

Modus operandi de las reformas de los sistemas de pensiones

# Ampliación de la cobertura de los regímenes de pensiones

Clive Bailey

Departamento de la Seguridad Social, OIT

Octubre de 1997

## Contenido

*Página*

### **Cobertura de los regímenes de pensiones de la seguridad social**

1. Introducción
2. Cuadro general de la cobertura de la población con respecto a la protección de vejez, invalidez y sobrevivientes
3. Análisis de las razones para la exclusión de la cobertura
4. Enfoques para la ampliación de la cobertura
5. Opciones políticas para la ampliación de la cobertura
6. Conclusiones Generales

Fuentes

### **Apéndice I**

Cobertura según algunos Regímenes de Pensiones y Cajas Previsionales 34

## **Cobertura de los regímenes de pensiones de la seguridad social**

### **1. Introducción**

Ya en su Declaración de Filadelfia de 1944, la Conferencia Internacional del Trabajo reconocía que la seguridad económica debe ser un derecho de "todo ser humano" y que las naciones del mundo deben diseñar programas "que tengan por meta.....la ampliación de la seguridad social para asegurar a todos los que la necesiten un ingreso básico y atención médica integral". Sin embargo, cincuenta años después, ese derecho le es aún negado a una gran mayoría de jubilados, incapacitados, viudas y huérfanos en

todo el mundo. Para todas esas personas, el problema principal con respecto a la protección social como sustitución de un ingreso, es la ausencia de derechos y no la base para su determinación.

Fuera de los países de la OCDE, la limitación de la cobertura es una en las preocupaciones principales de los sistemas de seguridad social, trátase de los países menos desarrollados de Asia, África y América Latina, de los países de economías emergentes del Sudeste de Asia o de los países en transición de economías de planificación centralizada de Europa Oriental, Asia Central, China y Indochina.

Además de la limitada cobertura en todos los niveles de muchos de los regímenes de pensiones de la seguridad social, existen otros tres factores que se suman a este efecto negativo. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el factor demográfico representa un incremento significativo en el número de personas ancianas, tanto en términos absolutos, como en relación con los trabajadores activos. En muchos países, el resultado de la combinación del descenso de la tasa de natalidad con una mayor esperanza de vida ha dado como resultado una carga cada vez mayor para los trabajadores activos en términos del apoyo financiero necesario para los jubilados. En segundo lugar, debido a una variedad de razones económicas y culturales, en las familias y comunidades se depende cada vez menos de los sistemas tradicionales de apoyo para la protección social de los mayores y de los que no están en condiciones de mantenerse por sí mismos. En tercer lugar, en muchos países existe una gran presión sobre los sistemas de seguridad social para que se adecuen a los cambios en el mercado laboral y a las políticas económicas nacionales y, como consecuencia, a las necesidades de protección social.

Sin embargo, en casi todos los casos, se reconoce que el Estado tiene la responsabilidad general de asegurar que sus ciudadanos puedan por lo menos satisfacer sus necesidades sociales básicas. Muchas de las constituciones nacionales contienen disposiciones relacionadas con el alivio de la pobreza y la no discriminación. Un sistema de protección social de amplia base contribuye a la salud y bienestar general de los trabajadores, facilita el movimiento de la mano de obra y fomenta el desarrollo económico, pero los que no están comprendidos dentro del sistema se sentirán en desventaja con consecuencias adversas para la estabilidad social.

Por lo tanto, se acepta en casi todos los países, que alguna forma de protección social es necesaria y que ésta debe ser progresivamente ampliada para comprender a toda la población. Sin embargo, en muchos países les resulta difícil adoptar las medidas para alcanzar este objetivo. El progreso se ha visto coartado, en muchos casos, por la falta de claridad y constancia en la función que debe desempeñar el Estado, los empleadores, las personas y las comunidades en el sistema nacional de protección social, y por la incapacidad de integrar a los diferentes componentes del sistema. El presente documento examina las razones por las que permanece tan bajo el nivel de cobertura de la protección social en particular en lo que respecta a las contingencias de vejez, invalidez y fallecimiento, y trata de establecer pautas que permitan corregir esta situación.

Se pueden definir tres dimensiones en la cobertura de la protección social:

- **El alcance de la protección ofrecida** - en muchos países el sistema de seguridad social puede proporcionar protección para algunas contingencias como accidentes de trabajo, pero no para otras, como la vejez.
- **El nivel de la protección ofrecida** - aunque la protección puede comprender una contingencia, ésta puede ser muy modesta, por ejemplo una pensión de vejez universal, asistencia social sujeta a verificación de recursos, garantía de una pensión mínima o, para los miembros de una caja provisional, el pago de una suma a tanto alzado.
- **Las categorías de las personas cubiertas** - personas aseguradas y personas a cargo.

En el contexto del presente documento, el término "cobertura" toma en cuenta tanto los vacíos legislativos en la cobertura, como el efecto de la falta de cumplimiento y la evasión. Las normas internacionales del trabajo se ocupan de todos estos aspectos así como de la ampliación gradual de la cobertura, tanto de las contingencias como de la población, y establecen niveles para las tasas de las prestaciones en relación con los ingresos y las circunstancias de las familias. En cuanto a la cobertura de la población, el Convenio No. 102 de la OIT, 1952, Norma Mínima de Seguridad Social, establece que las pensiones de vejez deben comprender a:

- clases prescritas de asalariados que constituyan, por lo menos el 50 por ciento de todos los asalariados;
- clases prescritas de la población económicamente activa que constituyan por lo menos el 20 por ciento de todos los residentes;
- todos los residentes cuyos recursos durante la contingencia no excedan los límites prescritos; o
- (temporalmente) clases prescritas de asalariados que constituyan por lo menos el 50 por ciento de todos los asalariados de empresas industriales que empleen 20 personas o más.

La tabla siguiente resume las disposiciones contenidas en la Convención 102 y la Convención 128, Prestaciones de Invalidez, Vejez y Sobrevivientes, 1967.

	Convenio 102	Convenio 128
<b>Base</b>		
Asalariados	50%	Todos
Económicamente activa	20% de todos los residentes	75% de toda la población económicamente activa
Residentes	Todos (verificación de recursos)	Todos (verificación de recursos)
Cláusulas de flexibilidad Excepciones temporales (cobertura limitada a)	50% de todos los asalariados que trabajan en empresas que emplean  20 personas o mas	Clases prescritas de asalariados:  - \$ 25% de todos los asalariados  - \$ 50% en empresas industriales
Otras excepciones	Trabajadores del mar,	- Trabajadores eventuales

	<p>pescadores de alta mar</p>	<p>- Familiares de los asalariados miembros de la familia de los empleados</p> <p>- Otras categorías (&lt;10% de todos los asalariados)</p> <p>- Empleados públicos, gente del mar y pescadores de pesquerías marítimas si existe un régimen especial</p>
--	-------------------------------	---

Toda consideración acerca de la ampliación de la cobertura debe tomar en cuenta el problema de la protección social del sector informal y, en particular, cómo y en qué medida, puede o se debe incluir a los trabajadores del sector informal en los regímenes de protección social. Aunque este tema es tratado posteriormente con mayor profundidad, dos comentarios de carácter general son pertinentes. Primero, existe una gran variación en la definición del término "sector informal" los diferentes países, a menudo este término se emplea para incorporar a todos los que no están incluidos dentro del sistema de seguridad social, sea trabajadores por cuenta propia, trabajadores eventuales o contratistas sea los que están excluidos de la cobertura por aplicación de la ley, o simplemente, por no aplicarles los mecanismos que obligan a su observancia. Por lo tanto, el término se emplea con frecuencia para legitimizar o reconocer la evasión. Segundo, sea cual fuere la definición del sector informal, no se trata de un fenómeno temporal, pues este sector sigue creciendo en muchos países en desarrollo. La necesidad de protección social de los trabajadores del sector informal puede ser mayor que en el caso de trabajadores del sector formal. Se sostiene, por lo tanto, que deben ser incorporados a sistemas de protección social y que puede ser necesario modificar los sistemas existentes o diseñar nuevos que tomen en cuenta sus circunstancias y necesidades particulares.

## 2. Panorama general de la cobertura de la población en relación con la protección de vejez, invalidez y sobrevivientes

En cualquier país la población cubierta con pensiones de la seguridad social depende de muchos factores entre los cuales son de especial importancia:

- **El tipo de régimen, es decir, si es universal, de seguro social, etc.**

Esto está directamente relacionado con el método de financiamiento: así los regímenes universales o de asistencia social, por lo general, son financiados con impuestos y no con cotizaciones, siempre y cuando la base impositiva sea amplia y las ganancias suficientes para que la cobertura pueda ser integral y no directamente dependiente del financiamiento individual.

- **Edad contemplada por el régimen**

Generalmente la cobertura depende de la medida en que esté implantado el régimen.

- **Nivel del desarrollo económico**

Existe una gran correspondencia entre la oferta y la demanda de protección social y los recursos existentes para su financiamiento.

- **Dimensión del sector formal**

Resulta más fácil recaudar las cotizaciones y los impuestos de los asalariados del sector formal.

- **Capacidad de la administración de la seguridad social**

Esto afecta la credibilidad y la viabilidad del régimen e incide en la cobertura existente puesto que a muchos regímenes les es difícil asegurar su cumplimiento. y también limita la ampliación de la cobertura para incorporar tanto a los grupos como las contingencias no incluidos.

Según la publicación de la Administración de Seguridad Social de los EE.UU., "Social Security Programs throughout the World 1995" (Programas de Seguridad Social en todo el Mundo 1995), 158 países tienen regímenes de seguridad social que comprenden contingencias de vejez, incapacidad (invalidez) y sobrevivencia. La mayoría utiliza sistemas de seguridad social que financiados con cotizaciones basadas en los ingresos (aunque la mayoría de los países de la OCDE que utilizan este sistema lo apuntalan con una red de seguridad de asistencia social sujeta a verificación de recursos que proporciona cobertura universal contra la pobreza). En este contexto, la conexión de la seguridad social con el sector formal es de especial importancia en lo que respecta a la cobertura. Es posible inferir del examen del desarrollo de la seguridad social que, por lo general, se otorgó prioridad en primer término, a asegurar que el régimen contara con ingresos de sustitución para las contingencias a largo plazo. Sin embargo, estos regímenes están invariablemente adaptados a las circunstancias de los trabajadores del sector formal que trabajan para un empleador y que dependen de los ingresos provenientes de ese empleo. Algunos países han diseñado regímenes especiales para ciertos grupos ocupacionales, pero la tendencia ha sido de ir incorporándolos en forma gradual al régimen que cubre prácticamente a todos los trabajadores del sector formal, por lo menos en lo que respecta al sector privado. Los asalariados públicos y los miembros de las fuerzas armadas, así como categorías especiales, tales como jueces y políticos se encuentran aún en muchos casos, protegidos por disposiciones especiales y que son administradas en forma separada por el Gobierno.

**Tabla 2: Tipos de Programas de Seguridad Social que proporcionan prestaciones en efectivo por vejez, incapacidad y/o sobrevivencia**

Continentes/ Región	Sin régimen	Contributivo		No contributivo		Obligatorio	Ahorro obligatorio	
		Tasa uniforme	Relacionado con los ingresos	Sujeto a verificación recursos	Tasa uniforme universal	Pensiones privadas	Público	Privado
Africa	5	1	34	3	3	1	6	-
Asia	3	2	29	2	1	-	7	-

América Latina y el Caribe	1	1	34	4	-	-	-	5
Europa	-	14	31	12	2	3	-	-
Norte América	-	-	2	2	1	-	-	-
Oceanía	-	-	3	1	-	1	6	-

*Fuente:* Social Security Programs Throughout the World - 1995, Administración de Seguridad Social de los EE.UU., julio de 1995, actualizado con fuentes de la OIT.

#### *Definición de términos*

*Pensión contributiva a tanto alzado:* pensión de monto uniforme o basado en años de servicio o residencia, no dependiente de ingresos y financiada con impuestos sobre las planillas de sueldos de asalariados y/o empleadores.

*Pensión contributiva relacionada con los ingresos:* pensión basada en los ingresos, financiada con impuestos sobre las planillas de sueldos de asalariados y/o empleadores.

*Pensión no contributiva con prueba de medios:* pensión pagada a personas con derecho cuyos ingresos y/o activos propios y familiares están por debajo de los niveles señalados. Se financia generalmente por medio de contribuciones del gobierno sin cotizaciones de empleadores o asalariados.

*Pensión universal no contributiva de tanto alzado:* pensión de monto uniforme o basada en años de servicios, independiente de ingresos, financiada sin cotizaciones de empleadores o asalariados y pagada a residentes o ciudadanos que cumplen con requisitos de edad o incapacidad.

*Sistema obligatorio de pensiones privadas:* sistema que requiere por ley que los empleadores proporcionen pensiones privadas.

*Sistema obligatorio de ahorros:* sistema obligatorio de pensiones con cotizaciones fijos, que paga prestaciones como suma alzada o como pensión vitalicia basada en los cotizaciones efectuados por el asalariado y, en algunos casos, el empleador, y con un rendimiento por capitalización de inversiones incluidos fondos de previsión públicos y sistemas privados como el aplicado en Chile.

## 2.1. Cobertura en países desarrollados

Aunque, por lo general, la mayoría de trabajadores de los países desarrollados y sus familias, donde los niveles de empleo en el sector formal son altos están cubiertos por regímenes de seguridad social, existen dos aspectos con algunas limitaciones. Primero, resulta difícil muchas veces cubrir eficazmente a trabajadores por cuenta propia, contratistas, trabajadores domésticos y trabajadores eventuales, aunque la mayoría de países desarrollados trata de hacerlo con variados niveles de éxito. Segundo, la tendencia actual es reducir las prestaciones proporcionadas por el sistema de seguridad social en todos los niveles y depender más en la protección basada en la persona o el empleador. Esto refleja un cambio conceptual hacia sistemas mixtos, reforzado por consideraciones de costo relacionadas con la creciente carga de las pensiones y alejadas de la dependencia en un sistema público de amplia base vinculado con el estado benefactor. Esto ha llevado, en el caso del Reino Unido, al establecimiento gradual de disposiciones que permiten, dentro del sistema estatal, la "contratación exterior" de todas las prestaciones, con excepción de las básicas, para aquellos que pueden establecer sus propios regímenes al nivel requerido, directamente por medio de planes de pensión personales y por medio de planes de pensiones empresariales provistos por los empleadores. Sin embargo, desde que en casi todos los países la participación en regímenes complementarios de pensiones no es obligatoria, el efecto de la reducción general de las tasas de sustitución en los regímenes estatales puede producir disparidades en el nivel de la protección. En Holanda e Irlanda, el estado proporciona

una pensión a tanto alzado, pero mientras en Holanda se requiere que todos los asalariados están cubiertos por un régimen complementario, en Irlanda sólo está alrededor del 53 por ciento de los asalariados.

## 2.2. Cobertura en países en transición

Los países en los que anteriormente funcionaban economías de planificación centralizada basadas en la ideología socialista y que ahora se encuentran en varias etapas de transición hacia una economía de mercado, tienen generalmente regímenes de seguro social bien establecidos que cubren a las personas empleadas y en algunos casos a los trabajadores por cuenta propia. El cambio de una economía de planificación centralizada en la que casi todos los puestos de trabajo son proporcionados por el Estado a una mercado con un creciente movimiento de la mano de obra, un sector privado en desarrollo y un crecido número cada vez mayor de trabajadores por cuenta propia, tiene una importante implicancia en la administración de los regímenes de seguridad social.

Sin embargo, existen grandes variaciones en el ritmo del proceso de transición y, por un lado, entre los países más industrializados de Europa Central y Oriental y, por otro, entre países como China, Vietnam, Laos y Etiopía, donde la mayoría de los trabajadores está todavía dedicada a actividades agrícolas, muchas veces a nivel de subsistencia, y donde a este respecto existe una vinculación más estrecha con los países en desarrollo. Las economías de planificación centralizada de Europa Central y Oriental se caracterizaban por el empleo pleno y tasas altas de participación de la fuerza de trabajo, pero con tasas bajas de productividad y salarios. Los trabajadores tenían asegurada su estabilidad laboral y una amplia variedad de prestaciones sociales.

Ya ha habido en Europa Central y Oriental y en Asia Central una considerable supresión de mano de obra en las empresas del sector público y es visible el abandono que se ha hecho de la doctrina del empleo pleno. De casi cero, las tasas de desempleo han aumentado a 15 por ciento, en Bulgaria, Eslovaquia, Hungría y Polonia, entre 1990 y 1995, aunque son mucho más bajas en la República Checa (entre 3 y 4 por ciento desde 1992), donde el proceso de transición ha sido más rápido, así como en Rusia, Bielorusia, Ucrania y Asia Central, donde el proceso ha sido más lento y donde existe un desempleo "oculto" importante en empresas del sector público. (Fuente: Informe del Empleo Mundial 1996, OIT).

El proceso de transición depende del desarrollo del sector privado. Muchos países de Europa Oriental y Central han desarrollado un sector privado que contribuye con más del 50 por ciento del PBI y emplea a un porcentaje considerable de la fuerza de trabajo. Un factor importante es la privatización de las empresas públicas, y aunque en el caso de empresas de menor escala, se ha avanzado bastante en este sentido, en la mayor parte de Europa Oriental, los estados bálticos y Rusia, el proceso ha sido por lo general mucho más lento en el caso de empresas públicas grandes. En algunos países, la falta de acceso al crédito, los desincentivos tributarios y el efecto de reglamentaciones comerciales han inhibido el desarrollo del sector privado.

Por lo tanto, la combinación de varios de los factores siguientes relacionados con cambios en la estructura de la fuerza de trabajo de países en transición tienen implicancia en la cobertura de la protección social:

- Muchos de los cambios en la fuerza de trabajo han ocurrido en el sector formal (del empleo en el sector público al empleo en el sector privado);
- El crecimiento del trabajo por cuenta propia y de actividades en el sector informal ha sido, no obstante, relativamente modesto. Esto es lo que ha ocurrido en la mayoría de casos, en países donde existen regímenes de prestaciones de desempleo o asistencia social que proporciona subsidios a un nivel razonable o donde se ha contenido el proceso de supresión de mano de obra en el sector público;
- Por otro lado, muchas de las nuevas actividades del trabajo por cuenta propia son precarias e informales y no pueden fácilmente comprenderse dentro de los alcances de un régimen de seguridad social;
- La legislación que define términos como "empleo" y "trabajador" para la afiliación a la seguridad social no siempre se adecua a los cambios ocurridos en el mercado laboral;
- Por lo general, en los países en transición, la administración no siempre asume su función de asegurar el cumplimiento de los asalariados del sector privado y los trabajadores por cuenta propia con los regímenes de seguridad social;
- Muchos de los regímenes adolecen de dificultades financieras que pueden atribuirse a una estructura de prestaciones demasiado generosas; las tasas de cotización son altas y los empleadores del sector privado tratan de encontrar los medios de evadir su responsabilidad con respecto a los trabajadores (considerándolos, por ejemplo, como contratistas);
- Muchos de los regímenes de seguridad social de Europa Oriental y Central están siendo reestructurados para lograr un mejor equilibrio entre los gastos de prestaciones y una tasa aceptable de cotizaciones. Al mismo tiempo los trabajadores que dejan un empleo en el sector público, renuncian a su derecho a una serie de prestaciones proporcionadas directamente como parte de las condiciones de servicio de su empleo. Como resultado de estos dos factores, existe la tendencia a reducir el nivel de protección (cobertura); esto puede efectuarse dilatando la edad pensionable, o reduciendo la tasa de sustitución, o cambiando la estructura del sistema para poner un mayor énfasis en la responsabilidad individual.

### 2.3. Cobertura en los países en desarrollo

Por un lado, muchos países en desarrollo se caracterizan por un sector formal pequeño y tasas bajas de crecimiento económico y, por otro, por una reducción tanto del gasto del sector público como del empleo, y la ausencia de cualquier subsidio de desempleo o sistema de asistencia social. El Informe sobre el Empleo Mundial 1996/97 de la OIT establece que "A diferencia de los países industrializados, en los países en desarrollo no predomina el sistema de empleo que paga un salario regular. En cambio, la mayoría de los asalariados son de alguna forma trabajadores por cuenta propia (campesinos, comerciantes minoristas) o asalariados eventuales. Estos tipos de empleos son por lo general estacionales o eventuales. Sólo una minoría de los asalariados en el sector organizado o moderno accede a un empleo con un salario regular." Como es obvio esto tiene implicancias en los regímenes de seguridad social que, en la mayor parte de los países respectivos, fueron diseñados teniendo en cuenta las circunstancias de los trabajadores del sector formal.

La fuerza de trabajo en los países en desarrollo se caracteriza por:

- una mayor proporción de trabajadores por cuenta propia;
- una proporción muy alta de personas dedicadas a actividades agrícolas;
- una alta incidencia de empleo eventual y subempleo;
- una alta incidencia de empresas familiares.

En promedio, la fuerza de trabajo de los países en desarrollo crece a una tasa anual de 2 por ciento, pero en la mayoría de estos países el crecimiento del PBI es bajo y, por cierto, insuficiente para generar un número suficiente de puestos de trabajo. Como consecuencia, aquellos que no encuentran trabajo en el sector formal, que siempre se realiza a través de contratos, se ven obligados a buscar trabajo eventual o a tiempo parcial, o a establecer una empresa de pequeña escala, a menudo en circunstancias precarias y con ingresos que los mantiene a ellos y sus familias debajo del nivel de pobreza. La ausencia de una red de seguridad, y las limitadas oportunidades de empleo, han dado como resultado que el sector informal se desarrolle como opción de último recurso. Más aún, aunque esas personas están ocupadas productivamente y trabajando muchas veces, en forma eventual en una relación empleador/asalariado, es tal la combinación de consecuencias de la naturaleza precaria del empleo y el nivel de los ingresos, que la mayoría de trabajadores del sector informal considera sus ingresos y gastos a muy corto plazo y, por lo tanto, no tienen ni capacidad ni interés en asignar recursos para una protección social futura. Puntos de vista similares pueden encontrarse también en ciertos sectores que por lo general se considerarían del sector formal, pero cuyos niveles de ingresos son a menudo bajos e insuficientes para sustentar adecuadamente las necesidades domésticas.

Muchos de los países en desarrollo del sur del Sahara y de América Latina que tuvieron un crecimiento per capita negativo en la década del 80, se han visto obligados a aplicar un programa de ajuste estructural que comprende a menudo medidas para reducir el empleo en el sector público con el consecuente subempleo y cambios significativos en el sector informal. La cobertura de seguridad social es muy baja en muchos países al sur del Sahara (sólo 1 por ciento de la fuerza de trabajo en Gambia, Niger y Chad) y sólo alcanza niveles moderados en Africa del Norte (22 por ciento en Egipto y 24 por ciento en Túnez), aunque incluso en este caso las cifras reflejan la cobertura según la ley, en vez del bastante bajo cumplimiento por los trabajadores por cuenta propia. Situaciones similares existen en América Latina: la cobertura alcanza a menos de una tercera parte de la fuerza de trabajo de Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala y Perú y menos del 15 por ciento en El Salvador, Honduras y Paraguay.

#### ***Cobertura en Costa Rica***

*La Constitución establece los derechos sociales. Al final de 1970 casi se había alcanzado la cobertura universal en salud. No obstante, la cobertura de las pensiones es limitada:*

- *49 por ciento de la población económicamente activa,*
- *66,6 por ciento de trabajadores asalariados,*
- *5,2 por ciento de trabajadores por cuenta propia.*

*Estos porcentajes se reducen más por la evasión.*

En términos absolutos, el tamaño del sector informal crece anualmente en la mayoría de países en desarrollo y a sus filas se han sumado los asalariados públicos dados por excedentes y los maestros egresados de los colegios incapaces de acceder a un empleo regular. Se estima que el incremento del empleo en el sector informal de América Latina ha sido de alrededor del 56 por ciento entre 1980 y 1987, mientras el empleo total en actividades no agrícolas creció en 30 por ciento. Al mismo tiempo, se estima que el promedio de ingresos en el sector informal se redujo en 8 por ciento. Asimismo, se estima que el sector informal ha crecido al sur del Sahara en África a una tasa anual de 8 por ciento entre 1980 y 1985. Durante este mismo período, sólo el 6 por ciento de los nuevos integrantes de la fuerza de trabajo fueron admitidos por el sector moderno, mientras alrededor del 75 por ciento ingresó al sector informal. (OIT Informe del Director General - The Dilemma of the Informal Sector) (El Dilema del Sector Informal). Por lo tanto, en muchos países en desarrollo, el sector informal está actualmente representado por una gran proporción de la fuerza de trabajo urbana (70 por ciento en Paraguay en 1984; 61 por ciento en Bolivia; aproximadamente 60 por ciento al sur del Sahara; 50 por ciento en Tailandia; 60 por ciento en Bangladesh).

Las tasas de cobertura son también bajas en gran parte de Asia; por ejemplo, 8 por ciento de la fuerza de trabajo en India. Las economías de crecimiento rápido en algunos países del Este y Sudeste de Asia ilustran la correspondencia entre un alto crecimiento, el incremento del empleo en el sector formal y tasas bajas de desempleo. Sin embargo, esto no se ha visto reflejado necesariamente en un aumento importante en la cobertura de la seguridad social para la fuerza de trabajo. La cobertura dentro del régimen de seguridad social es de sólo el 10 por ciento en Tailandia y el 12 por ciento en Indonesia. En Tailandia, Indonesia, Malasia y Singapur, no se han establecido aún regímenes de pensión de vejez para los trabajadores del sector privado, y en ninguno de estos países existe un sistema de asistencia social para los pobres. En lugar de estos, el peso de la protección recae en los Fondos de pensión; aunque en Malasia el seguro social tiene un régimen de pensiones que cubre contingencias de invalidez y sobrevivencia de personas a cargo. En esta región, en países como Filipinas y Vietnam, se han establecido regímenes de pensiones basados en los principios del seguro social que cubren a los trabajadores de los sectores público y privado, Tailandia está contemplando su posible establecimiento. Sin embargo, la cobertura es reducida en ambos casos, tanto en los regímenes de pensiones, como en las cajas previsionales, mientras el efecto de la legislación se restringe al empleo en el sector formal, con una intensa evasión. Es posible que la fuerza de la competitividad tienda a persuadir a los empleadores de la necesidad de reducir sus costos de mano de obra evadiendo directamente su responsabilidad por la seguridad social, o informalizando su fuerza de trabajo (al depender, por ejemplo, de trabajadores a domicilio o contratistas),

Los países asiáticos de economías de planificación centralizada tienden a tener niveles más altos de cobertura: en China, de una fuerza de trabajo estimada en 592 millones en 1992, 277 millones de trabajadores trabajaban en un empleo de sueldos y salarios y 3.2 millones de ellos estaban asalariados en el sector privado. Se estima que la cobertura de la seguridad social es de 100 millones o 18 por ciento de la fuerza de trabajo.

Particularmente en los países en desarrollo, la cobertura de la seguridad social está influenciada también por factores económicos y la idea de que el resultado del incremento de los costos de la mano de obra puede reducir, por un lado, la ventaja competitiva de empresas nacionales y, por otro, los salarios netos y, por lo tanto, los

niveles de vida. Incluso, la capacidad para realizar las funciones relacionadas con la administración de los regímenes de seguridad social puede ser limitada tanto en el caso de los empleadores como en el del régimen.

Considerando estos factores, en los países en desarrollo, la mayoría de regímenes de seguridad social ha adoptado planteamientos muy cautos con respecto a extender la cobertura para comprender no sólo al sector formal. Esto ha dado lugar a la exclusión de trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares, asalariados domésticos y trabajadores eventuales, y, a menudo, ha tenido como consecuencia la imposición de restricciones en la cobertura de los que tienen un empleo regular. En este aspecto las consideraciones son principalmente de orden administrativo. Desde hace un tiempo la práctica de los regímenes nuevos de seguridad social basados en los principios del seguro social han adoptado la política de una ampliación gradual de la cobertura, teniendo en cuenta la limitada capacidad administrativa del sistema y los empleadores. Se considera que es mejor asegurar que el régimen funcione satisfactoriamente en forma restringida, para luego ir extendiéndolo de manera gradual. Por lo tanto, la cobertura puede limitarse en base al tamaño de la empresa, en el entendimiento de que es más probable que los grandes empleadores cumplan con las obligaciones del régimen.

Otra actitud adoptada en algunos países en desarrollo es restringir el régimen a consideraciones geográficas (como en Mozambique), o a ciertos grupos ocupacionales. En algunos países (el régimen EOBI de Pakistán), la seguridad social estaba, por lo menos inicialmente, dirigida a los trabajadores de menores ingresos o trabajadores manuales, y se excluía específicamente de la cobertura a los trabajadores de ingresos más altos o ejecutivos, en la creencia de que esas personas podrían tomar sus propias medidas, o podrían estar cubiertas en forma adecuada por sus empleadores. El régimen de seguridad social de Malasia contiene disposiciones de ese tipo. La Caja Previsional de Trabajadores de la India aplica una combinación de disposiciones para restringir la categoría de sus socios. Primero, el empleo debe estar dentro de una de las 177 ocupaciones prescritas, segundo, el establecimiento debe tener por lo menos 20 trabajadores, y tercero, el establecimiento debe haber estado funcionando por lo menos durante 3 años (considerado como "período inicial").

**2.4. Cobertura e incumplimiento** Algunos de los países de ingresos medios y bajos (como Turquía, por ejemplo) y los países en transición han tratado de extender la cobertura a algunos de los trabajadores por cuenta propia o incluso a trabajadores domésticos. En Filipinas se ha considerado como asunto prioritario extender la cobertura para comprender a todos los trabajadores dentro del régimen de seguridad social. La legislación obliga a los trabajadores por cuenta propia, a agricultores, pescadores y a trabajadores domésticos a asegurarse. Sin embargo, Filipinas también ofrece un ejemplo del vacío que existe en muchos países entre la cobertura según la ley y la cobertura según la práctica. Existe una gran correspondencia entre el problema de ampliar la cobertura y el problema del cumplimiento o evasión. Esto resulta especialmente grave en países en desarrollo (y en algunos países en transición). La falta de cumplimiento se produce de varias maneras:

- empleadores que dejan de registrarse en el régimen;
- los empleadores dejan de registrar a todos sus asalariados;
- pueden tratar a algunos de sus asalariados como contratistas independientes o trabajadores eventuales;

- pueden falsear los ingresos para reducir las cotizaciones que se deben pagar a la seguridad social;
- pueden inscribir a sus trabajadores pero no cotizar los cotizaciones;
- pueden aprovecharse de cualquier vacío en la legislación.

#### ***Incumplimiento en Brasil***

*Desde 1991, la cobertura del régimen público de seguridad social en Brasil es obligatoria para todos los trabajadores, empleados domésticos, trabajadores por cuenta propia y trabajadores del campo. El régimen se financia con una combinación de cotizaciones relacionadas con las ganancias o los ingresos, un impuesto sobre la renta y un subsidio estatal derivado en parte de impuestos asignados con fines específicos. (De acuerdo con Nitch and Schwarzer - ARecent developments in Latin America, 1996.)*

- sólo un 50 por ciento de la población empleada contribuyó en 1990.
- 2 millones de empleadores evasores.
- Sólo 1 millón de empleadores pagaron cotizaciones sobre una base periódica.
- La evasión es alrededor del 60 por ciento sin tener en cuenta a quienes se retrasan en el pago.

Puede darse el caso de algunas o todas estas situaciones con la colaboración o el acuerdo de los trabajadores que prefieren dar prioridad a ingresos de corto plazo en vez de contribuir a un objetivo de largo plazo como el de una pensión de vejez. A la mayor parte de los países les resulta difícil evaluar las dimensiones de la falta de cumplimiento. Las estadísticas existentes se relacionan, por lo general, con el cálculo de los cotizaciones pendientes. Sin embargo, el problema de identificar y asegurar el cumplimiento es de la mayor importancia para casi todos los regímenes de seguridad social. Es probable que éste sea el factor determinante de mayor importancia al considerar la ampliación de la cobertura para comprender a pequeños empleadores y trabajadores por cuenta propia.

## 2.5. Regímenes especiales

Aunque la mayor parte de la fuerza de trabajo de los países en desarrollo no está comprendida dentro de los alcances de los regímenes institucionalizados de seguridad social, esto no quiere decir necesariamente que está desprovista de protección social en el sentido más amplio. En algunos países, donde la relación normal empleador/asalariado no ofrece una base sólida para un régimen de seguro social se han diseñado modalidades especiales para ciertos grupos ocupacionales que reciben prestaciones de bienestar social con recursos provenientes de un impuesto o gravamen sobre los productos generados por esa ocupación. Regímenes de ese tipo se encuentran en funcionamiento en la India, a nivel tanto nacional como estatal, y proporciona cobertura a alrededor de 5 millones de trabajadores de las industrias del tabaco, el cine y de ciertas minas. Un régimen parecido funciona en Filipinas para los trabajadores azucareros. Sin embargo, en general, el nivel de recursos que generan es bajo y proporcionan sólo una limitada protección social.

En algunos países (de los que Tanzania, Colombia, Filipinas e Indonesia son ejemplos), se han diseñado una amplia variedad de regímenes de autoayuda que proporcionan apoyo mutuo dentro de un distrito, o dentro de una ocupación a grupos de trabajadores, tales como los conductores de *rickshaws* (calesas de dos ruedas tiradas por un hombre), zapateros, trabajadores textiles o pescadores, con el establecimiento de cooperativas que funcionan con mecanismos de fondos comunes para apoyar actividades comerciales y para proveer protección social. Muchas veces se prefieren estas modalidades a la participación en regímenes de seguridad social. Comprenden incluso a personas que deberían estar asegurados según esos regímenes, pero que optan por no participar en ellos.

## 2.6. Protección de derechos

En cuanto al nivel de la protección ofrecida, resulta pertinente señalar que para muchas personas la cobertura con respecto a contingencias de jubilación, invalidez o fallecimiento del sostén de la familia no conlleva el derecho a una pensión. En primer lugar, en gran parte de los países anglófonos de Africa, y en la mayor parte de Asia (Indonesia, Sri Lanka, Malasia, Nepal, Singapur y los estados de las Islas del Pacífico) los trabajadores del sector privado son generalmente socios de una caja previsional pública que proporciona montos a tanto alzado en el momento de la jubilación basándose en los cotizaciones acumulados, más intereses, pero no pensiones. En segundo lugar, para tener derecho a una pensión de jubilación, según la mayoría de regímenes de pensiones de seguro social, la persona asegurada debe haber cumplido un período prescrito de empleo contributivo calificado, que en muchos países es de 15 años.

La cobertura efectiva con fines de derecho a la pensión depende, por lo tanto, de una disposición legislativa y del mecanismo administrativo que comprueba la acumulación de varios períodos de empleo pensionable. En los casos en que en un país existen regímenes distintos, por ejemplo, para el sector público y para el sector privado, o un régimen para asalariados y un régimen para trabajadores por cuenta propia, o regímenes para diferentes provincias, es necesario diseñar planes especiales que permitan determinar el derecho a la pensión sobre una base establecida y que contemplen la acumulación de períodos pensionables. El derecho a la pensión se determina entonces, proporcionalmente, según cada régimen o por la transferencia de fondos entre los regímenes. Sin embargo, muchos países carecen de estas modalidades y es usual que al cesar en un empleo del sector público se pague al cesante una cantidad a tanto alzado o se le reembolsen los cotizaciones, permitiendo a cada persona acumular sus derechos a pensión en los diferentes regímenes que cubren a los trabajadores del sector privado.

Problemas parecidos se presentan en el caso de trabajadores migrantes que trabajan en una país que no tiene un acuerdo con su país de origen para la protección de los derechos de protección social. Existen muy pocos acuerdos de ese tipo, tanto en forma bilateral como multilateral, y es muy difícil para los trabajadores obtener derechos de pensión en esas circunstancias, e incluso pueden no tener la oportunidad de estar asegurados mientras trabajan en otro país. Por lo tanto, aunque en principio los trabajadores extranjeros deben recibir el mismo trato que se da a los trabajadores nacionales, salvo en los casos en que trabajan según un contrato que les permite continuar asegurados de acuerdo con los planes de seguridad social de sus países de origen, en algunos países (como Arabia Saudita, Omán y Bahrein, por ejemplo), los

trabajadores extranjeros no están comprendidos en la cobertura de los regímenes de seguridad social nacionales. Esta discriminación contraviene los principios del Convenio sobre la igualdad de trato (Seguridad Social, num. 118, 1962, de la OIT). Algunos países, de los cuales Sudáfrica y Portugal son ejemplos también excluyen a los extranjeros de los derechos a asistencia social o a una pensión universal, o exigen, por lo menos, una prueba de residencia.

### **3. Análisis de las razones para la exclusión de la cobertura**

En lo que concierne a categorías de personas no comprendidas en la cobertura, esto refleja generalmente las características del empleo desempeñado en forma usual. La mayoría de regímenes de seguro social han sido establecidos teniendo en cuenta las circunstancias de personas que trabajan en un empleo en forma regular en el sector formal, de manera que desarrollan un patrón de participación durante su vida laboral que les permite contar con una pensión que corresponda a este período y al nivel de ingreso cuando dejan de trabajar. Puesto que esas personas trabajan también para un empleador existe una justificación para crear un sistema de financiación que incluya la cotización de los empleadores. La estructura de esos regímenes se ha regido también por referencia al sector público preexistente, o regímenes para grupos especiales que, contributivos o no, han tendido a proporcionar un punto de referencia alto en términos de la estructura de prestaciones y a establecer metas para los trabajadores del sector privado.

Los trabajadores del sector formal fueron considerados como prioridad para la protección de seguridad social debido a su dependencia en los ingresos de un salario regular, y también porque eran los más organizados y los más parecidos a los asalariados públicos que ya tenían cobertura desde hacia algún tiempo. Era probable que los asalariados que no estaban en el sector formal fueran, por lo menos en parte, dependientes de actividades agrícolas, y que el apoyo familiar les proporcionara alguna forma de solventar sus necesidades en épocas de crisis. Por lo tanto, los regímenes de seguridad social se desarrollaron invariablemente teniendo en cuenta las circunstancias de los trabajadores del sector formal. Aunque se reconoció que existían otras secciones de la fuerza de trabajo con circunstancias diferentes y quizás necesidades diferentes, se asumió que a medida que se desarrollaran las economías nacionales, el sector formal crecería dando lugar a que la cobertura de la seguridad social se incrementara social en forma correspondiente.

No fue así en muchos países. Por el contrario, como consecuencia de los programas de ajuste estructural, la privatización y un medio económico más competitivo, la tendencia fue en dirección opuesta al empleo regular en el sector formal. El resultado en muchos países en desarrollo, ha sido no sólo un incremento del desempleo y subempleo, sino un creciente movimiento de la mano de obra, la racionalización del sector público y la informalización general de la economía. Es un lugar común que los trabajadores se dediquen a actividades eventuales o basadas en un contrato, o en condiciones concebidas para evitar la relación patrón/asalariado y, por consiguiente, los costos relacionados con la contratación de un asalariado a tiempo completo.

Como consecuencia, en muchos países ha decrecido el número total de trabajadores en el sector formal. Al mismo tiempo, se mantienen los obstáculos para extender la cobertura e incluir a otros trabajadores, aunque estos difieren considerablemente dentro

de lo que se puede considerar un grupo homogéneo. Los profesionales que trabajan por cuenta propia y tienen un negocio establecido pueden estar preparados para participar en un régimen de seguridad social nacional, pero de igual manera pueden considerarse en condiciones de financiar la protección para su jubilación a partir de los ingresos de su negocio y pueden no estar dispuestos a participar en un régimen de seguridad social si requiere el pago de una cotización equivalente a la contribución del empleador y el asalariado.

Es probable que los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores eventuales, los trabajadores agrícolas y los del sector informal de menores ingresos estén obligados, por la irregularidad de sus ingresos y la incertidumbre de sus circunstancias, a vivir de día en día y, por lo tanto, otorgarle una menor prioridad al ahorro para la vejez, especialmente en un régimen que los obliga a hacer cotizaciones a una alta tasa. En el caso del empleo eventual y temporal, es difícil relacionarlo con las condiciones para tener derecho a una pensión de jubilación que requieren cumplir con un período de calificación largo y que, por lo tanto, implica una estabilidad en el empleo que no existe en este caso. En términos de seguridad social, es probable que la prioridad sean contingencias más inmediatas, tales como incapacidad, hospitalización, maternidad, pero no la jubilación.

Los trabajadores domésticos pertenecen a un grupo de cobertura especialmente difícil. Puesto que sus empleadores son personas particulares y el trabajo lo realizan en casas particulares, resulta muy difícil asegurar el cumplimiento. Más aún, los salarios de estos trabajadores son por lo general bajos y hasta pueden ser pagados en especies, de manera que es difícil determinar la base de una cotización a la seguridad social significativa. Sin embargo, en muchos casos los trabajadores domésticos tienen a un mismo empleador por períodos largos y es evidente su necesidad de protección social.

Por lo tanto, la ampliación de la cobertura de muchos de los regímenes de seguridad social establecidos es un asunto considerado con frecuencia en un ambiente hostil donde los empleadores tratan de reducir costos y los trabajadores de maximizar sus ingresos netos y conservar su empleo, y donde se asume muchas veces que los regímenes de seguridad social están mal administrados. Esta es la situación, a pesar de que ese mismo medio contribuye por lo general a que la protección social y una cobertura más amplia sean una necesidad.

Sólo se ha logrado un limitado progreso en la extensión de la cobertura a los sectores de la fuerza de trabajo del sector formal que fueron inicialmente excluidas por consideraciones administrativas. La tendencia ha sido a ir retirando lentamente estas restricciones basadas en la legislación. (Indonesia introdujo su régimen en 1977 y ha ampliado su cobertura en forma progresiva de un mínimo de 100 asalariados en un inicio, a 25 en 1983 y a 10 en 1990, y desde 1993 también por referencia al tamaño de la planilla. El régimen de Malasia fue finalmente extendido a los empleadores con un sólo asalariado en 1992 después de 21 años de experiencia). Existen dos razones para esto. En primer lugar, la reforma de la legislación es un proceso lento que muchas veces debe ser negociado. En segundo lugar, muchos de los regímenes de seguridad social continúan experimentando dificultades en la gobernabilidad administrativa de las obligaciones relacionadas con la población actual asegurada y la responsabilidad de los empleadores. Los que no están actualmente comprendidos son en general aún más difíciles de administrar y es probable que planteen una serie de problemas de

cumplimiento y gobernabilidad de registros, y puede considerarse que el aporte correspondiente a su cobertura basado en sus ingresos no compensa el costo administrativo. Otros factores que afectan el proceso de ampliación de la cobertura son la falta general de conciencia entre los grupos no comprendidos o, quizás, incluso un rechazo donde el régimen se percibe como ineficiente o que no es lo que más les conviene. Estos grupos pueden también tener una limitada oportunidad de hacer valer su caso puesto que es probable que no estén comprendidos dentro de alguna organización consultiva.

Existe, por lo tanto, una estrecha relación entre la extensión de la cobertura y la capacidad administrativa. Muchos de los regímenes de países en desarrollo encuentran dificultades en la ejecución de la cantidad de tareas administrativas relacionadas con el funcionamiento de un régimen de seguridad social que requiere el mantenimiento de registros de vida exactos de las personas aseguradas. Estos problemas se intensifican con la dependencia de la administración en la cooperación de los empleadores y las personas aseguradas para que proporcionen los datos necesarios en forma precisa y regular.

Por lo tanto, aparentemente no sólo existe un gran número de personas no comprendidas en la cobertura de la protección social, sino que la mayoría de estas personas son las más expuestas a las contingencias de la protección social y es muy probable que necesiten medidas para la sustitución de sus ingresos y acceso a la atención médica. Se les niega en general esta protección social por una combinación de razones: el efecto del mercado laboral en un medio económico más competitivo, la falta de conciencia entre empleadores y trabajadores acerca de los derechos de protección social y la incapacidad de los regímenes de seguridad social de incluirlos tanto en el diseño de sus regímenes como en su aplicación.

#### **4. Enfoques para la ampliación de la cobertura**

La presente sección examina algunas de las medidas adoptadas para ampliar el alcance de los regímenes de pensiones de la seguridad social a otros sectores además del sector formal.

Un régimen universal de pensiones que proporcione derechos sujetos al cumplimiento de requisitos tal como la de haber cumplido 60 años de edad, complementada por lo general con una prueba de residencia, es la manera más efectiva de asegurar la sustitución de los ingresos para los ancianos y los incapacitados. Sólo unos pocos países, se han considerado en condiciones de proporcionar pensiones basándose en estos requisitos (de los cuales Holanda, Dinamarca, Suiza, Canadá, Japón, Mauricio, Namibia y Seychelles son ejemplos, Bostwana ha introducido hace poco un régimen de pensiones de tasa fija universal para todos los residentes de 65 años y más), aunque otros países proporcionan pensiones a los ancianos e incapacitados sujetas a verificación de recursos (Sudáfrica y Australia) y otros, en especial Estados Unidos y casi todos los países de Europa, tienen un sistema de asistencia social de amplio espectro que comprende a los ancianos y los incapacitados pobres.

Aparte de estos regímenes universales, los esfuerzos realizados para ampliar la cobertura han sido fragmentarios. Tres son los criterios adoptados por los diferentes países:

- concentrarse en la cobertura de los trabajadores del sector formal, suponiendo que el desarrollo económico permitirá ir ampliando gradualmente la cobertura a medida que el sector formal va creciendo;
- extender la cobertura para incluir a todas las personas empleadas y diseñar planes especiales para algunos de los trabajadores por cuenta propia, teniendo en cuenta los límites de la capacidad administrativa;
- proporcionar cobertura (casi) universal de acuerdo con la ley, pero reconociendo que los niveles de aplicación serán bajos en el futuro previsible.

#### 4.1. Cobertura de los trabajadores por cuenta propia

Excluyendo a Europa Occidental y América del Norte, se han aplicado cuatro criterios diferentes con respecto a los trabajadores por cuenta propia:

- **Inclusión de todos los trabajadores por cuenta propia, en principio por lo menos, en el régimen de seguro social principal** - Bulgaria, Eslovaquia, Estonia, Filipinas, Hungría, República Checa, Rusia.

De la experiencia se puede inferir que esto es difícil de llevar a la práctica, especialmente en países en desarrollo que tienen un gran número de trabajadores por cuenta propia y también regímenes cuyas estructuras de cotizaciones obligan a los trabajadores por cuenta propia a contribuir con un porcentaje relativamente alto de sus ingresos. El régimen del Sistema de Seguridad Social de Filipinas es obligatorio para casi todos los trabajadores por cuenta propia (aunque esto implica alguna evidencia de su situación). La responsabilidad se basa en una cotización mínima de 1000 pesos mensuales (alrededor de un tercio del salario mínimo), que da derecho a una amplia variedad de prestaciones incluyendo préstamos subsidiados con las cotizaciones de las personas asalariadas y sus empleadores. A pesar de esto, es muy baja la cobertura de trabajadores por cuenta propia (estimada en menos del 10 por ciento). El SSS no cuenta con recursos para asegurar su cumplimiento.

- **Cobertura selectiva de acuerdo con el régimen general** - Corea, Irán, Latvia, Polonia, Túnez

Según este criterio se trata de establecer ciertas categorías de trabajadores por cuenta propia que obtienen ingresos sobre un monto prescrito, están formalmente inscritos o registrados, o están dedicados a ciertas ocupaciones o profesiones, reconociendo así que es probable que dichas personas estén en condiciones de hacer cotizaciones sobre la misma base de los asalariados y dentro de la posibilidad de un control razonable de su cumplimiento.

#### ***Progreso logrado en la extensión de la cobertura en la República de Corea***

*En 1988, la República de Corea creó el Régimen Nacional de Pensiones con cobertura obligatoria para todos los asalariados del sector privado que trabajan para empleadores con 10 o más asalariados y, luego en enero de 1992 extendió la cobertura a empleadores con 5 o más asalariados. El régimen era facultativo para trabajadores por cuenta propia, agricultores, pescadores y amas de casa, pero con efecto a partir de julio de 1995, la participación de trabajadores rurales por cuenta propia, agricultores y pescadores se hizo obligatoria. Todos los asegurados están cubiertos por las mismas prestaciones*

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

*Para fomentar la participación de los trabajadores rurales por cuenta propia y de los agricultores y pescadores, sus cotizaciones son subsidiados por el Gobierno como medida transitoria. Los participantes pagan sólo un 3%, pero una disposición establece un incremento al 9% con efecto a partir del año 2000 que debe efectuarse en varias etapas. Al 31 de octubre de 1996, los trabajadores por cuenta propia cubiertos en forma obligatoria sumaban 1.9 millones de un total de 7.47 millones de personas aseguradas.*

*Se prevé la ampliación de la cobertura a todos los trabajadores por cuenta propia en la primera década del próximo siglo.*

*Fuente: Informe de 1996 – Régimen Nacional de Pensiones (Corporación Nacional de Pensiones, República de Corea).*

- **Cobertura de acuerdo a un régimen especial** - Polonia - agricultores, Rumania - profesionales por cuenta propia, Turquía.

Este criterio trata de segregar a los trabajadores por cuenta propia del régimen principal para las personas asalariadas basándose en el supuesto de que sus circunstancias, necesidades y capacidad financiera son diferentes. En Turquía, el régimen Bag-Kur comprende a todos los trabajadores por cuenta propia que son contribuyentes o están registrados en una asociación profesional, gremial o artesanal. La tasa de las cotizaciones es del 20 por ciento de los ingresos, para pensiones, y del 12 por ciento, para atención de salud. Los ingresos son determinados por el cotizante sobre la base de 24 escalas de ingresos. Sin embargo, si se escoge el nivel de ingresos por debajo de la sexta escala, el nivel de ingresos se irá incrementando todos los años hasta llegar por lo menos a la sexta escala. En 1994, el 61 por ciento de las cotizaciones de las personas activas aseguradas estaba en la sexta escala. La falta de cumplimiento es un problema importante: sólo el 4 por ciento paga sus cotizaciones en forma regular.

- **Cobertura facultativa** - Agricultores de Rumania, y trabajadores urbanos por cuenta propia de Chile, Corea e Irán.

Según este criterio, se permite que los trabajadores por cuenta propia puedan optar por asegurarse o no asegurarse de acuerdo con el régimen principal. Se presentan dificultades en los casos en que el régimen es financiado como un seguro social debido a la necesidad de asegurar que el plan sea equitativo, tanto para el cotizante por cuenta propia, como para los otros cotizantes. Por lo tanto, el seguro facultativo implica un nivel de cotizaciones equivalente al pagado por asalariados y empleadores, lo que puede hacer prohibitiva la participación. Esto forzará a las personas empleadas por cuenta propia a sopesar los posibles riesgos y tomar la decisión de no participar. Se debe dar consideración también a los períodos extensos de calificación necesarios para tener derecho a prestaciones y a que el nivel de las cotizaciones se mantenga en términos reales. Debido a estas razones, muchos regímenes prefieren limitar el seguro facultativo a las personas que han dejado de trabajar en empleos asegurables, pero que desean,

dentro de un período razonable, optar por mantenerse registrados para obtener una pensión. En este caso la cotización puede relacionarse con el promedio de ingresos inmediatamente anterior al cese en un empleo asegurable.

En suma, la ampliación de la cobertura para comprender a los trabajadores por cuenta propia es más fácil de lograr en el caso de personas rápidamente identificables por tener negocios o profesiones bien establecidas que producen un nivel de ingresos que permite la posibilidad de cotizar para la protección social futura. Incluso para este grupo puede ser difícil conciliar la base contributiva dentro de un régimen dominado por la circunstancias de personas asalariadas y con respecto a las cuales las contribuciones son también pagadas por los empleadores. Esto tiende a resultar de la elección por empleadores y asalariados (y/o el Gobierno) del diseño básico del financiamiento que subsidiaría a los trabajadores por cuenta propia o, de lo contrario, éstos últimos pagarían un impuesto que se compara con la cotización pagada con respecto a los asalariados. Ambas posibilidades son propensas a generar controversias e insatisfacción.

A menos que resulte atractivo debido a un subsidio cruzado, o debido a que refleja sus circunstancias y necesidades, muchos de los trabajadores por cuenta propia no participarán, o bien evadirán el pago, o declararán ingresos asegurables menores a los reales. Se podría diseñar regímenes especiales que se adapten mejor a sus circunstancias. El seguro facultativo puede ayudar en algunos casos, pero no es una solución para el problema de ampliar la cobertura. (Ese plan fue establecido como facultativo para trabajadores por cuenta propia en Chile, pero ni en ese país ni en cualquier otro donde se han establecido fondos de protección para trabajadores por cuenta propia, es posible asegurar que les resulta atractivo a muchas de las personas empleadas por cuenta propia.) El atractivo que pueden tener los regímenes obligatorios basados en el principio de cotizaciones definidas dependerá del rendimiento de la inversión, y de la existencia de incentivos respecto de los impuestos ya que los trabajadores por cuenta propia pueden preferir invertir en sus propios negocios como una forma de protección social futura, o pueden considerar que existen mejores oportunidades para invertir recursos disponibles. Si el régimen se basa en los principios del seguro social, existe el riesgo incluso si fuera obligatorio, de que muchos de los trabajadores por cuenta propia opten por no participar pudiendo esto tener un efecto en espiral adverso para la financiación del régimen.

## 4.2. Empleo informal

Las personas que están ocupadas productivamente y que no trabajan por cuenta propia, trabajan, en principio, para un empleador en lo que muchos países se consideraría una relación patrón/subordinado. Como ya se ha señalado, es en ese tipo de empleo que se basan la mayoría de regímenes de seguridad social, en los que por lo general el empleador asume la responsabilidad por el pago del aporte con respecto a cada uno de los trabajadores asegurables, y proporciona a la administración de seguridad social la información necesaria para mantener los registros del empleo asegurable y los ingresos. Estas obligaciones han resultado difíciles de cumplir y de hacerlas cumplir, y es este el enfoque para la cobertura gradual de las personas empleadas adoptado por muchos países. El enfoque se aplica generalmente a las personas empleadas con una relación patrón/subordinado evidente, salvo en los casos en que el empleador es pequeño (esto es, con menos del número prescrito de trabajadores), o está excluido por razones regionales u ocupacionales. La cobertura del EPF y ESIC en la India es limitada por

basarse en la creencia de que los nuevos empleadores necesitan un tiempo para establecerse, de que los pequeños empleadores serán un peso para la administración y de que ciertos sectores de la economía son frágiles y merecen una consideración especial por razones económicas. Se estima que las disposiciones que restringen la cobertura son de naturaleza temporal, puesto que no es posible distinguir a los trabajadores no comprendidos por estas razones de los que trabajan para los grandes empleadores, en cuanto a sus circunstancias y necesidades. Sin embargo, en los casos en que como en la India la cobertura depende de la predeterminación de una ocupación específica, el proceso de extensión de la cobertura es inevitablemente lento ya que por lo general implica y necesita ser negociada a nivel sectorial o comercial.

Aunque en muchos países en desarrollo la mayoría de trabajadores trabaja para un empleador, en estricta aplicación de la ley, no son sino trabajadores eventuales, temporales, a tiempo parcial, ilegales, o contratistas o trabajadores proporcionados por terceros, en situaciones donde la relación patrón/servidor no resulta clara, o es controvertida. El empleo familiar y el empleo del cónyuge es un ejemplo, pero problemas parecidos se presentan con relación a los trabajadores domésticos y los trabajadores eventuales. Algunos países han tratado de establecer claramente la responsabilidad con respecto a esa clase de trabajadores mediante una definición especial en la legislación que los excluye de la cobertura o los incluye en forma específica dentro de la definición de trabajadores asegurados. La acción legislativa no resuelve necesariamente el problema. De esta manera en Filipinas los trabajadores a domicilio han sido determinados como asalariados para la seguridad social y la persona que proporciona al trabajador a domicilio, la materia prima y luego le remunera, es especificada como empleador. Sin embargo, aunque la ley es clara, es difícil aplicarla y hacerla cumplir en una situación en que existe una red de relaciones y donde el trabajador a domicilio trabaja muchas veces para diferentes empleadores. Problemas similares se presentan con relación a las disposiciones legislativas (en las Filipinas y otros países) que tratan de determinar la responsabilidad con respecto a las personas que son proporcionadas por medio de terceros. Aunque en algunos regímenes ya se ha tratado de combatir la evasión con respecto a los trabajadores eventuales, mediante una definición legislativa referida a las horas trabajadas, o los pagos efectuados con relación a un empleo, tanto su cumplimiento como su imposición siguen siendo un gran problema.

Es especialmente difícil incluir a algunos oficios e industrias dentro de los alcances efectivos de la legislación de pensiones de la seguridad social. El empleo en la industria de la construcción es en muchos países notoriamente inseguro y adopta gran variedad de relaciones. Los trabajadores pueden ser eventuales, temporales y contractuales y, sin consideración de su situación, están efectivamente fuera de los alcances de la cobertura de la seguridad social. Algunos países han diseñado planes especiales para la protección social de los trabajadores de la construcción (en Uruguay, por ejemplo, se impone un gravamen al contratista principal para obtener recursos que aseguren la cobertura de los trabajadores de la respectiva obra).

### 4.3. Reforma estructural

El bajo nivel de la cobertura de la seguridad social en muchos países en desarrollo ha llevado a pedir una revisión radical del sistema de protección social. Las propuestas de reforma se basan en dos criterios diferentes. Por un lado, se sostiene que la baja

cobertura es producto de los regímenes de pensiones ineficientes y no equitativos establecidos en muchos países. A la incapacidad de estos regímenes para mantener las pensiones a un nivel adecuado, para tramitar reclamaciones rápidamente y cobrar las cotizaciones pendientes, se ha sumado el recelo acerca de las transferencias intergeneracionales. Los argumentos a favor de introducir un régimen de pensiones con una cotización definida que permitiría a los trabajadores contar con una protección social basada directamente en sus propias cotizaciones y donde pueden tener un cierto control sobre la inversión de esas cotizaciones. En Chile, el sistema de cotizaciones definidas es obligatorio para las personas empleadas, sin embargo, las estadísticas de participación efectiva indican que el nivel de cumplimiento no es de más del 65 por ciento.

El otro argumento para la reforma se centra en los trabajadores del sector informal y concluye que la estructura del sistema de prestaciones ofrecido por la mayoría de regímenes de seguridad social no concuerda con las circunstancias y necesidades de la protección social. Este planteamiento se basa en la creencia de que muchos de los trabajadores del sector informal de países en desarrollo están obligados por sus circunstancias a vivir de día en día y no cuentan con recursos que les permita financiar una pensión de jubilación. Por lo tanto, sus riesgos principales son los que afectan su actual capacidad para obtener ingresos o los que ponen al descubierto la fragilidad de sus presupuestos familiares. Estos riesgos pueden agruparse en las cuatro categorías siguientes:

- calamidades (inundaciones, incendio, agitación pública y hambruna):
- pérdida de la capacidad para obtener ingresos (incapacidad, mala salud, pérdida de activos comerciales);
- crisis familiar (fallecimiento, ruptura matrimonial, hospitalización, matrimonio) y que pueden traducirse en las siguientes necesidades de protección social:
  - costos de atención médica, incluyendo maternidad;
  - ayuda para sobrevivientes a cargo;
  - incapacidad

A menudo, estas contingencias son cubiertas por programas diseñados por grupos y asociaciones de informales de apoyo mutuo (existen ejemplos en Filipinas). En la India se ha tratado de institucionalizar este tipo de programas. La Compañía de Seguros de Vida (LIC) de propiedad estatal con subsidios del Gobierno central y/o los Gobiernos de los estados, administra varios regímenes de seguro social para grupos ocupacionales especiales y empresas.

#### 4.4. Trabajadores agrícolas

Los que trabajan en el campo pertenecen a uno de los grupos de trabajadores más grande no comprendido en la cobertura de la seguridad social, y está integrado por personas que trabajan por cuenta propia y muchas veces de manera eventual y temporal como peones. Algunos países han tratado de incluirlos dentro del ámbito de sus regímenes de pensiones. En Turquía el régimen de seguridad principal SSK amplió en octubre de 1983 su cobertura para incluir de forma facultativa a trabajadores agrícolas temporales. La cotización que paga cada trabajador es fijado un 20 por ciento del nivel más bajo de ingresos y su cálculo sólo debe hacerse por 15 días al mes, es decir, 180

días al año. El derecho a pensión de vejez puede reclamarse después de 15 años de participación durante los cuales se pagaran cotizaciones correspondientes a, por lo menos, 3,600 días. En Turquía, los trabajadores agrícolas fueron incorporados dentro de la cobertura de los trabajadores por cuenta propia (Bag-Kur) a partir de octubre de 1983. Estas personas han de cotizar por un equivalente al 15 por ciento de un nivel de ingresos determinado y tienen derecho a una pensión de jubilación de hasta el 70 por ciento de este nivel de ingresos, dependiendo del tiempo de participación. En Turquía, sólo existe una limitada subvención cruzada para estas provisiones proporcionadas por otras secciones de la población asegurada, pero las tasas de cumplimiento/participación en estos regímenes son muy bajas. Sin embargo, en Corea y Ecuador el Gobierno ha optado por subsidiar las pensiones para los trabajadores agrícolas (y en Corea también para los pescadores).

## **5. Opciones políticas para la ampliación de la cobertura**

El análisis anterior ofrece una serie de posibles respuestas a la pregunta de cómo mejorar la cobertura de la protección social. Las examinamos a continuación.

### **5.1. Mantener la política existente de extender los regímenes**

#### **a grupos excluidos**

Este planteamiento se vincula con el supuesto de que la economía nacional crecerá dando lugar al incremento correspondiente del sector formal, y como consecuencia, a una disminución, en términos relativos, del número de pequeñas empresas y empresas temporales. Supone también un incremento en la capacidad de administración de la seguridad social y en el apoyo al régimen. Por lo tanto, se prevé que teniendo todos estos factores en consideración, la extensión legislativa de la cobertura se efectuará dentro de las posibilidades de administración y de control del cumplimiento del régimen. Sin embargo, este planteamiento más fácilmente aplicable en el caso de personas empleadas y actualmente no comprendidas dentro de la cobertura debido al tamaño de la empresa, el nivel de ingresos, o el desarrollo regional, que en el caso, por ejemplo, de los trabajadores por cuenta propia. Más aún, la exclusión de asalariados basándose en estos argumentos no es equitativa y sólo puede justificarse como un hecho temporal por razones de gobernabilidad administrativa, o lo que resulta más dudoso, por razones económicas. Por sí sólo, este planteamiento no es suficiente para ampliar la cobertura de la protección social para incorporar a los trabajadores por cuenta propia, y al gran número de personas que trabaja en empleos eventuales, por contrato o a tiempo parcial.

Un elemento importante de este planteamiento es el mecanismo de la ampliación. Si la legislación establece un cronograma, éste puede proporcionar las disposiciones que aseguren la adopción de las medidas administrativas necesarias para preparar la extensión de la cobertura, teniendo también la ventaja de evitar más rondas de negociaciones y reflexión política. Por otro lado, puede ser difícil poder predecir con anticipación cuando las circunstancias son favorables para efectuar la ampliación, siendo aconsejable, por lo tanto, que la legislación contenga algún grado de flexibilidad. Asimismo, sería aconsejable evitar una situación como la de la India, donde la extensión de la cobertura a cada ocupación nueva es objeto de consulta y negociaciones antes de que pueda ser establecida por decreto ministerial. El mejor planteamiento en este

contexto sería que la legislación cubriera en principio a todos los asalariados, pero con excepciones. Estas excepciones podrían dividirse en dos categorías, los que deberían ser excluidos permanentemente de la cobertura (quizás asalariados públicos o miembros de las fuerzas armadas, que tienen sus propios regímenes, asalariados de gobiernos extranjeros o de organizaciones internacionales), y otras categorías de asalariados, que se prevé que finalmente estarán comprendidas dentro de los alcances del régimen. La legislación podría disponer la exclusión del primer grupo, mientras el segundo grupo (que comprende a los que trabajan para pequeños empleadores, trabajadores domésticos, trabajadores eventuales) podrían ser identificados en un anexo a la legislación principal o, de lo contrario, en una legislación suplementaria, en el entendimiento de que dicha legislación podría ser enmendada fácilmente, por ejemplo, con una resolución ministerial.

Es fundamental que una planificación adecuada preceda la aplicación de la extensión, y que se obtengan estimados basados en encuestas acerca del número de establecimientos y personas aseguradas que deben estar comprendidas en la extensión. Esto es importante para cumplir con los objetivos y medir el efecto en la administración. También se deberían obtener estimaciones de los patrones de ingresos y los datos demográficos de las personas que van a ser cubiertas, de manera que se puedan evaluar las implicaciones actuariales de la extensión.

Este planteamiento podría complementarse abriendo el régimen a las personas excluidas de la cobertura de forma voluntaria. Sin embargo, esto requeriría establecer reglas para evitar que esas personas contraríen los intereses del régimen. Las reglas tendrían que incluir un período mínimo de participación de por lo menos 5 años, así como estipular que el nivel de las cotizaciones debe mantenerse en relación con el nivel de los ingresos promedio nacionales, por lo menos en términos reales.

## 5.2. Mejoramiento de medidas para asegurar y exigir

### el cumplimiento y gobernabilidad general

Este planteamiento trata aspectos administrativos y, por lo tanto, considera que la extensión de la cobertura es una necesidad fundamental para encontrar una vía efectiva para la cobertura de las personas que tienen un empleo remunerado y la capacidad de aportar para su propia protección social. Es aplicable, en principio, tanto a los asalariados excluidos, como a los trabajadores por cuenta propia. Sin embargo, se relaciona también con la raíz del problema: la mayoría de las administraciones de seguridad social de países en desarrollo (e incluso de países de nivel medio y países en transición) no han podido establecer sistemas administrativos eficientes que identifiquen a todas las personas con un empleo remunerado, recauden luego las cotizaciones y obtengan los datos de esas personas para finalmente establecer sobre qué base se tiene derecho a una pensión.

Existe una gran variedad de medidas institucionales y operativas que podrían ser consideradas con el fin de mejorar la gobernabilidad de los regímenes de seguridad social. El análisis de estas medidas no es el tema de este documento, pero la capacidad del régimen nacional de seguridad social está inevitablemente limitada por el nivel de desarrollo del país y, en especial, por factores que tienen que ver con la infraestructura

nacional, el nivel de educación y también el tamaño del sector formal y la situación política.

Un problema considerado muchas veces con relación a mejorar y exigir el cumplimiento es la medida en que es posible obtener la cooperación de otros organismos públicos para identificar personas y negocios que deberían estar cubiertos por el régimen de seguridad social. El sistema tributario tiene objetivos similares a los del régimen de seguridad social en algunos aspectos, y ambos sistemas tratan con las mismas personas. La oficina de impuestos está obligada a identificar a los trabajadores por cuenta propia y establecer cuales son sus ingresos con fines de determinar su responsabilidad tributaria, y muchas veces a recaudar de sus empleadores los impuestos que deben pagar. Sin embargo, en muchos países los dos sistemas operan no sólo independientemente, sino sin mucha cooperación o intercambio de información. La necesidad de lograr una mayor eficiencia en el cumplimiento ha llevado a algunos países a considerar el establecimiento de un organismo central de recaudaciones como una dependencia autónoma, o la transferencia de la responsabilidad a la oficina de impuestos. Sin embargo, en muchos países en desarrollo, la administración tributaria experimenta los mismos problemas que el sistema de seguridad social sin haber logrado solucionarlos. Existe también un recelo comprensible debido a que se piensa que el sistema de seguridad social perdería su autonomía al vincular el pago de los cotizaciones con el pago de impuestos y a diferencias en la definición de la responsabilidad de los impuestos y la seguridad social. Incluso en algunos países existen consideraciones importantes con respecto a la divulgación de información. Por lo tanto, sería preferible concentrarse en mejorar la cooperación por medio del intercambio de información. Algunos países han tratado de alentar un mayor cumplimiento en cuanto al registro y el pago de los cotizaciones de la seguridad social vinculándolos con los requisitos para el funcionamiento de un negocio (el otorgamiento de licencias, el registro de establecimientos, permisos de salida).

Mejoras importantes en el cumplimiento y, como resultado, en la cobertura de personas aseguradas están muy relacionadas, por lo tanto, con mejoras en la administración general del régimen y su aceptación por los empleadores y las personas aseguradas. Sin embargo, una mejora gobernabilidad apoyada por relaciones públicas eficaces y actividades educativas para incrementar el conocimiento de derechos y obligaciones, necesitan respaldarse con procedimientos y poderes para imponer y exigir el cumplimiento que refuerce la obligatoriedad del régimen. La extensión de la cobertura en un régimen obligatorio debería depender de la capacidad para asegurar su cumplimiento. En los casos en que se ha decidido ampliar el ámbito de un régimen haciéndolo obligatorio sin el apoyo de infraestructura administrativa, puede estar atentándose contra la solidaridad y la base redistributiva del régimen, y las personas aseguradas podrían utilizar una elección adversa y el riesgo subjetivo para asegurar la maximización del beneficio que les reportaría su participación en el régimen (como en Filipinas donde el SSS es alentado por un lado por el Gobierno para proporcionar cobertura universal, pero por otro, se encuentra restringido por una combinación de limitaciones del sector público sobre los recursos y por una política "suave" que impide exigir su cumplimiento).

### 5.3. Adaptación de los regímenes existentes para facilitar

la cobertura de los grupos excluidos

Este enfoque se basa en la consideración de que el régimen existente no es apropiado para muchas de las personas que no están cubiertas, así como para algunas que están cubiertas, pero que evaden su responsabilidad. Esto puede deberse a que la tasa de las cotizaciones es alta, puesto que se espera que los trabajadores por cuenta propia aporten la misma tasa de cotización combinado de empleador/asalariado, o a que el conjunto de prestaciones no se equipara a las prioridades de los excluidos. Como ya se ha señalado, la mayoría de regímenes de pensiones de la seguridad social están relacionados con los ingresos y ofrecen una pensión de jubilación basada en el tiempo de servicios y los ingresos promedio asegurables. Están financiados con cotizaciones relacionadas con los ingresos y pagados por empleadores y asalariados, y en una minoría de casos, por el Gobierno. Puede ser comprensible la suspicacia con respecto a incluir a los trabajadores por cuenta propia, en los casos en que las cotizaciones son pagados sólo por los empleadores y los trabajadores, puesto que podría considerarse que se benefician del riesgo de un fondo común. Este problema se diluye cuando el Gobierno subsidia el régimen o contribuye directamente en un esquema de capitalización tripartita. La estructura de esos regímenes varía, pero es común que los derechos de pensión devengan a un porcentaje fijo de los ingresos promedio asegurables por cada año de empleo asegurable. Estas características pueden producir una estructura de prestaciones que corresponda a las circunstancias de personas con un empleo regular, pero no se adecuan a las necesidades de protección social de los trabajadores por cuenta propia y de los que trabajan en el sector informal.

En este contexto, en algunos países podría fundamentarse la necesidad de revisar la estructura de prestaciones y cotizaciones para facilitar el ingreso de trabajadores por cuenta propia y del sector informal. Un posible enfoque podría ser el diseño de una estructura con dos componentes, el primero de los cuales daría derecho a una pensión a tanto alzado (sujeta a satisfacer un período prescrito de participación), a alrededor del 25 por ciento de los ingresos promedio (sujetos a considerable variación dependiendo de las circunstancias nacionales). Este componente básico podría ser aplicado a toda persona con empleo remunerado y requeriría un porcentaje relativamente bajo de ingresos que podrían ser reemplazados con una cotización de tasa fija en el caso de los que no están asalariados en el sector formal. Sólo los trabajadores del sector formal y, posiblemente, los trabajadores por cuenta propia mejor pagados, estarían cubiertos por el segundo componente que podría proporcionar prestaciones definidas basadas en los ingresos. Ese sistema proporcionaría una puerta de entrada más realista para los trabajadores por cuenta propia y del sector informal. Esas personas estarían dentro de los alcances del régimen nacional, pero sin que esto afecte el principio de solidaridad del régimen ni represente una carga importante. En los casos en que el régimen cubre una serie de prestaciones distintas a las pensiones, se podría permitir alguna flexibilidad en cuanto a la cobertura de grupos como el de trabajadores por cuenta propia, trabajadores domésticos y trabajadores eventuales. Teniendo en cuenta la capacidad de la administración del país, la participación en este régimen básico de pensiones debería ser obligatoria para los grupos que sea factible cubrir.

Otro enfoque, o variante, podría ser diseñar un conjunto de prestaciones para los trabajadores por cuenta propia y el sector informal, que variaría de protección social básica obligatoria para las personas con empleo remunerado a una protección más general que podría ser facultativa, pero sujeta a ciertas pruebas de participación.

Otra adaptación ya analizada es la introducción del principio de cotizaciones definidas para establecer un vínculo claro entre cotizaciones pagados individualmente y el derecho a pensión. Esto no resulta adecuado para el caso de protección por invalidez o por sobrevivientes a cargo, puesto que es evidente que debe preverse alguna forma de seguro previsional contra el riesgo de que estas contingencias ocurran al principio de la vida de una persona asegurada. En el contexto de la ampliación de la cobertura de pensiones de jubilación, parece que no existe prueba clara de que es más probable que un sistema de cotizaciones definidas aliente el cumplimiento entre los trabajadores por cuenta propia y del sector informal. Por el contrario, la ausencia de cualquier elemento redistributivo (excepto quizás en el escalón básico de antipobreza) es probable que lleve a esas personas a optar por colocar cualquier recurso disponible en otras formas de ahorro. Sin embargo, si se considerara, por ejemplo, como parte de un programa de alivio de la pobreza, el Gobierno podría decidir subsidiar un régimen con cotizaciones definidas para los trabajadores por cuenta propia de ingresos bajos garantizando un interés sobre la tasa del mercado con el fin de estimular el cumplimiento.

#### ***Implicaciones de los regímenes de ahorro obligatorio en la cobertura***

*Ventajas aparentes:*

- *Vinculación directa entre cotizaciones y prestación.*
- *No existe cotización por parte del empleador.*
- *Aumento de la transparencia.*
- *Fácil acceso.*
- *Espacio para una tasa flexible de cotización y para la flexibilidad de las prestaciones.*

*Pero la realidad puede ser diferente:*

- *No existe un espacio para obtener ventajas de la solidaridad entre empleadores y trabajadores.*
- *Si el mínimo está garantizado*

*¿por qué si eres pobre tienes que pagar?*

- *No es atractivo el fondo de pensiones porque el pago en concepto de cotizaciones puede ser bajo y el cumplimiento una carga.*

*Pueden ser necesarios incentivos adicionales.*

- *Cotizaciones exentas de impuestos.*
- *Tipos de interés que se mantengan a un nivel elevado.*
- *Subsidio directo a las cuantías de la pensión.*

## 5.4. Diseño de regímenes especiales para trabajadores

por cuenta propia y el sector informal

Este enfoque supone que podría no ser apropiado o, por lo menos no aconsejable, tratar de incluir a los trabajadores por cuenta propia y del sector informal (por las razones

analizadas anteriormente, pero quizás también debido al recelo de los trabajadores de participar en un régimen de seguro social con los trabajadores por cuenta propia). Se pueden diseñar regímenes especiales para los trabajadores por cuenta propia o para ciertos tipos de personas empleadas, tales como trabajadores domésticos, que se adecuen lo más posible a las circunstancias de los participantes, aunque esto es más difícil cuanto más heterogéneo es el grupo de asegurados. De acuerdo con el régimen principal, se deberá dar consideración a la forma en que la participación en esos regímenes deberá vincularse con períodos de empleo asegurable, teniendo en cuenta también que una organización como esa implica la necesidad de transferir información y capitales. Dado el problema inherente del cumplimiento, si un porcentaje significativo de los asegurados considera que el régimen no le ofrece ventajas, o cree que sus posibilidades no le permiten solventar las cotizaciones, el efecto será un deterioro de la viabilidad financiera y del principio de solidaridad del régimen. Sin embargo, podría considerarse conveniente que el Gobierno subsidie el régimen para asegurar un nivel mayor de participación, como ocurre en Ecuador, Irán, República de Corea y Turquía, o crear impuestos destinados específicamente a apoyar al régimen de pensiones de la seguridad social.

Se debe considerar un régimen especial para trabajadores domésticos en aquellos países donde constituyen un número importante de las personas empleadas. Por lo general, este tipo de empleo es estable con un limitado movimiento del personal. La simplicidad debería ser una característica fundamental de un régimen como ese. Sería aconsejable un régimen de tasa fija que podría quizás utilizar el sistema de estampillas y tarjetas de cotizaciones. Podría considerarse también la posibilidad de establecer regímenes especiales para ciertos grupos ocupacionales, tales como los trabajadores a domicilio y trabajadores agrícolas mediante un gravamen sobre su producción.

Muchos países reconocen que el sector informal se ha convertido en una parte importante de la economía nacional y han diseñado programas multidimensionales de desarrollo para fomentar y promover el establecimiento de empresas de pequeña escala, que comprenden capacitación, facilidades especiales de crédito y una flexibilización de los reglamentos comerciales. Los regímenes de protección social que se diseñen para esos trabajadores deben ser compatibles con esos programas.

## 5.5. Fomento del desarrollo de regímenes informales de apoyo mutuo.

Esta opción se justifica en el supuesto de que no es factible, en el contexto del nivel actual de desarrollo de muchos países, proporcionar cobertura de protección social por medio de un sistema formal de seguridad social. Se reconoce que en muchos países, grupos de trabajadores que comparten un mismo tipo de trabajo se han organizado en cooperativas, asociaciones o simplemente se han agrupado en forma informal para contar con alguna forma de apoyo basándose en la confianza mutua. Esto es lo que sirve de fundamento para los argumentos que sostienen que debe reducirse la función del estado de proporcionar protección social y que debe alentarse a las ONG y comunidades locales tengan una participación mayor en la organización y promoción de regímenes locales de protección social. Se sostiene que esos regímenes compensarían la declinante importancia de sistemas tradicionales de apoyo familiar.

Estos regímenes comprenden a menudo acuerdos de asistencia para mejorar ingresos, lograr acceso al crédito o compartir equipo y locales, así como ofrecer apoyo en épocas

de necesidad, pero existe una amplia variedad de acuerdos y claramente la posibilidad de organizaciones que pueden reproducirse en otros lugares. El éxito de estos regímenes y la medida en que pueden reproducirse en otros lugares depende de:

- el compromiso y carisma de una persona o grupo de personas;
- recursos externos para una viabilidad financiera de largo plazo;
- la capacidad de los administradores del régimen, que muchas veces trabajan sin pago alguno;
- un posible fondo común entre regímenes diferentes, pero similares;
- un vínculo con un seguro privado o posiblemente con regímenes de seguro social.

Es por estas razones, que estos regímenes son frágiles y proclives a colapsarse. Por lo tanto, existe la posibilidad de alentar la creación de esos regímenes mediante incentivos financieros, como por ejemplo, franquicias tributarias o incluso apoyo financiero del sistema de seguridad social. No obstante, se debe considerar con cuidado la relación entre esos regímenes y el régimen de seguridad social. En algunos países, personas y pequeños empleadores que son legalmente asegurables según el régimen nacional de seguridad social, han establecido muchos de estos regímenes de autoayuda. Esa cobertura puede quizás ser prematura, pero por otro lado, existen casos de evasión que no sería razonable legitimizar prestando apoyo a una organización informal.

Una de las interrogantes fundamentales es si esos regímenes deben ser alentados como un suplemento, o como alternativa de un sistema nacional básico de protección social. Estos regímenes se concentran actualmente en casi todos los casos en asistencia de corto plazo para aliviar necesidades inmediatas o proporcionar asistencia financiera para algunas contingencias o casos imprevistos. Es usual proporcionar esta asistencia por medio de una cantidad o tanto alzado y sería algo excepcional que la protección contemplara pagos periódicos por más de dos semanas. Esos regímenes necesitarían recursos y capacidad administrativa mucho mayor al de su nivel actual para asumir la función adicional de proveedores de una pensión básica con respecto a una contingencia de largo plazo.

Sin embargo, podría ser posible utilizar estas asociaciones de autoayuda como agencias en representación de un régimen nacional de seguridad social para la administración de un régimen básico de pensiones. Podrían facilitar el registro de sus asociados y el cobro de cotizaciones y quizás puedan ser reembolsados por este servicio para incentivar la cobertura. Esto es lo que en realidad ocurre en países en que los socios de cooperativas no son asegurables de acuerdo con el régimen de seguridad social. El SSS de Filipinas está aplicando una política progresiva que tiene por objeto establecer vínculos entre las asociaciones del sector informal y el sistema de seguridad social que le permitan identificar y eliminar los obstáculos para su cobertura.

## 5.6. Desarrollo de regímenes de asistencia social financiados

### con impuestos para los absolutamente pobres

Se ha planteado esta opción como solución para el problema de la baja cobertura de los regímenes de pensiones del seguro social. Un régimen universal de asistencia social aseguraría un ingreso a nivel de subsistencia para las contingencias de pérdida de

ingresos por vejez, invalidez y fallecimiento del sostén de la familia. Se ha planteado también como un suplemento del régimen obligatorio de ahorros que proporciona una pensión basada en principios definidos de aportación. Muchos de los que trabajan en el sector urbano informal y en la agricultura en países en desarrollo, están sujetos a períodos de desempleo y subempleo y sus ingresos son tan escasos cuando trabajan, que no están en capacidad de aportar para su protección social futura. No es realista tratar que todas esas personas sean comprendidas dentro de los alcances de un régimen contributivo de seguridad social.

La protección social para esas personas sólo puede ser proporcionada en forma realista por el Estado y financiada con impuestos. Sin embargo, es igualmente difícil distinguir entre los que tienen recursos y los que no los tienen, y, en general, tanto el pago de impuestos como la base impositiva son deficientes. En consecuencia, la mayoría de los países en desarrollo no cuentan con recursos para proporcionar un sistema nacional de asistencia social para los absolutamente pobres, y tampoco están en condiciones de establecer una red de seguridad para todos. No obstante, muchos países en desarrollo cuentan con programas de alivio de la pobreza. Deben contener una mezcla apropiada de generación de ingresos, desarrollo de infraestructura y medidas de apoyo para los ingresos. Puede ser necesario identificar a los grupos más vulnerables entre los absolutamente pobres, tales como los conformados por personas sobre los 65 años, viudas sin hijos adultos y personas incapacitadas.

Sin embargo, no se debe subestimar las dificultades relacionadas con la administración de un régimen de asistencia social. Estas comienzan con el diseño del sistema y la base para distinguir entre muchas, a las personas pobres con posible derecho a ayuda, y luego determinar en qué medida se debe tomar en cuenta el apoyo proporcionado (o esperado) de otros miembros del hogar y la familia. Son enormes las posibilidades de abuso y corrupción así como el riesgo de incompatibilidad. Algunos estados de la India (especialmente Kerala y Tamil Nadu) han tratado con variado grado éxito de poner en marcha lo que se intenta que sea un programa nacional de asistencia social para personas sobre los 65 años de edad y familias cuyo sostén principal fallece antes de los 60 años.

## **6. Conclusiones Generales**

En el debate sobre la estructura de los sistemas de pensiones de la seguridad social, no se ha prestado suficiente atención a nivel tanto nacional como internacional al hecho de que la mayor parte de la fuerza de trabajo en la mayoría de países está excluida de la protección social al convertirse en ancianos, incapacitados o desamparados. Sólo en los países desarrollados son satisfactorios los niveles de cobertura de la población y en estos casos el tema en debate es el nivel de la protección que debe proporcionarse y quién debe proporcionarla. En efecto, entre los países del OCDE, los países en transición y algunos países de América Latina, la tendencia actual es la de reducir el nivel de la seguridad pública a favor de una mayor dependencia en regímenes complementarios o planes privados de pensiones, aunque dentro de un sistema integral.

En los países en transición, los cambios en el mercado económico y laboral han tenido implicaciones importantes para los regímenes de seguridad social, puesto que ahora enfrentan una nueva variedad de clientes y obligaciones y también, problemas relacionados con asegurar el cumplimiento. Estos regímenes están tratando de resolver

sus propios procesos de reestructuración y especialmente de mantener sus compromisos con los beneficiarios existentes. Mientras tanto, los empleadores y trabajadores que se esfuerzan por adaptarse a las nuevas circunstancias apenas si otorgan prioridad a participar en un régimen de seguridad social que requiere cotizaciones de más del 20 por ciento, buscan, en cambio, formas que les permita evitar la responsabilidad suponiendo que es probable que la administración de seguridad social carezca de la capacidad para tomar una acción al respecto. Muchos de estos países no han terminado aún su proceso de reforma de la seguridad social, ni tampoco el proceso de educación sobre las implicancias de esa reforma. Entre tanto, en algunos de los países en transición se ha establecido una cultura de evasión, que los países en desarrollo deben ya conocer.

Ya no es suficiente depender de sistemas tradicionales de apoyo para enfrentar las necesidades de protección social en los países en desarrollo, pero tampoco existe, por lo general, un sistema público de asistencia o bienestar social. El desempleo no significa subsidios, sino más bien buscar a diario dinero para alimentarse con algunos días mejores que otros y, en términos de desarrollo, una parte importante del sector informal es sinónimo de una variedad de actividades eventuales desempeñadas por los pobres que luchan por subsistir. Sin embargo, el sector informal también incluye a los que han establecido alguna forma de empresa regular o actividad comercial, y a sus trabajadores. En principio, algunas son asegurables, según la ley de seguridad social, pero en la práctica, no están cubiertas por falta de conocimiento, o porque no creen estar en condiciones de hacerlo. En los países en desarrollo, cuando los trabajadores del sector informal llegan a viejos o quedan incapacitados, dependen de sus parientes, mendigan y probablemente mueren rápido. Sin embargo, en la escala de ingresos altos, tanto en los países en desarrollo como en los países de ingresos medios, existen muchas personas que no están cubiertas por regímenes de seguridad social y que todavía prefieren tener sus necesidades futuras de protección social en sus propias manos o depender de sus hijos. Esto es bastante notorio en las economías de crecimiento rápido de Asia y el Sudeste de Asia, donde los principios del seguro social no han encontrado, en general, un campo fértil. Esto se refleja en las políticas de los Gobiernos y en las actitudes y, por lo tanto, en el cumplimiento por las personas.

En consecuencia, existen muchas razones para la carencia general de protección social para la mayoría de personas con variaciones entre un país y otro. En los casos de regímenes universales, la manera más eficaz de asegurar una cobertura alta, especialmente de los pobres, es basándose en la residencia o los medios, pero esos regímenes están fuera del alcance de los recursos de la mayoría de países. No ha sido posible asegurar que la mayoría de los que se encuentran productivamente ocupados piensen en alguna previsión para su futuro.

Se han examinado varias opciones de política y se ha hecho referencia a la experiencia internacional. Así como no existe una sola causa para el problema, no existe tampoco una sola solución, y una combinación de los enfoques tratados parecería lo más apropiado para la mayoría de países. La relación entre desarrollo económico y protección social resulta obvia, pero el vínculo entre seguridad social y empleo en el sector formal es muy fuerte y esto se refleja en el diseño de los regímenes y su administración. Por lo general, estos regímenes no se adaptan a las circunstancias y necesidades de los trabajadores por cuenta propia y de los que trabajan en el sector informal. Se considera que el costo de la participación es demasiado alto y es probable que el nivel de prestaciones no tenga comparación con sus prioridades.

Por lo tanto, se debe considerar el diseño de regímenes de pensiones de seguridad social que faciliten la participación de los grupos excluidos, sin que deba ser pagada con los cotizaciones de los asegurados actuales. Esos grupos tienen características diferentes a las que debe dárseles gran consideración, los que trabajan regularmente para pequeños empleadores o en ocupaciones excluidas por razones de orden administrativo, categorías especiales de personas empleadas, tales como trabajadores domésticos, trabajadores familiares, trabajadores a domicilio y los que trabajan en empleos eventuales, trabajadores urbanos por cuenta propia, con negocios establecidos o una profesión, trabajadores rurales por cuenta propia, tales como agricultores y pescadores, el sector informal urbano que comprende a una gran variedad de pequeñas actividades comerciales, artesanos, pequeños negocios, a menudo con trabajadores eventuales, parciales o familiares, y los trabajadores rurales a menudo temporales o eventuales.

Se debe tratar de comprender dentro de los alcances del régimen de seguridad social a los que trabajan como asalariados en negocios pequeños, pero esto requiere una cuidadosa planificación precedida por un fortalecimiento de la capacidad administrativa del régimen y un plan de educación para empleadores y trabajadores. El seguro debe ser obligatorio y debe ser considerado así. El proceso de extensión de la cobertura a esos grupos ha sido lento o ejecutado sin definir las funciones administrativas básicas. Sin embargo, es este grupo al que es más fácil dirigirse y debe dársele alguna prioridad, puesto que casi no pueden distinguirse sus necesidades y circunstancias de las de los asalariados ya cubiertos.

Los otros grupos son más difíciles y puede ser necesario que el diseño del régimen considere facilitar su participación. El desarrollo de regímenes de dos niveles o un paquete de protección social son posibilidades a las que debe darse consideración. Es preferible que los grupos excluidos sean incorporados, por lo menos parcialmente, dentro de los alcances del régimen principal. La alternativa de diseñar regímenes especiales corre el riesgo de una selección negativa, escaso cumplimiento y dificultades financieras, a menos que el Gobierno subsidie el régimen hasta el punto de hacerlo atractivo.

El término "sector informal" tiene diferentes significados en diferentes países, pero algunos aspectos son comunes: cubre una gran variedad de ocupaciones y actividades, los trabajadores no están cubiertos por un régimen de seguridad social, y está en continuo crecimiento en la mayoría de países. Debido a su gran heterogeneidad, no existe una opción política única, pero debe prestarse atención a los problemas de los trabajadores del sector informal en forma integral para asegurar su interacción con otras políticas sociales. En el contexto de la protección social, la OIT está desarrollando un proyecto interregional dirigido a varios países en los que se intenta identificar áreas donde existe un gran número de trabajadores no cubiertos, y que, sin embargo, se cree que tienen alguna capacidad para aportar a la protección social, y una estructura orgánica que puede ser utilizada para proporcionar protección social. El campo más amplio para el desarrollo de protección social en el sector informal está entre los trabajadores que se han organizado en alguna forma de asociación para la generación de ingresos o apoyo mutuo en épocas de necesidad. Incluso dentro del sector informal existen muchos grupos de trabajadores que se han organizado dentro de un sistema basado en obligaciones y apoyo mutuo. El concepto implica la necesidad de desarrollar un enfoque integral dentro del área seleccionada para lograr un mejor acceso a la protección social básica ampliando los regímenes de seguro social existentes, y

desarrollando regímenes de apoyo mutuo o asistencia social financiada con impuestos. Se contemplan proyectos pilotos en cada área y, en una segunda etapa, se tratará de reproducir el plantemiento en otras áreas. (El informe de la OIT "Seguridad Social para el sector informal de la India" sobre el programa TSSI del PNUD examina y analiza los enfoques para el desarrollo de la seguridad social por áreas en la India.)

Los niveles de vida están vinculados al desarrollo económico y, a largo plazo, son la base de mejores y más amplios regímenes de protección social, financiados con los cotizaciones de los personas cubiertas, o con impuestos, como en el caso de la asistencia social o regímenes de ingresos básicos. Entre tanto, el enfoque para los países en desarrollo debe considerar las pautas siguientes:

- La revisión del régimen para facilitar la participación parcial de los trabajadores por cuenta propia, trabajadores domésticos, trabajadores agrícolas y los que tienen un ingreso regular por actividades en el sector informal;
- El fortalecimiento de la capacidad administrativa de los regímenes de seguridad social, especialmente en cuanto a cumplimiento, mantenimiento de registros y gestión financiera;
- La ejecución de programas de educación e información pública para mejorar la imagen del sistema de seguridad social;
- La ampliación de la cobertura dentro de un cronograma prescrito para comprender a todas las personas que trabajan como asalariados, con excepción de grupos especiales, tales como asalariados domésticos, trabajadores familiares, trabajadores eventuales;
- Alentar el desarrollo de regímenes de apoyo mutuo para aquellos que aún están fuera de los alcances de la cobertura ampliada, y como protección complementaria para aquellos cubiertos sólo con protección básica; concentrándose en el "sector informal organizado";
- Lograr el apoyo de cooperativas y de regímenes de autoayuda en la administración del régimen nacional de seguridad social;
- El desarrollo de regímenes de asistencia social dirigidos a los absolutamente pobres dentro de grupos vulnerables prescritos;
- Asegurar que la protección social sea integral y compatible con otros programas de desarrollo para el sector informal.

En los países en transición, la dimensión del problema no es tan grave y sus consecuencias están amortiguadas en alguna medida por los regímenes de asistencia social. Sin embargo, es de fundamental importancia para los regímenes de seguridad social completar sus propios procesos de transición que les permita asumir la nueva responsabilidad de administrar regímenes de seguridad social para el sector privado. Existen los mecanismos y disposiciones básicos para mejorar el nivel de cobertura, pero deben fortalecerse las disposiciones vinculadas con el registro, recaudación y cumplimiento y asimismo debe revisarse y adecuarla a la nueva situación en el contexto de los esfuerzos por establecer una relación con los representantes de los empleadores y trabajadores del sector privado.

Finalmente, ni el establecimiento de regímenes con cotizaciones definidas, ni la privatización de la administración de la seguridad social contribuirán a ampliar la cobertura (a menos que sean subsidiados de alguna manera por el Gobierno). En primer lugar, la individualización de la responsabilidad de la protección social restringe la

posibilidad de la redistribución a la mayoría de los excluidos de la cobertura, esto es, a los que tienen los ingresos más bajos y empleo eventual. Los regímenes basados únicamente en el ahorro individual no resultan atractivos para los pobres. Segundo, la administración por el sector privado no consideraría interesante asumir la tarea de administrar regímenes para los trabajadores por cuenta propia y el sector informal. Este enfoque tendría el efecto de agravar el problema fundamental de proporcionar protección social adecuada.

## Fuentes

(a) Challenges to Social Security: an international exploration - James Midgley y Martin B. Tracy, 1996

(b) Extending Coverage under Basic Pension Schemes (Review of Policy Issues) - J. V. Gruat (Seminario de la OIT sobre Ampliación de la Cobertura, China, julio de 1996)

(c) Extending Coverage under Basic Pension Schemes (Review of Strategic and Technical Issues) - Ken Thompson (Seminario de la OIT sobre Ampliación de la Cobertura, China, julio de 1996)

(d) Extension of Social Security to Small Establishments and the Non-Wage Earning Population - Clive Bailey (ISSA African Series No. 14) 1994

(e) Finding the Balance: Financing and Coverage of Social Protection in Europe - editado por W. van Ginneken, julio de 1996

(f) OIT Conferencia de Estados Americanos, Informe del Director General, 1992

(g) The Dilemma of the Informal Sector - Informe del Director General, OIT 1993

OIT Informes de Cooperación Técnica en Filipinas, Turquía, Ucrania, Bulgaria, Rumania, Indonesia, Bostwana, Uruguay, Irán, India, Pakistán

## Apéndice I

### Cobertura según algunos Regímenes de Pensiones y Cajas Previsionales

País	Reglas para la cobertura de los regímenes especiales	Situación de los trabajadores por cuenta de asalariados propia y alcances
Primera ley Ley actual		
<b>ASIA</b>		
1. INDIA  1952 (Caja Previsional)  1995 (Pensiones)	Empresas establecidas hace 3 años o más con 10 o más trabajadores, con excepción de los que ganan 500 rupias o más al mes	Están excluidos los trabajadores por cuenta propia. Regímenes especiales para mineros, ferroviarios y asalariados públicos
2. INDONESIA  1951	Empresas con 10 o más asalariados o una planilla de 1 millón de rupias o más por mes	Están excluidos los trabajadores por cuenta propia. Regímenes especiales para asalariados públicos y personal militar

1992		
3. IRAN 1953 1975	Asalariados con ocupaciones y zonas geográficas específicas. El Gobierno paga el aporte del empleador por los primeros 5 asalariados de talleres pequeños	Están cubiertos los trabajadores por cuenta propia que tienen permisos oficiales. Los demás pueden asegurarse facultativamente dentro de los cotizaciones mínimos y máximos. Regímenes especiales para asalariados públicos y miembros de las fuerzas armadas.
4. IRAQ 1953 1975	Asalariados de empresas con 5 o más trabajadores. Están excluidos los asalariados agrícolas, personal temporal, trabajadores domésticos y mano de obra familiar	Regímenes especiales para asalariados públicos, personal de industrias nacionalizadas, abogados y periodistas.
5. COREA (República de) 1973 1989, 1994	Coreanos entre 18-59 años asalariados en Corea en empresas con 5 o más trabajadores (cobertura facultativa para firmas pequeñas y asalariados menores de 18 años). Desde julio de 1995 cobertura obligatoria para agricultores, pescadores y trabajadores rurales por cuenta propia menores de 60 años.	Cobertura facultativa de los trabajadores por cuenta propia en zonas urbanas y agricultores/pescadores entre 60-64 años. Regímenes especiales para asalariados públicos, miembros de las fuerzas armadas y maestros de colegios privados.
6. MALASIA 1969 1951	<i>Régimen de seguro social</i>  Asalariados con ingresos de menos de M\$2,000 por mes (o ya cubiertos, cuando exceden el límite), trabajadores eventuales y trabajadores domésticos. Cobertura facultativa para asalariados con ingresos de más de M\$2,000 cuando el empleador y el asalariado están de acuerdo.  <i>Caja Previsional</i>  Trabajadores asalariados, con exclusión de maestros y miembros de las fuerzas armadas que pertenecen a regímenes equivalentes. Cobertura facultativa de trabajadores domésticos.	Están excluidos los trabajadores por cuenta propia          Cobertura facultativa para los trabajadores por cuenta propia.
7. PAKISTAN 1976	Asalariados de empresas con 10 o más trabajadores con ingresos de menos de 3,000 rupias por mes. Está excluida la mano de obra familiar	Están excluidos los trabajadores por cuenta propia. Regímenes especiales para asalariados públicos, miembros de la policía y fuerzas armadas, organismos de derecho público, autoridades locales, asalariados bancarios y ferroviarios.
8. FILIPINAS 1954 1992	Asalariados, incluyendo a marinos filipinos que trabajan en barcos extranjeros, asalariados domésticos con ingresos de 1,000 pesos o más por mes. Está excluida la mano de obra familiar. Cobertura facultativa para los cubiertos anteriormente en forma obligatoria.	Trabajadores por cuenta propia con ingresos de 1,800 o más al año, agricultores y trabajadores por cuenta propia con ingresos de 1,500 pesos o más por mes. Régimen especial para los asalariados del Gobierno.
9. TAILANDIA 1990 (Régimen de pensiones a partir de setiembre de 1998)	Asalariados de firmas con 10 o más trabajadores con cobertura actual de enfermedad, maternidad, invalidez y accidentes de trabajo.	Cobertura facultativa de trabajadores por cuenta propia a partir de setiembre de 1998. Regímenes especiales para asalariados públicos y maestros de colegios privados.
10. TURQUIA 1949 y 1957	Asalariados del sector comercio, industrias y servicios. Cobertura facultativa para extranjeros que trabajan para un empleador extranjero.	Régimen especial para asalariados públicos, trabajadores por cuenta propia, agricultores, trabajadores agrícolas y asalariados de bancos, compañías de seguros y bolsas de valores.

1964 1983 (trabajadores agrícolas)		
11. VIETNAM Ley previsional, 1992	En los regímenes piloto en 5 provincias, los asalariados de firmas con 10 o más trabajadores, empresas con inversión extranjera u organizaciones y asalariados extranjeros en sectores no manufactureros, sin fines de lucro o zonas económicas especiales. Cobertura facultativa para extranjeros que no están dentro de la cobertura obligatoria.	Están excluidos los trabajadores por cuenta propia. Regímenes especiales para el personal del Gobierno y miembros de las fuerzas armadas.
<b>AFRICA</b> 12. ALGERIA 1949 1975	Tosas las personas empleadas y trabajadores por cuenta propia.	Regímenes especiales para miembros de las fuerzas armadas.
13. GABON 1963 1975	Personas empleadas	Regímenes especiales para asalariados públicos, trabajadores por cuenta propia y trabajadores estatales con contrato
14. COSTA DE MARFIL 1960 1968, 1971 y 1988	Personas empleadas	Están excluidos los trabajadores por cuenta propia. Regímenes especiales para asalariados públicos.
15. NIGERIA 1961 (PF) 1993 (PENSIONES)	Asalariados de firmas con 5 o más trabajadores. Están excluidos los asalariados públicos, diplomáticos, extranjeros cubiertos por regímenes equivalentes en otros países, trabajadores por cuenta propia y el clero. Cobertura facultativa para algunas de las categorías no comprendidas según condiciones especificadas.	Regímenes especiales para asalariados públicos pensionables.
16. TUNEZ 1960 1974	Asalariados del sector privado, pescadores, trabajadores agrícolas, trabajadores agrícolas y no agrícolas por cuenta propia. Están cubiertos también los trabajadores tunecinos asalariados en el extranjero y no asegurados en otros países. Están excluidos los trabajadores domésticos.	
17. ZIMBABWE 1993	Cobertura obligatoria de todos los ciudadanos y residentes asalariados entre 16 y 65 años de edad. En una primera etapa se comprenderá a los asalariados de todos los sectores, con excepción de trabajadores domésticos y asalariados públicos, los que serán cubiertos en una segunda etapa. La tercera etapa comprenderá a los trabajadores por cuenta propia y asalariados del sector informal.	
<b>AMERICA DEL SUR</b> 18. ARGENTINA	Asalariados y trabajadores por cuenta propia, con excepción del personal militar	Los trabajadores por cuenta propia pagan 27% del equivalente al total de los cotizaciones de

1944 (Comercio) 1946 (Industria) 1954 (Trabajadores rurales) 1993		los asalariados y el empleador.
19. BRASIL 1923 (Ferrocarriles) 1934 (Comercio) 1936 (Industria) 1960, 1971 y 1975	Asalariados de la industria, comercio y agricultura y trabajadores domésticos. Los asalariados pagan 8%, 9% o 10%, de acuerdo con tres niveles de salarios. Los empleadores pagan 20% de la planilla, con excepción de los empleadores de trabajadores domésticos quienes pagan 12%.	Cobertura obligatoria de trabajadores por cuenta propia quienes pagan ente 10% y 20% de los ingresos de acuerdo con 10 niveles de salarios y el tiempo de permanencia en cada nivel. Regímenes especiales para asalariados públicos y militares.
20. CHILE 1924 1952, 1980 y 1981	Según el nuevo sistema a partir de mayo de 1981 la cobertura es obligatoria para trabajadores a sueldo o salario.	Cobertura facultativa para trabajadores por cuenta propia.
21. VENEZUELA 1940 1989	La cobertura de asalariados privados y públicos ha sido extendida gradualmente a todas las regiones. Los socios de cooperativas de producción y servicios, trabajadores domésticos y taxistas están cubiertos por reglamentos especiales. Están excluidos los trabajadores temporales y eventuales y los trabajadores domésticos.	Están excluidos los trabajadores por cuenta propia. Regímenes especiales para asalariados públicos y miembros de las fuerzas armadas.

*Fuente:* "Social Security Programs Throughout the World - 1995" (Programas de Seguridad Social en el Mundo - 1995), Administración de Seguridad Social de los EE.UU., julio de 1995 y documentación de la OIT.