

La Revista Internacional de Seguridad Social es la principal publicación internacional trimestral del mundo en el ámbito de la seguridad social. Artículos de reconocidos expertos en seguridad social de todo el mundo presentan comparaciones internacionales y debates exhaustivos en torno a cuestiones específicas, así como estudios sobre los regímenes de seguridad social en diferentes países. Incluye un resumen regular y completo de las últimas publicaciones en este campo.

#### Comité de Redacción

Consejo Editorial Consultivo

Luis Aparicio Valdez, Director, Análisis Laboral, Lima  
Nana Araba Apt, University of Ghana, Legon  
Mukul C. Asher, National University of Singapore, Singapur  
Nicholas Barr, London School of Economics and Political Science, Reino Unido  
Jos Berghman, Université catholique de Louvain, Bélgica  
Abdelilah Boudahrain, Université Mohammed V, Rabat, Marruecos  
Jonathan Bradshaw, University of York, Reino Unido  
Ottó Czúcz, József Attila University, Szeged, Hungría  
Chantal Euzéby, Université Pierre-Mendès-France, Grenoble, Francia  
Gerda Falkner, Max-Planck-Institute for the Study of Societies, Colonia, Alemania.  
Institute for Advanced Studies, Viena  
Neil Gilbert, University of California, Berkeley, Estados Unidos  
Sheila B. Kamerman, University of Colombia, New York, Estados Unidos  
Edwin Kaseke, School of Social Work, Harare, Zimbabue  
Berni von Maydell, ex Director, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, Múnich, Alemania  
Carmelo Mesa-Lago, University of Pittsburgh, Estados Unidos  
Deborah Mitchell, Australian National University, Canberra  
Einar Overbye, NOVA (Norwegian Social Research), Oslo  
Niels Ploug, Danish National Institute of Social Research, Copenhagen  
Vladimir Rys, Centro de Estudios de la Evolución de la Seguridad Social en Europa occidental y central, Universidad de Ginebra, Suiza  
Winfried Schmähl, Universität Bremen, Alemania  
James H. Schulz, Brandeis University, Waltham, MA, Estados Unidos  
Shin, Dong-Myeon, Kyung Hee University, Seul, República de Corea  
Anatoly Soloviov, Association of Pension and Social Funds of the CIS Countries, Moscú  
R. K. A. Subrahmanya, Social Security Association of India, Bangalore  
Takayama Noryuki, Hitotsubashi University, Tokyo  
Salvador Valdés-Prieto, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago  
Pierre Van der Vorst, Oficina Nacional de Seguridad Social, Bruselas  
Pierre-Yves Greber, Université de Genève, Suiza

#### Presidente

Miembros

Théopiste Butare, AISS; Wouter van Ginneken, OIT; Octavio Jiménez Durán, AISS;  
Warren McGillivray, AISS; François-Xavier Merrien, Université de Lausanne, Suiza; Patricia Weinert, AISS

#### Editor

Asistente de redacción

Responsable de la edición española

Libros

Maria Ana Payró de Bonfanti

Helmut Creutz; Frédéricque Bocquet, AISS

#### Precio 2005

Suscripción anual: CHF 70.- Precio por cada número: CHF 25.-

Para suscribirse o adquirir un número suelto, dirigirse a:

Asociación Internacional de la Seguridad Social

Publicaciones de la AISS

Case postale 1

CH-1211 Ginebra 22

Suiza

Fax +41 22 799 85 09 — E-mail: [issa@ilo.org](mailto:issa@ilo.org)

La Asociación Internacional de la Seguridad Social ha revisado últimamente su política con respecto a sus publicaciones y ha llegado a la conclusión que desde enero de 2004 *Tendencias en la Seguridad Social* no podrá seguir siendo suministrada gratuitamente a los lectores de la *Revista Internacional de Seguridad Social*. Por consiguiente, los lectores que deseen continuar recibiendo *Tendencias* tendrán que suscribirse por separado. Diríjase a: Asociación Internacional de la Seguridad Social, Publicaciones de la AISS, Case postale 1, CH-1211 Ginebra 22, Suiza ([issa@ilo.org](mailto:issa@ilo.org)).

Los manuscritos y la correspondencia relativos a la publicación de los artículos deberán enviarse a:

Asociación Internacional de la Seguridad Social

Revista Internacional de Seguridad Social - El Editor

Case postale 1

CH-1211 Ginebra 22

Suiza

Tel. +41 22 799 66 17 — Fax +41 22 799 85 09 — E-mail: [gautrey@ilo.org](mailto:gautrey@ilo.org)

VOL. 57

4/2004

# REVISTA INTERNACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL

3

**Impacto de las pensiones financiadas con impuestos sobre la reducción de la pobreza en América latina: evidencias de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay**

*Fabio M. Bertranou, Wouter van Ginneken y Carmen Solorio*

21

**La población rural y la seguridad social en Brasil: un análisis en el que los cambios constitucionales se ponen de relieve**

*Kaizô Iwakami Beltraô, Sonoe Sugahara Pinheiro y Francisco Eduardo Barreto de Oliveira*

55

**Acatamiento del pago de cotizaciones en los países de Europa central y oriental: algunas cuestiones pertinentes**

*Tine Stanovnik*

73

**¿Hacia un refuerzo del sector privado en el seguro de salud de Francia?**

*Pascal Turquet*

99

**Los problemas de financiamiento de la atención de salud en Argelia**

*Nouara Kaid Tiliane*

## LIBROS

121

**Notas bibliográficas**

133

**Selección de publicaciones recientes**

137

**Índice del año 2004**

# **Impacto de las pensiones financiadas con impuestos sobre la reducción de la pobreza en América latina: evidencias de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay**

*Fabio M. Bertranou, Wouter van Ginneken  
y Carmen Solorio*

Oficina Internacional del Trabajo

*En muchos países latinoamericanos las pensiones financiadas con impuestos (PFI) se han expandido, principalmente como resultado de la creciente informalización del empleo y del estancamiento o la declinación de la cobertura del seguro social. En los cinco países que se examinan en este artículo, en general las PFI han sido eficaces para disminuir la pobreza y la indigencia. En el Brasil las pensiones rurales de asistencia social han recortado un 95 por ciento la incidencia de la pobreza extrema entre las personas de edad avanzada. En Chile, entre los años 1990 y 2000, las PFI mejoraron considerablemente la efectividad de la reducción de la pobreza. Por lo tanto, se ha visto que las pensiones financiadas por la vía fiscal constituyen un instrumento para suplementar la cobertura contributiva de las pensiones e impulsar la protección global de la seguridad social. Un desafío clave consiste en elevar la cobertura de las pensiones por medio del seguro social existente o de regímenes contributivos especiales que pongan la mira en los trabajadores de la economía informal. De otro modo, en lo futuro las PFI podrían llegar a convertirse en un programa financiera y socialmente insostenible. También existen diversas maneras de mejorar la financiación, la administración y los criterios de elegibilidad de dichas pensiones, en particular es necesario definir entre éstas y los regímenes contributivos, políticas congruentes en materia de estructura y prestaciones.*

Copyright © Asociación Internacional de la Seguridad Social, 2004.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos firmados incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que reflejen las sustentadas por la AISS o por los gobiernos de sus países de origen.

Las denominaciones empleadas en esta publicación, en concordancia con la práctica seguida en la OIT y las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen los datos no implica juicio alguno por parte de la Asociación Internacional de la Seguridad Social sobre la condición jurídica de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

En el curso de más de dos decenios a esta fecha, muchos países latinoamericanos modificaron radicalmente sus políticas previsionales. Comenzando por la reforma estructural del sistema de pensiones de Chile en 1981 y pasando por las introducidas en otros países durante los años noventa, muchos regímenes se basan hoy, total o parcialmente, en cotizaciones definidas y cuentas de ahorro individual gestionadas por administradoras de fondos del sector privado. Una de las principales justificaciones para estas reformas fue el vínculo más estrecho entre las cotizaciones y los beneficios. Las cuentas individuales darían origen a una creciente cobertura, porque las personas experimentarían una mayor responsabilidad e incentivos para aportar al sistema con continuidad. No obstante, por varias razones los sistemas reformados no han traído como resultado el aumento de la cobertura. De hecho, en algunos países la cobertura de los regímenes obligatorios de pensiones contributivas –así como la del seguro social en general– han declinado: en el caso de la Argentina, drásticamente.

Una de las principales razones del estancamiento o de la declinación de la cobertura de pensiones contributivas es el marcado deterioro del mercado de trabajo latinoamericano. Las reformas previsionales habían supuesto implícitamente que los trabajadores tendrían empleo largo y estable y que el proceso de jubilación era normal e irreversible (Barrientos, 2000). Sin embargo, el segmento informal del mercado de trabajo emplea actualmente alrededor de la mitad de la fuerza laboral de la región, y – a raíz de la desregulación del mercado de trabajo – un número creciente de trabajadores del sector formal ha sido empleado en base a contratos precarios. Existen, además, diversas razones que explican por qué los nuevos regímenes de ahorro individual no han logrado incrementar la cobertura. A juicio de Mesa Lago (2001a) y de Ochando Claramunt (2004), las principales razones son los altos costos administrativos y de comercialización de esos regímenes y sus onerosos costos fiscales, así como los hechos de que favorecen más a los trabajadores de ingresos altos y ofrecen pensiones menos seguras.

Por consiguiente, se ha considerado que las pensiones financiadas con recursos de las rentas generales representan un instrumento para suplementar la cobertura de las pensiones contributivas y aumentar la protección global de la seguridad social. Por ejemplo, Charlton y McKinnon (2001) sostienen que en los países en desarrollo la prioridad clave de la política previsional debiera ser el suministro regular de prestaciones monetarias financiadas por la vía fiscal y destinadas a las personas de edad avanzada en situación de pobreza. Barrientos y Lloyd

Sherlock (2003) agregan que esas transferencias presentan una cantidad de ventajas sobre otros instrumentos de política alternativos, por cuanto pueden apuntar con relativa facilidad a los adultos mayores y ocasionar relativamente pocos desincentivos al empleo y al ahorro.

La Campaña Mundial en materia de Seguridad Social y Cobertura para Todos, lanzada por la OIT en 2003 y basada en el consenso global de los gobiernos, empleadores y trabajadores (OIT, 2001) también ha motivado la búsqueda de una ampliación de la cobertura de las pensiones. En este marco, las prestaciones sociales financiadas con impuestos (Mesa-Lago, 2001b; van Ginneken, 2003) se convierten en una opción importante, no sólo simplemente para la extensión de la cobertura sino también a fin de mejorar el impacto de la seguridad social en lo relativo a la reducción de la pobreza. Los beneficiarios seleccionados son grupos vulnerables tales como los excluidos del mercado de trabajo formal o los constituidos por personas que por razones de discapacidad e invalidez no pueden contar con ingresos percibidos del empleo.

En este artículo se examina el impacto de reducción de la pobreza ejercido por los programas de pensiones financiadas por la vía fiscal en cinco países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile y Uruguay. Estos países han sido pioneros en el campo de la seguridad social de América latina; sus sistemas de seguridad social son los más desarrollados y cubren al número más grande de beneficiarios. En sus territorios, los mencionados programas emergieron sobre la base de los programas de seguro social, o en paralelo con estos, lo cual explica sus estrechos lazos con los componentes contributivos del sistema de seguridad social.

Para comenzar, examinamos las características y experiencias de los regímenes de pensiones financiadas por la vía fiscal y analizamos luego su efectividad en cuanto a la reducción de la pobreza. El artículo concluye con una discusión de los problemas y desafíos de las políticas públicas en lo concerniente a las formas que permitirán mantener y aumentar la cobertura en el futuro.

### Examen general comparativo de las pensiones financiadas con impuestos

Los programas de pensiones financiados con impuestos otorgan prestaciones en dinero, modestas y relativamente uniformes con el fin de cubrir los riesgos de vejez, invalidez y muerte. En algunos países, esos programas cubren también los riesgos de enfermedad y constituyen

una vía de acceso a otros beneficios, como por ejemplo las asignaciones familiares. Por lo general se trata de programas que tienen carácter de asistencia social, puesto que se dirigen a los pobres que poseen escasa capacidad contributiva o carecen absolutamente de ella. En algunos países, por ejemplo Brasil y Costa Rica, una parte de las prestaciones de pensión de la asistencia social se financia con subvenciones cruzadas de los programas de seguro social.

En la Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay los aludidos programas sujetos a financiación mediante los impuestos amparan a una significativa proporción de personas tanto de edad como discapacitadas. El cuadro 1 muestra en lo correspondiente a cada país el número total de beneficiarios de esos programas, los cubiertos específicamente por las prestaciones de vejez, y la amplitud del programa en relación al número total de beneficiarios de pensiones y al total de la población. Sólo en función de los programas de asistencia social, Chile, Uruguay y Costa Rica ofrecen la mayor cobertura de la población. Sin embargo, en términos absolutos, Brasil tiene un programa de asistencia social con más de 2 millones de beneficiarios, y si incluimos el programa previsional rural, el número de beneficiarios excede de 8 millones.

El cuadro 2 muestra el tamaño de esos programas en términos del costo fiscal así como de su importancia en lo relativo al gasto en pensiones de seguridad social, al gasto público social y al PBI. Indica, además, que la mayoría de dichos programas se financian con cargo a las rentas generales, excepto en Costa Rica, donde los aportes patronales representan el 46 por ciento del financiamiento. En Brasil y Chile, la proporción que deriva de las cotizaciones salariales es inferior a 10 por ciento. Pero, en Chile estas últimas tienden a desaparecer, por cuanto se recaudan de los salarios de los trabajadores afiliados al régimen público, que se está suprimiendo gradualmente.

El nivel de protección que ofrecen los programas financiados con recursos de las rentas generales se determina según la amplitud de la cobertura (vale decir, el número de beneficiarios) y la cuantía de las prestaciones. A la primera nos hemos referido en términos comparativos cuando hablamos del cuadro 1, en tanto que describimos la segunda en el cuadro 3, que estima el nivel de las prestaciones otorgadas y su relación con los correspondientes beneficios mínimos o medios que conceden los regímenes contributivos. En este sentido, las prestaciones sujetas al financiamiento por la vía fiscal más generosas son las que otorga Uruguay; la Argentina también puede considerarse relativamente generosa. Brasil y Costa Rica ofrecen tasas menos generosas (30,8 y 32,1

Cuadro 1. Población que recibe pensiones financiadas con impuestos (PFI) 2000-2001\*

Países	Total de beneficiarios		Beneficiarios de PFI		Beneficiarios de PFI en porcentaje de la población total		Beneficiarios de PFI en porcentaje de pensiones de seguridad social (contributivas y PFI)**	
	(1)	(2)/(1)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Argentina	350.660	40.152	11,4	10,1	0,9	63,9		
Brasil <sup>a</sup>	2.022.708	706.345	34,9	11,1	1,2	51,9		
Asistencia social	1.209.927	403.207	33,3					
RMV <sup>c</sup>	812.781	303.138	37,3					
Brasil <sup>a</sup>	6.024.328	4.012.127	66,6	33,0	3,5			
Pensiones rurales <sup>d</sup>	358.813	165.373	46,1	22,6	2,3	52,7		
Chile	76.009	46.597	61,3	31,2	1,8	39,4		
Costa Rica	64.053	18.515	28,9	9,0	2,0	75,3		
Uruguay								

Fuente: Basada en Bertranou y Grushka (2002); Schwarzer y Quefno (2002); Gana Cornejo (2002); Durán-Valverde (2002); Saldain y Lorenzelli (2002).  
<sup>a</sup> Beneficiarios de pensiones en porcentaje de la población de adultos mayores (más de 60 años).  
<sup>b</sup> En Brasil las prestaciones equivalen a autorizaciones de pago.  
<sup>c</sup> RMV = Renda Mensal Vitalicia (RMV — Renta Vitalicia Mensual). Período para la adquisición de derechos: 12 meses de contribución.  
<sup>d</sup> Pensiones rurales de vejez, invalidez y sobrevivientes, excepto la RMV rural (ya incluida bajo "pensiones de asistencia social").

Cuadro 2. Gasto público y financiamiento relacionados con las pensiones financiadas con impuestos (PFI), 2000-2001\*

Países	Gasto público en PFI		Gasto público en PFI en porcentaje del total del gasto en pensiones de la seguridad social <sup>a</sup>		Gasto público en PFI en porcentaje del total del gasto público social		Financiamiento
	Gasto público en PFI	Gasto público en PFI en porcentaje del total del gasto en pensiones de la seguridad social <sup>a</sup>	Gasto público en PFI en porcentaje del total del gasto público social	Gasto público en PFI en porcentaje del total del gasto público social	Gasto público en PFI en porcentaje del total del gasto público social	Gasto público en PFI en porcentaje del total del gasto público social	
Argentina	654 millones de \$ Arg.	3,6	1,1	0,23	100%	100%	100% de tributación general
Brasil <sup>b</sup>	Asistencia BPC y RMV <sup>c</sup>	3.499 millones de \$R	5,3	2,0 <sup>d</sup>	0,3	100%	100% de tributación general
Brasil <sup>b</sup>	Rural <sup>e</sup>	11.412 millones de \$R	17,2	6,7 <sup>f</sup>	1,0	91,6%	91,6% de tributación general y gravámenes urbanos locales; 8,4% de gravámenes sobre la comercialización primaria de productos agrícolas
Chile		143.614 millones de \$Ch	5,5	2,3	0,38	91,6%	91,6% de tributación general; 8,4% de contribuciones personales (sólo de aportantes al régimen público)
Costa Rica		13.538 millones de ¢	7,0	1,8	0,3	48,3%	48,3% de tributación general; 46,2% de contribuciones patronales; 5,4% de impuestos especiales (cigarrillos, cerveza y whisky); 1,7% de intereses sobre depósitos judiciales
Uruguay		1.174.459 millones de \$Ur	5,5	2,6	0,62	100%	100% de tributación general

Fuente: Basado en Bertranou y Gushka (2002); Schwarzer y Quenno (2002); Gana Comojo (2002); Durán-Valverde (2002); Saldain y Lorenzelli (2002).

\* Argentina, Brasil (diciembre) y Costa Rica: año 2000; Chile y Uruguay: año 2001.

<sup>b</sup> En Brasil, las prestaciones equivalen a autorizaciones de pago.

<sup>c</sup> BPC = Beneficio de Prestación Continuada (Beneficiarios de prestación continua). No se exigen contribuciones previas; a partir de 1996 reemplaza a la RMV.

<sup>d</sup> RMV = Renda Mensal Vitalicia (RMV) — Renta Vitalicia Mensual. Período para la adquisición de derechos: 12 meses de contribución.

<sup>e</sup> Pensiones rurales de vejez, invalidez y sobrevivientes, excepto la RMV rural (ya incluida bajo "pensiones de asistencia social").

<sup>f</sup> El gasto en pensiones de seguridad social incluye el gasto público social en los programas contributivo y no contributivo que cubren los riesgos de vejez, invalidez y sobrevivientes. En porcentaje del Presupuesto Social para el año 2000, calculado por el Ministerio de Finanzas/Secretaría de Política Económica.

por ciento, respectivamente), mientras que Chile sobreestima considerablemente su generosidad (47,8 por ciento), pues la calcula en relación a la pensión mínima.

El cuadro 3 también indica la institución o la autoridad pública que está a cargo de la administración y/o de la concesión de las prestaciones, así como los medios utilizados para definir a la población seleccionada y las variables aplicadas. Si bien existe cierta similitud en lo que respecta a la exigencia de examen de recursos, entre los países varían considerablemente el tipo de la evaluación y la institución o autoridad responsable. Para los residentes urbanos Brasil usa el examen de recursos a modo de mecanismo de selección, y se vale de los antecedentes de trabajo para las personas que viven en las zonas rurales. Chile y Costa Rica utilizan con miras a las prestaciones de asistencia social en general, inclusive a las PFI, un índice compuesto de características del hogar. Entre los países también existe considerable diferencia en lo que concierne al grado de descentralización de la administración del régimen. Los mecanismos de selección y la administración constituyen factores importantes en materia de equidad y transparencia de los programas PFI.

### Los regímenes de pensiones financiados con impuestos

#### Argentina

Al igual que otros programas de seguridad social, el Programa de Pensiones No Contributivas (PNC) se ha desarrollado sobre una base ad hoc y otorga varios tipos de beneficios a diferentes categorías: pensiones de asistencia social por motivos de vejez o invalidez y para las madres de siete o más hijos; pensiones *graciables* concedidas por los legisladores nacionales; pensiones para los veteranos de la Guerra de las Malvinas; pensiones a las familias de personas desaparecidas durante el período de gobierno militar (1976-1983); y otras otorgadas por una legislación especial. Este programa se formó en un contexto de política social algo fragmentado, no sólo en lo que respecta a las instituciones del gobierno nacional (por ejemplo, la Administración Nacional de Seguridad Social y el Ministerio de Desarrollo Social) sino también en lo concerniente a los niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal). Por esta razón, bajo el programa PNC los egresos representaron el 3 por ciento del gasto consolidado en jubilaciones y pensiones de segu-



nas pobres de 65 y más años de edad. No obstante, el programa encara aún una gran demanda, que se refleja en el considerable número de postulantes que figuran en la lista de espera. Por tanto, hay preocupaciones en lo concerniente a saber si los mecanismos de selección utilizados en el programa son los adecuados para proceder a la asignación de esos beneficios. A fin de contener los costos, las prestaciones se asignan sobre la base de cuotas que establecen un número limitado de pensiones que será otorgado cada año. Desde el punto de vista fiscal, este procedimiento tiene la ventaja de controlar un excesivo crecimiento resultante de la multiplicación del número de posibles beneficiarios. Con el tiempo, la selección ha mejorado notablemente: mientras que, en 1990 sólo 58,4 por ciento de los beneficiarios ocupaban los dos quintiles inferiores de la distribución de ingresos, en 2000 esa proporción ascendió a 78,6 por ciento. Explican este resultado no solamente la mejora del instrumento usado para identificar a los potenciales beneficiarios sino también un mejor control y administración de todo el proceso de selección, particularmente a nivel de gobierno municipal.

#### *Costa Rica*

El Régimen de la Pensión Básica no Contributiva (RNC), administrado por la Caja Costarricense del Seguro Social, ofrece asistencia económica a los ciudadanos necesitados que no pueden desempeñar una actividad remunerada ni están protegidos por alguno de los regímenes de pensiones vigentes. Los beneficios consisten en prestaciones monetarias (pensiones ordinarias y pensiones por parálisis cerebral avanzada) y en otros beneficios sociales, entre ellos la afiliación al régimen de seguro de salud, así como la participación en los programas de formación, recreación, y demás. La cobertura es relativamente amplia, ya que representa 31 por ciento del total de las pensiones de seguridad social concedidas en el país. El programa se financia sobre una base mixta, con los recursos de rentas generales, las contribuciones de los empleadores y los gravámenes sobre artículos específicamente determinados. Dos problemas de este programa han sido objeto de especial atención. Uno es el otorgamiento de pensiones a personas que no requieren asistencia por cuanto no viven en situación de pobreza. El otro radica en que las autoridades correspondientes omiten efectuar al régimen las transferencias apropiadas e íntegras de los recursos que le pertenecen por ley. Esto ha restringido las posibilidades reales que tiene el programa de ampliar la cobertura efectiva o de elevar el monto de las pensiones (Durán-Valverde, 2002).

#### *Uruguay*

El programa de pensiones de vejez e invalidez no contributivas, administrado por el Banco de Previsión Social, fue creado en 1919. Este histórico régimen, financiado con recursos de las rentas generales, brinda actualmente cobertura a cerca de 64.000 personas que representan el 9 por ciento del total de pensionados y el 2 por ciento de la población total. En el curso del decenio pasado, su crecimiento ha sido significativo, particularmente en lo que respecta al componente de vejez. Las razones de este aumento residen presumiblemente en las dificultades que los trabajadores enfrentan en el mercado laboral, que los llevan a valerse de esas prestaciones, y en la reducción que ha experimentado la cobertura en el marco del sistema contributivo (Saldain y Lorenzelli, 2002).

#### **Eficacia de las pensiones financiadas por la vía fiscal en materia de reducción de la pobreza y la indigencia**

La eficacia de la reducción de la pobreza puede medirse comparando los ingresos per cápita de la familia antes y después del impacto de las pensiones financiadas por la vía fiscal. En el cuadro 4 figura un resumen de la eficacia de las PFI en lo que respecta a la disminución de la pobreza y la indigencia. En el caso de la Argentina muestra que en aquellas familias cuyos miembros reciben prestaciones, la incidencia de la pobreza extrema disminuye 31 por ciento, en tanto que la incidencia de la pobreza extrema o de la indigencia se reduce 67 por ciento. Los efectos serían mayores aún si los criterios de elegibilidad pudieran someterse a condiciones más estrictas, circunstancia que, entre otras cosas, significaría la reforma o la abolición de las pensiones "políticas" o graciabiles que otorgan los legisladores.

Las cifras de Chile se basan en dos series de observaciones que posibilitan el estudio del desempeño de los programas PFI en el curso del tiempo. Entre 1990 y 2000, la pobreza de los pensionados declinó significativamente, como resultado de una considerable extensión de la cobertura en el marco del programa PASIS. El efecto fue particularmente marcado entre la población de indigentes, pues hacia el año 2000 la pobreza extrema había descendido un 69 por ciento en las familias que percibían pensiones PASIS. Entre 1990 y 2000, también mejoró notablemente la selección del programa, ya que la proporción de los beneficiarios de la pensión de asistencia social pertenecientes al primer quintil

aumentó desde 35 por ciento en 1990 hasta 53 por ciento en 2000. Sin embargo, la selección del programa admite todavía una mayor mejora, en especial si el índice compuesto, que constituye la base del mecanismo de selección, puede ampliarse a fin de incluir un conjunto más amplio de características socioeconómicas de las familias. La mejora de la selección también puede lograrse ofreciendo a nivel regional los incentivos apropiados para fomentar una adecuada asignación de las cuotas de pensiones de asistencia social entre la población que más las necesita.

El cuadro 4 indica que en Brasil las PFI reducen un 95,5 por ciento la incidencia de la indigencia y un 29,2 por ciento la correspondiente a la pobreza. En Costa Rica las proporciones son respectivamente 21,4 por ciento y 24,3 por ciento. Probablemente, estas cifras sobreestiman un poco el impacto de reducción de la pobreza, si se las compara con las que figuran en lo relativo a la Argentina y a Chile. Las razones son las siguientes: en Brasil y Costa Rica el impacto de todas las pensiones (contributivas y financiadas con cargo a los impuestos) se mide en personas en lugar de familias, y sucede lo mismo con la incidencia. En Uruguay la incidencia de la pobreza y la indigencia entre las personas de edad avanzada es muy baja, como resultado de la vasta cobertura de todo el régimen de pensiones de seguridad social (que incluye la parte contributiva y la representada por el financiamiento con recursos de las rentas generales). Uruguay ostenta la tasa de cobertura de pensiones más elevada de la región: 75,3 por ciento (véase cuadro 1). No obstante, no hay microdatos adecuados para evaluar en este país el impacto del régimen no contributivo, por separado del contributivo.

### Problemas en materia de políticas y desafíos

Las evidencias ofrecidas en este artículo muestran que, en general, la cobertura de las pensiones contributivas obligatorias se ha estancado o ha declinado en América latina. Particularmente en los países que tienen sistemas de seguridad social más desarrollados, ello ha conducido a la creciente importancia de los regímenes financiados con cargo a los impuestos. Estos últimos han ejercido considerable impacto sobre la reducción de la pobreza y de la indigencia. Sin embargo, la eficacia de los regímenes podría ser mayor si se aplicaran varias medidas, tales como el mejoramiento de la financiación, la administración y los criterios de adquisición de derechos. Hemos de examinar esas medidas en términos de tres problemas clave en materia de políticas.

**Cuadro 4. Eficacia de las pensiones financiadas con impuestos y de las pensiones de asistencia social (PFI) para reducir la incidencia de la pobreza e indigencia de familias e individuos en la Argentina, Brasil, Costa Rica y Chile, 1990-2000 (%)**

	Indigencia (pobreza extrema)			Pobreza		
	Con pensión (1)	Sin pensión (2)	Reducción de la incidencia (3) <sup>a</sup>	Con pensión (4)	Sin pensión (5)	Reducción de la incidencia (6) <sup>b</sup>
Argentina (1997)	10,0	30,4	67,1	39,1	56,5	30,8
Brasil <sup>c,d</sup> (1999)	1,2	26,6	95,5	4,6	6,5	29,2
Costa Rica <sup>d</sup> (2000)	32,0	40,7	21,4	18,7	24,7	24,3
Chile (1990)	12,8	20,3	37,1	25,0	27,5	9,2
Chile (2000)	3,7	12,0	69,0	13,0	16,1	18,7

Fuente: Cuadro basado en Bertranou y Grushka (2002); Schwarzer y Queirino (2002); Gana Cornejo (2002); Durán-Valverde (2002).

<sup>a</sup> (3) = (2) - (1) \* 100/ (2)

<sup>b</sup> (6) = (5) - (4) \* 100/ (5).

<sup>c</sup> La incidencia se ha medido en función de personas en lugar de familias.

<sup>d</sup> El porcentaje de los que perciben pensiones incluye el impacto de las pensiones contributivas.

**El primer problema** que es preciso considerar es el de la articulación y complementariedad entre los regímenes de pensiones contributivas y los de pensiones financiadas con recursos de las rentas generales. La creciente importancia de las prestaciones otorgadas por estos últimos podría - a largo plazo - conducir a una situación fiscal insostenible. Si los regímenes de pensiones contributivas obligatorios no pueden cubrir, digamos, más de 50 por ciento de la fuerza de trabajo, tal vez financiar las pensiones de la otra mitad - o de la mayoría - de la población representaría un desembolso demasiado grande para el Estado. Esto constituiría un problema, en especial ante la perspectiva del envejecimiento de la población combinado con una esperanza de vida más larga. En realidad, una de las ventajas de los regímenes previsionales sujetos íntegramente a capitalización es que pueden enfrentar en una forma mejor el envejecimiento de la población, pero si sólo cubren a una minoría de la fuerza de trabajo, será principalmente el Estado el que deba financiar las consecuencias de largo plazo que entraña esta evolución demográfica.

En consecuencia, la principal dirección que corresponde adoptar en materia de políticas para el futuro es la de diseñar regímenes de pensiones contributivos y medidas aptas para mejorar la seguridad de los



ingresos durante la vejez, particularmente en el caso de los trabajadores ocupados en la economía informal. Un paso hacia adelante consistiría en mejorar la eficiencia de la recaudación de las cotizaciones en los regímenes de pensiones vigentes. Actualmente se están emprendiendo en varios países de Europa central y oriental nuevos experimentos en ese sentido (Stanovic, 2004; Fulz y Stanovic, de próxima aparición). Otro paso sería diseñar seguros de vida y regímenes de pensiones específicamente destinados a las familias de ingresos bajos. Un tercer recurso podría residir en el aumento de la base patrimonial de las familias de ingresos bajos, por ejemplo mediante regímenes de ahorro y de viviendas sociales.

También es necesario definir políticas de prestación congruentes entre los regímenes de pensiones contributivos y los financiados con cargo a los impuestos. Los programas financiados por la vía fiscal que ofrecerían beneficios generosos semejantes a los otorgados por los regímenes contributivos de prestación definida desincentivarían a pagar cotizaciones. Esto ocurriría particularmente cuando en el marco del sistema contributivo las expectativas en cuanto a prestaciones fuesen altas y requirieran muchos años de cotización. Los problemas surgen cuando sólo existe una pequeña diferencia entre las prestaciones que concede el régimen financiado con recursos de las rentas generales y el haber mínimo que ofrece el régimen contributivo.

*Un segundo problema* radica en la administración de los programas financiados con cargo a los impuestos, que plantea algunos desafíos importantes. La necesidad de integrar esos programas con otros que tienen por objeto disminuir la vulnerabilidad de las familias más pobres significa que son administrados por ministerios o instituciones públicas ligados a la asistencia social y/o al desarrollo social. No obstante, en algunos países la administración está en manos de instituciones de seguro social, ya que éstas poseen las estructuras y la experiencia adecuadas en lo que respecta a la administración de programas de transferencia de ingresos en gran escala. En cambio, por lo general dichas instituciones tienen escasa experiencia en lo relativo a los exámenes de recursos y a la administración de prestaciones focalizadas.

*Un tercer problema* concierne a la opción política entre las prestaciones de pensión financiadas con cargo a los impuestos y de carácter universal y las subordinadas a examen de recursos también financiadas por esa vía. La gran ventaja de los regímenes de pensiones universales es

que se puede alcanzar a todos los pobres: en principio, su impacto respecto de la reducción de la pobreza es de 100 por ciento. Las desventajas de esos regímenes son el alto costo y el hecho de que pueden desincentivar a las personas a tomar sus propias provisiones para la jubilación. Una estimación reciente (Bertranou, Rofman y Grushka, 2003) indica que en la Argentina un régimen de pensiones universales para todas las personas de 65 años en adelante costaría 1,5 por ciento del PBI en 2005 y ascendería a casi 4 por ciento en 2050.

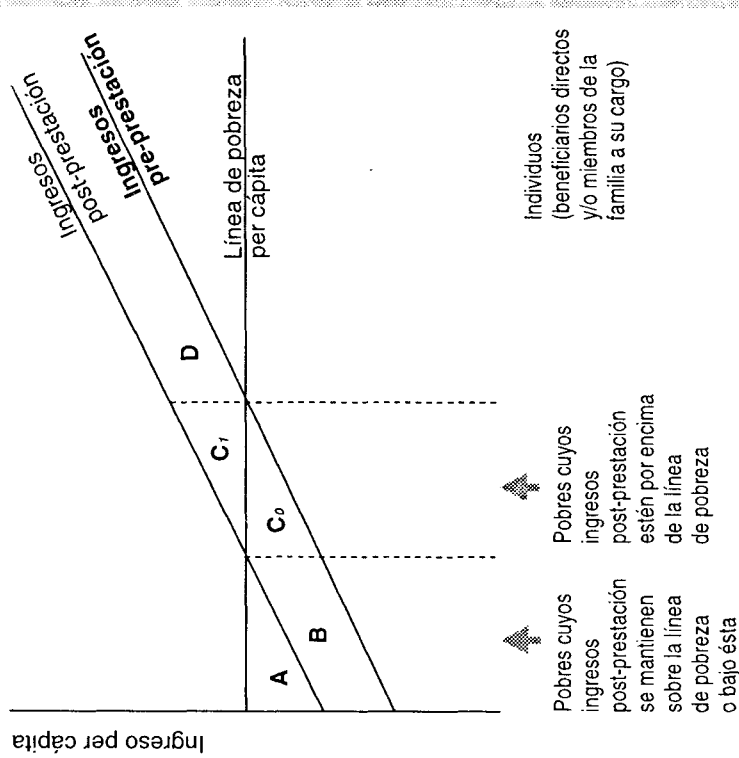
La alternativa es diseñar varios mecanismos para focalizar en los pobres las pensiones financiadas con recursos de las rentas generales. Algunos países basan la selección en los ingresos, otros en una combinación de características relacionadas con los ingresos, los activos y la riqueza. Todos ellos exigen una administración competente y dedicada para controlar la veracidad de los reclamos de los potenciales beneficiarios. Otro problema de este enfoque es que algunos grupos de la población pobre e indigente tal vez no reciban las pensiones a las que tienen derecho. Pero los cinco países que examinamos en este artículo usan el llamado examen de medios para seleccionar a la población de ancianos en situación de pobreza. Es necesario llevar a cabo más estudios para evaluar la eficacia de diferentes mecanismos de selección en lo que atañe a la reducción de la pobreza y comparar los costos totales (prestaciones y administración) de la provisión de pensiones universales y subordinadas a examen de medios.

En suma, los programas financiados por la vía fiscal han demostrado ser un poderoso medio para disminuir la pobreza y la indigencia, así como un contundente instrumento de reinserción social para las personas tradicionalmente excluidas de la seguridad social y sujetas a la vulnerabilidad y a la inseguridad económica. Esta conclusión es válida a pesar de los diversos problemas comentados con respecto al diseño y la administración y del posible impacto negativo de los programas financiados por la vía fiscal sobre los incentivos al trabajo y las contribuciones a los programas de seguro social.

### EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LAS PFI SOBRE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

El impacto de las prestaciones sociales (pensiones) sobre la reducción de la pobreza se ilustra en el gráfico, donde IPC es el ingreso per cápita individual y LP la línea de pobreza per cápita. De las áreas del gráfico pueden derivarse los siguientes conceptos. Las prestaciones que reducen la brecha de pobreza están representadas por la suma de las áreas indicadas como B y  $C_0$ . Al interpretar el gráfico es importante recordar que (suponiendo una distribución uniforme de los ingresos de la familia) el monto total de la pensión otorgada a un beneficiario directo (excepto si vive solo) ayuda a reducir la brecha de pobreza en menor medida, por cuanto debe ser compartido con los demás miembros de la familia. Por lo tanto, es posible calcular en qué medida se reduce la brecha de pobreza o bien tomando en consideración únicamente la mejora de la situación del beneficiario directo, o bien incluyendo las mejoras para todos los miembros de la familia. Cuando se considera solamente al beneficiario directo, la magnitud del impacto es limitada porque excluye el efecto positivo sobre los otros miembros de la familia. En consecuencia, los conceptos desarrollados previamente (A, B,  $C_0$ ,  $C_1$  y D) pueden aplicarse a los beneficiarios directos de las prestaciones del programa financiado con cargo a los impuestos y también a todos los miembros de la familia que se benefician indirectamente de ellas. Cuando se los aplica al beneficiario directo, el área B incluye a todas las personas que, con una pensión o sin ella, siguen en situación de pobreza.  $C_0$  incluye únicamente a los beneficiarios que, con ayuda de una pensión, pudieron abandonar las filas de pobres, y representa por ende sólo la porción de la pensión que alza su ingreso per cápita hasta la línea de pobreza. Una definición más amplia del impacto que el programa de prestaciones financiadas con recursos de las rentas generales ejerce sobre la reducción de la pobreza puede verse en la reducción de la brecha de pobreza, no solamente de los beneficiarios directos sino también de las personas que tienen a cargo, suponiendo que exista una distribución equitativa de los ingresos de la familia. En tal caso, la reducción de la brecha de pobreza incluye el monto total de la pensión recibida.

### Cambio en la situación de pobreza de una población seleccionada, como resultado del impacto de las prestaciones sociales (pensión)



- A: Brecha de pobreza después del impacto de las prestaciones.
- B: Reducción efectiva de la brecha de pobreza de los pobres cuyos ingresos (post-prestación) se mantuvieron iguales a la línea de pobreza o por debajo de ésta.
- $C_0$ : Reducción efectiva de la brecha de pobreza de los pobres cuyos ingresos (post-prestación) se alzaron por encima de la línea de pobreza.
- $C_1$ : Volumen de las transferencias que permiten elevar los ingresos (post-prestación) de los pobres por encima de la línea de pobreza. Este volumen de prestaciones es injustificado, en el sentido de que no reducen la brecha de pobreza.
- D: Volumen de las transferencias recibidas por los no pobres; en principio, tales transferencias son injustificadas por cuanto podrían utilizarse para reducir la brecha de pobreza residual.

## Bibliografía

- Barrientos, A. 2000. "Work, retirement and vulnerability of older persons on Latin America: What are the lessons for pension design?", en *Journal of International Development*, Vol. 12, No. 4.
- Barrientos, A.; Lloyd-Sherlock, P. 2003. *Non-contributory pensions and social protection* (Issues in Social Protection, Discussion Paper No. 12). Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- Bertranou, F. M.; Grushka, C. O. 2002. "The non-contributory pension programme in Argentina: Assessing the impact on poverty reduction" (Extension of Social Security, ESS-Paper No. 5). Ginebra, Servicio de Política y Desarrollo de la Seguridad Social, Oficina Internacional del Trabajo.
- Bertranou, F. M.; Solorio, C.; van Ginneken, W. (comps.). 2002. *Pensiones no contributivas y asistencias: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.
- Bertranou, F. M.; Rofman, R.; Grushka, C. 2003. "De la reforma a la crisis: el sistema de pensiones en la Argentina", en *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 56, No. 2.
- CEPAL. 2001. *Panorama social de América Latina 2000-2001*. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Charlton, R.; McKinnon, R. 2001. *Pensions in development*. Aldershot, Ashgate.
- Durán-Valverde, F. 2002. *Anti-poverty programmes in Costa Rica: The non-contributory pension scheme* (Extension of Social Security, ESS-Paper No. 8). Ginebra, Servicio de Política y Desarrollo de la Seguridad Social, Oficina Internacional del Trabajo.
- Fulz, E.; Stanovnik, T. (comps.) (de próxima aparición). *Collection of pension contributions: Case studies from central and southern Europe*.
- Gana Comejo, P. A. 2002. "Las pensiones no contributivas en Chile: Pensiones asistenciales (PASIS)", en F. M. Bertranou, C. Solorio y W. van Ginneken (comps.), *Pensiones no contributivas y asistencias*: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.
- Schwarzer, H.; Querino, A. C. 2002. *Non-contributory pensions in Brazil: Assessing the impact on poverty* (Extension of Social Security, ESS-Paper No. 11). Ginebra, Servicio de Política y Desarrollo de la Seguridad Social, Oficina Internacional del Trabajo.
- Stanovnik, T. 2004. "Acatamiento del pago de cotizaciones en los países de Europa central y oriental: algunas cuestiones pertinentes", en *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 57, No. 4.
- genitina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.
- van Ginneken, W. 2003. *Extending social security: Policies for developing countries* (Extension of Social Security, ESS-Paper No. 13). Ginebra, Servicio de Política y Desarrollo de la Seguridad Social, Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT. 2002. *Seguridad social: Un nuevo consenso*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- Mesa-Lago, C. 2001a. "La reforma estructural de las pensiones de seguridad social en América latina: modelos, características, resultados y lecciones", en *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 54, No. 4.
- Mesa-Lago, C. 2001b. "Social assistance on pensions and health care for the poor in Latin America and the Caribbean", en N. Lustig (comp.), *Shielding the poor*. Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ochando Clararunt, C. 2004. "Una evaluación de las reformas de los sistemas de pensiones en Latinoamérica", en *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol. 57, No. 2.
- Saldain, R.; Lorenzelli, M. 2002. "Estudio del programa de pensiones no contributivas en Uruguay", en F. M. Bertranou, C. Solorio y W. van Ginneken (comps.), *Pensiones no contributivas y asistencias: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.

## La población rural y la seguridad social en Brasil: un análisis en el que los cambios constitucionales se ponen de relieve

Kaizô Iwakami Beltrão, Soraie Sugahara Pinheiro  
y Francisco Eduardo Barreto de Oliveira

Escuela Nacional de Estadística, Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (ENCEIBGE) Brasil; Universidad Nacional de Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil, Instituto de Investigación Económica y Social Aplicada (IPEA), Brasil

En este artículo se analiza la situación de la población rural brasileña con respecto al seguro y a la asistencia social, en dos fechas: 1988 y 1998. La Constitución de 1988 definió nuevas reglas en lo relativo a las condiciones de adquisición de derechos y a los valores de las prestaciones destinadas a la población rural. Pero sólo en julio de 1991, mediante la ley 8213, fueron implementados estos cambios. Comparamos – por género y edad del individuo – las tasas de actividad y la probabilidad de recibir los beneficios, antes y después de los cambios introducidos en la legislación. También comparamos, en esas dos fechas, la estructura de la familia y la importancia que tuvieron los ingresos de las personas de edad para el presupuesto del hogar. El análisis deja claramente sentido el impacto positivo que produjeron la legislación sobre la cobertura y los ingresos per cápita de las familias del Brasil rural que tenían miembros de edad avanzada, ya que trajeron cierto grado de mitigación de la pobreza y ayudaron a salvar la brecha de los géneros en materia de acceso a las prestaciones. En contraste con lo que ocurre en otros países latinoamericanos, actualmente la población rural brasileña tiene acceso casi universal a las prestaciones de seguridad social, no sólo en el plano de la familia sino también en términos individuales.

**A** diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, donde el paso a un sistema de seguridad social privado ha incrementado el número de personas que no son totalmente elegibles para percibir las