000

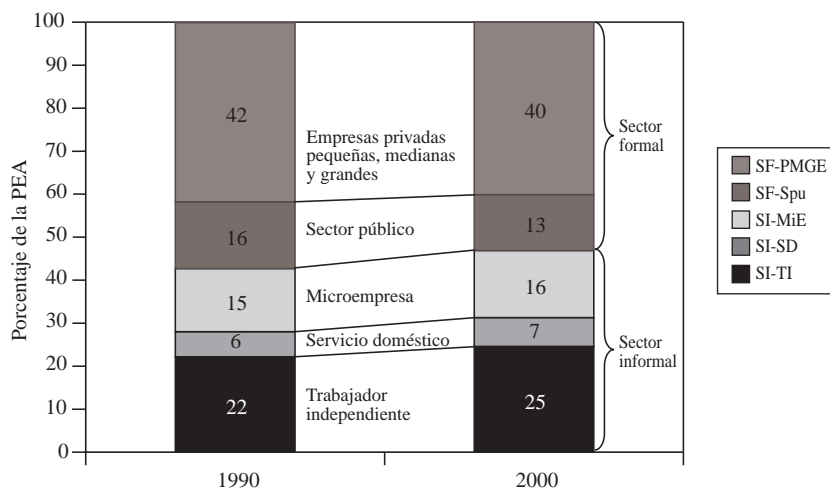


gráfico 6). Se observa ahí que la mayor parte de la cobertura se concentra en las pirámides correspondientes a las familias no pobres, y mucho menos en las indigentes y pobres no indigentes.

En consecuencia, en un sistema de capitalización en el que las posibilidades de participación o de acceso dependen de la capacidad de ahorro y de tener un empleo estable, se reproduce en cierta medida la situación existente en el mercado del trabajo y las inequidades propias de estos mercados. En vista de esto, si se desea brindar protección a la población, independientemente de su inserción laboral, es evidente que hay que romper con este mecanismo; porque, de lo contrario, sencillamente se reproducen las desigualdades del mercado del trabajo.

Específicamente, quiero referirme a una tesis, que tuve la suerte de revisar, de un alumno de ingeniería industrial de la Universidad de Chile que analiza la afiliación en el sistema de quienes tienen libertad de elección en Chile. Una de las conclusiones de esta tesis es que, entre los trabajadores independientes y los trabajadores dependientes sin contrato, que no están afiliados a otro sistema y que tienen ingresos, es decir, que están en condiciones de afiliarse, uno de cada cuatro se afilia, lo que equivale a un 24 o 25 por ciento y este porcentaje ha ido disminuyendo en el caso de los dependientes sin contrato. (Véase el cuadro 2.)

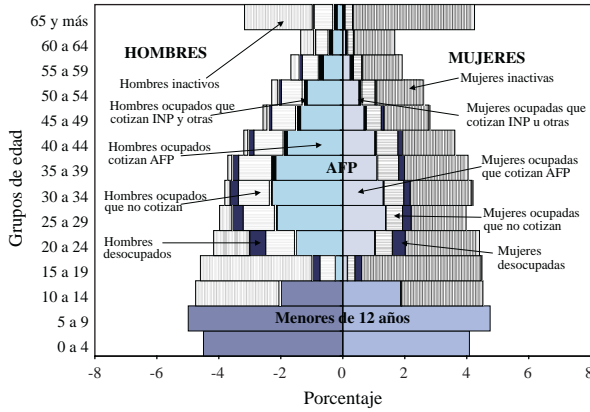
Claramente, la situación de crisis que ha afectado a Chile empieza a influir en la cobertura de los trabajadores que voluntariamente podrían cotizar, pero que en general no lo hacen. La pregunta que se plantea entonces es: ¿por qué no lo hacen?

El argumento en el que se sustenta la tesis es que a quienes no cotizan les preocupa que la rentabilidad sea muy inestable y, en consecuencia, no haya seguridad de que el sistema los vaya a favorecer en términos de prestaciones futuras.

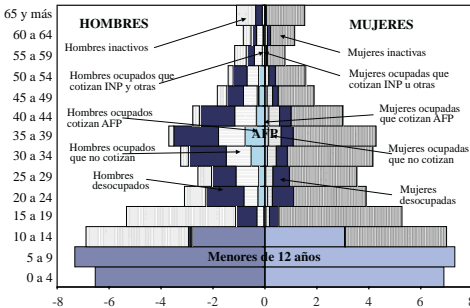
Gráfico 6

COBERTURA DE LA POBLACIÓN SEGÚN EL GRADO DE POBREZA

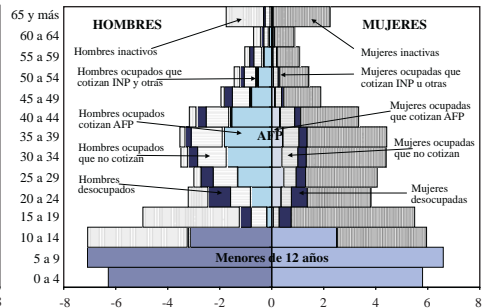
Chile, 1998: Población total



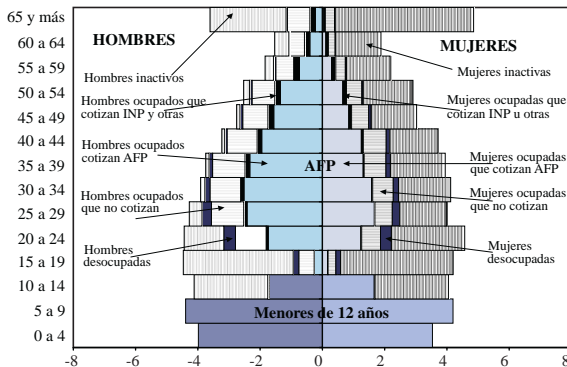
Indigentes (5.6%)
(porcentaje de personas)



Pobres no indigentes (16.0%)
(porcentaje de personas)



No pobres (78.4%)
(porcentaje de personas)



Cuadro 2
 PORCENTAJE DE AFILIACIÓN Y DE COTIZANTES
 EN EL SISTEMA DE AFP

Año	Porcentaje de afiliación		Porcentaje de cotizantes		Porcentaje de cotizantes afiliados	
	Independientes	Dependientes sin contrato	Independientes	Dependientes sin contrato	Independientes	Dependientes sin contrato
94	35	40	24	26	69	65
96	38	39	23	22	62	57
98	44	45	24	20	54	43

Nota: No afiliados a otros sistemas ni ingreso de trabajo nulo.

También tienen desconfianza en el sistema y prefieren invertir por cuenta propia; por ejemplo, comprarse un taxi o una casa o hacer otro tipo de inversiones. Al respecto, les preocupan los elevados costos, la falta de liquidez del ahorro del que no van a poder disponer en un caso de emergencia y los mecanismos de afiliación y depósito. Es mucha la gente que no se encuentra en condiciones de hacer los aportes necesarios al sistema y prefiere, entonces, un plan que, además de previsión, les ofrezca un seguro de vida o de salud.

Éstos son algunos de los elementos que influyen en las decisiones individuales y que se destacan en ese trabajo. ¿Qué hacer ante esta situación? Los responsables de la adopción de políticas se quedan simplemente pasmados y se preguntan qué es más conveniente: ajustar el sistema a lo que está pasando en el mercado de trabajo o esperar a que el mercado de trabajo se ajuste a un sistema que se mantiene sin modificaciones.

Este tema, en torno al cual se nos ha invitado a debatir, es muy complejo.

En primer lugar, se podría pensar en soluciones extremas, entre otras la de consolidar el acceso a pensiones universales, porque, de lo contrario, a la larga el Estado igualmente va a tener que hacerse cargo de mucha gente que no estará cubierta cuando llegue a la tercera edad. Entonces, ¿por qué no hacerlo desde ya? ¿Por qué no partir de un pilar universal, como el creado en Nueva Zelanda, y dejar como complemento un sistema de ahorro voluntario? Una alternativa así es radicalmente opuesta a la que está implícita en el sistema obligatorio de las AFP.

Otra alternativa es tener en cuenta que existe un sistema de capitalización del que mucha gente queda al margen y preguntarse: ¿por qué no hacer las previsiones financieras de antemano para poder hacer frente luego a las demandas con cargo a recursos fiscales que surgirán cuando madure el sistema? Ése es el dilema que se plantea a las autoridades públicas que trabajan en esta área.

¿Qué significa ampliar la cobertura en términos de financiación?

Precisamente, y por lo que acabo de decir, es importante determinar muy claramente los mecanismos de ahorro y distribución que se desean incorporar al sistema de pensiones. No me refiero ya a un pilar de capitalización, sino a un sistema de pensiones.

Si mi interés es garantizar el acceso de todos a prestaciones previsionales, tengo que fomentar el ahorro de quienes están en condiciones de ahorrar, exactamente lo que estamos analizando ahora, pero también tengo que crear mecanismos de solidaridad que beneficien a quienes no están en condiciones de ahorrar por algún motivo. Se trata de dos funciones distintas: una función de ahorro propiamente dicho y una función de distribución de los ahorros de otros para transferirlos a quienes los necesitan.

Si bien hay argumentos de miopía y de seguridad ante los riesgos que llevan a que la financiación deba organizarse en torno a la previsión social, el debate económico en torno a esos mismos argumentos no está concluido y permite múltiples soluciones.

¿Cuáles son las líneas de acción que, en mi opinión, han de adoptarse?

En primer término, considero que, además del pilar de capitalización, la mayoría de los países va a tener que mejorar la gestión y el diseño de todos los aspectos del sistema a los que nos hemos referido, dando transparencia a la función distributiva o pilar básico. Esto debiera facilitar el acceso a quienes no tienen capacidad para afiliarse, y también a quienes hicieron el esfuerzo de incorporarse, pero que finalmente perdieron la posibilidad de recibir una pensión.

En el caso chileno, el primer régimen se conoce como “pensiones asistenciales” y el segundo, como “pensiones mínimas”. Habrá que fortalecer y dar transparencia a este pilar, pero sin restar incentivos para participar en los pilares contributivos (de capitalización), mejorando la cultura previsional en general y haciendo frente a los efectos de la baja densidad de cotización que se está produciendo en la región según las proyecciones de algunos expertos, incluso en Chile. De acuerdo a estos expertos, un alto porcentaje de los trabajadores va a reunir los requisitos para percibir una pensión al llegar a la tercera edad, pero sólo una pensión mínima.

Cuatro posibles líneas de acción

1. Transparencia de la función distributiva del sistema (pilar básico)

En lo que respecta a la transparencia de la función distributiva del sistema de pilar básico, considero imprescindible analizar si se va a incorporar un elemento de solidaridad en el sistema de pensiones, con qué financiación y con qué fines, y qué relación va a tener con el pilar de capitalización. Esto es muy relevante.

¿Cómo se financian las prestaciones no contributivas?

En los sistemas basados en principios de equivalencia individual, su naturaleza impide subsidios cruzados entre afiliados y requieren del diseño de un pilar distributivo para identificar la fuente de impuestos generales que financie los mecanismos de solidaridad con quienes tienen nula o insuficiente capacidad de ahorro. Si alguien tiene derecho a recibir un subsidio, éste tiene que provenir de impuestos generales. Habrá que identificar la base del impuesto, así como quiénes y bajo qué condiciones tienen derechos a prestaciones no contributivas, y qué relación guardan éstos con los esfuerzos contributivos, de modo de no desincentivar el ahorro.

¿Qué prestaciones se van a garantizar?

Si se van a ofrecer garantías por indigencia o por insuficiente capacidad de ahorro, es importante explicitar el tipo de prestaciones y las responsabilidades fiscales que suponen. Esto significa que hay que adoptar normas sobre financiación y diseñar este pilar sin crear incentivos perversos o incentivos negativos, por los cuales muchos posibles afiliados terminen evadiendo el sistema de capitalización para quedarse en el pilar básico.

Las prestaciones no contributivas y su capacidad de ajuste constituyen otro tema que está latente, que se plantea periódicamente y que tal vez a ustedes, como actores del sistema de AFP, no les interese; pero, en la medida en que se vaya diseñando un pilar básico, va a influir en lo que ocurra con el pilar de capitalización.

2. *Mejora de los incentivos para la participación en los sistemas*

Los incentivos para mejorar la participación en el sistema de capitalización de quienes tienen la opción de no hacerlo son fundamentales a fin de aumentar la cobertura. Por un lado, se indicaba en la tesis que mencioné que es necesario hacer muy expedita la forma de acceder al sistema. En la sesión anterior, se ha hablado de internet y del uso de tarjetas de crédito, pero, en realidad, hay muchos trabajadores informales e independientes que no tienen acceso a Internet, ni tarjetas de crédito y, por lo tanto, hay que buscar otros mecanismos, hay que ser imaginativos para facilitar el acceso a quienes están prácticamente en condiciones de empezar a aportar, pero que viven en un contexto de informalidad sin acceso al sistema financiero ni a la informática. Puede pensarse en oficinas de correos o en almacenes.

También es necesario superar la desconfianza de los afiliados potenciales, en cuanto a la transparencia, en el control de los riesgos financieros y en su real incorporación a un sistema de protección social. Esto se puede lograr traspasando a los afiliados parte del control de la gestión financiera de sus aportes al sistema, a través de opciones entre múltiples fondos. También se puede vincular la afiliación a un concepto

más amplio de protección que incluya prestaciones de salud, seguros de sobrevivientes y acceso a líneas de crédito que constituyan necesidades de los potenciales afiliados. Por ejemplo, se pueden crear mecanismos de fiscalización que exijan la afiliación a una AFP a toda persona que solicite créditos. Se trata, entonces, de dar mayor transparencia a los procesos administrativos y a la gestión financiera, de modo que el afiliado sienta que está controlando su protección social, dentro de un sistema aceptado por la sociedad.

También se podrían crear fondos de garantía. Se trata de un tema muy sensible y ésta es una simple propuesta, que no sé si será buena o no, porque los fondos deben servir sólo para fines previsionales. Pero, como la mayoría de la gente tiene problemas de falta de liquidez a lo largo de su ciclo de vida activa, habría que ver en qué medida o bajo qué condiciones estos fondos podrían utilizarse como garantía para cubrir otras necesidades de las familias y para dar un incentivo a los que no abandonan el sistema, permitiendo que, una vez acumulado un monto significativo, parte de éste pueda ser utilizado como colateral.

3. *Comportamiento ante los efectos de la densidad de cotización*

En cuanto a la densidad de cotización en los sistemas de capitalización, sería muy importante para el sistema cualquier avance que se hiciera en materia de subsidios o seguros de desempleo, que permitiera al trabajador seguir cotizando, aunque hubiera quedado sin trabajo formal.

Otro aspecto que conviene tener en cuenta es la adaptación de las recaudaciones a las marcadas variaciones de la demanda de trabajo a lo largo del año, lo que se conoce como “estacionalidad”. Por lo general, los afiliados hacen aportes mensuales, pero como hay trabajadores que sólo trabajan por temporadas, se podría establecer un sistema que recauda cotizaciones en esos períodos y no necesariamente mes a mes.

En el caso de las mujeres, se podría mejorar el sistema del cuidado de los hijos de las madres trabajadoras, para ir superando la incompatibilidad de los papeles entre el hogar y el mercado del trabajo que les afecta y les impide conseguir una estabilidad laboral. En general, las mujeres reclaman también que la mayoría de los sistemas que se han diseñado suponen una discriminación de género, en el sentido de que se les exige jubilarse antes, a pesar de tener una esperanza de vida más alta y con una densidad de cotización más baja, lo que las perjudica en lo que respecta a la pensión que perciben. Si este aspecto del sistema fuera más flexible, posiblemente se incrementaría la participación de las mujeres.

4. *Mejora de la cultura previsional*

La incorporación en la cultura y en la educación del hábito del ahorro y el concepto de previsión son tareas que ya se están realizando en muchos países y que deben seguir realizándose.

En términos de la cultura previsional, habría que dar una mayor credibilidad a los sistemas de previsión y todos los avances en este campo son positivos. Engañar al sistema, declarando una renta inferior a la efectiva, debe ser considerado como un deterioro de las pensiones de vejez. Su constatación puede hacerse mediante bases de datos cruzados, por ejemplo, entre el servicio de impuestos internos y el sistema de AFP. Igualmente en torno a este tema, convendría crear registros de trabajadores independientes, que permitan conocer bien su situación e identificar cuáles son los factores que les impiden cotizar según sus verdaderos niveles de renta.

A modo de conclusión, deseo expresar que la insuficiencia de la cobertura es un problema histórico que se arrastra desde antes de la adopción de este sistema y que concretamente deja desprotegidos a los trabajadores más pobres, a aquellos desempleados o subempleados y no ofrece incentivos a los trabajadores independientes. Los pilares diseñados a partir de la capitalización individual no mejoran, por sí solos, de manera significativa la cobertura, pero tampoco la empeoran.

Sin embargo, estos pilares dejan claro que las prestaciones que ofrecen son inciertas. Dependen de la densidad de la cotización del trabajador y ésta es el resultado, a su vez de sus condiciones de trabajo, que cada vez controla menos. Depende, además, de la rentabilidad neta, que, con la excepción de optar entre fondos múltiples, tampoco ofrece alguna sensación de control por parte del trabajador. En consecuencia, el trabajador se siente desprotegido al tener que asumir, tanto el riesgo económico como el riesgo financiero, y frente a eso, naturalmente prefiere, si tiene la oportunidad, abstenerse de afiliarse en los sistemas e invertir en instrumentos que le permitan conservar mayor liquidez.

No es de extrañar que, en el futuro, los sistemas deberán evolucionar estableciendo garantías a partir de un pilar básico o asegurando una rentabilidad mínima, como en el caso de la pensión mínima. En este caso, tenemos que tener mucho cuidado con el alcance de las responsabilidades fiscales y con el nexo entre éstas y el pilar de capitalización.

Al respecto, no debemos olvidar que cuando el costo del proceso de transición en la construcción de pilares de capitalización individual está cubierto con cargo al presupuesto fiscal, puede llegar a aumentar el déficit previsional en enormes magnitudes (en el caso de Chile, se estima en alrededor del 3 por ciento del PIB durante varios años). Si a esto le sumamos la incorporación de nuevas garantías en el sistema, la carga fiscal puede ser muy elevada. Por ello, deseo terminar resaltando las responsabilidades fiscales que subyacen en los esfuerzos encaminados a superar muchos de los problemas vinculados con la baja cobertura de nuestros sistemas previsionales. Los rasgos del proceso de envejecimiento en la región, que indican que son crecientes las proporciones de personas de la tercera edad que demandarán pensiones en las próximas décadas, contrastan con los bajos niveles de cobertura de los sistemas actuales. Ello constituye un claro indicio de que debemos seguir reformando nuestros sistemas a favor de una mayor cobertura y/o de garantías universales.

SEGUNDO EXPOSITOR: TRUMAN PACKARD¹⁰

En primer lugar, quisiera agradecer a los organizadores de este encuentro su invitación para que expusiera.

He titulado esta presentación *Cobertura de la seguridad social en América Latina: lo logrado y lo que queda por lograr*, que voy a dividir en dos partes. Primero, voy a empezar con la exposición de un análisis a nivel país, con el objetivo de intentar aislar el efecto de las reformas estructurales en los niveles de afiliación en los sistemas de pensiones.

Tal y como hemos visto en las cifras presentadas por Andras, el grado de desarrollo de un país medido por su nivel de producto ejerce una influencia en el número de cotizantes. También el efecto del ciclo y los cambios en las tasas de empleo tienen sus repercusiones.

Pero lo que pretendo hacer con este análisis es intentar aislar sólo el efecto de un cambio de un régimen de reparto a un régimen de ahorro individual, es decir, ejerciendo un control en los factores importantes, pero ajenos a las políticas de seguridad social y ahorro para el retiro por las que han optado los países.

En la segunda parte, voy a presentar un panorama muy preliminar de los resultados del análisis en el ámbito de los hogares, o sea, utilizando datos de una encuesta sobre la seguridad social y el ahorro que hicimos hace dos años en Chile y que después repetimos en el Perú en mayo de 2002.

La primera parte de la presentación es más optimista, la segunda parte lo es menos, pero están los dos lados de la moneda y creo que hay muy buenas pistas en términos de cuáles deberían ser las políticas que uno debería fomentar para ampliar la cobertura a través de incrementos en las tasas de afiliación en los sistemas formales de ingreso para el retiro.

El problema, expresado muy sencillamente, es que la mayoría de los trabajadores en Latinoamérica, como dijo Uthoff, todavía –y este es un hecho histórico– carecen de cobertura “formal”. Pongo entre comillas la palabra formal y lo hago así, porque muchas veces los especialistas en temas de pensiones o políticos en el tema de la seguridad social nos olvidamos de las cosas que la gente hace por sí misma. Muchas veces pensamos que el sistema formal organizado directamente o indirectamente por el gobierno, ya sea de reparto, ya sea de cuentas individuales, es la única fuente que la gente tiene para garantizar su bienestar en la tercera edad. Entonces, si hay una falta de cobertura, hay una falta de cobertura del sistema formal, pero pocas veces hemos intentado medir cuál sería la falta de cobertura absoluta, es decir, dónde están las carencias en los sistemas informales que también forman parte de las cosas que hacen los individuos.

¹⁰ Economista del Banco Mundial, que en la actualidad trabaja en el Departamento de Desarrollo Humano para la Región de Latinoamérica y el Caribe, es Doctor en Economía y tiene una maestría en Economía de la Universidad de Oxford.

1. Problema para el individuo

El problema de falta de cobertura tiene tres facetas. El problema para el individuo (y por implicación, para el hogar) es que los sistemas tradicionales, lo que significaba contar con los hijos, también están en crisis. O sea, sufren de los mismos cambios demográficos que afectaron tan negativamente a los sistemas de reparto. Además, los trabajadores son vulnerables a los choques adversos a sus ingresos y es cada vez más difícil soportar esos choques con sistemas tradicionales que contaban con mecanismos de cobertura conjunta, de comunidad o de hogar, ya que éstos son muy pequeños, localizados y poco eficientes. Esas pérdidas y esos choques pueden llevar a la pobreza.

2. Problema para la sociedad

Pero también existe este problema para la sociedad, es decir, que el hecho de no asegurarse contra estos choques es susceptible de tener un efecto y una externalidad negativa, pudiendo llegar a constituirse en un gran problema para la sociedad, o sea, una gran carga impositiva para la sociedad.

3. Problema para el sistema

Existe, además, un problema para el sistema del seguro social, ya sea de reparto, ya tenga un elemento de capitalización privada, porque estos sistemas funcionan mejor cuando son muchos los que se afilian. Es decir, que hay un pozo de riesgo mucho más eficiente cuanto más grande es un sistema de reparto; pero también hay economías de escala que se pueden explotar en la administración de cuentas individuales y en la inversión privada cuando exista un mayor número de cotizantes.

Así, se presentan ventajas cuando más trabajadores estén afiliados a un sistema, sea de reparto, sea de capitalización individual; si hay pocos afiliados, ambos sistemas sufren las consecuencias.

Se esperaba un incremento de la cobertura (medido como porcentaje de la fuerza de trabajo que cotiza a un sistema formal) como resultado de las reformas estructurales. Con la transición a cuentas individuales, se esperaba una mejora en los incentivos de cara al pago de cotizaciones. Los mejores incentivos esperados con estas reformas son muy importantes para mitigar la pobreza en la tercera edad, porque en un sistema de capitalización individual, como ustedes saben, una cobertura eficaz o eficiente depende de la acumulación de un ahorro importante y eso requiere una cotización regular, puesto que, a pesar de la obligación de cotizar a un sistema de reparto o a una cuenta individual, en los países en desarrollo, donde existen dos sectores, el formal y otro llamado informal, son muchas las oportunidades de que los trabajadores eludan esa obligación.

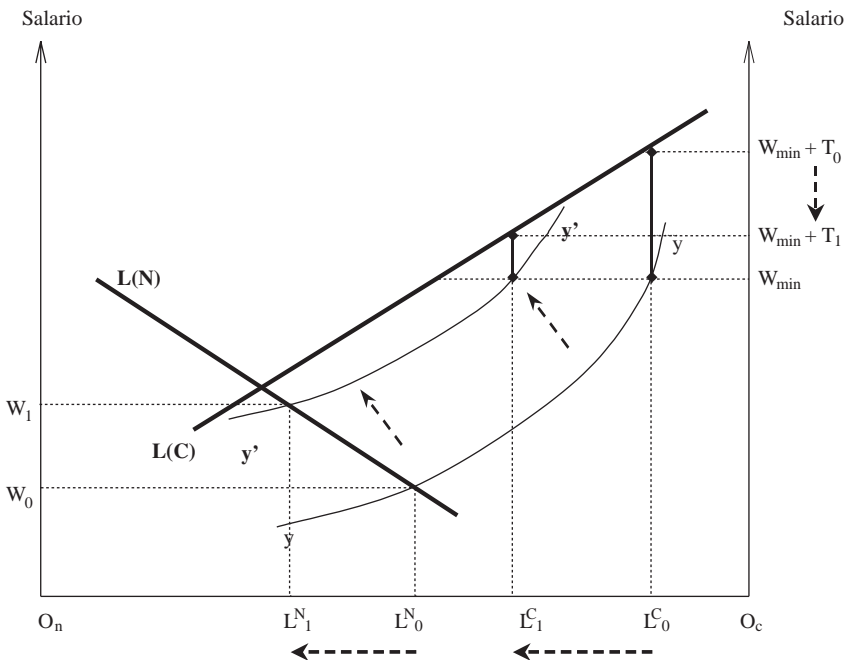
Entonces, allí donde el sector informal es grande y diverso (ofreciendo oportunidades de trabajo en muchos ámbitos), uno puede escapar y elegir si se afilia o no y podría ser el caso de un gran número de trabajadores. Es cierto que hay un número importante de trabajadores formales y que carecen de esa opción, pero hay un número quizás mas importante que sí la tiene, y es probable que este número esté creciendo (gráfico 1).

Según la teoría en que se fundamentan estas reformas, uno podría esperar un aumento del número de cotizantes al disminuir las distorsiones introducidas por los sistemas de reparto, de manera que, al bajar el impuesto percibido por estas cotizaciones a los sistemas de reparto, se pudiera esperar que la gente se sintiera dueña de sus ahorros y tuviera más incentivos para cotizar en los nuevos sistemas. No obstante, motivado principalmente por factores fiscales, se llevaron a cabo estas reformas pensando que era ésa la teoría correcta, sin elaborar o sin tener los datos que comprobaran esa hipótesis.

Entonces, la gran pregunta que nos hacíamos era si los gobiernos que realizan una reforma estructural pueden esperar que vaya a producirse un aumento en el número de trabajadores que cotizan en su sistema, si hasta ahora la única prueba que teníamos eran los estudios de simulación y un análisis muy casual de los datos estadísticos, porque no existían datos suficientes para proceder a un análisis econométrico riguroso.

Gráfico 1

IMPACTO DE LA REFORMA EN EL MERCADO LABORAL



Ésta es, en esencia, la representación gráfica de la teoría de un mercado laboral con dos sectores, elaborada por Sebastián Edwards y Alejandra Cox, para el tema de la cobertura de pensiones. A ese respecto y sin entrar en mucho detalle –para los amantes de las matemáticas, los autores tienen un documento en el que hay un número importante de cálculos de los que se puede disfrutar– en la representación gráfica, son dos, fundamentalmente, los sectores. En el sector formal, cuando se reduce el componente impuesto en el salario, se igualan los salarios entre los dos sectores y se produce un aumento en el número de trabajadores formales, o sea, de los que cotizan en el sistema de pensiones formales. Esto ocurre en la teoría.

La idea era valerse de esa teoría, extraer las hipótesis y ver qué decían los datos, puesto que, se utilizaron datos, a nivel agregado, de 18 países de la región en las dos últimas décadas, desde 1980 hasta 1999, y se tomó el ejemplo de siete países que emprendieron reformas hasta ese momento, éstos fueron: Chile, Perú, Argentina, Uruguay, Bolivia, México y El Salvador. Los no reformados lo componían otro grupo de países, muchos de los cuales ahora o cuentan con una ley o están a punto de poner en marcha un sistema de cuentas individuales, pero que en el momento del análisis aún no lo tenían: Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay y República Dominicana, Venezuela.

Cabe señalar que en el análisis que hemos realizado tuvimos que excluir a Colombia, porque hubo una inflación muy sospechosa del número de cotizantes; de repente se contó con el doble o el triple de cotizantes en el país en la serie de tiempo, cuya explicación está dada justamente en el hecho de cambiar de un régimen a otro. Sospechábamos que había una inflación en la variable dependiente, por lo cual se eliminó a Colombia de la muestra (gráfico 2).

Este es un gráfico de la variable dependiente que es, básicamente, el número de cotizantes dividido por la fuerza de trabajo en una selección de países, y donde se puede ver el desarrollo de Chile desde 1980: una caída y después un incremento pequeño. Argentina, que está representada con una raya azul, presenta una fuerte caída por las crisis por las que ha atravesado. Se puede observar el aumento acentuado en Colombia que tanta sospecha nos causó y por ello lo eliminamos de la muestra, pero el punto que ha de destacarse es que ha sido muy amplia la variación no sólo en el panel, en la selección de países, sino también en la serie de tiempo, y la idea era analizar esta variación para ver si podíamos aislar un efecto reforma (gráfico 3).

Aquí, la variable es el nuevo monto de cotización que está destinado a una cuenta individual, con lo cual la barra entera, sumando los tres colores, sería la tasa de cotización, el impuesto al trabajo, si uno quiere, incluyendo la salud. La parte roja sería la parte de ese total destinado a financiar el sistema para la vejez, la invalidez y la sobrevivencia. La parte que figura en gris sería esa acumulación o esa parte de la cotización que se está acumulando como ahorro neto de comisiones en una cuenta individual.

Gráfico 2

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE COTIZANTES EN PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA

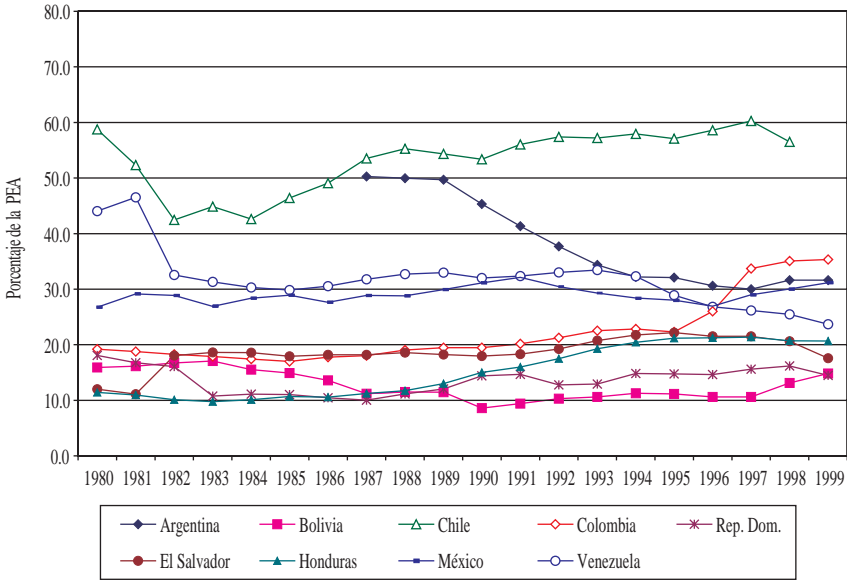
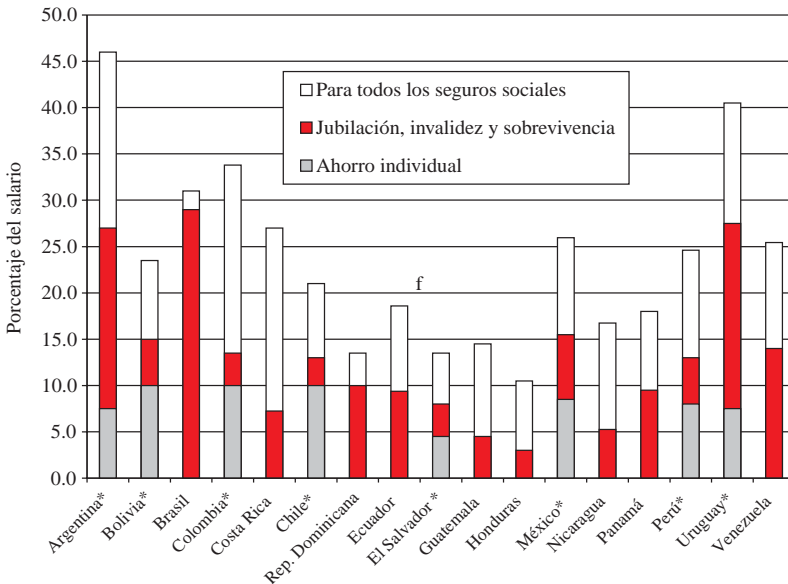


Gráfico 3

EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE COTIZACIÓN AL SEGURO SOCIAL



Cambios en la tasa de cotización

En cuanto a los cambios actuales en las tasas de cotización, ya se vio que en la teoría una reforma siempre implicaba una reducción en la tasa de cotización al sistema de pensiones, pero en la experiencia no ha sido siempre así, por cuanto sólo en Chile y en Uruguay se redujeron las tasas de cotizaciones totales. Brasil también disminuyó su tasa de cotización, pero no se realizó una reforma estructural en este país.

En el resto de los países reformados se aumentaron las cotizaciones totales, puesto que la mayoría era muy baja a raíz de los problemas de financiación que tenían esos sistemas de reparto, pero todos los que reformaron e introdujeron la cuenta individual redujeron el impuesto percibido por el trabajador, o sea, que si creemos en la teoría, el trabajador dejaba ahora de percibir esa parte como impuesto y empezaba a percibirlo como ahorro propio en su cuenta individual de retiro.

Entonces, tomando una medida de privatización vemos que Chile (51 por ciento) contaba con el sistema más privatizado, seguido de Bolivia (42 por ciento), Perú y El Salvador (33 por ciento), Colombia y México (30 por ciento), Uruguay (18.5 por ciento) y Argentina (16 por ciento), tenían los sistemas menos privatizados. A esto, se podría sumar Costa Rica, cuyo sistema es incluso menos privatizado que el de Argentina.

Estos son los resultados y, sin entrar en mucho lujo de detalles, lo que vemos son las tres especificaciones econométricas tradicionales para un análisis de panel (*pooled OLS*, *Random Effects* y *Fixed Effects*), siendo este último, el que, después de efectuar las pruebas adecuadas, sobrevivió (ver cuadro página siguiente).

Dentro de las variables de control, lo que vemos es lo esperable. Que la cobertura, medida como porcentaje de la fuerza de trabajo que cotiza, depende positivamente o está afectada positivamente por el nivel de desarrollo de un país, representado por su PIB per cápita –esa es la primera variable de control–, y también por su esperanza de vida, que es la segunda variable de control. Cambios en el nivel de desempleo, o sea, cuanto más aumentaba el desempleo, más sufría efectos negativos el porcentaje de cotizantes en la población activa (PA). También incluí como variable de control la tasa de afiliación femenina en el mercado de trabajo, que no tuvo ningún impacto.

Pero las dos variables de interés, que son las variables vinculadas con la política, son las más interesantes. La primera es la de cotización total y la IRA es esa parte que va a la cuenta individual y las dos son significativas, siendo la primera más significativa que la segunda, y cuanto mayor es el total del impuesto al sistema de seguridad social, menor es el número de cotizantes, y cuanto mayor es el porcentaje de ese impuesto destinado a una cuenta individual, mayor es el porcentaje de cotizantes de la fuerza laboral.

Ello ocurre después de controlar los efectos del desarrollo en el país, o sea, el nivel del ingreso en el país y los cambios en el ciclo económico, es decir, intentando aislar puramente el efecto reforma.

Procedo, entonces, a formular comentarios sobre algunos de los resultados. La cobertura, medida como porcentaje de cotizantes en la fuerza del trabajo, sube con los

	Pooled OLS	RE	FE
Ignppc	0.035 (0.016)**	0.124 (0.025)***	0.094 (0.033)***
lifeexpf	0.011 (0.002)***	0.009 (0.003)***	0.007 (0.003)**
δ unemp	-0.428 (0.203)**	-0.246 (0.072)***	0.263 (0.070)***
femlab	0.473 (0.144)***	-0.059 (0.265)	0.085 (0.315)
sstax	0.36 (0.107)***	-0.388 (0.217)*	-1.189 (0.355)***
ira	0.272 (0.110)**	0.057 (0.064)	0.153 (0.076)**
yr	0.012 (0.024)	-0.025 (0.009)***	-0.025 (0.008)***
yr²	0.002 (0.004)	0.004 (0.001)***	0.004 (0.001)***
yr³	-0.00009 (0.0001)	-0.0001 (0.000)***	-0.0002 (0.000)***
Años impares incluidos	sí	sí	sí
Observaciones ^a	287	287	287
Número de países ^b	18	18	18
Raíz cuadrada	0.53	0.29 (dentro)	0.31 (dentro)

aumentos producidos en la renta per cápita, es decir, que sube con el nivel de desarrollo del país. Y también esa cobertura desciende con el aumento del desempleo; tal es el efecto del ciclo.

Con lo cual, tenemos que las tasas de cotización más altas hacen bajar el porcentaje de cotizantes de la fuerza de trabajo, y cuanto más elevada es la proporción de la cotización total que va a una cuenta individual, más sube la proporción de cotizantes.

También hay que comentar, aunque este resultado sea más débil, que parece existir una curva J después de una reforma. Si uno observa los datos de Chile y de Argentina, puede percibirse una curva J, una pequeña disminución en el número de cotizantes justamente después de una reforma y luego una recuperación a través del tiempo, pero este efecto es muy leve y poco sólido.

Conclusiones

- Existe un efecto de “incentivos positivos” con la introducción de cuentas individuales.
- Los trabajadores sí responden a la reducción del impuesto percibido.
- Puede que el impacto después de la reforma no sea inmediato y eso quizás se explica por un desconocimiento inicial de las nuevas instituciones por parte de los trabajadores y de sus empleadores.
- Tampoco podemos decir que todo esté ya resuelto, porque, incluso después de la reforma, la cobertura sigue siendo muy baja y existe todavía un reto.
- También cabe subrayar que estos resultados no invalidan la opción de cuentas de ahorro virtual, o sea, se supone que la persona recupera una proporción de lo que entrega, de lo que cotiza, con lo cual, una cuenta virtual puede o no también arrojar el mismo resultado. Pero no contamos aún con datos que pongan a prueba esta hipótesis.

Ahora bien, los países donde se produjeron reformas no deben estar muy satisfechos, ya que, como muestran estos datos, las tasas de cotizantes como porcentaje de la población activa (PA), siguen siendo muy bajas y las densidades de cotizaciones que determinan el ahorro acumulado (junto con costos y rentabilidad), siguen siendo también muy bajas (gráfico 4).

Estos son datos de la Encuesta PRIESO de Chile, que reflejan la densidad de cotizaciones de los propios afiliados. Se les preguntó en qué año habían cotizado por primera vez, y desde ese entonces hasta ahora, cuántos meses habían dejado de cotizar, cualquiera fuera la razón. Lo que observamos aquí son deciles de densidad de cotización de hombres afiliados y de mujeres afiliadas (gráfico 5).

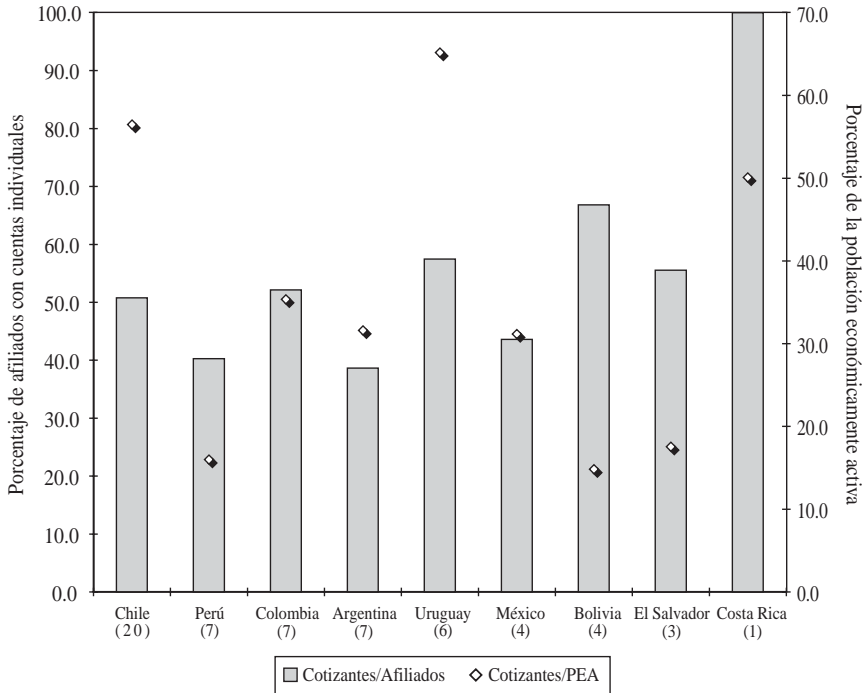
El umbral, el eje horizontal, es la densidad de cotización necesaria para tener derecho en Chile a la pensión mínima garantizada. Se tiene algo similar en Perú y también se ha colocado ese umbral, aunque no se ha aplicado aún esta garantía mínima y lo que se observa es que si el 30 por ciento de los hombres afiliados al sistema siguen cotizando a la misma “densidad” que están cotizando ahora, no van a tener derecho a la pensión mínima garantizada, y que si el 50 por ciento de mujeres afiliadas siguen cotizando a la misma densidad de cotizaciones, tampoco van a adquirir el derecho a la pensión mínima garantizada.

EPÍLOGO

Como epílogo, decir que los efectos positivos en los incentivos no constituyen una evidencia de mayor bienestar, puesto que son mayores los riesgos para el individuo con un sistema de cuentas individuales. Hay que estudiar estas elecciones de los que no están obligados a afiliarse, para saber qué es lo que están haciendo los trabajadores.

Gráfico 4

TASAS DE COTIZANTES COMO PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA



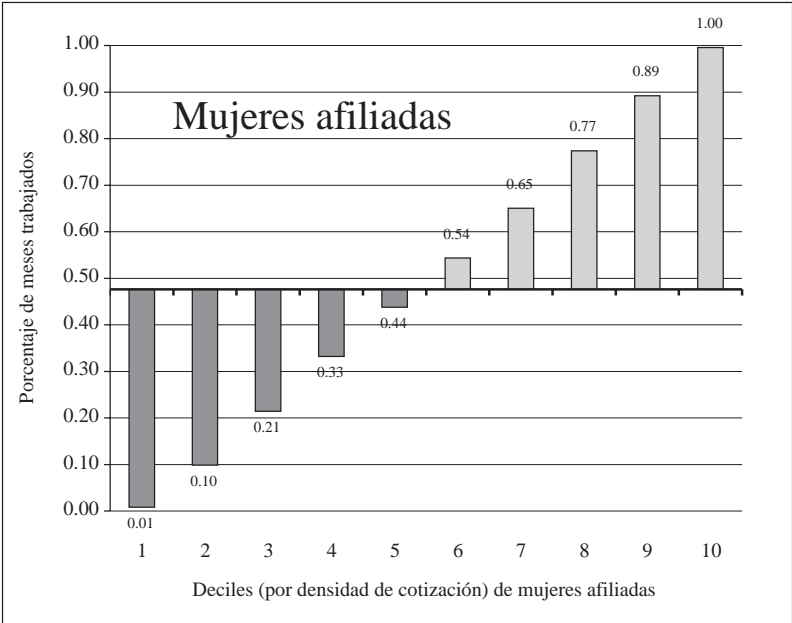
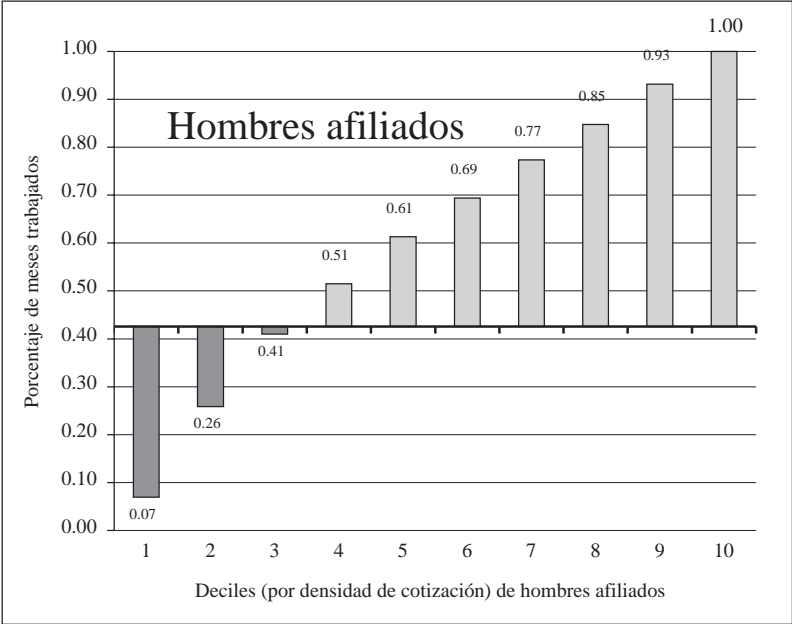
Los trabajadores autónomos representan una franja de la población muy crítica, que requiere estudios de una cierta relevancia.

Con carácter preventivo, hemos realizado un estudio especial de los trabajadores independientes en Chile, usando juegos de apuestas con dinero verdadero, o sea, ganancias verdaderas, y descubrimos que los independientes en Chile, que son más tolerantes al riesgo, son los que están cotizando al sistema de AFP. Esto sugiere que hay opciones que son consideradas como menos riesgosas.

He llevado a cabo un estudio que muestra que existen pruebas de que invertir en la educación de los hijos, en la propiedad sobre todo, en un negocio propio, son considerados como alternativas menos arriesgadas. Esto de la propiedad es muy interesante porque una persona que cruza ese umbral para tener derecho a la pensión mínima, cuanto mayor sea el valor de su casa, menos probable será que siga cotizando en el sistema de AFP. Este comportamiento de sustitución de una forma de ahorro (cuenta individual AFP) por otra (inversión en la casa propia u otro bien inmobiliario), sólo se observa en los trabajadores del decil de ingreso cinco o más, y no en los deciles de ingreso más pobres donde los economistas esperan observarlo.

Gráfico 5

DENSIDAD DE COTIZACIONES DE LOS AFILIADOS EN CHILE



Este comportamiento apunta a tres cosas importantes: en primer término, que los trabajadores de la muestra no dan indicio alguno de miopía (ahorran de manera voluntaria); en segundo término, que las cuentas individuales AFP no son los únicos instrumentos considerados por los trabajadores como posible inversión para el retiro (el hogar y la propiedad ha tenido un papel tradicional que puede ser todavía importante); y, finalmente, al optar por eludir la obligación de cotizar una vez asegurado el derecho a la pensión mínima en Chile (el “derecho”, porque no todos la van a necesitar), el trabajador afiliado está revelando una preferencia por otras formas de ahorro quizás más flexibles. Estas observaciones suscitan un cuestionamiento de que sea grande la necesidad de ahorrar privadamente. Es probable que sea importante el número de trabajadores que actualmente evada, con lo que ¿se afiliarían en los sistemas si la obligación de cotizar fuese el único elemento necesario para garantizar un ingreso suficiente, a fin de prevenir la pobreza en la tercera edad? Esta es una pregunta interesante.

TERCER EXPOSITOR: SR. LUIS BENEDESSI¹¹

Esta exposición, que trata del nivel de cobertura del sistema de capitalización en Argentina, está organizada en tres partes: una primera que muestra un conjunto de informaciones sobre el nivel de cobertura que existe en la actualidad; una segunda, que ilustra con datos sobre las principales razones que explican esa situación, y una tercera, en la que se presentan algunas propuestas y la manera de enfocar estos fenómenos desde la Superintendencia de AFJP.

Panorama global

El panorama al que vamos a referirnos es el que vemos desde la reforma del sistema previsional introducida en 1994, por la Ley N° 24.241, que da origen al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). Basta una mirada rápida a los indicadores disponibles para que sea posible concluir que existen problemas en el sistema previsional. Los elementos constitutivos de ese problema tan complejo no sorprenden a nadie, por lo menos en Argentina y, por lo que se ve, en la región, son aquellos que muestran que la evolución de la situación laboral y de la previsional, no pueden independizarse.

Existen determinantes socioeconómicos de la crisis que está viviendo particularmente el sistema previsional argentino, que se materializan en una disminución

¹¹ Contador público de la Universidad de Buenos Aires y consultor de empresas, especialista en sistemas de información para la gestión empresarial y su control, además de socio y Director del Estudio Benedossi. En la actualidad, es Gerente General de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.

importante del grado de cobertura de la población. Este es un problema específico que está enfrentando el sistema y que va a tener que enfrentar una parte importante de nuestra población constituida por las personas adultas mayores.

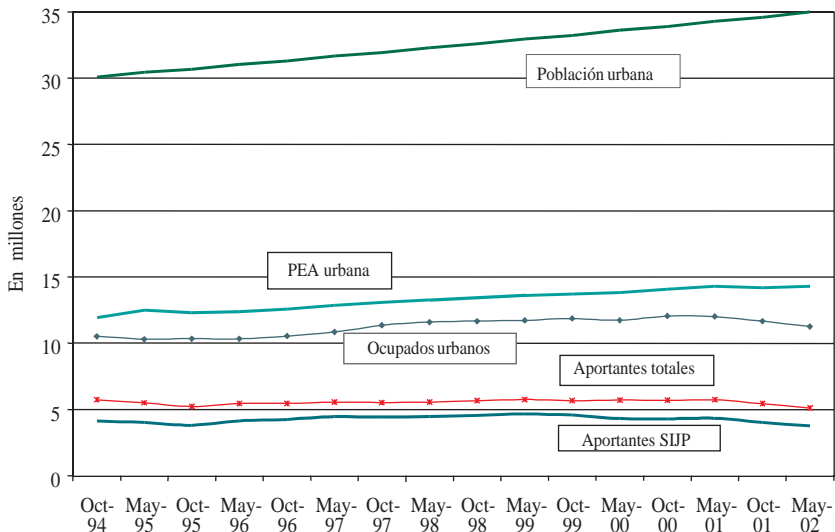
A título informativo, recordemos que el sistema previsional argentino no está plenamente integrado, por cuanto tiene un componente muy abarcador que nace con la reforma de 1994, que es el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones compuesto, a su vez, por un régimen de reparto y uno de capitalización. Existe, por otra parte, una serie de Cajas provinciales y Cajas profesionales que también tienen por objeto otorgar cobertura previsional. Esta aclaración es válida por cuanto las estadísticas en general recogen la cobertura del SIJP y se refieren más a ésta que al sistema nacional. Aunque en parte será esta información circunscrita la que utilizaremos en adelante, no se prevén distorsiones significativas en el conjunto habida cuenta del vasto alcance del SIJP.

El gráfico de algunos datos relevantes tales como el total de aportantes, los aportantes del SIJP, el número de ocupados, la población económicamente activa y la población urbana, permite extraer conclusiones importantes. Se aclara, no obstante, que se ha reunido información sobre la población urbana como referente, porque las tendencias no varían significativamente si uno acopia otros datos.

Lo primero que se observa es que, desde su inicio, con la reforma de 1994, los aportantes al SIJP se han mantenido más o menos constantes, aun cuando la Población Económicamente Activa (PEA), como la población total, mostraban una tendencia creciente; esto, ya de por sí, nos permite anticipar una pérdida del nivel de cobertura.

Gráfico 1

EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN Y NÚMERO DE APORTANTES



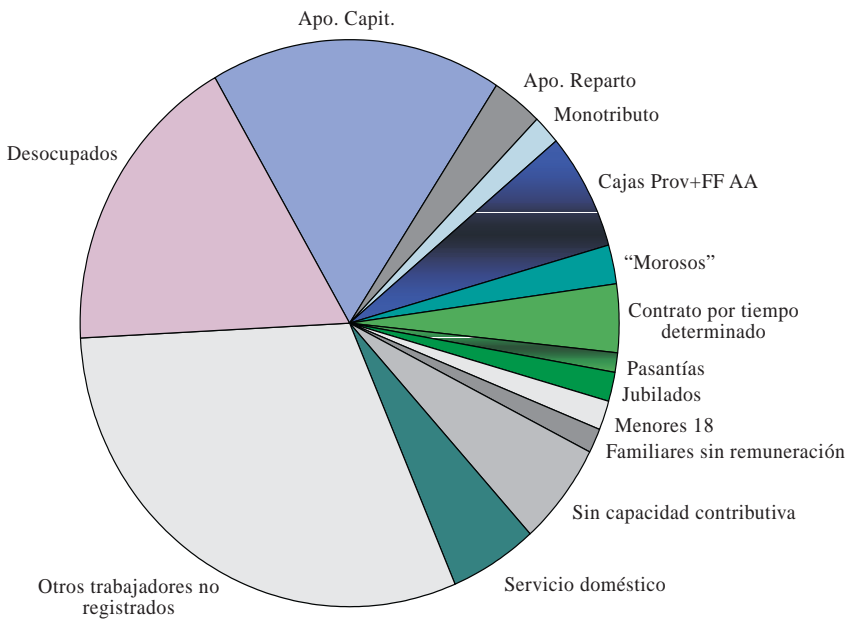
A esta brecha creciente se suma, desde mediados del año 2001, una fuerte caída del número de aportantes, tanto del total como de los aportantes al SIJP, que significó, para el sistema de capitalización una pérdida de aproximadamente 600 mil aportantes en menos de un año. Esa evolución, sin duda, no puede desvincularse de la ocurrida con el número de ocupados, que contemporáneamente también registra una marcada disminución.

La caída en el número de aportantes, con cierta ligereza o en opinión sesgada, suele identificarse con un aumento en el nivel de evasión o de informalidad en el empleo. No obstante, como veremos en el gráfico 2, no es esa la única explicación que cabe al fenómeno registrado.

Este gráfico, a modo de aproximación al problema, refleja la gran diferencia que existe entre el número de aportantes y la población económicamente activa. La categorización efectuada es una referencia para conocer la magnitud del problema, y su naturaleza.

Como se observa, la proporción de aportantes está en el orden del 33 por ciento o del 35 por ciento de la PEA y, tal como se expresó antes, se considera que el resto, o está en la informalidad, o no está realizando sus aportes.

Gráfico 2
COMPOSICIÓN DE LA PEA – ARGENTINA 2002



Los aportantes son los que se sitúan en el cuadrante superior derecho del círculo y, en el sentido de las agujas del reloj, se exponen los aportantes al régimen de capitalización, al de reparto, y los aportantes a las Cajas provinciales y profesionales. El resto, es decir, lo relevante para tratar de establecer o fijar políticas o caminos de acción que han de seguirse para aumentar la cobertura, está notablemente marcado por los problemas que enfrenta el mercado laboral, donde coexisten el desempleo, los trabajadores no registrados y aquellos que cuentan con contratos laborales especiales. A ello se suman, además, los problemas propios de los trabajadores independientes.

Durante la segunda mitad de los años noventa, con el objeto de promover el empleo, se pusieron en práctica en Argentina unos contratos laborales que eximían de la cotización a la previsión social; por ello, no debería sorprender hoy que el número de aportantes registre caídas.

Por otro lado, es válida la preocupación por mejorar la incorporación de aportantes al sistema dentro de la categoría de trabajadores independientes, para lo cual es preciso hacer un esfuerzo de fiscalización o de control para reducir la evasión. No obstante, la inquietud que surge es la de saber si de esta manera se va a lograr un incremento de aportantes o si se va a incrementar la franja de desocupados, que es bastante importante. También en ese segmento hay una considerable participación que corresponde al servicio doméstico, y es muy posible que dentro de esta categoría encontremos una gran falta de capacidad contributiva.

La desagregación presentada en el gráfico básicamente invalida aquella afirmación frecuente de que “quien no está aportando está evadiendo”, ya que, como se pudo observar, carece de fundamento. Y es preciso enfatizar estos hechos, por cuanto supone una gran dificultad a la hora de tratar de impulsar la ampliación de la cobertura previsional.

Cobertura previsional

Una serie de relaciones nos aproxima al grado de cobertura previsional.

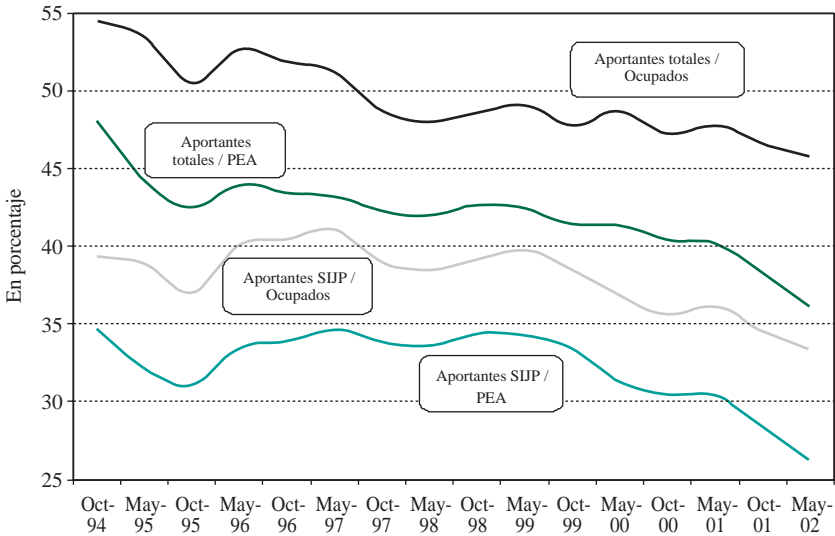
En el gráfico 3, se puede observar el sendero de una serie de relaciones que pueden establecerse entre el número de aportantes y la población económicamente activa o el total de trabajadores ocupados, ya se trate del total de aportantes o sólo de los aportantes al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

Lo relevante es que, cualquiera sea el indicador que se utilice, se ve claramente la caída sistemática que se produce a partir del año 1994 en todas las relaciones, lo que ilustra sobre la evolución que ha seguido también el nivel de cobertura.

Considerando el gráfico 3, podemos concluir que lo que está ocurriendo es que no se han encontrado los incentivos para incorporar aportantes al sistema previsional, sean o no de régimen de capitalización, pero también podemos adelantar que ello no obedece solamente al funcionamiento del régimen, sino que, por el contrario, se asocia a cuestiones macroeconómicas y a la situación del mercado laboral en particular, como veremos a continuación. Como segunda conclusión, es importante destacar que la caída

Gráfico 3

COBERTURA PREVISIONAL Y ALCANCE DEL SIJP

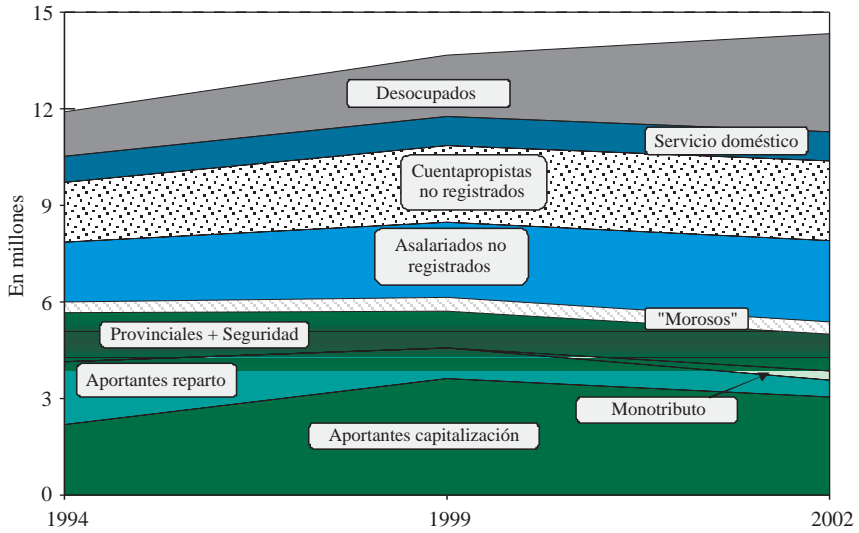


de la cobertura no puede ser identificada con el régimen de capitalización o visualizada como un efecto de la reforma (gráfico 4).

La incidencia del entorno macroeconómico y del mercado laboral quedan claramente evidenciados en la desagregación de la PEA urbana que se expone en el gráfico 4. El segmento superior muestra el número de desocupados, en franco crecimiento desde el año 1999; los dos segmentos que le siguen: servicio doméstico y cuentapropistas, que pueden ser identificados como trabajadores independientes, tienen una participación bastante similar desde el inicio de la serie hasta el final, o sea, desde 1994 a 2002. También muestra cierta estabilidad numérica la categoría de asalariados no registrados, que en esta exposición se incorpora a las modalidades promovidas de contratación laboral. Similar comentario puede hacerse de los morosos y de los aportantes a las cajas provinciales y de las fuerzas de seguridad. Quedan, por último, los aportantes al SIJP, correspondientes tanto al régimen de reparto como al de capitalización. Una mención especial merecen los monotributistas: una subclase dentro de la categoría de trabajadores independientes, que nace en el año 2000, y cuyos aportes están hoy incorporados al sistema de reparto.

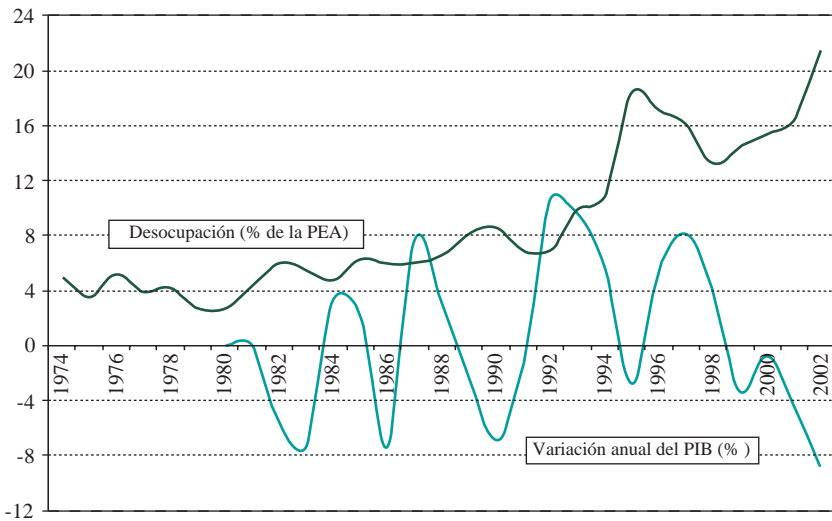
La evolución del número de aportantes a los dos regímenes muestra idéntica evolución. A diferentes ritmos, ambos crecen hasta 1999 –mientras se mantiene relativamente estable la cantidad de desocupados– y también la caída es más o menos simultánea, al tiempo que aumenta el desempleo. Para resaltar esta relación, puede verse la incidencia de las condiciones económicas generales desde otro ángulo.

Gráfico 4
COMPOSICIÓN DE LA PEA URBANA



Determinantes de la crisis previsual

Gráfico 5
DESEMPLEO Y CRECIMIENTO: 1974-2002



El sendero seguido en el gráfico 5 por la desocupación medida como porcentaje de la PEA, que claramente crece, y la línea sinuosa que traza la variación anual del producto interno bruto de nuestro país desde el año 1980 hasta la actualidad, constituyen otros elementos que nos permiten encontrar las razones que explican la disminución del número de aportantes y, por ende, del grado de cobertura previsional.

Con una actividad económica tan variable y con una fuerte tendencia descendente desde el año 1999 hasta fines de 2002, sumada al aumento sostenido del nivel de desempleo, es bastante difícil adjudicar a un sistema previsional o a un régimen en particular la capacidad de captar aportantes.

Problemas particulares

Población adulta mayor

Otro de los temas que provoca preocupación en el ámbito previsional es la situación de la población adulta mayor, ya sea desde el punto de vista individual, ya sea como conjunto familiar, por cuanto cualquiera de estos ángulos refleja que la situación de los adultos mayores tiende claramente a empeorar, tanto en el caso en que ninguno de los integrantes de la pareja tiene ingresos propios u ocupacionales, como en el de aquellos que no tienen ingresos previsionales o laborales propios o del cónyuge.

Al cuadro que presenta la población adulta mayor, hay que añadir el escenario difícil al que hace frente hoy Argentina, vinculado al ingreso y a la permanencia en el mercado laboral, sumado a lo ocurrido en el último año y medio en que, además, ha habido expulsiones del empleo. Todo ello muestra que la situación tiende a agravarse y a prolongarse en el tiempo, ya que existe toda una población que va perdiendo años de aportes al régimen y con ellos, su cobertura previsional. En este aspecto, no existe diferencia alguna entre el régimen de la administración pública o de la privada, desde el momento en que esta población, en algunos casos, no logra siquiera aportar al sistema.

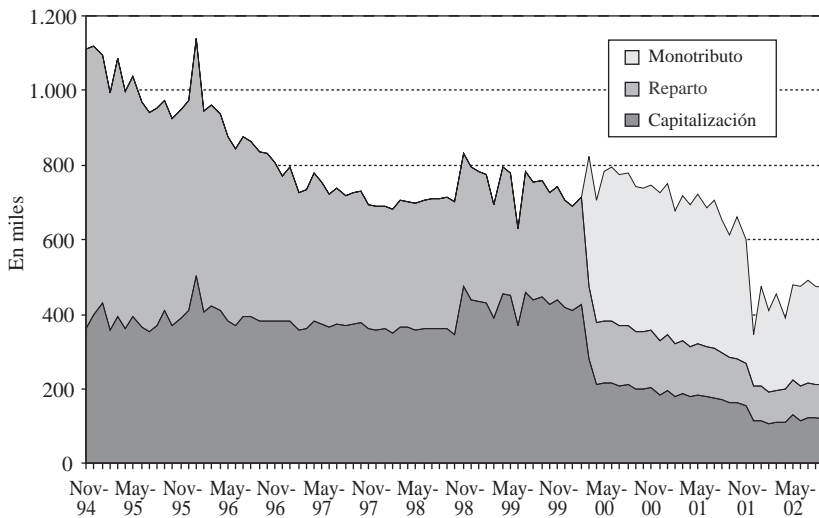
Trabajadores independientes

Una de las características del sistema previsional argentino es su obligatoriedad, que incluye a los trabajadores independientes, de quienes se ha comentado algo en los puntos anteriores. Veamos ahora con mayor detalle cuál ha sido su comportamiento en calidad de aportantes desde la reforma llevada a cabo en 1994.

El gráfico 6 muestra con claridad cómo evolucionó la afiliación relativa de los aportantes independientes dentro del SIJP, en sus dos componentes: el régimen de capitalización y el de reparto, y el cambio producido a partir de mayo del 2000. El crecimiento que se observa en el año 1998, en ambos regímenes, guarda relación con una modificación de la legislación impositiva, que permitió la incorporación de una subcategoría de aportantes independientes, lo que logró ampliar la base tributaria. El

Gráfico 6

APORTANTES AUTÓNOMOS EN EL SIJP: 1994-2002



nivel más elevado se mantuvo durante aproximadamente dos años, y después –a través de un cambio legislativo de carácter impositivo– prácticamente se la excluyó del SIJP, en particular del régimen de capitalización. Vale decir que hay un número importante de cotizantes al sistema previsional que no fue excluido por falta de incentivos de captación, o al menos no exclusivamente por este motivo, sino por reformas legislativas.

Alternativas de solución

La situación actual pone de manifiesto un bajo grado de cobertura en el sistema previsional argentino, con tendencia a seguir deteriorándose. Obviamente, cabe la pregunta de cómo superar o encarar este problema, dirigida a los reguladores, a los regulados, a los supervisores y a los supervisados. Porque, en una arquitectura de sistema, donde la obtención de prestaciones está vinculada a las cotizaciones realizadas, es difícil encontrar soluciones con un escenario como el que se ha sintetizado en los puntos anteriores.

Existe una preocupación sobre el hecho de que bajos niveles de éxito de los regímenes de capitalización puedan llegar a favorecer un eventual retorno al régimen de reparto. No es ésta una conclusión racional.

Los regímenes de capitalización, por lo menos en la experiencia de Argentina, no surgieron de la convicción de la población y de sus representantes legislativos, o de la vocación de dirigirse a un determinado sistema, sino que fueron consecuencia del

escaso éxito del sistema anterior. Enunciadas con mayor propiedad, las reformas se impusieron francamente por el fracaso del régimen, al no cumplir con las expectativas de la población.

Si a partir de las dificultades que existen en la actualidad se piensa que los regímenes de capitalización no han alcanzado el nivel de éxito que se esperaba, es posible que la conclusión racional fuese no volver a otro que ya sabemos que falla, sino tratar de mejorar el existente, buscando de qué modo hacerlo. Eso es lo que, de alguna manera, se va a plantear en adelante.

Comenzamos con una serie de alternativas que permitirían ampliar el nivel de cobertura.

Limitar el alcance de la prestación básica y flexibilizar el requisito de años de aporte para obtener las prestaciones, puede constituirse en un mecanismo que favorezca la ampliación de la cobertura. Con ello, se permitiría que aquellos que no cumplieron con los requisitos para obtener las prestaciones, tal como están hoy fijadas, accedan a esa prestación, para lo cual las estimaciones realizadas muestran que el impacto fiscal no sería relevante.

El derecho a obtener prestaciones vinculadas a la condición de ciudadanía, a la condición de ser humano y no a las cotizaciones anteriores, sería otra alternativa, sobre todo considerando la realidad que analizamos y siempre y cuando el mercado laboral continúe en la situación actual. Nos referimos a la obtención de una prestación universal que cubra a los mayores de 70 años que carecen de cualquier tipo de ingreso. Esta determinación también implicaría un gasto fiscal relativamente bajo.

Estas soluciones, que seguramente no son novedosas, se podrían impulsar desde el régimen de capitalización. Pero hay otro camino, que compromete tanto a supervisores como a supervisados, es decir, a todos los actores de los regímenes de capitalización. Es el de pensar en otro tipo de soluciones a las cuales se tenga acceso y en las posibilidades de éxito de la medida que se adopte.

Recuperar los niveles de formalidad laboral es, sin duda, una manera de lograr la mejora del nivel de cobertura, pero también es cierto que son pocas las herramientas que podrían llegar a tener un regulador o un administrador de fondos de pensiones para que esto se modifique, ya que tiene que ver más bien con políticas macroeconómicas. Ello, obviamente, se muestra como un extremo.

La educación previsional, que debe ser una tarea prioritaria para los Estados, es algo que atañe directamente a reguladores y regulados, puesto que nos encontramos ante un tema bastante más específico de lo que sería nuestra responsabilidad como actores cotidianos de la previsión social dentro del régimen de capitalización.

También hay que considerar la capacidad individual de elegir, de optar, de tomar decisiones con respecto a los ahorros. Cada persona, en la medida en que tenga alguna posibilidad de ahorrar, toma sus decisiones siguiendo algún criterio. La decisión de ahorrar dentro de los sistemas formales ofrecidos se ha visto sumamente afectada en Argentina, como producto de frustrantes experiencias pasadas. El primer desafío que se presenta es el de preguntar si se ha hecho todo lo que corresponde para que los

aportantes, actuales o potenciales, puedan tomar decisiones correctas. Una manera de responder es dedicar un esfuerzo importante a difundir los beneficios del régimen, y a la vez analizar los aspectos que pueden ser perfectibles. Pero el desafío fundamental que ha de afrontarse a la hora de la difusión de la cultura previsional es el de recrear la confianza en los sistemas formales de ahorro. Considerando la situación a que hacemos frente en la Argentina, esta tarea debe ser sustancial, constante e intensiva.

Sensibilizar a toda la sociedad sobre la importancia de la previsión social también forma parte de esa misma educación y es una tarea a largo plazo, que requiere que la gente comprenda, además del aspecto técnico, el social y el funcional, ya que ello da sentido a la pertenencia a un sistema formal de previsión social o a la integración en el mismo.

Reiteramos, entonces, lo fundamental que es informar al ciudadano sobre sus derechos y obligaciones previsionales. En Argentina, el último cambio profundo de su economía producido entre finales de 2001 y principios de 2002, sitúa desde la visión más cotidiana, a tres generaciones que están coexistiendo con esta realidad. Una, que es la de nuestros padres, que sufrió los efectos de un sistema de reparto que no fue exitoso; una segunda generación, que participó de los dos sistemas y una tercera generación, que comenzó su vida laboral sólo en el régimen de capitalización.

Estos comentarios reflejan hacia dónde creemos que se deberían orientar los esfuerzos, y es también la expresión de un deseo para que se encaminen hacia estos dos aspectos:

Habrà de reforzarse la visión estratégica de la previsión social para que la estabilidad de las políticas en esta materia se independice de la alternancia gubernamental (algo a todas luces deseable) y también el compromiso con la educación. Así como tenemos que educar al cotizante, también ha de ir creándose una conciencia de que ciertos estamentos (en la medida en que tengan estabilidad) favorecen el desarrollo de los sistemas.

Promover sistemas o subsistemas cuya arquitectura incorpore las diferentes realidades sociales, económicas y culturales de los Estados miembros y facilite la recreación de la cultura del ahorro dentro de los sistemas formales, en particular de los previsionales, también constituyen expresiones de deseos.

Surge entonces la pregunta: ¿Qué pueden hacer la AIOS y la FIAP en este sentido, y qué pueden hacer el supervisor y los supervisados?

Los organismos internacionales de las características de la AIOS y de la FIAP tienen que proseguir –como de hecho están haciendo– con la ayuda que brindan a los reguladores en el trabajo cotidiano, a través de estudios y análisis horizontales de las realidades de nuestros países, y de las formas más efectivas de poner en práctica las políticas sobre las que tenemos competencia,

Para ser un poco más preciso, en este seminario se confirma la percepción de que hay una problemática común a todos los países de la región: hablamos de traspasos, de costos de administración, de campañas de difusión, hablamos de si somos capaces o no de atraer o captar al cliente; y utilizo adrede en esta oportunidad la palabra “cliente”,

ya que no coincidimos con la definición de “aportante” por la intención de tratar de atraerlos generando productos previsionales para despertar o acrecentar su interés en este sistema.

Tenemos problemáticas comunes que las resolvemos unas veces con las mismas herramientas y los mismos enfoques y otras veces, con distintos enfoques y herramientas. Todas las respuestas son enriquecedoras.

Esta problemática común y las soluciones y herramientas que utilizamos, que muestran diversas alternativas igualmente válidas, más los condicionamientos sociales, culturales o políticos que existen en cada país, revelan la importancia y la función central y prioritaria de los organismos internacionales, los cuales deben seguir fortaleciéndose con nuestro respaldo.