

FORMULACIÓN DE UN SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN COLOMBIA

GINA MAGNOLIA RIAÑO BARÓN*

I. Antecedentes

En materia de protección social en Colombia, antes de la expedición de la Constitución política de 1991, la seguridad social era más bien un sistema de seguro social administrado por el Instituto Colombiano de Seguro Social (ICSS); había un sistema de asistencia pública de salud y un sistema privado de prestación de servicios de salud. El sistema de seguro social estaba referido a los trabajadores del sector privado financiado con aportaciones de la nómina y para los trabajadores del sector público a cargo de la Caja Nacional de Previsión Social (CAJANAL). Los trabajadores públicos aportaban menos que los trabajadores privados, un 5%, y ese aporte sólo se destinaba a financiar la prestación de los servicios de salud, por lo que nunca se hicieron reservas para cubrir las pensiones de los trabajadores públicos del nivel nacional. Este esquema se repitió a nivel territorial y no había departamento que no contara con una Caja de Previsión Departamental, y en muchos casos Municipal, llegando a contar el país con más de 1.000 Cajas de Previsión Social desde donde se prestaban servicios de salud a los trabajadores públicos y se reconocían y pagaban prestaciones sociales distintas de la pensión, pero no se conformaban las reservas para el pago futuro de sus pensiones.

* Abogada, ex Ministra de Trabajo de Colombia, Directora Regional de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) para el Área Andina, Docente Pontificia Universidad Católica de Colombia.

El sistema de asistencia social se prestaba a través de tres niveles de atención, con muy baja cobertura. Prácticamente sólo atendía a la población de menores ingresos, y la otra parte de la población estaba protegida por el Seguro Social, siempre que tuvieran un trabajo asalariado.

El sistema de Cajas de Compensación Familiar prestaba servicios complementarios de seguridad social como subsidios monetarios, salud, educación, nutrición, mercadeo social, recreación y vivienda dirigidos a la población trabajadora.

Para la protección de la familia y el menor el ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar) se encargaba de temas como la filiación, la paternidad natural, la adopción, nutrición a través de los hogares infantiles y restaurantes comunitarios.

Para prestar asistencia social a zonas afectadas por el conflicto armado existía el PNR (Plan Nacional de Rehabilitación), dirigido a superar la marginación de estos grupos de población a través del fortalecimiento a la democracia participativa, la descentralización y la promoción del desarrollo rural que comportaba el acceso a los servicios básicos.

Posteriormente, con la expedición de la Constitución Política de 1991, se fortalece la política social, se crea un sistema integral de seguridad social, se fortalecen los programas sociales y se crean otros como la Red de Solidaridad Social, como un instrumento de acción de política social con el fin de articular los esfuerzos de las entidades públicas encargadas de la provisión de los servicios a la población más vulnerable.

La ley 100/93 creó el sistema integral de seguridad social aplicable a toda la población. Sin embargo, dejó exceptuados colectivos de trabajadores importantes del sector público, como los docentes públicos, los Congresistas y los Magistrados de las altas cortes por homologación, los trabajadores de ECOPETROL y de otras empresas estatales con convenciones colectivas vigentes, las FFMM, la Policía Nacional y el Presidente de la República, quienes representan una minoría frente al conjunto de los trabajadores colombianos.

Por otra parte, el país ha experimentado cambios demográficos económicos, sociales y laborales; el sistema no es solidario ni equitativo si tenemos en cuenta que el sistema pensional sólo protege a 2 de cada 10 colombianos en edad de jubilarse; el sistema de salud no ha logrado una cobertura universal y la población desempleada no puede acceder a subsidios de desempleo; y una gran mayoría de la población desocupada no accede tampoco a los programas de formación para el empleo.

El sistema de seguridad creado comporta los subsistemas de salud pensiones, riesgos profesionales y de servicios sociales que no han tenido ningún desarrollo práctico por la falta de fondos para hacerlo y la ausencia de un ente responsable de su gestión.

Colombia, el 30 de junio de 2003, cuenta con una población de 44.583.575 de habitantes, una población económicamente activa de 19.932.066, una población ocupada de 17.096.466 y una población desempleada que asciende a los 2.835.600; a su vez, una informalidad del 60% y una tasa de subempleo del 33%, conforme al mapa laboral colombiano.

Esta realidad impone repensar el sistema de seguridad social tradicional, para complementarlo con una estrategia de aseguramiento que permita cubrir a la población más vulnerable de nuevos riesgos sociales.

El sistema de protección social debe incorporar una reforma al sistema pensional, un sistema de protección para el desempleado, un subsidio al empleo, un subsidio al desempleo y un programa de protección de ingresos mínimos, focalizando estos programas en la población más vulnerable del país.

II. Marco conceptual

Se plantea a continuación, además de las definiciones o conceptos de Seguridad Social, una versión tradicional de Protección Social, una de combinación de diferentes estrategias de manejo de riesgo y otra de manejo social de riesgo (MSR).

A. Conceptos de protección social

Tradicionalmente se ha entendido que la Protección Social es “un grupo de subsectores, integrado por varios subsistemas pensiones, mercados de trabajo y redes de seguridad o asistencia social”¹, concepto éste que ha evolucionado dando paso a una definición más amplia al considerarla “como las intervenciones públicas (i) para ayudar

¹ Instituto del Banco Mundial, Promoción del saber y la educación para un mundo mejor, “Protección de los vulnerables: el diseño e implementación de redes de Protección Social efectivas”, Curso de Educación a Distancia 9 de octubre-20 de noviembre de 2001.

a los individuos, familias y comunidades a manejar mejor el riesgo y (ii) para brindar respaldo a los pobres.”²

¿Cuál es la justificación de este cambio de concepto? ¿Qué ventajas apareja el mismo? Desde la percepción tradicional, la Protección Social debe captar a quienes caen en una profunda pobreza para evitar la indigencia, mientras que la construcción conceptual actual presenta un carácter pro-activo, ya que se considera a la Protección Social como una red para captar a la gente y capacitar a los pobres para una vida productiva.

El actual concepto de Protección Social encuentra justificación en que ataca las causas de la pobreza y no sus síntomas, tiene una función activa en el desarrollo socioeconómico y tiende a invertir en la formación de capital humano y en la reducción de la pobreza.

La Protección Social generalmente se define como “aquellas medidas del sector público para proveer seguridad de ingresos a las personas”. De acuerdo con el Banco Mundial, la Protección Social provee programas de seguridad social que se complementan con programas de asistencia social. Tradicionalmente, el concepto ha estado referido a tres áreas de intervención: Mercado Laboral, Previsión Social y Redes de Protección Social.

En la misma línea, Fedesarrollo dice que en la Protección Social intervienen tres elementos: Servicios Sociales Ordinarios (formación de capital humano), Seguridad Social y Asistencia Social, de tal suerte que la Protección Social debe responder a la formación de capital humano necesario para superar la pobreza.

Entre las deficiencias e inconvenientes de la Protección Social como se concibe tradicionalmente, se pueden encontrar las siguientes:³

- Énfasis en la intervención del Estado.
- Prioridad en los costos y gastos netos, prescindiendo de los potenciales aportes al desarrollo.
- Análisis de la Protección Social con base en programas, lo cual impide realizar un “análisis” desde el punto de vista de riesgos, así como reconocer lo que éstos tienen en común.
- Excesivo énfasis en las medidas públicas para proporcionar seguridad de ingresos a las personas, lo cual eleva el gasto público y genera una falta de disposición entre la población a asumir riesgos.

² Idem.

³ Holzmann y Jorgensen (2000).

Todos los gobiernos han diseñado e implementado políticas de seguridad social con el fin de contrarrestar los efectos que la problemática nacional genera en la población más vulnerable, lo cual ha generado que organismos internacionales hayan venido promoviendo en varios países la idea de mecanismos de manejo de riesgo, representados en programas o en redes de Protección Social, con el fin de prevenir, mitigar o superar los efectos de los riesgos en aquellos grupos más vulnerables que pueden verse mayormente afectados durante las crisis.

A partir de la revisión de algunas experiencias internacionales, es posible establecer elementos comunes como: identificación de los principales riesgos que afectan los grupos más vulnerables de la población, identificación de las intervenciones ex-ante para atender dichas poblaciones y presentación de alternativas (modificaciones a programas existentes, nuevos programas, redes de Protección Social, medidas fuera del ámbito de la Protección Social, entre otras). Del mismo modo, en casos como Indonesia y Argentina, se utiliza el enfoque del Manejo Social del Riesgo al plantearse propuestas enfocadas a las estrategias de prevención, mitigación y superación de riesgos.

III. Justificación del sistema de protección social

A. *Protección Social y Crisis*

En primer lugar nos debemos preguntar, ¿qué son las crisis? En términos netamente económicos, las crisis pueden entenderse como períodos de caída sostenida en la producción de un país. De acuerdo con la teoría, todo ciclo económico tiene una fase de expansión y una de contracción; en ese sentido, las crisis económicas son inevitables,⁴ aunque sus causas, tiempos de duración e impactos pueden variar.

Si analizamos, por ejemplo, la serie del PIB de Colombia en los últimos 50 años, es claro cómo en las cinco crisis que tuvo que soportar el país, desde 1950 hasta la actualidad, hay una relación directa entre el momento en que cae el PIB y algunas variables macro y

⁴ A partir de un ciclo de referencia, según criterios predeterminados, Burns y Mitchel (1946) sugirieron la existencia de cuatro fases, que se suceden inevitablemente: prosperidad, crisis, depresión y recuperación.

microeconómicas, tales como el consumo de los hogares, el consumo del gobierno, la formación bruta de capital fijo, los ingresos corrientes de la Nación, las importaciones, las exportaciones, el ahorro total, el ahorro privado, el ahorro público, las matrículas en educación preescolar, primaria, secundaria y superior, los años promedio de educación de la población, el déficit del sector público no financiero, el índice de precios al consumidor, el índice de precios al productor, la tasa de cambio real y la tasa de desempleo.

Lo dicho significa, concretamente, que en períodos de crisis del PIB, se presenta un aumento del desempleo, una disminución de la demanda agregada (representada en su principal componente: el consumo de los hogares) y, consecuentemente, una caída de los ingresos corrientes de la nación.

En efecto, las crisis económicas exponen a la población a innumerables riesgos, tales como la pérdida de empleo, lo cual acarrea como consecuencia la caída en los ingresos, el consumo y el bienestar de la población. Sin embargo, los tipos de riesgos y la manera como la población los enfrenta, varían en función de las características de la crisis y del nivel de ingresos de los hogares.

Si las crisis económicas son de las denominadas *moderadas*, la población suele recurrir a sus activos para compensar la caída en los ingresos; sin embargo, si la crisis es de las *agudas*, los riesgos incluyen no sólo la reducción de las inversiones en capital humano, sino también –lo que es más grave– la desacumulación de éste por la vía de deserción escolar y menor atención en salud, sin olvidar que las consecuencias de la desacumulación de capital humano son irreversibles.⁵

En cuanto al nivel de ingresos de los hogares, hay evidencia de que las crisis moderadas en Latinoamérica han afectado principalmente a la población más rica, mientras que las crisis prolongadas y profundas han producido un efecto mayor en los hogares más pobres;⁶ esto se justifica por el tipo de activos que poseen unos y otros. En el caso de la población de menores ingresos, su principal activo es su capacidad para trabajar,⁷

⁵ De Ferranti et al. (2000). “Hacia la Seguridad Económica en la Era de la Globalización”, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina, Puntos de Vista, Washington DC, Banco Mundial.

⁶ Idem.

⁷ Leibovich J. y J. Núñez (1999). “Los activos y recursos de la población pobre en Colombia”, Documento CEDE 99-01.

por ello, en crisis no muy severas, es probable que los pobres trabajen más horas y sólo si es necesario, recurran a otros de sus activos de manera transitoria. Por su parte, los grupos de mayores ingresos suelen acudir directamente a sus ahorros y a otro tipos de activos físicos.

Ahora bien, en el caso de crisis agudas, en cambio, toda la población laboralmente activa se encuentra en posibilidad de perder el empleo, pero para los grupos de menores ingresos la situación se agrava, pues su principal fuente de ingresos proviene del empleo que pueda poseer, por lo cual, su pérdida ocasiona una caída dramática en los ingresos del hogar. En esta situación, y dada la escasez de recursos de esos hogares, las consecuencias por la pérdida del empleo del Jefe de Hogar pueden llegar hasta el retiro de los hijos del sistema escolar, ya sea porque no es posible continuar costeadando sus estudios o el transporte o, más grave aún, porque para aumentar las fuentes de ingreso se utilice la participación de esos niños y jóvenes en el mercado laboral informal.

Adicionalmente, la crisis también puede forzar a la población de bajos recursos no sólo a disminuir sus gastos en consumo y en otros servicios sociales como salud, sino llegar al extremo de prescindir de ellos. La población de mayores ingresos, por su parte, tiene la posibilidad de enfrentar la pérdida de empleo mediante una amplia gama de activos (ahorro, tierra, vivienda, entre otros) que pueden hacer efectivos en épocas de crisis profundas.

En conclusión, los riesgos, y por tanto, la vulnerabilidad de la población frente a las crisis, varían en función de las características de la crisis y de los ingresos –y asociado a ellos el nivel de activos– que poseen los hogares *antes* del período recesivo.⁸

Todo lo dicho se ha visto reflejado en el caso colombiano. En efecto, el estudio realizado por el Gobierno del Presidente Cesar Gaviria, efectuado a partir de los resultados de la Encuesta Social de Fedesarrollo, mostró que la última crisis de la economía afectó a to-

⁸ El Informe de Desarrollo Humano para Colombia de Misión Social y PNUD, 2001, indica que “la vulnerabilidad está asociada con la cantidad y calidad de los activos que controlan los individuos, familias o grupos en el momento de enfrentar las situaciones críticas. Es decir, se refiere a los recursos cuya movilización permite el aprovechamiento de las estructuras de oportunidades existentes en un momento, ya sea para elevar el nivel de bienestar o para mantenerlo ante situaciones que lo amenazan”.

dos los hogares de las cuatro ciudades principales del país y en mayor medida a los más pobres.⁹ Eso se explica, en la medida en que “la población pobre tiene menos mecanismos de protección frente a los riesgos de las crisis: trabaja en sectores más volátiles, está altamente concentrada en el sector informal, tiene baja calificación, escasos activos, mínimos –o nulos– niveles de ahorro y reducido acceso al crédito. Los resultados de ese estudio confirman la mayor vulnerabilidad de la población pobre en la más reciente crisis del país.”¹⁰

Frente a esta realidad, el gobierno colombiano consideró que la creación de un Sistema Social de Riesgo contribuiría a reducir esa vulnerabilidad, pues, como lo señala el Banco Mundial, un mecanismo de ese tipo representa “una manera de asegurar que las crisis no comprometan el desarrollo humano, de manera que se mantengan las inversiones de los hogares en salud y educación, que son cruciales para el crecimiento futuro, y que los pobres no expongan el capital físico y social de los cuales dependen su productividad presente y futura”.

Si a ello se le suma el contexto mundial, en el cual la globalización económica ha generado un nuevo reto para la economía mundial, que es el de enfrentar la mayor volatilidad en el empleo, el ingreso, el consumo y el consiguiente aumento de la vulnerabilidad que afecta cada vez a mayores grupos poblacionales,¹¹ la creación de un sistema de este tipo se justifica y hace necesario el diseño de estrategias cuyo fin sea reducir la vulnerabilidad ante la inevitable presencia de las crisis.

B. Diagnóstico de la situación

En primer lugar, es necesario explicar sucintamente la situación particular que Colombia viene soportando desde la crisis de finales

⁹ Si bien no es posible determinar el grado de reducción de los ingresos y gastos de consumo a partir de la encuesta, su módulo especial sobre riesgos personales y familiares con la inclusión de preguntas acerca de la ocurrencia del desempleo y otras eventualidades, así como sobre la posesión de activos, permite una aproximación al tema de la vulnerabilidad de la población a raíz de la crisis. De otra parte, aunque la muestra se limita a las cuatro principales ciudades del país, sus resultados son un buen indicativo de lo que ocurre en las grandes zonas urbanas.

¹⁰ Gaviria A. (2000). “¿Sobre quién ha recaído el peso de la crisis?”. Coyuntura Social N°23, noviembre.

¹¹ De Ferranti, ob. citada.

de la década de los noventa, la cual aparejó un deterioro de los ingresos promedio de los hogares colombianos. Los resultados de la Encuesta de Hogares muestran que, en términos reales, éstos cayeron un 5% entre 1996, último año del ciclo expansivo previo a la crisis, y el año 2000, siendo los hogares pobres (del primer quintil) los más perjudicados por la situación, teniendo en cuenta que experimentaron disminuciones del 21% en su ingreso promedio, derivadas de una caída sustancial (del 39%) en su principal fuente de recursos, es decir, los salarios.

Esta caída en los ingresos acarrió el aumento de la tasa de desempleo en el país, la cual pasó del 9.6% al 16.6% en el período, llegando a alcanzar el 20.4% en el total de 10 áreas metropolitanas,¹² observándose que los mayores niveles de desocupación se concentran en los jóvenes entre 12 y 24 años, cuya tasa llegó al 30% en el 2000, la población femenina con un 23%, las cabeceras urbanas con un 19% y el quintil de hogares más pobres afectando un 28%.

La disminución de los ingresos de los hogares ocasionó, por otra parte, un aumento de la fuerza laboral en el período del 18.9%, por encima del crecimiento de la población en edad de trabajar que representa un 8.7%, lo cual muestra el ingreso en el mercado laboral de parte de población inactiva, representada principalmente por mujeres y jóvenes que han abandonado sus estudios. El crecimiento de la oferta de trabajo fue superior en los quintiles de ingresos más bajos, lo cual nos confirma que, ante la crisis, estos hogares recurren a su principal activo, esto es, su fuerza laboral, pero con la salvedad de que en estos casos se recurre a la capacidad laboral de otros integrantes del hogar distintos del jefe de Familia.

Del análisis de esta información, y específicamente de lo referenciado a la asistencia escolar, surge que parte del aumento en la participación laboral de los hogares de menores ingresos se generó por la inserción de jóvenes que debieron suspender sus estudios secundarios. No obstante, el ingreso temprano al mercado laboral sólo permite acentuar la pobreza de esta población, puesto que, por su baja escolaridad, la remuneración de estos jóvenes es significativamente

¹² Centro de Estudios Regionales, Cafeteros y Empresariales, CRECE (2001). "Creación del Sistema Social de Riesgo para Colombia", Colombia, Manizales, octubre.

inferior a la del resto, y por haber abandonado su formación, están condenados a percibir salarios más bajos en comparación con los demás.

En resumen, se puede afirmar que la posibilidad de que formen hogares numerosos, con bajos niveles educativos y reducidos ingresos, es muy alta.¹³

Otro fenómeno asociado con la más reciente crisis del país, es el mayor dinamismo en la creación de empleo de las actividades terciarias, que es donde se concentra la informalidad, la cual pasó del 54% en 1996 al 61% en el 2000. Así, mientras que el número de ocupados en el sector formal en las categorías de empleados particulares y del gobierno disminuyó en el período (0.2% y 77.4%, respectivamente), la cantidad de trabajadores por cuenta propia y de patrones aumentó en 37% y 62%.

Los más afectados por la pérdida de empleos del sector formal en la crisis fueron los hogares del primer quintil –cuya ocupación en el sector bajó en un 45%– y la población entre 12 y 24 años –que experimentó un descenso del 25%, pues todos estos han optado por trabajar en empleos de carácter informal.

Consecuentemente, la mayor informalidad de la economía ha reducido las tasas de afiliación a salud, que pasaron del 55% al 47% en el período. En el caso de los ocupados provenientes del primer quintil, la situación es dramática, ya que sólo 19% se encuentran afiliados a salud, mientras que en 1996 la proporción ascendía al 30%. Algo similar ocurre con la población ocupada entre 12 y 24 años y los mayores de 56 años, quienes pasaron de niveles de afiliación del 45% al 35%.

Los indicadores de pobreza, que representan una “síntesis” de los aspectos señalados, revelan un notable aumento de la población pobre en el país, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, durante la última crisis, indicando que el número de hogares pobres, medido por la línea de pobreza, aumentó en 1.6 millones, que corresponden a cerca de 7 millones de personas nuevas en estado de pobreza.

En el área urbana, la población por debajo de la línea de pobreza pasó de representar el 37% del total en 1996 a casi el 52% en el 2000, y en el área rural esa proporción pasó del 71% al 82%, respectivamente. Por su parte, la proporción de población bajo la línea de indigencia creció de manera significativa en la zona urbana, pasando de 7.8% a casi

¹³ Misión Social y PNUD, 2001

18%, y en la zona rural de 35.5% a 45.3%. Pero si vemos la evolución del NBI, la situación es a la inversa, ya que se deterioró mucho más en la zona rural, pasando del 47.8% al 54.9%, mientras que en la urbana pasó del 12.8% al 13.4%. De este análisis, se puede extraer que el aumento de la pobreza por la vía de reducción de los ingresos fue más profundo en las cabeceras, indicando que los hogares urbanos fueron los más perjudicados en el último ciclo recesivo de la economía.

Si bien la población joven fue la más afectada por la crisis, entre los mayores de 60 años persisten proporciones altas de pobres, llegando a alcanzar el 43.3%, y un 15.4% se consideran indigentes en el 2000, lo que los pone en una situación de indefensión, especialmente si carecen de pensiones y protección familia.¹⁴

Es importante resaltar que, como se dijo anteriormente y debido a la crisis, se redujo la afiliación al sistema de seguridad social, tanto en el régimen contributivo como en el subsidiado. En el primer caso, el número de afiliados pasó de 16 millones en 1998 a 13.8 millones en el 2000, por lo cual su cobertura cayó del 65.4% al 61.1%; mientras que en el segundo disminuyó de 9.3 millones en 1999 a 8.8 millones en el 2000 pasando la cobertura del 40.6% al 38.9%. Consecuentemente, la cobertura total del sistema se redujo de 60.3% en 1998 a 53.7% en el 2000.

En cuanto a las coberturas de vacunación, un informe elaborado por el Ministerio de Salud y la Organización Panamericana de la Salud, señala que han venido cayendo desde 1997, mostrando una caída en el nivel de cobertura, en el caso de las principales cinco vacunas: polio, D.P.T., hepatitis B, sarampión y B.C.G., se redujeron del 92% y 100% en 1996, a tasas entre el 74% y el 89% en 1999. De acuerdo con un artículo de Salud Colombia del año 2000, las razones de esta disminución se encuentran en las dificultades en el proceso de descentralización de los fondos de los programas de salud pública y en la propia crisis fiscal.

En el plano pensional, si bien la ley 100 de 1993 fue un avance para los colombianos en esta rama, hoy en día 8 de cada 10 colombianos con edad para pensionarse, no están cubiertos por el sistema.

La Ley 789, del 27 de diciembre de 2002, define el Sistema de Protección Social y reforma el Sistema General de Pensiones previsto en la

¹⁴ Fedesarrollo (2000). "Editorial", Coyuntura Social N° 23, noviembre.

Ley 100 de 1993: “en el régimen de prima media con prestación definida de manera regresiva, se subsidia, con recursos públicos, entre el 42 y el 72% de cada pensión reconocida actualmente. Quiere esto decir, en cifras del año 1999, que el Gobierno Nacional dedicó 2,04 puntos del PIB (cerca de 4 billones de pesos), para que dos personas de cada diez, con edad superior a la de jubilación, pudieran recibir el subsidio a la pensión.

De seguir la tendencia actual, el Gobierno central debería destinar, en el año 2019, cinco punto cinco (5.5) puntos del PIB para que esa gran minoría siga recibiendo subsidio a su pensión.

La tasa efectiva de cotización tiene un alto grado de regresividad, situación que genera inequidad en el sistema, pues termina subsidiando a personas que tienen una mayor capacidad de pago para realizar aportes voluntarios que les permitan mejorar el monto de la pensión por recibir.

El sistema no es solidario ni equitativo, por la presencia de regímenes especiales y exceptuados que permiten que una gran minoría disfrute de unos derechos pensionales diferentes de los que tiene el resto de la población colombiana.”

El sistema pensional tiene un pasivo muy alto que no está financiado, incidiendo en el aumento del déficit fiscal. Actualmente, el pasivo equivale al 206% del PIB del año 2000. Según el modelo DNP pensión (para 2001), el déficit alcanzó en el año 2000 el 192,4% del PIB. El desfinanciamiento existente se cubriría con recursos de la Nación en caso de seguir con las mismas condiciones. En el mundo, la tasa de cotización promedio oscila entre el 18 y el 20% del ingreso. En Colombia es del 13,5%, generando un gran desbalance entre los beneficios que reciben los pensionados y el esfuerzo que realizan para poder obtener su pensión.

Para poder afrontar las obligaciones pensionales ya causadas y el pasivo contingente en los próximos 18 años, el país tendría que generar un flujo de caja equivalente al 33% del déficit fiscal de la Nación.

Como modo paliativo para la situación crítica, se han efectuado diversos estudios con el fin de crear un sistema de Protección Social para Colombia. A modo de ejemplo se puede citar el estudio efectuado por Fedesarrollo denominado “Hacia una Red de Protección Social para Colombia”,¹⁵ en el cual se efectuó un análisis de los distintos pro-

¹⁵ Fedesarrollo (2001), “Hacia una Red de Protección Social para Colombia”, Informe presentado al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo, Bogotá, junio.

gramas sociales en el país, presentando aspectos a considerar en el diseño de una red de protección social.

De acuerdo con él, la protección al ingreso laboral en Colombia es el más grave vacío existente en el sistema de protección social, en razón de la inexistencia de un seguro de desempleo, el cual era reemplazado por un “débil esquema de autoseguro” basado en un sistema de cesantías mediante ahorro de los trabajadores.

Asimismo, “el gasto social responde muy débilmente ante una crisis debido a la carencia de un buen y complementario componente de protección social. Pero esa carencia se configuró con anterioridad a la crisis actual, y se ha debido a la ausencia de políticas, y a la orientación del gasto con énfasis en educación y salud. Además, los pocos programas existentes son discontinuos y responden más a “políticas accidentales”.

Por otra parte, los servicios asistenciales son heterogéneos en la manera como se diseñan, administran y se focalizan, generando diferentes tipos de redistribución del ingreso, y han tendido a ser centralizados, poco flexibles, no transparentes, ineficaces y desarticulados.

Los programas de protección social están reducidos a los que efectúa el ICBF a favor de la niñez, el régimen subsidiado de salud y los subsidios para vivienda social. Esta lista se amplía con los programas de la Red de Apoyo Social; sin embargo, el primero deja un faltante de niños por atender cercano al 75.0%; el segundo cubre el 42.0% de la población estructuralmente pobre y al 42% de los coyunturalmente pobres. La Red de Apoyo Social, por su parte, tiene sólo una duración temporal, y el programa REVIVIR, que otorgaba pensiones asistenciales (en un país con una cobertura en cuanto a pensiones no mayor al 25% de la población), desapareció.

Por otra parte, el Gobierno del Dr. Uribe Velez, al desarrollar la política social, y especialmente en el caso de la lucha contra la pobreza, ilustra los cambios que requieren una modificación de las instituciones, en función del cambio observado en los últimos años en la nación; se estuvo acostumbrando a una visión muy estructural del tema de pobreza, donde los pobres eran identificables y más o menos atacables. En la actualidad, donde hay un flujo y reflujo enorme de la población en pobreza, como ya se ha demostrado en este trabajo, los movimientos estadísticos de identificación y de orientación de políticas hacia esos grupos cambian porque hay desplazamiento, porque la pobreza que se asocia con la pérdida del empleo en cualquier estrato

social es muy grande y tiene connotaciones devastadoras. Entonces, las preguntas que surgen son: en materia de políticas sociales ¿esa visión estructural no debe ser superpuesta, no debe ser impulsada por una visión que tenga una dinámica mucho mayor en la percepción de cómo los colombianos y sus familias caminan a lo largo del ciclo económico y vital? y ¿cómo las instituciones públicas deben prepararse hacia una nueva visión de protección Social?

El tema de seguridad no es sólo de seguridad del patrimonio, ni de la vida, que son problemas importantes para los colombianos, sino que la seguridad tiene una dimensión social y económica más grande y hay que enfrentarla con una institucionalidad nueva. El Sistema de Protección Social en Colombia nace así como respuesta a la búsqueda de un conjunto de políticas que apunten hacia la construcción de un sistema integral de protección social.

C. Bases de la política de protección social para Colombia

El sistema de protección social para Colombia tiene como objeto restablecer la equidad social, a través de la integración de nuevos elementos e instrumentos que, concebidos y ejecutados en forma integral, permiten alcanzar una política más coherente y, por lo tanto, un mejor impacto social que refleje los principios de equidad, solidaridad, responsabilidad financiera y justicia redistributiva.¹⁶

Como fuera expresado en el apartado donde se desarrolla el marco conceptual de la Protección Social, este sistema así concebido pretende intervenir “ex ante”; ya no ataca los síntomas de la pobreza sino sus causas, y se lo ha pensado como parte del desarrollo socio económico del país, porque es considerado como inversión en la formación del capital humano y por ende como factor de reducción de la pobreza.

Por lo cual, se constituye el Sistema de Protección Social “como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a: la salud, la pensión y el trabajo”.¹⁷

¹⁶ Objetivos del Proyecto de Ley Número 56 de 2002, Honorable Senado de la República, Gaceta del Congreso 350.

¹⁷ Artículo 1º de la Ley Número 789 del 27 de diciembre de 2002.

Para alcanzar esta meta, se lo concibió como un sistema integrado de manejo social del riesgo, donde la intervención pública debe estar orientada a asistir ya no sólo a las personas, sino a los hogares y comunidades en el manejo del riesgo, entendiéndose como riesgo a los eventos negativos que amenazan el ingreso y bienestar de los hogares –por ejemplo desempleo, enfermedad, etc–. Por lo cual, la Protección Social es integrada por diversas áreas, relacionadas entre sí, como el mercado laboral, la previsión social y la asistencia social que cuenta como instrumento de gestión con las redes de protección social.

Es importante destacar que los diferentes factores se convierten en riesgos en la medida en que amenacen la supervivencia y el bienestar o la capacidad de producción de los hogares.

Por tanto, el gobierno colombiano consideró que las políticas públicas de este Sistema “se concretan mediante la identificación e implementación, de ser necesario, de estrategias de reducción, mitigación y superación de los riesgos que puedan provenir de fuentes naturales, ambientales, sociales (Terrorismo, Conmoción Civil, Violencia Intrafamiliar, Desplazamiento Forzado), económicas (Desempleo, Fracaso Comercial, Crisis Financiera) y relacionadas con el mercado de trabajo, ciclo vital (Nacimiento, Infancia, Juventud, Vejez y Muerte) y la salud (Enfermedades, lesiones, discapacidad), (...)”.¹⁸

Antes de las modificaciones del sistema, la protección social en Colombia no enfatizaba en la reducción del riesgo, sino que sólo se concentraba en la superación y parcial mitigación, y únicamente para los trabajadores formales.

Por lo expuesto, el propósito del nuevo sistema de Protección Social es que todos los hogares puedan manejar los riesgos que afectan su bienestar y puedan enfrentar las crisis que se les presente, concibiéndose a la Protección Social como un bien público que debe consolidarse desde la sociedad civil y el Estado, conjuntamente.

¹⁸ Artículo 1. Decreto 205 de 2003. Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica y las funciones del Ministerio de la Protección Social, y se dictan otras disposiciones.

IV. Sistema de protección social en Colombia

A. *Riesgos sociales protegidos*

Es posible hacer una clasificación sencilla de riesgos por diferentes fuentes y tratar de pensar cómo organizarlas, hay riesgos asociados con salud, con el ciclo vital, con fuentes económicas o naturales. Aún al país se le olvida que cada cuatro años podría haber un terremoto y que cada vez que hay un terremoto es necesario arrancar desde el principio. En estos casos siempre hay retraso o se carece de capacidad institucional de atención porque no hay una visión de manejo de riesgo. Por ejemplo, la oficina de desastres debería hacer parte de un enfoque sistémico de riesgos. ¿Por qué no buscar una respuesta articulada de protección social de manera más amplia?¹⁹

Con esta reflexión, y teniendo en cuenta todo lo analizado a lo largo de este documento, creemos que por una cuestión metodológica es importante determinar concretamente los principales riesgos protegidos por la legislación colombiana a través de la creación del sistema de Protección Social.

Podemos enumerar como principales riesgos sociales protegidos el acceso al empleo, la capacitación, la cobertura de salud, la previsión y seguridad social integral, la protección familiar y los riesgos profesionales, para lo cual se ha avanzado de manera significativa, ya que este sistema debe ir acompañado de un sustento legislativo. De este modo se han efectuado tres reformas fundamentales.

La primera de ellas es la Reforma Laboral y creación del Sistema de Protección Social a través de la Ley 789 del 27 diciembre 2002. Mediante esta reforma se pretende facilitar la contratación ajustando las normas a las necesidades de empleadores y trabajadores, mejorar la productividad y la competitividad, mejorar la empleabilidad a través de la capacitación y la protección social, y proteger al desempleado a través del subsidio al desempleo.

La segunda reforma se refiere al Sistema General de Pensiones, a través de la Ley 797 del 29 enero de 2003, con la cual se busca dotar

¹⁹ Ministerio de Protección Social, “Hacia un sistema de Protección Social para Colombia”, recopilación inédita.

al sistema de mayor equidad, solidaridad y viabilidad financiera; así como se espera aumentar la cobertura a 800.000 nuevos afiliados.

En tercer y último lugar se encuentra la reforma al Sistema General de Riesgos Profesionales, con la Ley 776 del 17 diciembre de 2002, cuyo objetivo es ampliar la cobertura e incluir además a los trabajadores informales e independientes, con una mejora en los beneficios y una agilización de los procesos. El fortalecimiento del Sistema de Riesgos es una estrategia de prevención en el trabajo, y se convierte en componente adicional y fundamental de la seguridad social.

El empleo aparece como uno de los principales riesgos sociales a proteger, y dentro de éste es posible identificar dos componentes: el primero de ellos es la estabilidad laboral, relacionada con las condiciones laborales y la protección al trabajador y al desempleado, y el segundo elemento es la generación de empleo. La Protección Social encuentra en el empleo un instrumento redistributivo de primer orden.²⁰

B. Estructura organizacional y financiación

Para liderar este nuevo sistema integrado en Colombia, era necesario efectuar una reforma en la estructura organizacional del Poder Ejecutivo Nacional, con el fin de revertir la situación creada por gobiernos anteriores, ya que en los años '60, '70, '80 y '90 diseñaron un conjunto de instituciones de provisión de servicios para la población, con el fin de lograr mayor cobertura, suponiendo que básicamente era un problema de oferta o demanda en períodos estables; pero con la situación actual ya descrita y con el cambio de sistema, estos organismos e instituciones debían ser coordinados por un único generador de políticas.

Así, por medio del artículo 5º de la Ley 790 de 2002, se fusionaron el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Salud, creando el Ministerio de Protección Social; y a través del Decreto Número 205 del 3 de febrero del corriente año, se determinaron los objetivos, la estructura orgánica y las funciones de este Ministerio.

El artículo 1º del citado decreto establece que el Ministerio “tendrá como objetivos primordiales la formulación, adopción, dirección, coordinación, ejecución, control y seguimiento del sistema de la protección social (...). El sistema de la Protección Social integra en su

²⁰ Idem anterior.

operación el conjunto de obligaciones; instituciones públicas, privadas y mixtas; normas; procedimientos y recursos públicos y privados destinados a prevenir, mitigar y superar los riesgos que afecten la calidad de vida de la población, e incorpora el Sistema de Bienestar Familiar, el Sistema General de Seguridad Social Integral.”

Entre las funciones asignadas, el Ministerio tendrá que formular, dirigir y coordinar la política Social del Gobierno Nacional en las áreas de empleo, trabajo, nutrición, protección y desarrollo familiar, previsión y Seguridad Social Integral,²¹ así como definir las políticas que permitan aplicar los principios de solidaridad, universalidad, eficiencia, unidad e integralidad de los Sistemas de Seguridad Social Integral y Protección Social.²²

La nueva estructura centra bajo una misma dirección a todos los actores públicos de la Protección Social, a través de la integración del sector administrativo de la Protección Social, formado por el Ministerio, sus entidades adscritas y vinculadas.

Con la creación del Ministerio de la Protección Social se permite un ahorro en varios sentidos como menor burocracia, mayor integración entre las entidades del sector, eliminación de la duplicidad de funciones y mayor control y seguimiento de los recursos estatales. De esta manera, el gobierno hace un esfuerzo en transformar las estructuras estatales en verdaderas herramientas al servicio de la política social. Busca convertirlas en entidades eficientes y focalizadas hacia un solo objetivo común, e integra funciones y recursos fragmentados que generan su mala utilización.

En el decreto de estructura del Ministerio se crearon tres Viceministerios: Técnico, Salud y Bienestar y Relaciones Laborales, a través de los cuales se han fijado varios elementos como políticas prioritarias, la protección a las poblaciones trabajadoras más desprotegidas. Se enfoca en los desempleados, sus familias, las mujeres trabajadoras cabeza de familia de los sectores marginales, los trabajadores rurales, los desplazados, los jóvenes, y muy particularmente la población infantil trabajadora, para quienes es necesario desarrollar toda una estrategia de prevención del trabajo temprano.

Como segundo elemento, la generación de empleo, la Protección Social encuentra en el empleo un instrumento redistributivo de pri-

²¹ Artículo 2º apartado 1, Decreto 205 de 2003.

²² Artículo 2º apartado 2, Decreto 205 de 2003.

mer orden. Frente a este segundo elemento, el Ministerio busca flexibilizar las condiciones para estimular y comprometer al sector privado. Igualmente, promover una amplia cultura y sensibilización sobre la observancia y práctica de los derechos humanos en el mundo del trabajo, apoyando a la Comisión Interinstitucional para los Derechos Humanos de los Trabajadores.

Asimismo, se requiere invertir en la formación de un capital humano preparado para competir, que se integre y fortalezca la cohesión social tan amenazada en nuestro país; pero en igual medida fortalecer la capacidad del aparato productivo de absorción de la mano de obra, que deambula en busca de una oportunidad de trabajo que le garantice el acceso a ingresos vitales para su subsistencia y la de sus familias.

En relación con la Salud, el objetivo es asumir la política pública en una visión mas allá de los hospitales. En este sentido, se plantea el fortalecimiento de la prevención, y se incluye la acción de instituciones como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, frente a la nutrición de los menores y las respuestas de las familias al tema, además del diseño de estrategias para ampliar las coberturas y proteger a la población contra los riesgos idiosincrásicos que inciden en la salud y calidad de vida.

Como metas en el sector salud, se encuentran el alcance de la cobertura universal en el aseguramiento, la consecución de coberturas útiles de vacunación y mayores logros en atención materno infantil, así como garantizar la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud. En materia de Salud Pública, vale la pena destacar el lanzamiento, en abril de 2003, de la Política de Salud Sexual y Reproductiva.

Liderar una política farmacéutica; continuar con la reestructuración de los hospitales públicos; desarrollar e implementar la política de prestación de servicios públicos para establecer estándares de atención de calidad eficientes; la actualización y modernización de los sistemas de información de las diferentes Empresas Sociales del Estado, y en general de las bases de datos del Sistema de Seguridad Social en Salud, son entre otros los retos a los que actualmente se enfrenta el Ministerio.²³

²³ Ministerio de Protección Social, “Hacia un sistema de Protección Social en Colombia”, Recopilación Inédita.

Por último, la ley establece que este nuevo sistema se financie con “recursos del presupuesto nacional, de las contribuciones parafiscales, de las participaciones territoriales y de las contribuciones de la población. Para el Período 2003-2006 el Gobierno Nacional, de acuerdo con los recaudos de la reforma tributaria del año 2002, incorporará en el proyecto de presupuesto apropiaciones de recursos por un equivalente al 0.5% del PIB”.

Los primeros resultados del proceso de reorganización interna del Ministerio han demostrado que el modelo es viable, aunque falta mucho camino por recorrer, entre otras, la conciencia institucional y el sentido de pertenencia que deben asumir los funcionarios procedentes de los dos anteriores Ministerios: Salud y Trabajo; por lo tanto, es muy prematuro para emitir un juicio sobre los efectos del nuevo Ministerio.

Conclusiones

- La economía colombiana, al igual que la de otros países latinoamericanos, se desarrolló en un entorno internacional particularmente desfavorable debido principalmente a la caída de los términos de intercambio, la reducción de la demanda mundial, el menor acceso al crédito externo, la disminución de la inversión extranjera y las crisis económicas y políticas de algunos países de la región.
- Como consecuencia de estos fenómenos de la economía y de reformas políticas y sociales, la población colombiana está más expuesta a sufrir el impacto de las crisis, que son cada vez más frecuentes. Por ello se requiere generar nuevos instrumentos de política pública que permitan atender a los más afectados por las crisis.
- El sistema de protección social como política pública está concebido como un conjunto de intervenciones públicas para asistir a personas, hogares y comunidades con el propósito de contribuir a mejorar su manejo del riesgo en las crisis y dar mayor apoyo a quienes se encuentran en situación más vulnerable, es decir, conforme al enfoque de riesgo propuesto por Holzmann y Jorgensen. Este esquema propone no sólo proteger a la población vulnerable en tiempos de crisis sino asistir a los más pobres en situación crítica.

- Las crisis económicas exponen a la población a innumerables riesgos como la pérdida del empleo, la pérdida o baja del ingreso, la pérdida o baja del consumo y en consecuencia la pérdida o baja de su bienestar. Las crisis conllevan a una desacumulación de activos reales, financieros e incluso de capital humano, y para prevenir, mitigar y superar estas situaciones deben diseñarse programas dentro del marco del sistema de protección social.
- El sistema de protección social con énfasis en el manejo social del riesgo busca solucionar problemas que se advierten hoy en los sistemas de protección social que hacen más énfasis en la estrategia de superación del riesgo que en las de mitigación y prevención, al tiempo que pretende dar respuesta a los problemas de focalización y generar la participación más activa en su gestión y operación a entes no públicos y a la comunidad.
- El sistema de protección social con fundamento en el enfoque de manejo social del riesgo debe basarse en un sistema social de riesgo, que haga énfasis también en programas transitorios pero articulados que contribuyan a mejorar el manejo del riesgo por parte de la población más vulnerable, sobre todo para enfrentar la crisis y asistir a la población en extrema pobreza.
- El sistema de protección social promoverá programas dirigidos a prevenir no sólo los riesgos que afecten a la salud, al desarrollo en el ciclo vital, sino los riesgos sociales y económicos, puesto que en la población de bajos ingresos su principal activo es su capacidad de trabajar, y por tanto deben adelantarse programas dirigidos a evitar la pérdida del empleo, a la capacitación y recalcificación laboral.
- El sistema de protección social planteado complementará el sistema de seguridad social vigente. Corresponderá al Ministerio de la Protección Social formular, dirigir y coordinar la política de protección social en materia de empleo, trabajo, nutrición, protección y desarrollo de la familia, previsión y seguridad social, conforme a los principios de solidaridad, universalidad, equidad, eficiencia e integralidad. Será financiado por el Fondo de Protección Social que se crea para tal fin.
- El sistema de Protección Social deberá privilegiar la participación del Estado, la Comunidad, la familia, el individuo y todos los responsables de la definición articulada de sus estrategias y la gestión eficiente de sus programas y acciones que podrán ser per-

manentes o transitorios, haciendo un gran énfasis en la generación de una verdadera cultura de la previsión y la solidaridad social.

- El sistema deberá crear las condiciones para que los trabajadores puedan asumir las nuevas formas de trabajo, organización y jornada laboral y simultáneamente se socialicen los riesgos que implican los cambios económicos y sociales. Para esto, el sistema debe asegurar nuevas destrezas a sus ciudadanos para que puedan afrontar una economía dinámica según la demanda del nuevo mercado de trabajo, bajo un panorama razonable de crecimiento económico.
- Las políticas públicas de este Sistema “se concretan mediante la identificación e implementación, de ser necesario, de estrategias de reducción, mitigación y superación de los riesgos que puedan provenir de fuentes naturales, ambientales, sociales, económicas y relacionadas con el mercado de trabajo, ciclo vital y la salud, en el marco de las competencias asignadas al Ministerio”.²⁴
- Los factores se convierten en riesgos en la medida en que amenazan la supervivencia y el bienestar o la capacidad de producción de los hogares, por lo cual se hace necesario el diseño de estrategias de prevención, mitigación y superación del riesgo.
- La prevención se dirige a reducir la probabilidad de que un riesgo ocurra. A manera de ejemplo, se encuentran la vacunación ante la enfermedad, y la pensión ante la vejez.
- La mitigación se refiere a la disminución del efecto de posibles riesgos. En este caso, el microcrédito sería una medida de mitigación ante el desempleo. El aseguramiento, en general, ante diversos hechos, es el mejor ejemplo de mitigación.
- La superación del riesgo debe dirigirse a aliviar el impacto del riesgo ocurrido. Son ejemplo de estas medidas la atención médica garantizada y el subsidio al desempleo.

²⁴ Artículo 1. Decreto 205 de 2003. Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica y las funciones del Ministerio de la Protección Social, y se dictan otras disposiciones.

LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN DESAGREGADA DEL SISTEMA DE PENSIONES CHILENO: ENCUESTA “HISTORIA LABORAL Y SEGURIDAD SOCIAL” E HISTORIAS PREVISIONALES.

XIMENA QUINTANILLA D.*

I. Introducción

Chile se encuentra en un incipiente proceso de transición demográfica reflejado, por ejemplo, en un aumento de la esperanza de vida de la población y en una disminución de la tasa de fecundidad. Naturalmente, estos cambios tienen un efecto directo en el mercado del trabajo, el cual se ve enfrentado a fenómenos tales como el aumento de la participación femenina y la disminución de individuos en edad de trabajar, en relación a los que alcanzan la edad pasiva. Si a estos cambios demográficos se suma los efectos de la globalización y la evidente apertura comercial que el país ha adoptado como política comercial, resulta un mercado laboral con nuevas características, muchas de las cuales se alejan de las que se presentaban al momento de diseñar el modelo de seguridad social.

Dentro del sistema de seguridad social, el sub-sistema de pensiones chileno está orientado a cubrir los estados de necesidad derivados de las contingencias vejez, invalidez y fallecimiento. El universo relevante para el sistema de pensiones vigente en Chile está constituido por los individuos en la *fuerza de trabajo* y la participación de estos en el sistema de pensiones. Entonces, podemos pensar en el sistema de pensiones como un “espejo” del mercado

* Economista, Analista de la Superintendencia de Administradoras Fondos de Pensiones, Ministerio de Trabajo de la República de Chile.

laboral, ya que los cambios que se produzcan en éste, ya sean transitorios o permanentes, tendrán algún efecto en el sistema previsional. Por ejemplo, los trabajadores independientes pasaron de representar un 25% de los ocupados, a mediados de los años ochenta, a un 29% en el año 2003.¹ Asimismo, utilizando la proporción de trabajadores asalariados sin contrato como proxy de informalidad, se ha experimentado un aumento de este indicador desde 18% en 1990 hasta 24,7% en el año 2000². Considerando que la participación de los trabajadores independientes en el sistema de pensiones es voluntaria, y que el contrato de trabajo es el principal instrumento para asegurar el cumplimiento de las leyes laborales y previsionales, estas tendencias podrían afectar la cobertura del sistema previsional.

Se hace necesaria entonces una evaluación y revisión del sistema de pensiones a la luz de los cambios que ha experimentado la organización de la sociedad, la pirámide demográfica y el mercado laboral. De esta forma, estaremos en buen pie para diseñar las políticas que tiendan a perfeccionar el sistema, por ejemplo, en lo que se refiere a cobertura previsional.

A partir de estos antecedentes, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a través de la Subsecretaría de Previsión Social y con el apoyo técnico de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, encargó a la Universidad de Chile la generación de la data empírica necesaria para desarrollar estudios que permitan obtener una real dimensión del desempeño microeconómico del sistema de pensiones. Dicha información se generó a partir de la encuesta “Historia Laboral y Seguridad Social”, HLSS, aplicada a una muestra representativa de los afiliados al sistema de pensiones y de registros previsionales administrativos. La muestra incluye tanto a los afiliados al sistema de capitalización individual como al sistema de reparto, actualmente en extinción. De esta forma, se contará con una mirada a todo el sistema previsional.

Hasta antes de la realización de este proyecto, no se contaba con la información necesaria para proponer políticas fundamentadas que tendieran a perfeccionar y, eventualmente, modificar el sistema de pensiones. Después de 20 años de funcionamiento del sistema de ca-

¹ Fuente: Encuesta Nacional de Empleo, Instituto Nacional de Estadísticas.

² Fuente: Encuesta de Caracterización Socio Económica, Casen, para los años 1990 y 2000.

pitalización individual, sólo ha sido posible realizar estudios con datos agregados, correlaciones simples, intuitivas o teóricas, y basadas en supuestos más que en información empírica.

La segunda sección de este documento se refiere a los alcances y objetivos del proyecto, la tercera revisa el diseño metodológico de la encuesta HLSS, la cuarta muestra algunos de los resultados que se obtienen de la encuesta y la quinta sección incluye comentarios finales.

II. Alcances y Objetivos del Proyecto de Levantamiento de Información

Contar con información certera desagregada a nivel individual, representativa e histórica sobre los determinantes de la participación en el sistema de pensiones permitirá dar respuesta a diversas interrogantes fundamentales para el sistema de pensiones. Por ejemplo:

- ¿qué características tienen los *trabajadores independientes* que, en su gran mayoría, no participan en el sistema de pensiones?³
- ¿en qué medida los trabajadores perciben las cotizaciones previsionales como un *impuesto*?, ¿en qué medida los trabajadores visualizan que están ahorrando para la vejez?
- ¿en qué medida los individuos conocen los requisitos para acceder a la *pensión mínima garantizada* por el Estado e incluyen estos conocimientos en sus decisiones de ahorro previsional?
- ¿tienen los individuos otras *formas de ahorro* para la vejez complementarias y/o suplementarias al sistema de pensiones?
- ¿tienen las *mujeres* un comportamiento previsional distinto al de los hombres?
- ¿cómo ha afectado la evolución del mercado laboral en la protección social?
- ¿cuál será la carga fiscal por pensiones asistenciales y por pensiones mínimas garantizadas por el Estado?

A partir de la información generada por este proyecto, se podrá determinar qué variables son las que influyen, y en qué magnitud, el que los trabajadores paguen o no sus cotizaciones previsionales. Asi-

³ La participación de los trabajadores independientes en el sistema es voluntaria y no obligatoria, lo que redundo en que un 4,3% aprox. de ellos cotiza mensualmente.

mismo, se podrá realizar análisis de sensibilidad para determinar el efecto de diversas políticas en la participación en el sistema previsional y, finalmente, en la tasa de reemplazo que los individuos obtendrán.⁴

1. Complementariedad de la información a partir de encuestas y de la información administrativa.

La principal ventaja de aplicar una encuesta a los afiliados al sistema previsional es que se obtiene información de una variada gama de factores que, de una u otra forma, afectan el comportamiento previsional de los individuos. La encuesta HLSS incluye un vector de características que permitirán tanto determinar si afectan o no la participación en el sistema de pensiones, como medir la magnitud de cada uno de dichos efectos por separado y en forma conjunta. Entre los factores que se podrán incluir en el análisis, se puede mencionar: edad, sexo, nivel educacional, características y composición del hogar, educación de los padres, aversión al riesgo, percepción y conocimiento del sistema previsional, tipo de empleo, existencia de contrato, actividad económica, tamaño de la empresa, jornada de trabajo, ingresos, acceso a capacitación, etc.

Además de la información de corte transversal, la encuesta HLSS incluye diversos módulos en los que cada entrevistado re-construye su historia (ver sección III.1 para detalle de los módulos de la encuesta). Así, se recoge detallada información retroactiva de las historias laborales de los individuos desde 1980 hasta 2002, incluyendo las características no sólo de cada empleo reportado sino también de los períodos de desempleo e inactividad. Asimismo, los encuestados reportaron su historia familiar, registrándose los matrimonios/conviencias y características laborales básicas de cada uno de los cónyuges, el número de hijos y características asociadas a ellos. Finalmente, los encuestados reportaron las capacitaciones más importantes que recibieron en las últimas dos décadas.

Con los módulos retroactivos se intenta subsanar la falta de información desagregada para los últimos veinte años. Este esfuerzo

⁴ La tasa de reemplazo está determinada por la densidad de contribuciones, las expectativas de vida del individuo, la rentabilidad de los fondos de pensiones, la comisión fija cobrada por las AFP, y, en menor medida, la cuota mortuoria.

intenta remediar la falta de una encuesta de panel en las que se sigue a los mismos individuos en el tiempo y a partir de las cuales es posible verificar la persistencia de determinados fenómenos y controlar, por características no observables, que son invariantes en el tiempo, pero que podrían afectar los fenómenos a estudiar.

A pesar del beneficio de contar con un “panel-retroactivo”, entendido en este caso como auto-reporte histórico, éste no está exento de problemas. En efecto, el hecho de que los individuos deban recordar en detalle su historia laboral para los últimos 20 años, podría, por un lado, hacer perder precisión en las características de los empleos más lejanos, y por otro, subestimar los episodios cortos. Estos inconvenientes deben ser considerados a la hora de interpretar los resultados.

Además de la encuesta HLSS, este proyecto contempló obtener, para la misma muestra seleccionada, las historias reales de cotizaciones al sistema de pensiones. Esta información proviene de los registros administrativos de las instituciones previsionales y es la utilizada para calcular en primera instancia los saldos acumulados en las cuentas de capitalización individual y finalmente las pensiones.⁵

Cada una de estas fuentes de información tiene una potencialidad en sí misma y se podrían desarrollar diversos estudios a partir de cada una de ellas por separado. Sin embargo, el real potencial de esta iniciativa está en utilizar las dos fuentes complementariamente, vinculando a nivel individual lo reportado en la encuesta HLSS con la información administrativa. Este pareo entre las bases de datos permitirá, entre otras cosas, explicar el comportamiento previsional de los individuos según las diversas razones y/o motivaciones que hay detrás de ese comportamiento. Por ejemplo, si un afiliado presenta 6 meses sin cotizaciones (información administrativa), se podrá saber si el motivo de esa laguna previsional es cesantía, informalidad, embarazo, períodos de estudios, etc. (información de la encuesta).

⁵ Los registros administrativos provienen tanto de las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP, como del Instituto de Normalización previsional, INP. Este último es el continuador legal del antiguo sistema de reparto, por lo que en realidad no se registran cuentas de capitalización individual sino que sólo historias de cotizaciones.

III. Diseño Metodológico

El diseño metodológico del proyecto incluyó dos partes fundamentales: el diseño muestral y el diseño del cuestionario de la encuesta.

Ambos procesos se desarrollaron en forma paralela, contando con la participación de los equipos de la Subsecretaría de Previsión Social del Ministerio del Trabajo, el Departamento de Economía de la Universidad de Chile, la Subdirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y la Superintendencia de AFP.

En particular, el proceso de selección de la muestra fue diseñado por el profesor Steven Heeringa, experto en diseños muestrales complejos, Director de la Unidad de Diseño y Análisis de Encuestas del Institut of Social Research de la Universidad de Michigan.

1. Diseño del Cuestionario

Uno de los objetivos principales de este proyecto es modelar la participación de los individuos en el sistema de pensiones, la regularidad de las contribuciones (que finalmente determina la densidad de contribuciones) y estimar la probabilidad de que sean elegibles para obtener subsidios estatales en la vida pasiva. Entonces, el cuestionario debe ser capaz de medir en forma certera los principales determinantes del comportamiento previsional de los individuos.

A partir de estos objetivos, a partir de los principales tópicos que se definieron como determinantes en la participación de los individuos en el sistema de pensiones y de cuestionarios de encuestas relacionadas, se diseñaron las preguntas más adecuadas para obtener la información relevante.

El cuestionario fue sometido a diversas revisiones y pruebas preliminares para verificar su idoneidad. Finalmente, el cuestionario se ordenó en 8 módulos que intentan recoger los distintos ámbitos de interés. Los módulos definidos son: (I) Composición del Hogar, (II) Información Laboral y de Ingresos, (III) Sistema de Pensiones (incluye un sub-módulo de Conocimiento y Percepción del Sistema de Pensiones), (IV) Educación, (V) Historia Familiar, (VI) Historia Individual, (VII) Historias de Condición de Actividad y (VIII) Capacitación. Los dos primeros módulos fueron aplicados a cada uno de los miembros del hogar del afiliado seleccionado, de forma tal de recopilar información sobre todo el grupo familiar. El resto de los módulos contiene información sólo para el afiliado seleccionado.

2. Diseño muestral

Dado que este proyecto intentaría remediar la falta de información histórica y desagregada del sistema de pensiones, la muestra a seleccionar debía ser representativa de cada uno de los períodos para los cuales se recabaría información. Entonces, se debió seleccionar una “muestra histórica” de todos los individuos afiliados al sistema desde 1981 en adelante, que a la fecha de selección de la muestra estuvieran en alguna de las siguientes condiciones:

- (1) trabajando,
- (2) cesantes o fuera de la fuerza de trabajo,
- (3) pensionados o
- (4) fallecidos.

Es necesario enfatizar que, conceptualmente, los pensionados y un subgrupo de los afiliados fallecidos debían ser incluidos en la población de referencia, por cuanto éstos formaron parte del universo de afiliados al sistema en algún momento del tiempo después de 1981. Su actual pensión de vejez o la pensión de sobrevivencia que causaron es el resultado del desempeño previsional durante la vida activa. Luego, el no incluirlos censuraría los datos relativos al patrón de comportamiento de las cohortes de edad al que esos individuos pertenecen, comprometiendo la representatividad de la muestra seleccionada.

La Tabla 1 detalla el marco muestral a partir del cual fue seleccionada la muestra a encuestar.

<i>Tabla 1. Número de personas que constituyeron la base del sorteo</i>			
	<i>AFP</i>	<i>INP</i>	<i>Total</i>
<i>Activos</i>	6.161.463	95.318	7.126.781
<i>Pensionados</i>	362.203	381.321	743.524
<i>Fallecidos</i>	70.149	134.219	204.368
<i>Total</i>	<i>6.593.815</i>	<i>1.480.858</i>	<i>8.074.673</i>

2.1. Diseño muestral por clusters, estratificación en dos etapas

Para obtener una muestra representativa de los afiliados al sistema privado de pensiones, se consideró como mejor opción la utilización de un diseño en dos etapas estratificado por *clusters* (Kish, 1965).⁶ El diseño muestral en dos etapas, asegura que cada afiliado elegible en el universo de individuos afiliados *tendrá similar probabilidad de ser seleccionado* y, al mismo tiempo, provee una forma más eficiente de agrupamiento de la muestra.

En consideración con la decisión anterior, y teniendo en cuenta la información disponible para cada afiliado del marco muestral, se consideró la variable *comuna* como la unidad más pequeña y fehaciente para formar los clusters (agrupamientos) de la primera etapa. En la segunda etapa se estratificó a los afiliados de las comunas seleccionadas según diversas características relevantes y se los seleccionó aleatoriamente.

2.2. Primera Etapa: Selección de comunas

El conjunto de comunas consideradas para la 1° etapa de selección es el utilizado en la encuesta de Caracterización Socio Económica Nacional, CASEN, aplicada bianualmente por el Ministerio de Planificación y Cooperación. Cabe mencionar que la encuesta CASEN, representativa de toda la población chilena, es el principal instrumento de medición de la realidad socio-económica del país, y por lo tanto, constituye un importante marco referencial para la encuesta HLSS.

Las comunas pertenecientes al Gran Santiago más San Bernardo y Puente Alto y las comunas con más de 60.000 habitantes, es decir, las que representan las mayores ciudades de Chile, fueron incluidas con probabilidad igual a uno en la primera etapa. Coyhaique, como capital de la XI región, también fue incluida con certeza, a pesar de tener una población de 45.485 habitantes en el año 2000.⁷ Por lo tanto, 81 comunas tuvieron inclusión forzosa, las que en conjunto representan aproximadamente un 72% del total de la población chilena.⁸

⁶ Kish, L. (1965). *Survey Sampling*, NY, John Wiley and Sons.

⁷ La Selección de comunas auto-representativas fue hecha en base a la población de cada comuna reportada en la encuesta CASEN 2000. Coyhaique se incluyó ya que ninguna ciudad de la región de Aysén cuenta con 60.000 habitantes o más.

⁸ Según información proveniente de la Encuesta CASEN 2000.

Las 285 comunas que no fueron incluidas con probabilidad uno, se estratificaron según región, ingreso per cápita y número de habitantes. Esto es, todas las comunas pertenecientes a una misma región se ordenaron decrecientemente según el ingreso per cápita de los habitantes, para luego formar grupos de comunas que en conjunto tengan alrededor de 100.000 habitantes.⁹ Así, los estratos (grupos) de comunas resultan con ingresos per cápita intra-estrato similares.

Considerando que de cada estrato se seleccionaría 1 comuna que representaría a toda la población del estrato, la asociación de comunas similares (de la misma región y según ingreso per cápita) fue clave para asegurar la representatividad de la muestra. Por su parte, el que cada estrato incluyera aproximadamente el mismo número de afiliados (100.000) redundaba en que la primera etapa de selección sea estadísticamente más eficiente.

Como resultado de esta metodología, se obtuvo un total de 32 estratos (entre 1 y 6 estratos por región). El rango de la desviación estándar intra-regional del número de habitantes en cada estrato fue entre 4.134 y 7.893, y la desviación estándar nacional fue de 15.216.

Una vez formados los estratos, se seleccionó una comuna por estrato con la siguiente metodología: se definió la *probabilidad proporcional al tamaño (PPT)* para cada comuna en un estrato, como la razón entre el tamaño (población) comunal y el tamaño (población) del estrato (f_j). Luego, se computó la probabilidad acumulada para cada una de las comunas ordenadas de menor a mayor según el ingreso per cápita promedio y, a partir de una distribución uniforme entre 0 y 1, se eligió un número aleatorio. Finalmente, dentro de cada estrato, se seleccionó la comuna que contuviera la probabilidad elegida aleatoriamente.

Es importante mencionar que las dos variables utilizadas en la primera etapa de selección, población comunal e ingreso per cápita, fueron obtenidas a partir de la encuesta CASEN 2000, y no de los datos de los afiliados al sistema previsional. Se adoptó esta estrategia

⁹ Además del ingreso per cápita promedio de la comuna, se formaron estratos según años de escolaridad promedio de la población y tasa de pobreza. Asimismo, como una alternativa a la agrupación en torno a 100.000 habitantes, se intentó agrupar comunas que sumaran 70.000 individuos. Finalmente, la combinación ingreso per-cápita y 100.000 habitantes resultó ser la combinación con mejores propiedades estadísticas.

debido a dos razones: (1) al momento de seleccionar las comunas no se contaba con los registros de los afiliados para conocer el real tamaño de cada comuna; y más importante, (2) los datos institucionales de los afiliados que se obtuvieron para la selección de individuos (segunda etapa de la selección de la muestra), no incluían proxies de la condición socio-económica, como ingreso o años de educación.

2.3. Segunda Etapa: Selección de los afiliados

La segunda etapa de selección consistió en elegir a los afiliados dentro de cada comuna seleccionada, ya sea auto-representativa o no auto-representativa. A diferencia de la primera etapa, en este proceso se utilizaron los datos proporcionados por las Administradoras de Fondos de Pensiones y el Instituto de Normalización Previsional .

Un tamaño muestral del orden de 30.000 casos parece razonable considerando la indudable y clara importancia para el análisis y diseño de políticas relativas al sistema de pensiones. Con este orden de magnitud es posible llegar al nivel de desagregación y detalle necesario para obtener la representatividad adecuada de ciertos grupos de interés a la hora de fundamentar y evaluar propuestas específicas.

Así, considerando el número deseado de afiliados a seleccionar y el total de afiliados al sistema previsional (marco muestral), se calculó la tasa de muestreo total

$$\left(f = \frac{n \text{ muestral}}{N \text{ poblacional}} = f_1 * f_2 = 0.0033802012 \right)$$

Ya calculado f_1 , se obtiene f_2 , que representa la tasa a la que se seleccionará a los individuos en cada comuna.

Finalmente, dentro de cada comuna seleccionada se ordena a los afiliados según las siguientes variables:

- (1) tipo de sistema (AFP, INP),
- (2) condición del afiliado (activo, pensionado, fallecido),
- (3) sexo, y
- (4) edad o fecha de afiliación para los afiliados al sistema antes o después de 1981, respectivamente.

Una vez que los afiliados estuvieron ordenados según estos criterios, se seleccionaron aplicando el intervalo de selección para cada comuna, definido como el recíproco de f_2 .

Como una alternativa al diseño muestral por clusters con estratificación en dos etapas se consideró la posibilidad de una selección aleatoria estratificada. Si bien la segunda podría ser estadísticamente más eficiente, esta metodología generaría una muestra geográficamente dispersa conforme a la residencia de la población afiliada. A pesar de que en grandes áreas metropolitanas como Santiago el costo de este tipo de muestreo puede no ser significativo, el costo en viaje para contactar a individuos dispersos en pequeños pueblos, áreas rurales y/o muy alejadas podría ser extremadamente alto. Con un presupuesto acotado, costos por unidad más altos redundan en una menor cantidad de encuestas realizadas. Adicionalmente, para este proyecto en particular, el efecto de hacer *clusters* por comuna en la primera etapa es atenuado por dos características del diseño. Primero, más del 70% de los afiliados residen en las comunas auto representativas y, dado que no se realiza más agrupamiento dentro de las comunas, esta gran mayoría de afiliados no están sujetos a clustering adicionales. Segundo, para el restante 30% de la población, que se encuentra en las comunas no auto-representativas, no se hizo un agrupamiento geográfico localizado dentro de cada comuna, esto es, la comuna es la unidad geográfica más pequeña que se utiliza. En los diseños muestrales multi-etápicas, además de la primera etapa de selección de comunas, se utiliza una segunda etapa de muestreo según áreas locales de residencia dentro de cada comuna (por ejemplo, los segmentos en las encuestas CASEN), lo que aumenta significativamente la varianza e introduce correlación entre estas últimas unidades de agrupación. En la metodología seguida en este proyecto no se realiza clustering adicional dentro de cada comuna por lo que no se incluye la principal fuente de varianza muestral.

En resumen, se espera que la pérdida en precisión del diseño en dos etapas sea muy pequeña en relación a las significativas ganancias en términos de costo-eficiencia de la metodología utilizada.

Se presenta a continuación cuadros que resumen algunas de las características de la muestra seleccionada.

<i>Caracterización de la muestra seleccionada según institución previsional</i>		
<i>Institución</i>	<i>N muestral</i>	<i>Porcentaje</i>
AFP	24,754	80.7
INP	5,931	19.3
Sin información	2	0.0
<i>Total general</i>	<i>30,687</i>	<i>100.0</i>

<i>Caracterización de la muestra seleccionada según institución previsional y condición del afiliado</i>				
<i>Condición del afiliado</i>	<i>AFP</i>	<i>INP</i>	<i>Sin Información</i>	<i>Total</i>
<i>Activo</i>	23,086	3,685		26,771
<i>Blanco</i>			2	2
<i>Fallecido</i>	264	565		829
<i>Otro</i>		18		18
<i>Pensionado</i>	1,404	1,663		3,067
<i>Total general</i>	<i>24,754</i>	<i>5,931</i>	<i>2</i>	<i>30,687</i>

IV. Algunos Resultados

1. Descripción de la muestra encuestada

Nº de Encuestas Realizadas:	17.264
Nº de Encuestas Afiliados vivos:	16.309
Nº de Encuestas Afiliados fallecidos:	937
Nº de Individuos del hogar del entrevistado sobre los que hay información en la encuesta:	71.842

2. Representatividad de la encuesta HLSS

Como resultado de la metodología de selección de la muestra, la encuesta HLSS, de cobertura nacional y levantada el año 2002, fue aplicada a una muestra representativa de afiliados al sistema de pensiones. Esto es, la encuesta es representativa de los afiliados al sistema de pensiones independientemente de la situación de estos en la actualidad (dentro/fuera de la fuerza de trabajo, cotizantes/no cotizantes, fallecidos). Sin embargo, el marco muestral de la encuesta HLSS no incluye individuos que nunca hayan cotizado en el sistema de pensiones, por ejemplo por haber sido siempre trabajadores independientes, haber sido siempre trabajadores informales o haber sido siempre inactivos. Como resultado, la encuesta no es representativa de la población chilena, sino de los afiliados al sistema de pensiones.

Por otro lado, y como se mencionara anteriormente, la encuesta CASEN es representativa de toda la población chilena; luego constituye un referente para dimensionar la magnitud del sesgo de la encuesta HLSS, en caso que se necesite utilizar este último instrumento para evaluar/analizar el comportamiento de la población en su conjunto o el desempeño del mercado laboral.

Dado que la encuesta CASEN 2000 fue levantada en el mes de noviembre de ese año, para efectos de la comparación de ambas encuestas, en la encuesta HLSS se consideró las historias laborales auto reportadas que estuvieran vigentes al mes de noviembre de 2000.

En el cuadro IV.21, los totales 7.524.001 y 10.909.880 de las encuestas HLSS y Casen 2000, respectivamente, corresponden a toda la población de 15 años o más. Por otro lado, en las desagregaciones

por características del empleo (cuadro IV.2.2) se considera sólo a los ocupados del período relevante.

Naturalmente, la encuesta HLSS presenta un sesgo hacia los individuos “más probables” de estar afiliados en el sistema de pensiones. Así, respecto de la CASEN 2000, hay sobre-representación de hombres (quienes actualmente constituyen el 66% de la fuerza de trabajo), de los niveles superiores de educación, de los individuos maduros (tienen mayor probabilidad de haberse afiliado al sistema de pensiones alguna vez en su vida laboral), de los casados y de los jefes de hogar.

Dado que la encuesta HLSS es representativa de los individuos que hayan hecho al menos una cotización al sistema de pensiones (afiliados) el sesgo es más pronunciado al considerar las características del empleo. Así, respecto de la CASEN 2000, la distribución de la situación ocupacional de la encuesta HLSS está significativamente más concentrada en los ocupados y en los empleos permanentes. En cuanto a la categoría ocupacional, y considerando que los trabajadores independientes no están obligados a participar en el sistema de pensiones, se observa una natural sub-representación de este grupo en favor de los asalariados.

Considerando ahora a los asalariados y al servicio doméstico, el porcentaje de individuos con contrato de trabajo, y que por lo tanto están legalmente obligados a cotizar en el sistema de pensiones, es significativamente superior al de la encuesta de referencia. Asimismo, los individuos de la encuesta HLSS se concentran en empleos con jornadas completas (en desmedro de empleos de jornadas parciales o extensas) y en empresas relativamente grandes.

Por último, la distribución regional de los trabajadores es bastante similar entre las dos encuestas. Este resultado se deriva de que la primera etapa del muestreo de la encuesta HLSS, selección de comunas, se basó en el mismo marco muestral en que se basó la CASEN 2000.

Cuadro IV.2.1
Comparación encuestas HLSS y Casen 2000
Características Socio-demográficas

	<i>HLSS</i>		<i>CASEN 2000</i>	
	<i>Nº</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Nº</i>	<i>Porcentaje</i>
<i>Sexo</i>				
Hombre	4.061.233	54,0	5.239.660	48,0
Mujer	3.462.768	46,0	5.670.220	52,0
Total	7.524.001	100,0	10.909.880	100,0
<i>Nivel educacional</i>				
Hasta Básica	2.747.587	36,5	3.866.851	35,4
Media	3.027.887	40,3	4.976.278	45,6
Técnica/Universitaria incompleta	1.132.632	15,1	1.288.491	11,8
Universitaria completa	614.639	8,2	672.788	6,2
sí	1.256	0,0	105.472	1,0
Total	7.524.001	100,0	10.909.880	100,0
<i>Tramo de edad</i>				
15-30 años	1.699.773	22,6	3.989.211	36,6
31-50 años	3.423.622	45,5	4.187.897	38,4
50 años y más	2.400.606	31,9	2.732.772	25,1
Total	7.524.001	100,0	10.909.880	100,0
<i>Estado Civil</i>				
Casado/Convivencia	4.603.399	61,2	6.181.021	56,7
Separado	707.906	9,4	562.530	5,2
Viudo	420.239	5,6	566.675	5,2
Soltero	1.792.457	23,8	3.599.654	33,0
Total	7.524.001	100,0	10.909.880	100,0
<i>Jefe de Hogar</i>				
Sí	4.288.800	57,0	3.871.819	35,5
No	3.235.201	43,0	7.038.061	64,5
Total	7.524.001	100,0	10.909.880	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas HLSS y CASEN 2000

Cuadro IV.2.2
Comparación encuestas HLSS y Casen 2000. Características del empleo

	<i>HLSS en nov. 2000</i>		<i>CASEN</i>	
	<i>Nº</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Nº</i>	<i>Porcentaje</i>
<i>Actividad</i>				
Trabajaba	5.119.600	68,0	5.445.968	49,9
Desocupado	401.352	5,3	618.066	5,7
Inactivo	2.003.049	26,6	4.845.846	44,4
Total	7.524.001	100,0	10.909.880	100,0
<i>Tipo de empleo</i>				
Permanente	4.266.454	83,3	4.185.678	76,9
Temporal	444.477	8,7	828.212	15,2
A plazo fijo	135.329	2,6	154.230	2,8
tarea o servicio	273.340	5,3	254.540	4,7
otro			23..308	0,4
Total	5.119.600	100,0	5.445.968	100,0
<i>Categoría ocupacional</i>				
Empleador	183.008	3,6	224.688	4,1
Cuenta propia	814.117	15,9	1.089.190	20,0
Asalariado	3.816.639	74,6	3.661.103	67,2
Scio. doméstico	282.407	5,5	318.930	5,9
F.N.R.	14.996	0,3	80.786	1,5
FFAA.	8.433	0,2	71.271	1,3
Total	5.119.600	100,0	5.445.968	100,0
<i>Contrato de trabajo</i>				
Sí	3.570.743	87,1	2.997.159	75,3
No	528.303	12,9	982.874	24,7
Total	4.099.046	100,0	3.980.033	100,0
<i>Horas de trabajo semanales</i>				
hasta 32 horas	522.850	10,2	709.878	13,0
entre 33 y 48 horas	3.266.000	63,8	2.881.820	52,9
49 horas o más	1.310.127	25,6	1.836.115	33,7
s/i	20.623	0,4	18.155	0,3
Total	5.119.600	100,0	5.445.968	100,0

*Cuadro IV.2.2
(continuación)*

	<i>HLSS en nov. 2000</i>		<i>CASEN</i>	
	<i>Nº</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Nº</i>	<i>Porcentaje</i>
<i>Tamaño de la firma</i>				
Una persona	922.328	18,0	1.035.403	19,0
de 2 a 9	1.029.582	20,1	1.453.886	26,7
de 10 a 49	1.000.210	19,5	982.978	18,1
de 50 a 199	769.271	15,0	639.161	11,7
200 o más	1.217.338	23,8	1.046.739	19,2
no sabe	180.871	3,5	287.801	5,3
Total	5.119.600	100,0	5.445.968	100,0
<i>Cotiza en el sistema previsional</i>				
Sí	3.906.637	76,3	3.385.821	62,2
no	1.212.963	23,7	2.049.568	37,6
s/i	-	-	10.579	0,2
Total	5.119.600	100,0	5.445.968	100,0
<i>Región en la que trabaja</i>				
I	148.760	2,9	147.295	2,7
II	199.775	3,9	147.940	2,7
III	82.803	1,6	89.467	1,6
IV	188.164	3,7	186.461	3,4
V	505.582	9,9	550.631	10,1
VI	223.816	4,4	286.073	5,3
VII	258.261	5,0	320.705	5,9
VIII	508.660	9,9	615.541	11,3
IX	237.584	4,6	274.311	5,0
X	299.548	5,9	367.746	6,8
XI	49.219	1,0	36.436	0,7
XII	62.054	1,2	61.446	1,1
r.m.	2.346.841	45,8	2.361.916	43,4
s/i	8.533	0,2	-	-
Total	5.119.600	100,0	5.445.968	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas HLSS y CASEN 2000.

En resumen, la muestra de la encuesta HLSS fue seleccionada de manera tal de representar a toda la población afiliada al sistema de pensiones, es decir que hayan hecho al menos una cotización en el sistema de previsual. Entonces, por construcción, la encuesta HLSS presenta ciertos sesgos respecto de la PEA que se deben considerar a la hora de realizar estudios al respecto.

3 . Resultados Sobre Percepción y Conocimientos del Sistema de Pensiones

En esta sección se presenta algunos resultados de interés de la encuesta HLSS y un breve análisis a partir de tabulaciones simples. No se expone aquí resultados de las historias reales de cotizaciones debido a que, por la dimensión y complejidad de estas bases, aún están en proceso de verificación.

El módulo sobre el sistema de pensiones inquirió acerca de algunas expectativas relacionadas con la edad pasiva. Por ejemplo, el cuadro IV.3 muestra que un 45% de los afiliados esperan no retirarse del mercado laboral, ya sea porque sólo reducirán las horas de trabajo, pasarán a ser independientes o definitivamente trabajarán hasta que la salud se los permita. Esta distribución cambia significativamente al desagregar según quintil de ingresos: los primeros quintiles tienen menos expectativas sobre dejar de trabajar de una vez o de reducir el número de horas en favor de tener que trabajar hasta que la salud lo permita.

*Cuadro IV.3
¿Cómo cree que será su retirada del mercado laboral?*

	<i>Quintil de ingreso del trabajo</i>					<i>Total</i>
	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	
<i>Dejará de trabajar una vez</i>	15,3	21,6	24,2	26,1	31,5	24,7
<i>Nunca dejará de trabajar</i>						
<i>Hasta que la salud lo permita</i>	43,3	44,1	42,4	36,5	28,5	38,0
<i>Reducirá horas</i>	10,7	10,8	10,9	14,4	19,2	13,8
<i>Trabjará como independiente</i>	4,2	4,2	5,2	6,3	6,5	5,4
<i>Ya se retiró, dejó de trabajar</i>	2,5	0,9	0,3	0,2	0,3	0,7
<i>Ya se retiró y redujo horas</i>	4,9	1,6	1,3	1,0	0,9	1,7
<i>No sabe</i>	19,0	16,8	15,8	15,6	13,2	15,8
<i>Total</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Sorprendentemente, las mujeres tienen expectativas subjetivas de vida menores que las que tienen los hombres. Esta situación podría influir en el comportamiento previsional de las primeras, retirándose antes del mercado laboral y, por lo tanto, acumulando menos recursos para financiar la vejez. Esta hipótesis se refuerza con las estadísticas presentadas en el cuadro IV.5, en el que tanto hombres como mujeres declaran la edad legal de retiro que consideran pertinente para ambos sexos. Los hombres creen que hombres y mujeres deben retirarse a los 59 y 55 años respectivamente, mientras que las mujeres declaran un año más de trabajo para cada sexo. Se desprende que ambos sexos consideran que la edad legal de pensión debiera ser 5 años más baja que la actual (65 años para hombres y 60 para mujeres), situación que disminuiría las pensiones a obtener del sistema de capitalización individual debido a que habría un menor período de acumulación y un mayor periodo a financiar.

Cuadro IV.4
¿Hasta qué edad cree usted que va a vivir?

<i>Edad</i>	<i>Hombre</i>	<i>Mujer</i>	<i>Total</i>
<i>Menos de 50</i>	3,2	3,2	3,2
<i>entre los 51 y los 60</i>	8,8	10,5	9,6
<i>entre los 61 y los 70</i>	28,1	29,6	28,8
<i>entre los 71 y los 80</i>	37,2	34,9	36,2
<i>más de 80</i>	20,9	19,8	20,4
<i>n/r</i>	1,8	2,0	1,9
<i>Total</i>	100,0	100,0	100,0

Cuadro IV.5
*Considerando que entre más años de cotizaciones
el monto de la pensión aumenta,
¿cuál cree usted que debiera ser la edad de retiro?*

<i>Sexo del encuestado</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
Hombre	59	55
Mujer	60	56

El sistema de capitalización individual establece una estrecha vinculación entre el ahorro previsional durante la vida activa y los beneficios a recibir en la vida pasiva. Luego, las pensiones dependen en gran medida del comportamiento previsional de los afiliados,¹⁰ el que a su vez depende, entre otros, del conocimiento y percepción del sistema. Apesar de la importancia de estos factores, la encuesta HLSS revela un escaso nivel de información y entendimiento de las principales características y funcionamiento del sistema de pensiones.

En efecto, menos de la mitad de los afiliados no sabe qué porcentaje de su ingreso cotiza mensualmente en el sistema de pensiones. Más aún, de entre los que declaran saber, sólo un 36% entrega cifras plausibles, lo que nos deja con que sólo un 17% de los afiliados realmente co-

<i>Cuadro IV.6</i>			
<i>¿Sabe qué % de su ingreso le descuentan mensualmente para el sistema de pensiones?</i>			
<i>Nivel educacional</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Total</i>
<i>Primaria</i>	31,6	68,5	100,0
<i>Secundaria</i>	52,3	47,7	100,0
<i>Técnica Sup-Superior incompleta</i>	66,3	33,7	100,0
<i>Superior</i>	71,2	28,8	100,0
<i>Total</i>	48,3	51,7	100,0

<i>Cuadro IV.7</i>			
<i>¿Sabe cuánto hay acumulado en su cuenta individual?</i>			
<i>Nivel educacional</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Total</i>
<i>Primaria</i>	36,3	63,7	100,0
<i>Secundaria</i>	44,4	55,6	100,0
<i>Técnica Sup-Superior incompleta</i>	50,7	49,3	100,0
<i>Superior</i>	58,6	41,4	100,0
<i>Total</i>	44,4	55,6	100,0

¹⁰ Las pensiones dependen de: el capital acumulado, la rentabilidad de los fondos de pensiones, el monto de las comisiones fijas, la composición del grupo familiar y la cuota mortuoria.

nocen esta crucial característica del sistema. En el mismo sentido, el cuadro IV.7 muestra que entre un 44% de los afiliados sabe cuánto hay acumulado en su cuenta de capitalización individual. Si bien el nivel de conocimiento aumenta con la escolaridad, incluso entre los individuos más educados hay un importante segmento desinformado.

Las comisiones que cobran las AFP por administrar los fondos de pensiones de los afiliados constituyen otra de las variables que afecta directamente a los cotizantes, y es uno de los ámbitos en base a los cuales está basada la competencia entre las AFP. Sin embargo, los afiliados muestran un alto nivel de desconocimiento respecto del precio que pagan por el servicio de administración de los fondos de pensiones. Nuevamente, la desinformación es transversal al nivel educacional.

<i>Cuadro IV.8</i>								
<i>Afiliados AFP</i>								
<i>¿Sabe cuánto cobran las AFP?</i>								
<i>Nivel Educacional</i>	<i>Comisiones Fijas</i>				<i>Comisiones Variables</i>			
	<i>Sí sé</i>	<i>No sé</i>	<i>No Cobran</i>	<i>Total</i>	<i>Sí sé</i>	<i>No sé</i>	<i>No Cobran</i>	<i>Total</i>
<i>Primaria</i>	1,1	96,0	3,0	100,0	1,1	95,8	3,1	100,0
<i>Secundaria</i>	3,0	93,4	3,6	100,0	3,2	93,4	3,4	100,0
<i>Técnica Superior incompleta</i>	6,5	90,1	3,3	100,0	6,4	90,3	3,3	100,0
<i>Superior</i>	10,1	86,6	3,4	100,0	9,3	88,4	2,3	100,0
<i>Total</i>	3,7	93,0	3,4	100,0	3,7	93,1	3,2	100,0

Una de las diferencias fundamentales entre el sistema de pensiones de capitalización individual y el sistema de reparto tiene relación con la forma de cálculo de las pensiones, dimensión que afecta directamente a los afiliados. A pesar de los 23 años desde la reforma del sistema, el cuadro IV.9 muestra que el 85% de los afiliados al sistema AFP no conoce las reglas básicas de cálculo de los beneficios, e incluso un porcentaje no despreciable cree que siguen vigentes las reglas del antiguo sistema (pensiones en base al salario de los últimos años). Considerando el horizonte temporal de planificación de los

individuos, esta información sería más relevante para los individuos de edades intermedias que para los jóvenes; sin embargo, al desagregar a los afiliados por tramos de edad, no se observan diferencias significativas en el nivel de conocimiento.

*Cuadro IV.9
Afiliados AFP
¿Sabe cómo se calculan las pensiones en las AFP?*

<i>Edad</i>	<i>Sí, en base a mi salario de los últimos años</i>	<i>Sí, considerando saldo en la cuenta individual</i>	<i>No sé</i>	<i>Total</i>
<i>15-25</i>	4,8	9,9	85,3	100,0
<i>26-35</i>	7,2	14,0	78,8	100,0
<i>36-45</i>	7,6	14,8	77,6	100,0
<i>46-55</i>	8,9	15,2	75,9	100,0
<i>56-65</i>	8,7	16,2	75,1	100,0
<i>66 y más</i>	6,8	16,2	76,9	100,0
<i>Total</i>	7,4	14,2	78,4	100,0

Las estadísticas mostradas en este artículo concuerdan con resultados de análisis estadísticos más rigurosos de otros estudios. Por ejemplo, Berstein y Ruiz¹¹ encuentran que la probabilidad de tener un grado de conocimiento medio o alto aumenta con el nivel educacional, con la edad, con el ingreso y es mayor para los hombres.

Al analizar ahora alguna evidencia respecto de la situación de los individuos pensionados, se observa en el cuadro IV.10 que alrededor de un tercio de este grupo aún no se retira del mercado laboral. Este porcentaje es superior para los pensionados del sistema de capitalización individual y sobretodo para los que se pensionaron antes de cumplir la edad legal de pensión. Este fenómeno se puede explicar principalmente por dos razones: (1) los individuos que se pensionan anticipadamente tienen 54,5 años en promedio al momento del retiro, es decir son

¹¹ Berstein, Solange y José Luis Ruiz (2004). “Sensibilidad de la Demanda con Consumidores Desinformados: El Caso de las AFP en Chile”, Documento de Trabajo N°1, Chile, Superintendencia de AFP.

relativamente jóvenes y probablemente aún tienen capacidad para trabajar, y (2) *ceteris paribus*, el retiro anticipado redundaría en un menor saldo acumulado, lo que, junto con un período más largo a financiar, redundaría a su vez en una menor pensión. Una tasa de reemplazo relativamente baja incentivaría a los pensionados anticipados a permanecer en el mercado laboral incluso después de pensionarse.

Entre los pensionados anticipados, un 13,5% declaró no seguir trabajando porque no tienen alternativas para permanecer en el mercado laboral (opciones “No, porque no me contratan” y “No, porque no encuentro trabajo”), situación que podría estar indicando que el retiro anticipado estaría siendo utilizado para sustituir ingresos ante la cesantía. Complementando la información anterior, el cuadro IV.11 muestra que uno de cada cuatro pensionados anticipados en el nuevo sistema toma la decisión para incrementar ingresos. De ser así, esta situación será revertida en el corto plazo debido a que, por una parte, en el año 2002 Chile implementó un seguro de cesantía,¹² y por otra, a partir de agosto de 2004 se rigidizarán los requisitos para pensionarse anticipadamente.

<i>Cuadro IV.10 Pensionados ¿Sigue trabajando a pesar de haberse retirado? ¿Por qué?</i>					
	<i>Retiro anticipado</i>		<i>Retiro a edad legal o después</i>		<i>Total</i>
	<i>AFP</i>	<i>INP</i>	<i>AFP</i>	<i>INP</i>	
<i>Sí, la pensión era baja</i>	49,1	23,3	29,6	18,5	26,9
<i>Sí, otros</i>	11,3	9,0	9,2	6,0	7,6
<i>No, tengo mala salud</i>	9,3	22,7	20,9	33,8	30,2
<i>No, quería hacer otras cosas</i>	6,8	14,8	9,2	12,1	9,4
<i>No, no me gustaba el trabajo</i>	1,0	1,0	1,2	1,8	1,2
<i>No, pasar más tiempo con mi familia</i>	6,4	1,3	1,0	0,9	1,7
<i>No, no me contrataron</i>	16,8	13,5	11,6	14,5	10,6
<i>No, no encuentro trabajo</i>	1,6	3,1	1,7	1,7	1,8
<i>Total</i>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

¹² El seguro de cesantía es financiado con cotizaciones mensuales del trabajador y del empleador más un aporte fiscal anual. Hasta antes del seguro de cesantía, Chile contaba con un subsidio de cesantía de cargo fiscal.

Cuadro IV.11
Pensionados anticipados
¿Por qué se retiró anticipadamente?

	<i>AFP</i>	<i>INP</i>	<i>Total</i>
<i>Quería aumentar los ingresos</i>	25,7	4,0	14,7
<i>Me contactó un agente de ventas</i>	7,4	0,5	3,9
<i>Recibí regalo</i>	0,2	0,2	0,2
<i>Mala salud</i>	19,3	26,0	23,2
<i>Quería hacer otras cosas</i>	8,7	4,5	6,6
<i>No me gustaba el trabajo</i>	1,8	0,2	1,0
<i>Pasar más tiempo con mi familia</i>	5,1	3,3	4,2
<i>Cumplí años de servicio</i>	6,5	41,8	24,5
<i>Empresa me ofreció plan de retiro</i>	9,7	10,0	9,9
<i>Realizaba trabajos pesados</i>	1,8	2,4	2,1
<i>No tenía trabajo</i>	13,9	6,4	10,1
<i>Total</i>	100,0	100,0	100,0

Finalmente, el cuadro IV.12 muestra el bajo nivel de información que tienen incluso los individuos que ya han pasado por el proceso de pensión y que han tenido que elegir la modalidad¹³. Las cifras muestran que menos de dos tercios de los pensionados tenían conocimiento de las alternativas de pensión y que las mujeres estaban menos informadas al respecto que los hombres.

Cuadro IV.12
Pensionados AFP
Al pensionarse, ¿estaba informado de las tres modalidades de pensión?

<i>Sexo</i>	<i>Sí</i>	<i>No</i>	<i>Total</i>
<i>Hombre</i>	64,07	36,0	100,0
<i>Mujer</i>	57,0	43,0	100,0
<i>Total</i>	100,0	100,0	100,0

¹³ El sistema de AFP chileno permite al afiliado elegir entre tres modalidades de pensión: retiro programado, renta vitalicia y retiro programado con renta vitalicia diferida.

Comentarios finales

El proyecto de generación de información desagregada e histórica descrito en este documento constituye un importante insumo para el estudio y análisis en profundidad tanto del sistema de pensiones como del mercado laboral. A partir de esta información los investigadores y los diseñadores de políticas públicas podrán medir el efecto de diversas propuestas y evaluar a nivel microeconómico el desempeño del sistema de pensiones.

La evaluación del sistema chileno de pensiones es necesaria, no sólo para perfeccionarlo, sino también para diseminar la experiencia acumulada en dos décadas de operación entre los países que tienen reformas más recientes o que se encuentran evaluando cambios debido a las crisis de los sistemas de reparto. En efecto, una de las principales lecciones que se derivan de este proyecto, hasta el momento,¹⁴ es la necesidad de que estos países diseñen y construyan bases de datos desde el inicio de las reformas, de forma tal de monitorear periódicamente el desempeño del mercado laboral y del sistema de pensiones.

Para finalizar, es necesario mencionar que en este documento se muestra sólo una pequeña parte de los datos que se pueden obtener de la encuesta HLSS. A partir de este instrumento se podrá realizar un sin número de estudios utilizando diversas técnicas estadísticas y econométricas. Sin embargo, ese tipo de análisis escapa a los objetivos de este trabajo.

¹⁴ Como se mencionara anteriormente, la información generada a partir del proyecto de generación de información desagregada del sistema de pensiones aún está en proceso de revisión y validación. Por esta razón, (1) la información aún no es pública y (2) se está en una etapa extremadamente inicial de desarrollo de investigación que no permite, en ningún caso, realizar aún recomendaciones de política.