

Las Posibilidades y Limitaciones de la Ampliación de la Protección Social a Través de Esquemas Contributivos Tradicionales: notas Sobre la Inclusión de la Población Activa Pobre en el Sistema de Seguridad Social

Por Leonardo José Rolim Guimarães, Secretario de Políticas de Previsión Social;
Rogério Nagamine Costanzi, Director del Departamento del Régimen General de Previsión Social y
Graziela Ansiliero, experta en gestión de políticas públicas y gobierno

Brasil ha avanzado de manera significativa en cuanto a su sistema de protección social en los últimos 10 años. Este progreso es el resultado de las mejoras logradas gracias a mecanismos contributivos (como la seguridad social), mecanismos no contributivos y una combinación de políticas contributivas y no contributivas. Específicamente, con respecto a la seguridad social se ha observado un aumento considerable de la cobertura ofrecida a la población (gráfico 1).

Si bien estos avances no se han dado de forma homogénea, pues parecen haber alcanzado distintos niveles de intensidad en distintos segmentos de la población, se puede afirmar que prácticamente todas las categorías profesionales se benefician de un mejor acceso a los derechos laborales y de seguridad social. Las mejoras más significativas de los indicadores de seguridad social son el resultado de la combinación de un aumento general del número de personas empleadas en el sector formal y de medidas de incorporación al sistema de seguridad social centradas en los grupos que han tenido históricamente niveles bajos de cobertura, particularmente los trabajadores independientes. Algunas medidas son el plan simplificado de seguridad social y la creación de la categoría de Microemprendedor Individual (MEI).

La mejora de la protección de la población económicamente activa ha beneficiado a todos los grupos—hombres y mujeres, urbanos y rurales, áreas metropolitanas y no metropolitanas—y a los trabajadores de diversos sectores económicos, incluidas las actividades agrícolas, generalmente conocidas por las condiciones precarias de trabajo y una constante e histórica falta de protección. Las diferencias de cobertura por género, región y tipo de actividad (agrícola y no agrícola) han disminuido. Estos resultados positivos son el reflejo de la buena situación económica que ha experimentado el país—al menos durante la mayor parte de la década pasada—y el buen desempeño del mercado laboral: menos desempleo, expansión del mercado de trabajo formal, aumento de los salarios reales y de los ingresos y mejor distribución de la riqueza entre las regiones.

Los datos de los registros administrativos también avalan el supuesto de que se ha ampliado la cobertura de la seguridad social. Según los datos del Ministerio de Previsión Social (MPS), el número de individuos que han hecho al menos un aporte anual al Régimen General de Previsión Social (RGPS) ha aumentado de aproximadamente 39,85 millones en 2003 a 67,1 millones en 2012. Esto representa un aumento de 27,3 millones de personas, o un 68,5 por ciento. En cuanto al crecimiento promedio anual, el incremento más fuerte fue de un 6 por ciento anual—o 3 millones de contribuyentes adicionales por año entre 2003 y 2012—, un fenómeno relacionado con los altos niveles de creación de empleos formales durante el período, así como con el aumento del número de contribuyentes entre los trabajadores independientes.

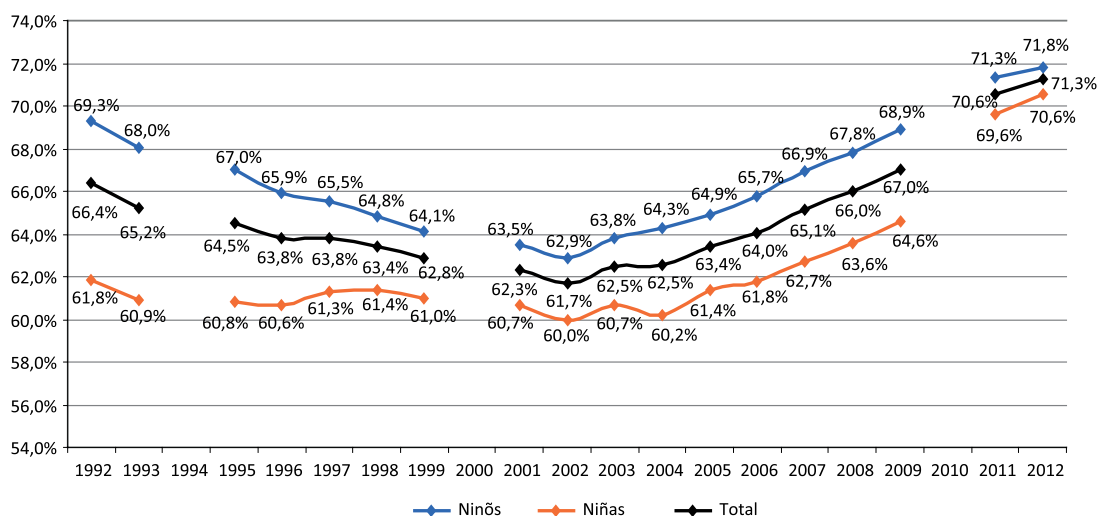
A pesar del avance en la ampliación de la cobertura social, cerca de 30 por ciento de la población económicamente activa permanece excluida del sistema de seguridad social. Otro aspecto a considerar es que a medida que el nivel de la protección de los trabajadores crece, las etapas subsiguientes tienden a volverse más complejas que las anteriores: aquellos que todavía esperan su incorporación al sistema tienden a ser los más vulnerables en un entorno de por sí ya bastante frágil y heterogéneo.

De esta manera, la identificación de estos ciudadanos implica un verdadero desafío, pues suelen estar dispersos en un mercado de trabajo marcado por la informalidad laboral y de seguridad social. De hecho, en los países como los de Latinoamérica, donde una proporción considerable de la población percibe ingresos bajos y, por lo tanto, tiene una capacidad limitada de contribución, el progreso de la protección social debe involucrar necesariamente la articulación de políticas contributivas, no contributivas y semicontributivas, así como medidas para reducir la precariedad del mercado laboral.

Esto ayuda a entender la principal justificación del Gobierno federal en cuanto al alcance de las iniciativas de incorporación a la seguridad social, especialmente durante el último decenio, que difieren de la lógica contributiva del RGPS, pues la relación entre las contribuciones y las prestaciones son menos evidentes. El carácter semicontributivo de tales iniciativas deriva del perfil socioeconómico prevalente de los trabajadores desprotegidos: individuos que frecuentemente no cuentan con los recursos suficientes para aportar a un fondo de previsión social tradicional y, además, gastan en la subsistencia de sus propias familias.

Sin embargo, la estrategia de expansión de la cobertura social mediante contribuciones presenta limitaciones debido a que parte de la población activa—en gran medida compuesta de adultos en situación de pobreza crónica—no es capaz de contribuir (pese a los subsidios) y a que el RGPS no da abasto para ampliar la cobertura y asegurar la solidez actuarial. Las futuras iniciativas deberán necesariamente contemplar una mejor articulación entre las políticas de protección social contributiva (o semicontributiva) y de asistencia social. De esta forma, se podrá alcanzar a quienes, temporal o permanentemente, carezcan de los recursos necesarios para costear su propio sustento o el de sus familias.

Evolución de la Protección de Seguridad Social de la Población Económicamente Activa (16 a 59 años de edad), Brasil (1992 a 2012)



Fuente: basado en los microdatos de la PNAD/IBGE (1992 a 2012).

Referencia:

Guimarães, L.J.R., R.N. Costanzi y G. Ansiliero (2013). O Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Possibilidades e limites para a expansão da proteção social pela via contributiva Clássica: notas sobre a inclusão previdenciária da população ocupada, en T. Campello y M. Côrtes Neri (Eds.), *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, Ipea, cap. 4: 65, <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf> (consultado el 27 de noviembre de 2013).