

Análisis comparado de cobertura, distribución y tasa de sustitución en los sistemas previsionales de Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay en 1995, 2005-2006 y 2014-2015 a partir de microdatos*

Comparative analysis of coverage, distribution, and replacement rate in the pension systems of Argentina, Brazil, Chile, Mexico and Uruguay in 1995, 2005-2006 and 2014-2015 from household survey microdata

Julio César Gaiada

juliogaiada@hotmail.com

ORCID: 0000-0002-5185-8176

Universidad Nacional de La Plata, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina

Alejandro Antonio Calabria

aacalabria@hotmail.com

ORCID: 0000-0001-6527-8116

Profesor asociado en la Universidad Argentina de la Empresa, Argentina

Natalia Eleonora Guinsburg

n.guinsburg@gmail.com

ORCID: 0000-0001-9114-0006

Miembro del Observatorio de Economía Política Internacional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Argentina

Resumen

La previsión social ha ocupado un lugar central en la planificación de las políticas públicas. En tal sentido, las recientes reformas de los sistemas de pensiones han producido cambios importantes en relación a la cobertura, distribución de los ingresos previsionales

* Parte de los resultados de este trabajo fueron presentados en el IX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población y en la LV Reunión de la Asociación Argentina de Economía Política.

Aclaración: El uso de un lenguaje no sexista ni discriminatorio es una de las preocupaciones de los autores de este artículo. En la medida de lo posible se utilizará un lenguaje incluyente, donde mujeres y varones sean visibilizados. Sin embargo, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que trae consigo el uso de "o/a" para marcar la existencia de ambos sexos, se ha optado por utilizar el masculino genérico clásico, bajo el entendimiento de que todas las menciones en tal género representan siempre a varones y mujeres, a menos que se indique lo contrario.

y tasas de sustitución entre las personas mayores¹. El presente trabajo tiene por objetivo realizar un análisis comparado de estos tres aspectos en Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay a partir de los microdatos de encuestas de hogares, además de mostrar los resultados alcanzados por estos países tras la implementación de reformas trascendentales desde mediados de la década de los 90 hasta mediados de la última década de 2010. En promedio, la cobertura previsional en los cinco países seleccionados se incrementó casi 20 puntos porcentuales (p. p.) pasando de 67,4% a 87,1% en el período mencionado. La desigualdad de los ingresos previsionales medida a través del índice de Gini, muestra una reducción considerable en el mismo período. Asimismo, la tasa de sustitución del salario también tuvo una mejora de casi 15 p. p. pasando de 37,4% a 51,7%. Los países seleccionados han seguido diferentes estrategias en cuanto al diseño de sus sistemas de pensiones para incluir a personas con historias contributivas más inestables, en especial las mujeres. Sin embargo, en gran medida la mejora de los indicadores son fruto de la implementación de programas no contributivos o semicontributivos.

Palabras Clave

Sistema previsional
Personas mayores
Cobertura
Tasa de sustitución
Desigualdad

Abstract

Social security has been central to the planning of public policies. Recent pension systems reforms have produced important changes in coverage, pension income distribution, and replacement rates among the elderly. The objective of this paper is to make a comparative analysis of these three aspects in Argentina, Brazil, Chile, Mexico, and Uruguay from the microdata of household surveys, in addition to show the results achieved by these countries after the implementation of transcendental reforms since the mid-1990s to the mid-2010s. On average, pension coverage in the five selected countries increased almost 20 percentage points (p.p.), from 67.4% to 87.1% in the above-mentioned period. The inequality of pension income, measured by Gini index, shows a considerable reduction in the same period. In the same way, the replacement rate also had an improvement of almost 15 p.p. going from 37.4% to 51.7%. The selected countries have followed different strategies regarding the design of their pension systems to include people with more unstable contributory histories, especially women. Nevertheless, much of the improvement of the indicators is due to the implementation of non-contributory or semi-contributory programs.

Keywords

Pension system
Elderly
Coverage
Replacement rate
Inequality

Recibido: 25/09/2020
Aceptado: 17/03/2021

1 La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores define como "personas mayores" a las personas de 60 años o más, salvo que la ley interna determine una edad base menor o mayor, siempre que esta no sea superior a los 65 años. Dicha definición conlleva un carácter inclusivo en términos de género. En este trabajo se considera mayores a las personas de 65 años y más.

Introducción

La previsión social ha sido objeto de numerosos estudios y ha ocupado un lugar central en la planificación de las políticas públicas durante los últimos años. Varios países latinoamericanos han introducido reformas en sus sistemas previsionales. Un sistema de pensiones que funcione correctamente debería ser universal, sustentable en el tiempo y equitativo, garantizando un piso mínimo a todos los beneficiarios (Calabria y Gaiada, 2019).

Distintos autores coinciden en señalar que uno de los objetivos de los sistemas previsionales es la suavización del consumo de las personas a lo largo de su ciclo de vida. Es decir, la transferencia de consumo desde la etapa productiva hacia la etapa de retiro, debido a que en la vejez se reducen las capacidades para generar ingresos (Barr y Diamond, 2008; Bertranou *et al.*, 2011). Rofman y Carranza (2005) y Barr y Diamond (2008) coinciden en señalar que los sistemas de pensiones, además de la suavización del consumo, tienen como objetivo el alivio de la pobreza y la redistribución del ingreso. “Así, si bien desde la perspectiva individual son relevantes tanto la suavización del consumo a lo largo del ciclo de vida como la función de seguro ante la pérdida de la capacidad de generar ingresos para el sostenimiento del hogar, desde la perspectiva social, son fundamentales el alivio de la pobreza y la redistribución de ingresos” (Bertranou *et al.*, 2011, p. 18). Cabe mencionar, sin embargo, que el enfoque del ciclo de vida diluye la heterogeneidad existente en las distintas etapas de la vida de acuerdo a determinadas características como el sexo, el género o la pertenencia a determinada clase social. En este sentido, consideramos oportuno la adopción del enfoque denominado por Dewilde (2003) como economía política del curso de vida. En él la acumulación de ventajas y desventajas a lo largo del curso de vida incrementa la desigualdad entre personas de una misma cohorte respecto a determinada característica. A medida que las personas envejecen, son influenciadas por el contexto social, cultural, político y económico que prevalece en diferentes momentos de su curso de vida; asimismo, estos factores impactan sobre las desigualdades en sus derechos de pensión. Aquí, la acción de las diferentes instituciones (la familia, el mercado y el Estado) no son neutrales.

Existen diferentes mecanismos como los seguros privados, transferencias al interior de la familia (dinero, tiempo) o la acumulación de activos en etapas previas, que permiten enfrentar las contingencias durante la vejez. “Sin embargo, estos mecanismos privados suelen ser insuficientes para proveer un nivel de protección adecuado. La provisión pública es fundamental” (Álvarez *et al.*, 2020, p. 23).

Existen tres aspectos que se consideran relevantes al analizar cualquier sistema de pensiones: la cobertura previsional o cobertura pasiva, la distribución de los ingresos previsionales y la tasa de sustitución del salario (TSS) (Calabria y Gaiada, 2019). La cobertura es un aspecto importante de todo sistema previsional porque cuantos más beneficios otorgue, mayor es la proporción de personas mayores que cuentan con una protección de ingresos, en especial, aquellas pertenecientes a los grupos más vulnerables (Gagnolati *et al.*, 2014). La desigualdad de ingresos previsionales hace referencia a las diferencias económicas existentes entre las personas en edad pasiva. Por último, la TSS, que representa la proporción de ingresos obtenidos por pensión en relación a los ingresos que se obtenían en actividad, constituye un indicador de la capacidad de las personas mayores de mantener su nivel consumo una vez que abandonan el mercado laboral.

El objetivo del presente trabajo es realizar un análisis comparativo de estos aspectos en cinco países seleccionados de América Latina en 1995, 2005-2006 y 2014-2015: Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay. La elección de estos países se fundamenta en que, por un lado, a lo largo de los últimos años han alcanzado una cobertura muy por encima de la observada en otros países de la región. De acuerdo a Arenas de Mesa (2019), la cobertura pasiva para el promedio de América Latina era de 72,2% en 2017. Dicho indicador alcanzaba a 92,5% en Argentina, 86,9% en Brasil, 87,0% en Chile, 81,6% en México y 87,9% en Uruguay. Si bien el Estado Plurinacional de Bolivia ha implementado importantes reformas, logrando alcanzar de ese modo un nivel de cobertura pasiva de 98,1%, cuando se observa el indicador sin considerar el programa no contributivo, Renta Dignidad, esta alcanza a 22,3% de las personas mayores. Pese a que en México la situación se asemeja a la del Estado Plurinacional de Bolivia en relación a la cobertura pasiva contributiva, siendo esta de 29,7% (Arenas de Mesa, 2019), dada la envergadura de su economía en la región, se optó por su incorporación en el análisis comparativo. Por otra parte, en estos países las reformas previsionales, tanto estructurales como paramétricas, ocurrieron en contextos de paradigmas socioeconómicos dominantes contrapuestos y forman parte del debate actual en las agendas políticas.

El presente trabajo también analiza la evolución de los tres indicadores mencionados en función de la variable sexo. Para ello se ha tomado en consideración el enfoque de la economía política del curso de vida y el de la economía feminista. A partir de ellos se entiende que la acumulación de desigualdades entre las mujeres y los varones a lo largo del curso de vida impacta en la etapa pasiva, afectando el derecho humano al acceso a la seguridad social y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Posteriormente al período analizado, se implementaron reformas paramétricas que tienen efecto sobre los indicadores estudiados. Sin embargo, debido al poco tiempo transcurrido desde la implementación de dichas reformas, si bien es posible predecir el signo de los cambios, se considera acertado abordar sus impactos en un futuro trabajo.

La seguridad social es un ámbito de debate permanente en materia de políticas públicas. Cuestiones como el envejecimiento poblacional, los impactos de las nuevas tecnologías sobre los mercados laborales y la emergencia social de la pandemia de COVID-19 dejan en evidencia la importancia de pensar estrategias que permitan alcanzar los objetivos de la seguridad social desde un enfoque de derechos.

Marco Teórico

Desde un enfoque de derechos, el acceso a la seguridad social, en el que se incluye el acceso a los beneficios de pensiones, ha sido reconocido como un derecho humano en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1944. Además, este se encuentra contemplado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1976 y en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de 1981; todos los instrumentos han sido ratificados por los países aquí estudiados. Asimismo, se encuentra comprendido explícita o implícitamente entre las metas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Organización de las Naciones Unidas, 2021).

Por otro lado, desde un enfoque de género y siguiendo a Rodríguez Enríquez (2015), la economía feminista enfatiza la necesidad de incorporar las relaciones de género como una variable relevante en la explicación del funcionamiento de la economía y de la diferente posición de los varones y las mujeres como agentes económicos y sujetos de las políticas económicas. Este enfoque denuncia el sesgo androcéntrico de la teoría neoclásica, ya que atribuye al hombre económico “características que considera universales para la especie humana, pero que sin embargo son propias de un ser humano varón, blanco, adulto, heterosexual, sano, de ingresos medios” (Rodríguez Enríquez, 2015, p. 32).

Finalmente, desde el enfoque al cual Dewilde (2003) denomina economía política del curso de vida, se brinda una mirada cultural e históricamente contextualizada en relación con el enfoque de ciclo de vida que resulta estático, descriptivo, normativo e inflexible. La acumulación de ventajas y desventajas a lo largo del curso de vida incrementa la desigualdad entre

individuos de una misma cohorte respecto a determinada característica, en este caso el género (Dewilde, 2003; Saraví, 2020). Foster (2005, 2012), utilizando el enfoque del curso de vida, sostiene que las mujeres están en desventaja en comparación con sus contrapartes masculinas en sus oportunidades de acumular derechos de pensión, ello en función de las desigualdades en torno a la organización del trabajo y las actividades no remuneradas (dentro y fuera del hogar). Es aquí en donde confluyen las miradas de la economía feminista y de la economía política del curso de vida.

En relación al contexto histórico se pueden observar, en las distintas etapas analizadas, diferentes paradigmas dominantes que marcaron las transformaciones de los sistemas de pensiones.

La reforma previsional de Chile en 1981 y las que siguieron en la década de 1990 en los países seleccionados introdujeron regímenes de capitalización privados (excepto Brasil) sustituyendo total o parcialmente los regímenes públicos de reparto (modelos mixtos o paralelos, de acuerdo a la clasificación que realiza Mesa-Lago, 2020). Estas reformas fueron promovidas por los organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que condicionaban sus préstamos a los ajustes estructurales que auspiciaban las políticas neoliberales del Consenso de Washington. De acuerdo a Mesa-Lago (2020), la crisis financiera-actuarial del sistema público de pensiones y su costo fiscal para el Estado, el grado de endeudamiento con los Organismos Financieros Internacionales, y las presiones por impulsar el ahorro nacional y el mercado de capitales fueron las condiciones económicas que facilitaron las reformas. A su vez, encuentra una relación inversa entre el grado de democratización y el de privatización de los sistemas de pensiones. Así, por ejemplo, Chile sustituyó totalmente su sistema de pensiones, la cual fue impuesta sin discusión pública por la dictadura de Pinochet. En tanto, los regímenes más democráticos, que ofrecían mayor resistencia a la reforma por parte de diferentes actores políticos, mantuvieron el sistema público combinándolo con un esquema privado (Argentina en 1994 y Uruguay en 1996). “México constituyó un caso intermedio, donde el grado de privatización fue algo menor que el grado de democratización” (Mesa-Lago, 2020, p. 24). México en 1997 reemplazó el sistema público de reparto por un esquema de capitalización individual administrado por el sector privado a través de las Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (AFORE).

En relación a las reformas, cabe también mencionar que no se realizaron diagnósticos que previeran las implicancias de las reformas en materia de género, considerando las mayores dificultades que atraviesan las mujeres en

el mercado laboral y la íntima relación entre este y el sistema de pensiones, además de la ausencia de mecanismos de solidaridad intra e intergeneracional que traen aparejados los regímenes de capitalización individual. En consecuencia, los efectos sobre la equidad social y la igualdad de género fueron negativos (Marco Navarro *et al.*, 2019; Mesa-Lago, 2020).

Los esquemas basados en la capitalización individual están pensados para un mercado de trabajo con características muy diferentes a las que presentan los países latinoamericanos con elevada heterogeneidad entre ellos y dentro de cada uno de ellos. La informalidad varía en función de características como el sexo, la etnia, la edad, el nivel educativo y la clase social; cuestiones que combinadas producen una acumulación de desventajas a lo largo del curso de vida. Como sostiene Arenas de Mesa (2019, pp. 55-56), “Está bastante documentado que el diseño de los esquemas de capitalización individual entregaría buenos resultados en el segmento de los hombres que tienen un trabajo formal y estable, perciben ingresos altos y realizan contribuciones durante la mayor parte de la vida laboral. Este tipo de trabajador no es representativo de los países de la región por varios motivos, entre ellos: i) la importante informalidad del mercado laboral, que alcanza cifras cercanas al 50 %; ii) la elevada proporción de trabajos inestables con baja densidad de cotización que hay en el mercado formal”. Las características estructurales del mercado laboral comenzaron a reflejarse en el deterioro de la cobertura previsional de la población mayor, la distribución del ingreso y la tasa de sustitución con marcadas diferencias de acuerdo al sexo.

Por esta razón, desde mediados de la década de 2000 los países comenzaron a implementar reformas de carácter inclusivo, principalmente mediante la introducción de mecanismos no contributivos o semicontributivos que, a diferencia de las reformas de corte neoliberal, involucraron instancias de mayor diálogo social (Mesa-Lago, 2020).

De este modo, en 2008 Argentina unificó el régimen mixto de capitalización y reparto preexistente en un único sistema público de reparto, el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Asimismo, estableció un mecanismo de actualización automático de los montos de las pensiones: primero cada seis meses (2009-2017) y luego cada tres. Además, implementó mecanismos para incrementar la cobertura del sistema (principalmente, las moratorias previsionales de 2005 y 2015).

Chile, en el año 2008, introdujo una reforma estructural en su sistema de pensiones a través de la creación de un pilar solidario, el Sistema de Pensiones Solidarias (SPS). El SPS incluye, por una parte, un esquema

de pensiones no contributivo llamado Pensión Básica Solidaria (PBS) y, por otra, el Aporte Previsional Solidario (APS) para quienes cuentan con pensiones contributivas que no superan el ingreso mínimo establecido. También se incluyeron reformas con enfoque de género mediante la incorporación de tablas de mortalidad unisex para el cálculo de las prestaciones previsionales, y la sobreprima que durante años pagaron las mujeres les fue devuelta íntegramente depositándose en sus cuentas individuales. Además, se introdujo el bono por hijo a las mujeres para elevar el monto de la pensión (efectivo al momento del retiro).

Por su parte, en México, tras la privatización del sistema, para acceder a una pensión por vejez se requerían 65 años de edad y 1.250 semanas de cotización, condiciones que dificultaban el acceso a una debido a las características de su mercado de trabajo. A partir de 2007 comenzaron a implementarse diferentes programas no contributivos destinados a las personas mayores para mejorar la cobertura del sistema previsional.

Uruguay en 2008 realizó una reforma paramétrica al sistema de pensiones en la que se redujo el número de años de aportes exigidos para acceder a un beneficio previsional (de 35 a 30 años) y la edad mínima requerida para acceder a diferentes prestaciones. A partir de 2009 las mujeres comenzaron a computar un año adicional de servicios por cada hijo biológico o adoptado (hasta un máximo de cinco) en compensación por la desigual distribución en las tareas de cuidados. Por otra parte, se amplió la cobertura a las personas mayores de 70 años en situación de vulnerabilidad socioeconómica a través la Pensión por Vejez, de carácter no contributivo, a cargo del Banco de Previsión Social (BPS), organismo que administra el sistema público de reparto. En 2008 el Ministerio del Desarrollo Social puso en marcha el programa "Asistencia a la Vejez" destinado a las personas de entre 65 y 69 años en situación de vulnerabilidad cuyo monto equivale a la Pensión por Vejez. Dicha prestación disminuye para quienes tengan ingresos de cualquier naturaleza u origen inferiores al monto de esta prestación, por lo que perciben únicamente la diferencia entre ambos importes.

En Brasil, a la inversa de los demás países estudiados, se mantuvo el régimen público de reparto, además, la capitalización solo logró instaurarse como régimen complementario y voluntario. Durante los 90 existieron discusiones en torno a la necesidad de una reforma estructural o paramétrica para mejorar la sustentabilidad del sistema. Sin embargo, la Constitución de 1988 había fijado principios de universalización en el sistema previsional, que fueron reforzados en 1991 por la Ley Orgánica de la Seguridad Social

número 8.212/91 y la número 8.213/91. “A partir de 1998, los cambios introducidos en el sistema previsional buscaron limitar el alcance de los beneficios otorgados para lograr un mayor equilibrio actuarial y reducir el creciente déficit de financiamiento” (Bertranou y Grafe, 2007, p. 3). Los problemas de sustentabilidad del sistema se abordaron mediante modificaciones en la edad de retiro y tiempo de contribución para los servidores públicos, la definición de un techo para los beneficios pagados por el Régimen General de Previsión Social (RGPS) y la modificación en la fórmula de cálculo de las pensiones del RGPS, introduciendo el factor previsional (*fator previdenciário*) que vinculaba los ingresos laborales con la edad de retiro, el tiempo de contribución y la expectativa de vida.

Las reformas antes mencionadas tuvieron un impacto importante en cada uno de los indicadores analizados en el presente documento. No solo se logró mejorar la cobertura de las personas mayores, sino también las TSS y la distribución del ingreso, especialmente entre las mujeres.

Después de 2015 continuaron implementándose reformas en los sistemas previsionales de la región que, si bien en muchos casos ha transcurrido poco tiempo como para evaluarlas, es posible esperar variaciones en los tres indicadores analizados.

En Argentina cambió el rumbo del modelo de desarrollo hacia uno de corte neoliberal. En junio de 2016, se aprobó la Ley 27.260 de Reparación Histórica que consistía en el reajuste de pensiones y pago de retroactivos a beneficiarios del SIPA que, por tratarse de aquellos de mayores ingresos, fue en detrimento de la progresividad del sistema. Asimismo, se instauró la Pensión Universal para el Adulto Mayor, una prestación no contributiva de carácter vitalicio destinada a las personas mayores de 65 años, sin otro beneficio, equivalente al 80% de una pensión mínima. Si bien con esta medida se buscó mantener elevada la cobertura previsional, consideramos que hubiese sido más oportuno extender los plazos de las moratorias vigentes, dado que introdujo diferenciación entre beneficiarios “merecedores” y “no merecedores” de un beneficio de la seguridad social, su monto es más bajo que el de una moratoria, discrimina en contra de las mujeres por requerir una edad de acceso superior y no genera derecho a pensión.

A fines de 2017 se sancionó la Ley 27.426 que reformó la fórmula de reajuste (movilidad) de los beneficios previsionales; como consecuencia de ello hubo una pérdida de poder adquisitivo de las pensiones en términos reales de 19,5% en el bienio 2018-2019 (Administración Nacional de la Seguridad Social [ANSES], 2020). En diciembre de 2019, la nueva coalición política suspendió

la fórmula de movilidad, estableciéndose aumentos trimestrales por decreto (originalmente por 6 meses, pero prorrogados hasta fin de año en el marco de la pandemia) que privilegiaron la recuperación del poder de compra de las pensiones más bajas. En diciembre de 2020 el Congreso aprobó la nueva fórmula de reajuste, se mantuvo la periodicidad, pero se recuperaron los parámetros de la fórmula de 2008 (salarios y recaudación). Actualmente el Sistema de Seguridad Social Argentino está formado por diferentes sistemas y subsistemas, provinciales, municipales, y otros. El Subsistema Previsional presenta una elevada fragmentación por la existencia de leyes especiales y otras aplicadas diferentes de la del Régimen General (ANSES, 2011). Para acceder a una prestación del Régimen General del SIPA se requieren 30 años de aportes, además de alcanzar la edad de 65 años los varones y 60 años las mujeres. Es posible compensar la falta de contribuciones con exceso de edad (dos años de exceso de edad por cada uno de contribuciones). Desde agosto de 2021, como medida de reconocimiento a las tareas de cuidados, las mujeres en edad de jubilarse que no cuenten con los años de aportes necesarios podrán computar un año de aporte por cada hijo/a, y dos años por cada hijo/a adoptado/a, un año adicional por cada hijo/a discapacitado/a, y dos años en caso de que hayan sido beneficiarias por un período no menor a doce meses de la Asignación Universal por Hijo/a² (decreto número 475/2021). El SIPA contempla el otorgamiento de una Pensión Mínima Garantizada a todos sus beneficiarios. Por otra parte, existe un régimen de Pensiones No Contributivas para quienes no pueden acceder a un beneficio contributivo.

En Brasil el sistema de seguridad social se compone de tres subsistemas. El primero lo constituye el Régimen General de Previsión Social, público de reparto, que cubre a los trabajadores del sector privado. El segundo subsistema está compuesto por los Regímenes Propios de Previsión Social que cubren a los trabajadores del sector público y el tercero, por un Plan de Pensiones Complementarias voluntario (esquema de capitalización privado). Adicionalmente, existe un sistema de pensiones no contributivo denominado Beneficio de Prestación Continuada que otorga un beneficio equivalente a un salario mínimo a las personas mayores de 65 años y personas con discapacidad en situación de vulnerabilidad social. En octubre de 2019 Brasil introdujo cambios paramétricos en su sistema de pensiones. En el RGPS, se elevó la edad mínima de retiro a 65 años para los varones y 62 para las mujeres, con un tiempo mínimo de contribución de 20 y 15 años,

2 La Asignación Universal por Hijo para Protección Social es un beneficio mensual con corresponsabilidad de carácter no contributivo destinada a los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años y personas con discapacidad sin límite de edad pertenecientes a familias cuyos padres/madres trabajan en la informalidad, o en el régimen de casas particulares y/o como monotributistas sociales, o bien se encuentran desocupados sin seguro por desempleo.

respectivamente. También eliminó el factor previsional de la fórmula de cálculo del beneficio inicial, otorgando una tasa de reemplazo base de 60 % del salario de contribución.

En Chile, tras el estallido social de 2019, se incrementaron en hasta un 50 % los montos de las PBS y los APS. Adicionalmente, en el contexto de la pandemia de COVID-19 se autorizó el retiro anticipado de fondos de las Administradoras de Fondos de Pensiones con topes, lo que impactará a futuro sobre la acumulación de fondos privados y, por ende, sobre la suficiencia de las pensiones. Actualmente está en discusión una reforma que incorpore mayor solidaridad al sistema y mejore los montos de las pensiones (Gobierno de Chile, s. f.).

El sistema de pensiones mexicano se encuentra aún en etapa de transición y presenta un alto nivel de fragmentación, dado que coexisten diferentes instituciones a nivel nacional encargadas de administrar distintos sistemas de pensiones. Los de mayor importancia son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para los trabajadores del sector privado y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que atiende a los trabajadores del sector público a nivel federal. A partir de la reforma de 2021 se redujo el requisito de semanas de cotización reconocidas ante el IMSS de 1.250 a 750, que se irá incrementando anualmente en 25 semanas de cotización para alcanzar un mínimo permanente de 1.000 semanas a partir de 2031. La pensión mínima garantizada es una función creciente de la edad de retiro, las semanas de cotización y el promedio del salario básico de contribución (Banco de México, 2021, p. 4). Asimismo, se redujeron las comisiones que cobran las AFORE y se incrementaron los aportes de los empleadores. En cuanto a las pensiones no contributivas, en 2019 se incrementó el requisito edad de 65 a 68 años para acceder al Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, excepto para las personas mayores que viven en los municipios integrantes de pueblos indígenas. Se espera un impacto positivo sobre los indicadores de cobertura, suficiencia y desigualdad.

En Uruguay, en diciembre de 2017 se promulgó la Ley 19.590 que permite renunciar al sistema mixto mediante la desafiliación de las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP). La ley permitía optar por desafiliarse al régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio a quienes tuvieran 50 o más años de edad al 1 de abril de 2016, o que hayan sido afiliados obligatoriamente a dicho régimen y sus ingresos hayan superado en alguna oportunidad el nivel 1 entre el 1 de abril de 1996 y el 31 de marzo de 2018. También se realizaron mejoras en cuanto a los montos de las pensiones mínimas. En la actualidad, las pensiones otorgadas por las AFAP

no tienen topes, el monto que se cobra mes a mes es vitalicio (República AFAP, 2021) y se ajusta del mismo modo que las pensiones otorgadas por el BPS. El sistema garantiza una pensión mínima.

Fuentes de datos utilizadas

En este trabajo se utilizaron como fuentes de información datos de corte transversal provenientes de encuestas de hogares de los países latinoamericanos seleccionados. Cada una de estas encuestas tienen distinta periodicidad y los aspectos relevados son tratados con diferente nivel de desagregación. Se realizaron estimaciones de los indicadores de cobertura previsional, distribución y tasa de sustitución de los ingresos previsionales a partir de las bases de microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de Argentina, la Pesquisa Nacional por Amostra Domicílios (PNAD) de Brasil, la Encuesta Nacional de Caracterización Socioeconómica (CASEN) de Chile, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de México y la Encuesta Continua de Hogares (ECH) de Uruguay.

Es importante destacar que en las encuestas de hogares analizadas los ingresos previsionales son relevados con diferente nivel de desagregación para cada uno de los países. En la EPH de Argentina, por ejemplo, no es posible distinguir el origen de la pensión, es decir, la ley aplicada, si se trata de un derecho propio o por viudez o cuál es la caja otorgante (Nacional, provincial, profesional, otras). En la PNAD de Brasil, en cambio, sí es posible distinguir el origen de los ingresos previsionales. La CASEN de Chile contiene información respecto al tipo de pensión, la ley aplicada y, en el caso de los beneficios del régimen de capitalización, es posible saber bajo qué modalidad se otorgó (renta vitalicia, retiro programado, etc.). En la ENIGH de México se puede determinar si es un beneficio contributivo o corresponde a un programa no contributivo. También contiene información acerca de si la pensión es de origen nacional o proviene de un país extranjero. La ECH de Uruguay permite determinar el tipo de beneficio y la caja otorgante (Banco de Previsión Social, Caja previsional policial, militar, bancaria, AFAP u otra).

Las bases utilizadas en el presente trabajo fueron relevadas hacia mediados de la década de 1990, 2000 y 2010; sin embargo, la disponibilidad de datos para cada país es diferente. En Chile no hay registro de datos de 2005, por lo que fue utilizada la base de 2006, mientras que en el caso de México, al no haber datos disponibles para 2015, se utilizó la base de 2014.

En el caso argentino se ha cuestionado fuertemente la confiabilidad de la información publicada por el INDEC a partir de su intervención en el año

2007. Sin embargo, los datos que más han sido cuestionados fueron los relativos a la medición de los valores de la canasta básica y de la inflación, de los que resulta la medición de los niveles de pobreza e indigencia a través del enfoque de ingresos. A pesar de ello, no ocurre lo mismo con los relativos a los ingresos por pensión, sobre los que se calculan los distintos indicadores aquí presentados.

A continuación se presenta una tabla resumen de las encuestas utilizadas, con sus principales características.

Tabla 1. Encuestas de hogares de los países analizados y principales características

| País | Encuesta | Periodicidad | Cobertura | Organismo encargado de hacer el relevamiento | Características relevadas | Años analizados |
|-----------|---|--------------|------------------------------------|---|---|----------------------|
| Argentina | Encuesta Permanente de Hogares (EPH) | Trimestral | 31 principales aglomerados urbanos | Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) | Demográficas Habitacionales Educación Empleo Ingresos Programas Sociales Migración | 1996 2005 2015 |
| Brasil | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) | Anual | Nacional | Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) | Demográficas Habitacionales Educación Empleo Ingresos Migración | 1996 2005 2015 |
| Chile | Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) | Bianual | Nacional | Ministerio de Desarrollo Social | Demográficas Habitacionales Educación Empleo Ingresos Salud Programas Sociales Migración | 1996 2006 2015 |
| México | Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) | Bianual | Nacional | Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) | Demográficas Habitacionales Educación Empleo Ingresos Gastos Programas sociales | 1996 2005 2014 |
| Uruguay | Encuesta Continua de Hogares (ECH) | Anual | Nacional | Instituto Nacional de Estadística (INE) | Demográficas Habitacionales Educación Empleo Ingresos Salud Programas Sociales | 1996 2005 2015 |

Fuente: elaboración propia sobre la base de SEDLAC.

Metodología para la medición de la cobertura, la distribución y la tasa de sustitución del salario

Cobertura previsional o pasiva

La cobertura previsional es la proporción de personas mayores que perciben una pensión en relación al total de la población adulta mayor. En las encuestas de hogares de los países analizados existen variables que captan esos ingresos, aunque con distinto nivel de desagregación. En el caso de la encuesta de Argentina, los ingresos previsionales son captados por una única variable, por lo que no es posible determinar el tipo de pensión. En el resto de los países analizados existe una mayor desagregación de las variables que captan beneficios previsionales. Por esta razón, la cobertura en el presente trabajo representa el porcentaje de personas mayores que tienen un ingreso previsional, sea este contributivo o no contributivo, por derecho propio o por viudez, además de que no se diferencia la ley aplicada o la caja otorgante. Por lo tanto, el cálculo de la tasa de cobertura resulta del cociente entre las personas mayores de 65 años que perciben algún tipo de ingreso previsional y el total de la población mayor a 65 años de acuerdo a la información provista por las encuestas de hogares respectivas.

$$\text{Tasa de cobertura (\%)} = \frac{\text{población de 65 años y más que perciben ingresos previsionales}}{\text{población de 65 años y más}} * 100$$

Distribución de los ingresos previsionales

La desigualdad de ingresos es un fenómeno complejo que depende de un amplio conjunto de factores, a menudo difíciles de medir, interconectados y que usualmente cambian al mismo tiempo. Existen diversos enfoques para analizar la distribución de los ingresos: i) la distribución funcional, ii) el enfoque de ricos vs. resto (enfoque *top income*) y iii) el de la distribución personal. El primero pone el foco en la desigualdad entre los diferentes factores de producción, en especial entre el capital y el trabajo. El segundo se centra en el contraste de ingresos entre los más ricos y el resto de la población. Y, por último, el tercero busca medir las disparidades entre toda la población proveniente de todas las fuentes de ingreso (Gasparini, 2019). Este trabajo se centrará en el último de estos enfoques, a través de la comparación del coeficiente de Gini para los ingresos previsionales de la población adulta mayor en los cinco países seleccionados. Este indicador es el más

usual de todos los indicadores de desigualdad, y es exactamente igual a la mitad de la media aritmética de los valores absolutos de las diferencias entre todos los pares de ingresos. Cuanto más cercano a uno está este coeficiente, menos igualitaria será la distribución del ingreso y cuanto más cercano a cero, más igualitaria. El coeficiente de Gini presentado en este estudio es una medida de desigualdad relativa:

$$G = \left(\frac{1}{2n^2\mu} \right) \cdot \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |x_i - x_j|$$

La elección de este indicador responde a que cumple con ciertas propiedades que son consideradas deseables. Estas propiedades son:

1. *Cumplimiento de la propiedad de Pigou-Dalton.* Esta propiedad exige que todo indicador $I(x)$ cumpla con el principio de las transferencias: ante toda transferencia igualadora el índice debe reflejar una caída en el nivel de desigualdad (o al menos no aumentar). Es una propiedad central que caracteriza a todo indicador de desigualdad.

En términos formales, sean x_1 y x_2 un par de distribuciones, y δ un escalar, de forma que

$$x_{2i} = x_{1i} + \delta, x_{2j} = x_{1j} - \delta, x_{2k} = x_{1k}, \forall k \neq i, j$$

Entonces,

$$x_{1i} < x_{2i} \leq x_{2j} < x_{1j} \Rightarrow I(x_2) \leq I(x_1)$$

2. *Invarianza a la escala.* Esta propiedad implica que, si los ingresos de toda la población se multiplican por un escalar k , el grado de desigualdad no varía.

Formalmente,

$$I(kx) = I(x), \text{ con } k > 0$$

3. *Invarianza a las réplicas.* Esta propiedad implica que el indicador no varíe aunque la población se replique m veces.

$$I(x \dots x) = I(x)$$

Donde $I(x...x)$ es el indicador aplicado sobre una distribución que replica m veces la distribución original x .

Tasa de sustitución del salario

El último de los aspectos que se analiza en el presente trabajo es la TSS. Se entiende por esta al porcentaje que representa el ingreso previsional que percibe una persona mayor respecto del ingreso que percibía cuando estaba en actividad. En este sentido, la TSS es igual al cociente entre el promedio del ingreso por pensiones de las personas mayores de 65 años y el ingreso promedio de la ocupación principal de las personas de entre 20 y 64 años.

$$TSS (\%) = \frac{\text{promedio del ingreso por pensiones de la población de 65 años y más}}{\text{ingreso promedio de la ocupación principal de las personas de entre 20 y 64 años}} * 100$$

Las variables de ingresos en las diferentes encuestas analizadas presentan algunos valores que resultan inusualmente altos, los que en su mayoría son producto de errores en las mismas bases de datos. La inclusión de estos valores en el cálculo de los diferentes indicadores puede distorsionar de manera considerable los resultados. Por esta razón, tras ser identificados mediante diagramas de caja (o *boxplots*) fueron eliminados.

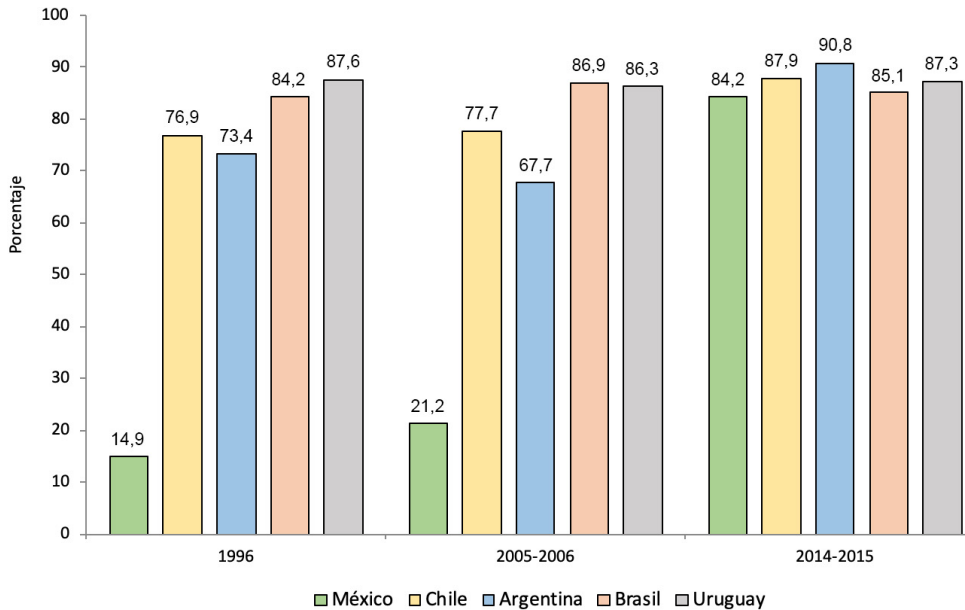
En cuanto al análisis por género, las encuestas de hogares, a excepción de la de Uruguay, no permiten distinguir variables referidas a identidad de género, por lo cual se mantiene en este estudio la convención metodológica tradicional de la división según sexo varón-mujer. Se entiende que esto no invalida los resultados ni las conclusiones aquí presentadas.

Resultados: análisis comparado de los indicadores de cobertura, distribución y de la tasa de sustitución del salario en 1995, 2005-2006 y 2014-2015

Cobertura previsional o pasiva

Como puede observarse en el Gráfico 1, la cobertura previsional se ha incrementado a lo largo del tiempo en los países seleccionados. Esto se debe, en gran parte, a las reformas introducidas durante las últimas décadas y la implementación de diferentes programas de tipo no contributivo o semicontributivo (Álvarez *et al.*, 2020; Arenas de Mesa, 2019; Mesa-Lago, 2020; Uthoff, 2019).

Gráfico 1. Cobertura previsional en países y años seleccionados



Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares.

El caso más destacado es el de México, país cuya cobertura en 2014 alcanzó el 84,2%, lo que representa casi 70 p. p. más que en 1996. El quiebre entre períodos es resultado del programa público de pensiones no contributivo creado en 2007, el Programa 70 y más. Este estaba dirigido a las personas mayores de 70 años que vivieran en localidades de hasta 30.000 habitantes y se encontraran en situación de vulnerabilidad. A partir de 2012 el programa se amplió a un mayor número de localidades. En 2013 el Programa de Pensión para Adultos Mayores reemplazó a aquel y disminuyó la edad requerida para acceder a un beneficio, lo cual implicó que se ampliara considerablemente la cobertura de los mayores de 65 años entre 2005 y 2015 en casi 63 p. p.

En el caso de Argentina, la cobertura en el año 2015 superaba el 90%, lo que significa 23 p. p. más que en 2005. Esto fue producto de las llamadas moratorias previsionales, las cuales constituyeron un mecanismo para que los trabajadores y trabajadoras que cumplieran con la edad mínima exigida, pero no con el tiempo de contribuciones necesario (30 años), pudieran acceder a una prestación mediante la cancelación en cuotas de su deuda previsional. El resultado de la medida fue muy importante dado que la cobertura aumentó de 67,7% a 90,8% entre 2005 y 2015.

Chile es el otro país donde la cobertura previsional ha experimentado un aumento considerable en los últimos años. En 2015 esta alcanzó el 87,9%, mientras que en 2006 era del 77,7 %. Al respecto, en el año 2006, tras 25 años de la reforma, se alcanzó un consenso en el cual se concluyó que, a pesar del esfuerzo realizado, más de la mitad de las personas no tendría derecho a pensiones (Uthoff, 2011), resultando finalmente en la reforma de 2008, que avanzó hacia el fortalecimiento del rol del Estado como garante del derecho a la seguridad social e incluyó mecanismos de solidaridad no contributivos con el objetivo principal de ampliar la cobertura de las personas mayores. De este modo, se introdujo un pilar solidario, el SPS. Este incluye, por una parte, un esquema de pensiones no contributivo llamado PBS y, por otra, el APS ambos financiados y administrados por el Estado. La PBS es un beneficio económico mensual destinado a las personas mayores de 65 años sin derecho a una pensión que, a su vez, forman parte de un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población. Mientras que el APS es una prestación destinada a las personas con pensiones contributivas del sistema de reparto y de capitalización individual que pertenecen al 60% de los hogares con menores ingresos y cuyo monto se encuentra por debajo de la Pensión Máxima con Aporte Solidario.

Brasil y Uruguay son países que mostraron elevados niveles de cobertura durante todo el período analizado, con valores superiores al 80 %. No obstante, si bien existen diferencias entre sus modelos de pensiones, el Estado mantuvo siempre su rol de garante del acceso al derecho a la seguridad social.

Uruguay tiene un sistema de pensiones caracterizado por un modelo donde el esquema de reparto es complementado por la capitalización individual. Este presenta altos niveles de cobertura en los años analizados y no ha sufrido modificaciones sustanciales tras la reforma de 1995. Entre 1996 y 2005 hubo una leve disminución de la cobertura previsional. En 2008 se sancionó la Ley 18.395 de Flexibilización, la cual redujo el tiempo mínimo de contribución de 35 a 30 años para acceder a una pensión; favoreciendo la inclusión de más mujeres mediante la reducción de un año de contribuciones por hijo/a biológico/a o adoptivo/a. Asimismo, se aumentó significativamente el monto de las prestaciones mínimas. Por otra parte, a partir de 2008 el subsidio de asistencia a la vejez, otorgado por el Ministerio de Desarrollo, se extendió a las personas de 64 a 70 años.

En Brasil la seguridad social tiene rango constitucional, por lo que cualquier reforma del sistema de pensiones conlleva cambios a la Constitución, y para su aprobación se requiere un quórum especial, lo cual implica alcanzar

consenso social y político. Entre 1996 y 2005 se realizaron tres enmiendas constitucionales (1998, 2003 y 2005) para modificar el sistema de pensiones tendientes a mejorar la situación fiscal del sistema, aun así, a lo largo del período analizado mantuvo elevados niveles de cobertura. Esto es consecuencia, en buena medida, del hecho que la Constitución de 1988 ya preveía una pensión no contributiva (BPC) para las personas mayores. Este beneficio reemplazó a un beneficio asistencial que existía con anterioridad, la Renta Mensual Vitalicia (RMV). Tras la reglamentación de la concesión del BPC en diciembre de 1995, la cantidad de beneficiarios aumentó de 1,5 millones en 1996 (BPC + RMV) a más de 4 millones en 2013 (Arza y Chahbenderian, 2014). En 2003 se redujo la edad de acceso al BPC de 70 a 65 años. Esto explica en parte que se mantuvieran altas tasas de cobertura a lo largo de tres décadas. Cabe mencionar que las reglas de acceso a las pensiones contributivas son más asequibles que la de los demás países analizados (edad mínima legal de retiro y tiempo mínimo de contribución más bajos).

Distribución de ingresos previsionales

Durante las recientes décadas los niveles de desigualdad de ingresos han cambiado significativamente en todas las economías de la región latinoamericana (Gasparini, 2019). Si analizamos la evolución del coeficiente de Gini en los cinco países seleccionados, por ejemplo, entre mediados de los 90 y mediados de la última década su valor para el ingreso per cápita de los hogares, en promedio, pasó de 0,513 a 0,456. La mayor disminución ocurrió en Argentina, con una reducción del coeficiente de Gini de 0,486 a 0,405 en el período analizado. La desigualdad de los ingresos previsionales en la población adulta mayor ha seguido un comportamiento similar, como se observa en la Tabla 2.

El coeficiente de Gini de los ingresos previsionales de la población mayor cayó para todos los países analizados 25 %, pasando de un promedio de 0,5977 en 1996 a 0,4510 hacia mediados de la última década. Es importante destacar que para el cálculo de este indicador se incluyeron aquellas personas mayores que no tenían ningún tipo de ingreso previsional. Esto explica en parte por qué México, donde la cobertura previsional era más baja que en el resto de los países analizados, presenta un coeficiente de Gini muy elevado en los años 1996 y 2005.

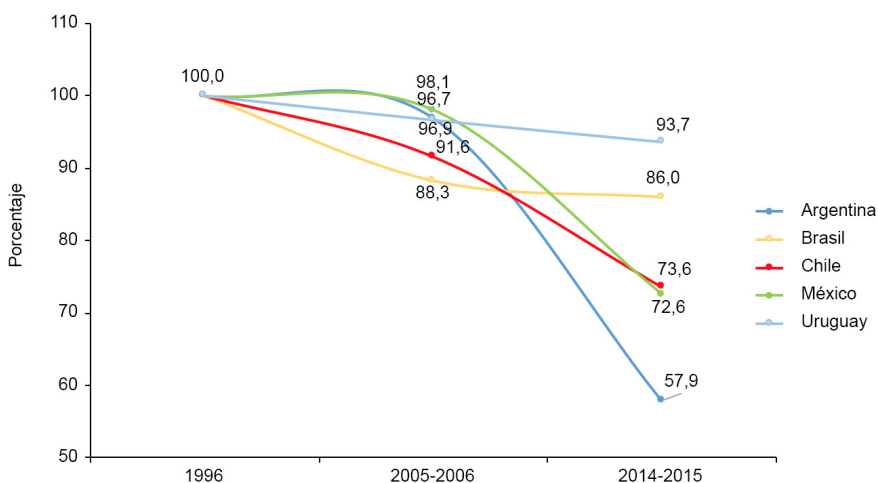
Tabla 2. Coeficiente de Gini de los ingresos previsionales para la población adulta mayor (países y años seleccionados)

| | Coeficiente de Gini | | | | |
|-----------|---------------------|--------|--------|--------|---------|
| | Argentina | Brasil | Chile | México | Uruguay |
| 1996 | 0,5682 | 0,4532 | 0,5780 | 0,9028 | 0,4864 |
| 2005-2006 | 0,5505 | 0,4002 | 0,5294 | 0,8858 | 0,4703 |
| 2014-2015 | 0,3287 | 0,3899 | 0,4255 | 0,6555 | 0,4556 |

Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares.

Otra cuestión para tener en cuenta es la evolución de la desigualdad en el tiempo, la que ha presentado un comportamiento dispar en los países analizados, tal como se ilustra en el Gráfico 2. Este gráfico muestra la evolución para cada país de un índice base 1996=100 construido a partir de los diferentes valores del coeficiente de Gini que fueron presentados en la Tabla 2. Argentina es el país en el que la desigualdad de los ingresos previsionales ha experimentado una mayor reducción, seguida de México y Chile. En estos países los índices se redujeron en un 42,1%, 27,4% y 26,4%, respectivamente. Mientras que en Brasil la caída de la desigualdad de los ingresos previsionales en las personas mayores fue menos abrupta (14,0%). En Uruguay la desigualdad de los ingresos previsionales se mantuvo casi invariante los años analizados. Brasil y Uruguay presentaban menores niveles de desigualdad al inicio del período analizado. En México, si bien el nivel de desigualdad tuvo una reducción notoria, el valor del coeficiente de Gini de los ingresos previsionales aún supera en más de un 50% lo observado en el resto de los países.

Gráfico 2. Evolución del coeficiente de Gini (índice base 1996=100)

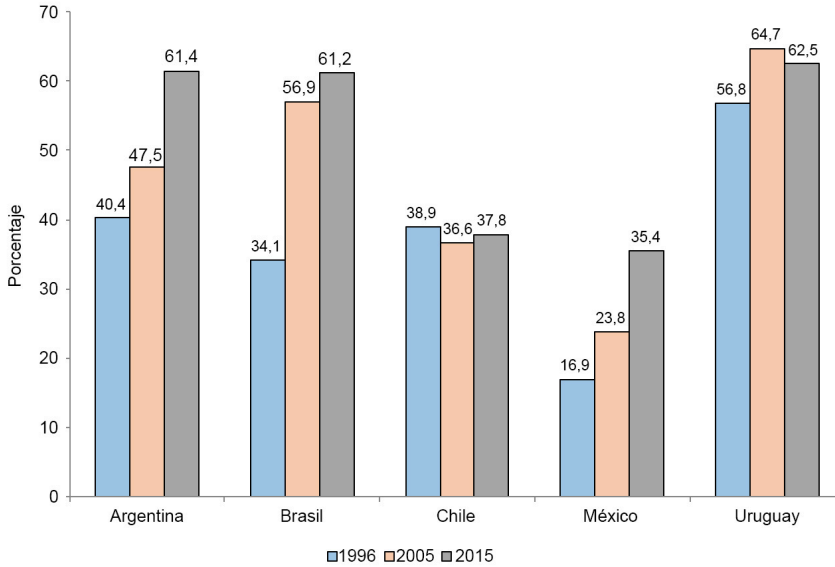


Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares.

Tasa de sustitución del salario

El último de los aspectos que se analiza en el presente trabajo es la TSS. En el Gráfico 3 pueden observarse las TSS para cada uno de los países seleccionados en distintos momentos del tiempo.

Gráfico 3. Tasa de sustitución del salario en países y años seleccionados



Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares.

Pueden advertirse dos grupos de países en los que la TSS tuvo una tendencia inequívoca. El primer grupo abarca Argentina, Brasil y México. En ellos se observa que la TSS ha mostrado una tendencia ascendente en el tiempo. Entre 1996 y 2015 la TSS aumentó, en Argentina 21 p. p., en Brasil 27,1 p. p. y en México 18,5 p. p. En el otro grupo, compuesto por Chile y Uruguay, la TSS mostró un comportamiento relativamente estable en el período analizado. En Chile pasó de 37,0% en 1996 a 37,8% en 2015 (+0,8 p. p.) y en Uruguay de 56,8% a 62,5% en igual período (+5,7 p. p.). Cabe observar que los dos países que sustituyeron sus sistemas de reparto por uno de capitalización individual a cargo de administradoras privadas presentan niveles de TSS más bajos que aquellos que mantuvieron sus sistemas de reparto, los cuales aplican mecanismos de solidaridad intra e intergeneracional que permiten alcanzar objetivos relacionados con la justicia social.

En Argentina las pensiones estuvieron congeladas desde 1991 tras la sanción de la Ley de Convertibilidad y hasta mediados de 2002, sufriendo una fuerte

pérdida en términos reales tras la crisis de diciembre de 2001. A partir de entonces, se otorgaron aumentos por decreto que lograron una fuerte recuperación del poder adquisitivo de las prestaciones, principalmente las más bajas. En diciembre de 2008 la pensión mínima era un 69% más elevada en términos reales respecto de diciembre de 1995. En 2008 se sancionó, por ley, una fórmula de actualización semestral de los ingresos previsionales que comenzó a regir en 2009 y que permitió acumular, hasta su última aplicación (septiembre de 2017), un incremento del 25,8% en términos reales respecto a diciembre de 2008 (ANSES, 2020).

Uruguay, por su parte, a partir de 2007 priorizó aumentos de las prestaciones correspondientes a los afiliados de menores recursos. Se realizaron aumentos por decreto de las pensiones mínimas desde una Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC) de 1 BPC hasta alcanzar las 2,6 BPC en 2015. La pensión mínima de la Ley 16.713 se incrementa con el Índice Medio de Salarios y los mínimos fijados por decreto sobre cantidad de BPC que se fije en el mínimo. En términos constantes la pensión mínima tuvo un crecimiento de 20% desde mayo de 1995 a enero de 2014 (Brovia, 2014).

Resultados por género

En lo que respecta a las políticas públicas de Seguridad social, resulta de importancia presentar los resultados de los tres indicadores analizados en función de la variable sexo. Esto es debido a que el diseño de los sistemas de pensiones vincula el acceso a un beneficio contributivo con las trayectorias ocupacionales de las personas, las cuales difieren de acuerdo al género. Sin embargo, en las encuestas de hogares no es posible distinguir variables referidas a identidad de género, por lo que el abordaje de esta dimensión se hace en función de la variable sexo (varón-mujer).

En relación a la cobertura previsional, en 1996 y 2005, la cobertura en los varones era superior a la de las mujeres, aunque esta brecha se ha ido reduciendo en los últimos años hasta el punto que en 2015 la cobertura de las mujeres en Argentina y Chile superó levemente a la de los varones (Tabla 3).

Por su parte, la desigualdad de los ingresos previsionales entre las personas mayores de 65 años no es uniforme si la desagregamos por sexo. Esto se debe a que las desigualdades de género en el mercado de trabajo, marcadas por la segregación ocupacional horizontal y vertical, así como peores indicadores de actividad, empleo, desempleo e informalidad respecto de los observados en los varones (Álvarez *et al.* 2020; Arenas de Mesa, 2019; Marco Navarro *et al.*, 2019; Mesa-Lago, 2020) se trasladan al momento del retiro laboral.

Tabla 3. Cobertura previsional por sexo, mayores de 65 años (en porcentaje)

| País | Años | Sexo | | Total |
|-----------|------|---------|---------|-------|
| | | Varones | Mujeres | |
| Argentina | 1996 | 81,67 | 67,94 | 73,35 |
| | 2005 | 73,89 | 63,53 | 67,72 |
| | 2015 | 88,55 | 92,37 | 90,81 |
| Brasil | 1996 | 89,25 | 80,23 | 84,19 |
| | 2005 | 91,03 | 83,75 | 86,87 |
| | 2015 | 88,18 | 82,66 | 85,07 |
| Chile | 1996 | 83,66 | 71,92 | 76,89 |
| | 2006 | 83,28 | 73,38 | 77,68 |
| | 2015 | 87,22 | 88,41 | 87,91 |
| México | 1996 | 15,80 | 14,12 | 14,91 |
| | 2005 | 23,28 | 19,50 | 21,24 |
| | 2014 | 84,53 | 83,80 | 84,19 |
| Uruguay | 1996 | 88,02 | 87,37 | 87,63 |
| | 2005 | 86,14 | 86,45 | 86,31 |
| | 2015 | 87,83 | 86,91 | 87,28 |

Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares de los países seleccionados.

El coeficiente de Gini para las mujeres mayores de 65 años se redujo fuertemente en Argentina (-46,3%), Chile (-32,2%) y México (-26,8%) entre 1996 y 2015. En Brasil cayó 10% y en Uruguay, 3%. En cuanto a los varones, entre 2005 y 2015, la desigualdad también disminuyó fuertemente en Argentina (-33,7%), en México (-28,1%) y en Chile (-18%). En Brasil y Uruguay la desigualdad cayó más entre los varones que entre las mujeres (-17,2% y -7,2% respectivamente) (ver Tabla 4).

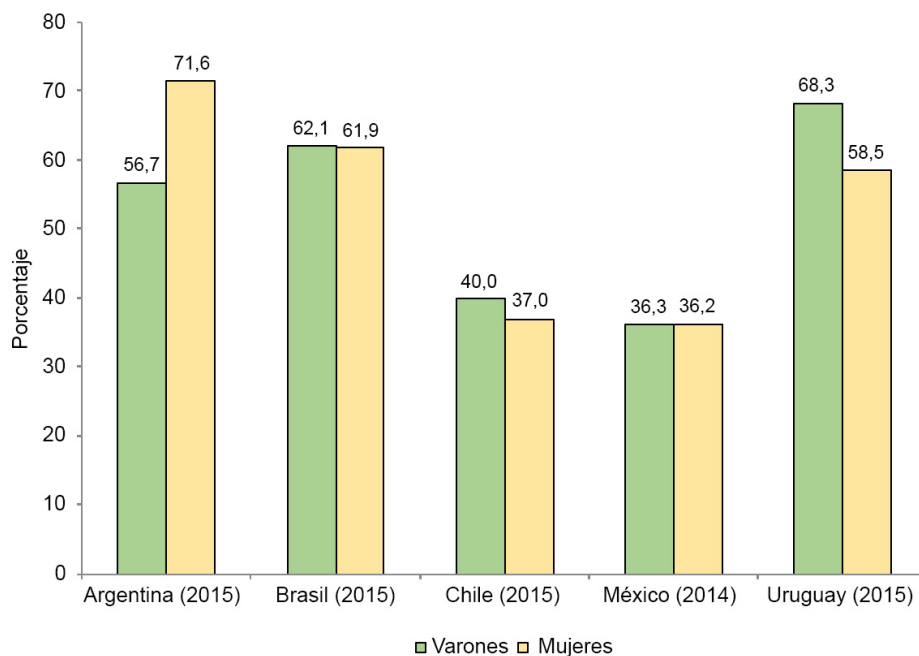
Para finalizar, el Gráfico 4 muestra los valores calculados para las TSS de varones y mujeres en cada uno de los países seleccionados que surgen de los microdatos correspondientes a la última de las encuestas analizadas. Como puede observarse, las TSS para los varones son más elevadas que en las mujeres para el caso de Brasil, Chile y México, aunque las diferencias no son importantes. En el caso de Argentina, la TSS de las mujeres es casi 15 p. p. más elevada que la de los varones, mientras que en el caso de Uruguay la TSS de los varones es casi 10 p. p. más alta que la de las mujeres.

Tabla 4. Coeficiente de Gini de los ingresos previsionales, por sexo, mayores de 65 años

| País | Años | Sexo | | Total |
|-----------|------|---------|---------|--------|
| | | Varones | Mujeres | |
| Argentina | 1996 | 0,5418 | 0,5690 | 0,5682 |
| | 2005 | 0,5306 | 0,5439 | 0,5505 |
| | 2015 | 0,3594 | 0,3057 | 0,3287 |
| Brasil | 1996 | 0,4474 | 0,4488 | 0,4532 |
| | 2005 | 0,3867 | 0,3978 | 0,4002 |
| | 2015 | 0,3706 | 0,4043 | 0,3899 |
| Chile | 1996 | 0,5528 | 0,5706 | 0,5780 |
| | 2006 | 0,5178 | 0,5203 | 0,5294 |
| | 2015 | 0,4531 | 0,3870 | 0,4255 |
| México | 1996 | 0,8997 | 0,9050 | 0,9028 |
| | 2005 | 0,8744 | 0,8951 | 0,8858 |
| | 2014 | 0,6471 | 0,6621 | 0,6555 |
| Uruguay | 1996 | 0,8997 | 0,9050 | 0,9028 |
| | 2005 | 0,8744 | 0,8951 | 0,8858 |
| | 2015 | 0,6471 | 0,6621 | 0,6555 |

Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares de los países seleccionados.

Gráfico 4. Tasa de sustitución del salario por sexo en países seleccionados



Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares.

Los resultados de los indicadores analizados se encuentran íntimamente relacionados con el diseño de los sistemas de pensiones, puesto que replican las desigualdades del mercado de trabajo. Así, una amplia proporción de la población adulta mayor sin cobertura previsional o que perciben montos bajos de pensiones corresponde a mujeres. En este sentido las reformas de Chile (2008) y Uruguay (2006-2008) incluyeron medidas de reconocimiento a la crianza a través de bonos o la compensación en el tiempo de contribución por hijo/a. También se avanzó sobre la regulación del trabajo doméstico, altamente feminizado, incorporándolo a la seguridad social; además del fin de las tablas de mortalidad diferenciadas por género, que perjudicaba a las mujeres por mayor esperanza de vida. Finalmente, las pensiones no contributivas aumentaron la participación de las mujeres con derecho propio a una pensión.

En Argentina la moratoria resultó en un aumento de la cobertura con una alta participación de las mujeres, sin embargo, no fue una política diseñada con el fin de subsanar la brecha de género existente en la cobertura previsional. Aquí también fue importante el esfuerzo realizado para la regulación del trabajo doméstico y su incorporación al SIPA en 2013. Si bien los programas no contributivos o semicontributivos ampliaron la cobertura, los ingresos percibidos son bajos, lo cual influye en el cálculo del coeficiente de Gini y la TSS. Asimismo, deben tenerse en cuenta otros indicadores tales como las brechas de ingresos previsionales entre varones y mujeres, el valor de la canasta básica y/o el salario mínimo vigente, así como la provisión pública de otros bienes y servicios (salud, medicamentos, vivienda) para evaluar la adecuación de los ingresos y el desempeño del sistema de seguridad social.

Interrelación entre cobertura pasiva, distribución y tasa de sustitución del salario

A partir del análisis de la evolución en el tiempo de los indicadores de cobertura pasiva, distribución y TSS de los ingresos previsionales de las personas mayores, puede observarse que existe entre ellos cierta interdependencia. Por ejemplo, la desigualdad es un aspecto que acompaña la evolución de la cobertura. En los años noventa, en pleno auge de los regímenes de capitalización, la cobertura se redujo fuertemente y la desigualdad, de manera leve. Recién a mediados de la primera década de 2000, con la implementación de programas de beneficios no contributivos (México, Chile, Brasil y Uruguay) o semicontributivos (Argentina) y la flexibilización de algunas condiciones de acceso al sistema, la cobertura comenzó a aumentar acompañada de una notoria reducción de la desigualdad. Brasil, por su parte, nunca privatizó su

sistema de pensiones y Uruguay, si bien introdujo un esquema de capitalización privado, el Estado, a través del BPS, mantuvo un rol activo en la provisión de pensiones evitando la caída en la cobertura.

En este sentido, una mayor cobertura implica que un importante número de personas mayores, al comenzar a gozar de un beneficio previsional, pasan a tener TSS positivas. Por otra parte, las mayores TSS en las mujeres respecto de la de los varones y su mejora en el tiempo se encuentra relacionada con la mayor incorporación de estas a programas no contributivos o semicontributivos, cuyos montos son bajos, acercándose a los percibidos por las mujeres en el mercado laboral.

Reflexiones finales

A lo largo del documento se han analizado los distintos cambios ocurridos en los sistemas previsionales de cinco países latinoamericanos seleccionados, así como las consecuencias que estos ocasionaron en materia de cobertura, distribución y sustitución de los ingresos entre las personas mayores. A fin de otorgar una mayor protección a su población mayor, Argentina puso en marcha dos moratorias previsionales en 2005 y 2014, mientras que en 2008 reestatizó su sistema de pensiones; Chile en el mismo año introdujo un componente solidario; México dispuso un programa no contributivo; Uruguay flexibilizó el acceso a las prestaciones contributivas e introdujo un programa no contributivo; Brasil, por su parte, mantuvo elevada su cobertura gracias a la ampliación de su programa no contributivo. Esto se debe, principalmente, a las elevadísimas tasas de informalidad laboral que golpean a prácticamente toda la región y que dificultan alcanzar la edad mínima legal de retiro con los años de aportes requeridos. Tal como señala Arenas de Mesa (2019, p. 21) “no existe un modelo único de pensiones para la región; sin embargo, décadas después de la introducción de la capitalización individual, la concentración de los esfuerzos del sistema de pensiones exclusivamente en la capacidad de ahorro individual es una política previsional que no ha generado los resultados esperados en cuanto a cobertura, suficiencia de las prestaciones y efectos fiscales en la región”.

Sin lugar a dudas, la mayoría de estas reformas en las que el Estado cobró mayor injerencia sobre la administración de la previsión social, provocaron mejoras en la situación de las personas mayores. No solo se observa en los últimos veinte años una distribución más igualitaria de los ingresos en la población con edad de retiro en todos los países analizados, sino que en Argentina, Chile y México la caída en la desigualdad fue muy pronunciada. Incluso en tres de los países bajo estudio (Argentina, Brasil y Chile) se observa

una menor dispersión en los ingresos de la población adulta mayor que en la del resto de la población, comprobándose así que los sistemas previsionales contribuyen a disminuir las desventajas acumuladas a lo largo del curso de vida en el mercado laboral. Al desagregar las mejoras en la distribución de los ingresos entre las personas mayores por sexo, se observa que las mejoras más profundas se dieron entre las mujeres, cuyas trayectorias laborales resultan ser más inestables. La tasa de sustitución de la región también mejoró en las últimas dos décadas en los países analizados (con excepción de Chile).

Como consecuencia de las limitaciones relacionadas con el nivel de desagregación con la que las encuestas utilizadas tratan la procedencia de las pensiones, no fue posible realizar la comparación de algunos aspectos entre países que hubiesen enriquecido este documento. Por ejemplo, la proporción de beneficios no contributivos en relación al total de beneficios previsionales.

Las políticas públicas de seguridad social son un área de disputa política permanente, especialmente frente a modelos de desarrollo antagónicos. El envejecimiento poblacional que se avizora en la región, los avances de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y las características estructurales de los mercados laborales en los países estudiados generan presión sobre la sustentabilidad del sistema. La pandemia del COVID-19 dejó al descubierto la fragilidad de ciertos grupos poblacionales y la esencialidad de la economía de los cuidados y con ello, la importancia de contar con un sistema de pensiones capaz de anticiparse a los cambios sociales y responder a las demandas de la ciudadanía de manera eficaz y sustentable tanto financiera como socialmente.

Referencias bibliográficas

- Administración Nacional de la Seguridad Social. (2011). *Marco conceptual del sistema de estadísticas e indicadores del Sistema Integrado Previsional Argentino* (2.ª ed.). Buenos Aires: Observatorio de la Seguridad Social; ANSES. <http://observatorio.anses.gov.ar/archivos/documentos/OBS%20-%2000142%20Marco%20conceptual%20del%20sistema%20de%20estad%C3%ADsticas%20e%20indicadores%20del%20sistema%20integrado%20previsional%20argentino.%20Segunda%20Edici%C3%B3n.pdf>
- Administración Nacional de la Seguridad Social. (2020). *Ley de Movilidad de la Seguridad Social: hacia un esquema óptimo de actualización de las prestaciones*. Buenos Aires: ANSES. <http://observatorio.anses.gov.ar/archivos/documentos/Presentaci%C3%B3n%20Documento%20Ley%20de%20Movilidad%2011-12-2020.pdf>

- Álvarez, F., Brassiolo, P., Toledo, M., Allub, L., Alves, G., De la Mata, D., Estrada, R. y Daude, C. (2020). *Los sistemas de pensiones y salud en América Latina: los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad*. Caracas: Corporación Andina de Fomento. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1652>
- Arenas de Mesa, A. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44851-sistemas-pensiones-la-encrucijada-desafios-la-sostenibilidad-america-latina>
- Arza, C. y Chahbneiderian, F. (2014). *Pensiones básicas en América Latina. Diselo, cobertura y beneficios comparados en Argentina, Brasil, Bolivia, y Chile* (Documento de trabajo No. 89). Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas. <http://hdl.handle.net/11336/35169>
- Banco de México. (2021). *La reforma del sistema de pensiones en México: posibles efectos sobre las jubilaciones, la dinámica del ahorro obligatorio y las finanzas públicas* (Extracto del informe trimestral octubre-diciembre de 2020). <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/informes-trimestrales/recuadros/%7B097F33DE-A56A-DA9E-9620-7A9CDC32AA8B%7D.pdf>
- Barr, N. y Diamond, P. (2008). *Pensions reforming: principles and policy choices*. Oxford: University Press.
- Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C. y Casanova, L. (2011). *Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL; Oficina Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS_BAL_PUB_94/lang--es/index.htm
- Bertranou, F. y Grafe, F. (2007). *La reforma del sistema de pensiones en Brasil: aspectos fiscales e institucionales* (Informe definitivo No. RG-P11). Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Países del Cono Sur. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/FD0712F76290A7EF05257D38005879A5/\\$FILE/pubCSI-145_esp.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/FD0712F76290A7EF05257D38005879A5/$FILE/pubCSI-145_esp.pdf)
- Brovia, M. L. (2014). *Mínimos jubilatorios. Evolución de sus montos y principales características de los beneficiarios*. Banco de Previsión Social. https://www.bps.gub.uy/bps/file/9071/1/minimos_jubilatorios_evolucion_de_sus_montos_y_principales_caracteristicas_beneficiarios_brovia.pdf

- Calabria, A. y Gaiada, J. C. (2019). *Análisis del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) a diez años de su creación: cobertura, distribución y tasa de sustitución* (Documento de trabajo No. 4112). Asociación Argentina de Economía Política. <https://ideas.repec.org/p/aep/anales/4112.html>
- Dewilde, C. (2003). A life-course perspective on social exclusion and poverty. *The British Journal of Sociology*, 54(1), 109-128. <https://doi.org/10.1080/0007131032000045923>
- Foster, L. (2005). *Gender, pensions and the life course*. The University of Sheffield. https://www.sheffield.ac.uk/polopoly_fs/1.71411!/file/8foster.pdf
- Foster, L. (2012). Using a political economy and life course approach to understand gendered pension provision in the UK. *Sociology Compass*, 6(11). <https://doi.org/10.1111/j.1751-9020.2012.00504.x>
- Gasparini, L. (2019). *La desigualdad en su laberinto: hechos y perspectivas sobre desigualdad de ingresos en América Latina* (Documento de trabajo No. 256). <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/87396>
- Gobierno de Chile. (s. f.). *Reforma a las pensiones*. <https://www.gob.cl/reformapensiones/>
- Cragnotati, M., Rofman, R., Apella, I. y Troiano, S. (Eds.). (2014). *Los años no vienen solos: oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina*. Montevideo: Banco Mundial. <http://hdl.handle.net/10986/21769>
- Marco Navarro, F., Giacometti, C., Huertas, T. y Pautassi, L. (2019). *Medidas compensatorias de los cuidados no remunerados en los sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica*. España: Organización Iberoamericana de Seguridad Social. <https://oiss.org/medidas-compensatorias-de-los-cuidados-no-remunerados-en-los-sistemas-de-seguridad-social-en-iberoamerica-2/>
- Mesa-Lago, C. (2020). *Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): promesas y realidades*. México: Fundación Friedrich Ebert.
- Organización de las Naciones Unidas. (2021). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>
- República AFAP. (2021). *República AFAP*. <https://www.rafap.com.uy/mvdcms/home>
- Rodríguez Enríquez, C. (2015). Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. *Nueva Sociedad* (256), 30-44.

- Rofman, R. y Carranza, E. (2005). *La cobertura de la seguridad social en América Latina* (Documento de trabajo No. 7). Banco Mundial. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C6B81C2A8A07B13005257DDA0077C9B0/\\$FILE/CoberturaPrevisionalLAC.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/C6B81C2A8A07B13005257DDA0077C9B0/$FILE/CoberturaPrevisionalLAC.pdf)
- Saraví, G. (2020). Acumulación de desventajas en América Latina: aportes y desafíos para el estudio de la desigualdad. *Revista Latinoamericana de Población*, 14(27), 228-256. <http://doi.org/10.31406/relap2020.v14.i12.n27.7>
- Uthoff, A. (2011). *Reforma al sistema de pensiones chileno*. Santiago de Chile: CEPAL. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5221/1/S1100849_es.pdf
- Uthoff, A. (2019). Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina. En R. Martínez (Ed.), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe* (pp. 167-218). Santiago de Chile: CEPAL.