



ASOCIACION ARGENTINA  
DE ECONOMIA POLITICA

LV REUNIÓN ANUAL | NOVIEMBRE DE 2020

# La previsión social en Argentina, Brasil, Chile, México, y Uruguay.

Un análisis comparado de la situación actual en  
materia de cobertura, distribución y tasa de  
sustitución a partir de microdatos

Calabria, Alejandro

Gaiada, Julio

Guinsburg, Natalia

# **La previsión social en Argentina, Brasil, Chile, México, y Uruguay. Un análisis comparado de la situación actual en materia de cobertura, distribución y tasa de sustitución a partir de microdatos**

**Gaiada, Julio César (UNLP, FLACSO) – Guinsburg, Natalia Eleonora (UNC, UBA) – Calabria, Alejandro Antonio (UADE, UCEMA)**

## RESUMEN

La previsión social ha ocupado un lugar central en el diseño de las políticas públicas durante los últimos años. Un sistema de previsión social que funcione correctamente debería ser universal y equitativo, garantizando un piso mínimo a todos los beneficiarios y sustentable en el tiempo. En tal sentido, tres aspectos que se consideran relevantes en el momento de analizar cualquier sistema previsional son la distribución de los haberes, la cobertura, y la relación entre los haberes y los ingresos de los trabajadores activos, lo que se conoce en la literatura especializada como tasa de sustitución o reemplazo. El objetivo del presente trabajo es realizar un análisis comparativo de estos tres aspectos en cinco países seleccionados de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, México, y Uruguay a partir de los microdatos de las encuestas de hogares.

**Clasificación JEL:** H55 - I38 - D3 - H0

**Palabras clave:** sistema previsional - adultos mayores - cobertura - tasa de sustitución - desigualdad

## Introducción

La previsión social ha sido objeto de numerosos estudios y ha ocupado un lugar central en el diseño de las políticas públicas durante los últimos años. Varios de los países latinoamericanos han introducido reformas en sus sistemas previsionales. Un sistema de previsión social que funcione correctamente debería ser universal y equitativo, garantizando un piso mínimo a todos los beneficiarios y sustentable en el tiempo. La literatura sobre los sistemas previsionales coincide en señalar como objetivos centrales de los mismos a la prevención de la pobreza entre los adultos mayores y la suavización del consumo a lo largo del ciclo de vida (Rofman y Carranza, 2005).

En tal sentido, tres aspectos que se consideran relevantes en el momento de analizar cualquier sistema previsional son la distribución de los haberes, la cobertura, y la relación entre los haberes y los ingresos de los trabajadores activos, lo que se conoce en la literatura especializada como tasa de sustitución o reemplazo (Calabria y Gaiada, 2019). El objetivo del presente trabajo es realizar un análisis comparativo de estos tres aspectos en cinco países seleccionados de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, México, y Uruguay. La discusión de reformas tanto estructurales como paramétricas en sus sistemas previsionales ha estado presente en la agenda política de estos países en los últimos años.

Argentina en el año 2008 unificó el régimen mixto de capitalización y reparto preexistente en un único sistema público de reparto. También estableció un mecanismo de actualización automático de los haberes jubilatorios, primero cada seis meses (2009-2017), luego cada tres (2018-2019). Además, implementó políticas tendientes a incrementar la cobertura del sistema (principalmente, las moratorias previsionales). Chile en el año 2008 introdujo una reforma estructural en su sistema de pensiones a través de la creación de un pilar solidario. Dicha reforma también incluyó la eliminación de tablas de mortalidad diferenciales entre géneros 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. En Brasil durante 2019 presentó en el Congreso un proyecto de ley para introducir un régimen privado de capitalización que finalmente no fue aprobado. Sin embargo, la nueva reforma estableció una edad mínima de 65 años para los hombres y 62 para las mujeres, con un tiempo mínimo de contribución de 20 y 15 años, respectivamente. En Uruguay durante 2008 se 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 y se redujo la edad mínima requerida para acceder a diferentes prestaciones. Por su parte, México en 2011 flexibilizó su régimen de capitalización dando a los trabajadores la posibilidad de decidir si la administración de sus cuentas estaría a cargo de la administradora estatal o si preferían que quede a cargo de una privada. Además, a partir de 2007 implementó diferentes programas no contributivos destinados a los adultos mayores para mejorar la cobertura del sistema. Las reformas antes mencionadas sin duda tuvieron un impacto importante en cada uno de los indicadores a analizar en el presente documento.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: en la Sección I se describirán brevemente las fuentes de datos utilizadas; en la Sección II se realizará una descripción de la situación actual de los sistemas previsionales de estos países, mientras que en las secciones siguientes (III, y IV) se referirán a cada uno de los aspectos analizados, así como a los factores que explican en gran medida los resultados obtenidos. Finalmente, en la Sección V se presentarán las conclusiones principales.

## I. 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. No obstante, ello no fue un obstáculo para la elaboración de los indicadores que serán presentados a lo largo de este estudio. A continuación, se presenta un cuadro resumen de las encuestas utilizadas, con sus principales características. Las bases utilizadas en el presente trabajo fueron relevadas hacia mediados de cada década, sin embargo, la disponibilidad de datos para cada país es diferente. En Chile, por ejemplo, no hay datos disponibles para 2005, por lo que fue utilizada la base de 2006, y en el caso de México, al no haber datos disponibles para 2015, se utilizó la base 2014.

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 Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de Argentina, por ejemplo, no es posible distinguir entre los ingresos por jubilación y/o pensión. Tampoco si dichos ingresos provienen de una caja profesional, o de un organismo provincial o nacional. En la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios (PNAD) de Brasil los ingresos por jubilación y pensión son relevados en dos variables diferentes, y también es posible saber si son financiados por el gobierno federal o no. La Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de Chile contiene información respecto al tipo de jubilación o pensión, si se trata de un beneficio con Aporte Previsional Solidario o no, y hasta si es una pensión otorgada por leyes especiales, vejez, viudez, orfandad, o invalidez. Si se trata de un beneficio del régimen de capitalización, es posible saber bajo qué modalidad (renta vitalicia, retiro programado, renta temporal con renta vitalicia diferida, o renta vitalicia inmediata con retiro programado). En la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares mexicana (ENIGH) se puede determinar si es un beneficio contributivo o corresponde a un programa no contributivo (Programa 65 y más, o cualquier otro programa destinado a los adultos mayores). También tiene información acerca del origen del beneficio, es decir, si la jubilación o la pensión es de origen nacional o proviene de un país extranjero. La Encuesta Continua de Hogares (ECH) de Uruguay permite determinar el tipo de beneficio, es decir, si se trata de una jubilación o pensión, y también contiene información acerca de la caja otorgante (Banco de Previsión Social, Unión Postal, Caja previsional policial, militar, bancaria, notarial, o AFAP).

En lo que hace al análisis por nivel educativo, es importante decir que los programas de estudios son diferentes según el país, y además la forma de relevar el nivel de educación no siempre es igual para un mismo país en diferentes momentos del tiempo. A pesar de ello, fue posible construir una variable que captara el nivel educativo de las personas de manera que el cálculo de los indicadores analizados sea comparable para un mismo país en diferentes momentos del tiempo, así como entre países. En Argentina y Chile las encuestas analizadas contienen información acerca del nivel de estudios alcanzado, y no hay diferencias significativas en la forma de relevar esta variable a lo largo del tiempo. En Brasil, las encuestas de 1996 y 2005 no tienen información acerca del nivel educativo, pero es posible aproximarlos a partir de la cantidad de años de estudios declarados por las personas. En México, en la encuesta de 2005 no hay información acerca de si se trata del último nivel alcanzado o aprobado. Sin embargo, comparando la cantidad de casos en cada nivel con las encuestas de 1996 y 2014, fue posible deducir que se refiere al último que se aprobó. En Uruguay, en las encuestas de 2005 y 2015 el nivel educativo alcanzado de las personas fue deducido a partir de la cantidad de años de estudio finalizados por cada nivel de enseñanza (preescolar, primario, secundario, y universitario).

**Cuadro 1. Características de las Encuestas de Hogares.**

País	Encuesta	Periodicidad	Cobertura	Organismo encargado de hacer el relevamiento	Características relevadas									Años/Trimestres analizados
					Demográficas	Habitacionales	Educación	Empleo	Ingresos	Gastos	Salud	Programas sociales	Migración	
Argentina	Encuesta Permanente de Hogares (EPH)	Trimestral	31 principales aglomerados urbanos	Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Octubre 1996/II trimestre 2005/II trimestre 2015
Brasil	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)	Anual	Nacional	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí	1996/2005/2015
Chile	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)	Bianual	Nacional	Ministerio de Desarrollo Social	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	1996/2006/2015
México	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)	Bianual	Nacional	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	1996/2005/2014
Uruguay	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Anual	Nacional	Instituto Nacional de Estadística (INE)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	1996/2005/2015

Fuente: elaboración propia sobre la base de Socio-Economic Database for Latin America and Caribe (SEDLAC).

## II. Situación actual de los sistemas de pensión

### II.1. Argentina

El Sistema de Seguridad Social Argentino está formado por diferentes sistemas y subsistemas, provinciales, municipales, y otros. El subsistema previsional nacional (SIPA – Ley 26.425) presenta una elevada fragmentación por la existencia de leyes especiales y otras aplicadas, diferentes de la del Régimen General de la Ley 24.241. La Ley 26.425 vigente desde noviembre de 2008, sustituyó completamente el esquema de capitalización individual por un sistema de reparto administrado por el sector público, el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). “Este sistema comprende a todas las personas físicas mayores de 18 años de edad que se desempeñan bajo relación de dependencia en la actividad pública nacional o privada, o que ejerzan actividades en forma autónoma; se encuentran excluidos el personal militar de las fuerzas armadas y de seguridad, el personal policial y los menores de 18 años. También se excluyen personas afiliadas a otros sistemas de tipo provincial, local y/o profesional, siempre que no ejerzan en forma simultánea alguna de las actividades previstas en la Ley 24.241” (ANSES, 2011).

Para acceder a una jubilación del Régimen General, se requieren 30 años de aportes y alcanzar la edad de 65 años los hombres y 60 años las mujeres. Es posible compensar la falta de aportes con exceso de edad (dos años de exceso de edad por cada año de aportes). Los asalariados del sector privado pueden permanecer en actividad hasta los 70 años si así lo desean.

Asimismo, el SIPA comprende también a las jubilaciones y pensiones otorgadas a través de las denominadas moratorias previsionales (Leyes 24.476, 25.994 y 26.970 y Decretos 164/04 y 1454/05), que estableció un plan de regularización de pagos para acceder al Régimen General de Jubilaciones y Pensiones, a quienes hubieran alcanzado la edad de retiro, pero no el tiempo de contribución requerido. Una vez que se accede a la moratoria, las cuotas del plan de pagos se cancelan por descuento automático del haber. La moratoria continúa abierta, para las mujeres que cumplen con los requisitos establecidos hasta el año 2022. “La normativa vigente de acceso a moratoria, Leyes 24.476 y 26.970, sólo permite incluir períodos (sin contribución) previos a octubre de 1993 y a diciembre de 2003 respectivamente y establece plazos para las personas que alcanzan la edad de retiro para poder inscribirse en la moratoria, por lo que la posibilidad de aprovecharla se iría extinguiendo gradualmente (Grushka, Gaiada y Calabria, 2016)”. Cabe mencionar que las moratorias permitieron aumentar la cobertura de los adultos mayores, habiéndose otorgado más de 3,5 millones de beneficios por este programa<sup>1</sup>.

Por otra parte, para quienes no pueden acceder a un beneficio contributivo, existe un régimen de Pensiones No Contributivas (PNC): Pensiones Honoríficas de Veteranos de Guerra del Atlántico Sur, Leyes especiales, Graciables, otras asistenciales y la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM). Esta última, creada en 2016 por Ley 27.260 se trata de un beneficio destinado a las personas de 65 años y más que no tienen derecho a una prestación contributiva bajo ningún régimen. Tiene carácter vitalicio y no contributivo. La prestación mensual equivale al 80% del haber mínimo garantizado.

Desde principios de 2009 y hasta fines de 2017 todos los beneficios del SIPA y PNC se actualizaron semestralmente por una fórmula (Ley 26.417) que incluía la evolución de los salarios, de los recursos de la seguridad social y de los beneficios del sistema. Desde marzo de 2018 hasta diciembre de 2019

---

<sup>1</sup> Para información detallada sobre las prestaciones previsionales abonadas por la ANSES puede consultarse el sitio de Estadísticas de la Seguridad Social de dicho organismo:

<https://www.anses.gob.ar/informacion/estadisticas-de-la-seguridad-social> o consultarse el Boletín DESS 2019 disponible en <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/Boletin%20DESS%20201912.pdf>

se actualizaron de acuerdo a la Ley 27.426. Dicha normativa establecía cuatro aumentos al año a realizarse en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre. El índice ponderaba en un 70% la variación del Índice de Precios al Consumidor Nacional (IPCN elaborado por INDEC) y en un 30% por la evolución del Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables (RIPTE). En diciembre de 2019 la fórmula de movilidad se suspendió por Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva. La periodicidad del reajuste se mantuvo, pero se otorgaron incrementos de acuerdo a criterios redistributivos para mejorar los haberes más bajos.

Con respecto a la cobertura previsional de los mayores de 65 años, de acuerdo a Grushka, Gaiada y Calabria (2016) al II Trimestre de 2015, la cobertura individual era de 90,8% y la cobertura conjunta (con ingreso previsional propio o del cónyuge) de 94,5%. De acuerdo a Arenas de Mesa (2019) la cobertura total de los pasivos era de 92,5% y de 92,4% la cobertura contributiva en 2017 encontrándose entre los países de América Latina con mayor nivel cobertura. Cabe mencionar, que dicho indicador incluye los beneficios otorgados por moratoria, observándose un incremento en la cobertura pasiva contributiva a partir de 2006 (61,9%). En el Cuadro A.1 del Anexo 1 se presentan las principales características de los regímenes contributivos y no contributivos de Argentina.

## II.2. Brasil

En Brasil se mantiene mayoritariamente un esquema público de reparto. El sistema de seguridad social brasileño se compone de tres subsistemas: 1) el Régimen General de Previsión Social (RGPS)<sup>2</sup>, que cubre a los trabajadores del sector privado; 2) los regímenes propios de previsión social (RPPS), que cubren a los trabajadores del sector público, y 3) el Plan de Pensiones Complementarias (RPC) voluntario que tiene como objetivo proporcionar a los trabajadores una protección de seguridad social adicional a la que ofrece el RGPS o el RPPS. En el RPC, la jubilación se pagará en función de las reservas acumuladas a lo largo de los años de cotización, es decir es un esquema de capitalización<sup>3</sup>.

Adicionalmente, se introdujo un sistema de pensiones no contributivo denominado Beneficio de Prestación Continuada (BPC), equivalente a un salario mínimo, destinado a los mayores de 65 años y discapacitados en situación de vulnerabilidad social.

En octubre de 2019 el sistema de pensiones de Brasil sufrió una serie de reformas que incluyó incremento en la edad mínima de retiro y en los años de contribución requeridos para acceder a una pensión. El RGPS elevó la edad a 65 años con un mínimo de 20 años de contribuciones para los varones y a 62 años de edad y al menos 15 años de contribuciones para las mujeres. Bajo estas condiciones, el haber es equivalente al 60% del promedio de los salarios de contribución (con un haber mínimo garantizado igual a un salario mínimo). Por cada año extra de contribución al mínimo exigido, se incrementa el monto del haber en 2 puntos porcentuales. Finalmente, se considerará el promedio del 100% del historial de contribuciones del empleado (antes de la reforma era posible excluir el 20% de los salarios más bajos) para el cálculo del haber inicial.

Para el reajuste de las pensiones que exceden el mínimo garantizado, se utiliza el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) prorrateado de acuerdo a la fecha de alta del beneficio.

---

<sup>2</sup> Compuesto a su vez por dos regímenes diferentes: 1) el régimen urbano, con características de un esquema contributivo de reparto y, 2) el régimen rural con características semicontributivas.

<sup>3</sup> <https://www.gov.br/previdencia/pt-br>

En el Cuadro A.2 del Anexo 1 se presentan las principales características de los regímenes contributivos y no contributivos de Brasil.

### **II.3. Chile**

En Chile, el sistema de pensiones está compuesto por un sistema de capitalización individual a cargo de Administradoras de Fondos Privados (AFP), que reemplazó al sistema público de reparto; y el Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) -Ley 20.255-. 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)<sup>4</sup>.

Con respecto al pilar solidario, la PBS es un beneficio económico mensual destinado a los mayores de 65 años que no tienen derecho a una pensión procedente de ningún régimen previsional, y 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, cuyo monto se encuentra por debajo de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) y que pertenezcan al 60% de los hogares de menores ingresos. El monto del APS es decreciente a medida que aumenta el valor de la pensión contributiva, es financiada y administrada por el Estado.

De acuerdo al reporte de la Superintendencia de Pensiones (SP), a mayo 2018 los beneficiarios del Pilar Solidario sumaban casi 1,5 millones de personas. De éstas, un 40,1% reciben PBS y el restante 59,9% recibe APS para aumentar su jubilación mensual.

Tanto la PBS de vejez e invalidez, como el APS se reajustan según el IPC cuando su variación supera el 10% desde la última actualización o bien, si no supera dicho porcentaje, transcurrido los 12 meses desde la última actualización, por la variación del IPC.

Con respecto al régimen de capitalización individual, bajo el DL 3.500, los beneficiarios de las AFP, que cumplan 60 años (mujeres) y 65 años (hombres) pueden solicitar la Pensión de Vejez. Es posible el retiro anticipado siempre y cuando logren financiar una pensión igual o superior al 70% del promedio de las remuneraciones imponibles percibidas y las rentas declaradas. De esta forma, podrán obtener una pensión igual o superior al 80% de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS). Bajo la modalidad de renta vitalicia, la aseguradora paga al afiliado todos los meses un monto fijo de pensión en Unidades de Fomento (UF). El valor de la UF es reajustado diariamente según la variación del IPC del mes anterior.

En el Cuadro A.3 del Anexo 1 se presentan las principales características de los regímenes contributivos y no contributivos de Chile.

### **II.4. México**

El sistema de seguridad social mexicano presenta un alto nivel de fragmentación, dado que coexisten diferentes instituciones a nivel nacional encargados de administrar distintos sistemas de pensiones. Los de mayor importancia son el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), para los trabajadores del sector privado; y el Instituto de Servicios y Seguridad Social de los Trabajadores del

---

<sup>4</sup> El Instituto de Previsión Social (IPS) es el organismo encargado de la administración del sistema de pensiones solidarias, regímenes previsionales de reparto, leyes reparatorias y otras leyes especiales.



Estado (ISSSTE), que atiende a los trabajadores del sector público a nivel federal. Cabe mencionar que el sistema de pensiones se encuentra aún en etapa de transición, dado que el sistema público de reparto fue reemplazado en 1997 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 el sistema de capitalización individual, los retiros programados de los afiliados surgen según cálculos actuariales, no obstante, la renta vitalicia depende del saldo acumulado en la cuenta AFORE y se actualiza anualmente de acuerdo a la inflación.

Los beneficios del sistema público de reparto se actualizan anualmente en febrero de acuerdo al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). La pensión mínima garantizada equivale a un Salario Mínimo General para el Distrito Federal (SMGDF), el cual también se actualiza anualmente de acuerdo al INPC.

Las personas que cumplan con los requisitos de edad y semanas cotizadas, pero con recursos en su cuenta individual insuficientes para contratar una Renta Vitalicia o un Retiro Programado, se encuentran cubiertas por un complemento, la Pensión Garantizada, a cargo del Estado. Por otra parte, se puso en marcha un programa no contributivo, el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBPAM) destinado a los adultos mayores de 70 años en situación de vulnerabilidad.

En el Cuadro A.4 del Anexo 1 se presentan las principales características de los regímenes contributivos y no contributivos de México.

## **II.5. Uruguay**

Por efecto de la Ley 16.713, desde abril de 1996, el sistema de seguridad social es mixto. Es decir, cuenta con un sistema público de reparto, administrado por el Banco de Previsión Social (BPS), y con un esquema de capitalización individual, en manos de las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP), que pueden ser públicas o privadas. Todos los trabajadores que tengan un salario superior al establecido en el primer tope de aportación y además sean menores de 40 años de edad al 1 de abril de 1996 o hayan ingresado al mercado laboral después de ese momento en una actividad amparada por el BPS, están obligados a afiliarse a una AFAP.

En el sistema de capitalización individual, el monto del beneficio que percibe el afiliado depende del saldo acumulado en su cuenta al momento de su jubilación, de su edad de retiro, de la tabla de expectativa de vida unisex dinámica y de la curva de tasas de interés técnico que paga la aseguradora, la cual se actualiza semestralmente. La jubilación que otorgan las AFAP no tienen topes, el monto que se cobra mes a mes es vitalicio<sup>5</sup> y se ajusta del mismo modo que las jubilaciones otorgadas por el BPS.

La jubilación mínima, actualmente, equivale a 3 veces la Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC), ésta se actualiza una vez al año por decisión gubernamental según la evolución del índice medio de salarios. Para acceder a una jubilación común, tanto en el régimen de reparto como en el de capitalización, los beneficiarios deben acreditar como mínimo 30 años de servicio y 60 años de edad. A partir de febrero de 2009, las mujeres computan un año adicional de servicios por cada hijo natural nacido vivo o adoptado (hasta un máximo de cinco).

---

<sup>5</sup> <https://www.rafap.com.uy/mvdcms/home>

Por otra parte, las personas mayores de 70 años en situación de vulnerabilidad socioeconómica pueden acceder a una Pensión por Vejez de carácter no contributivo. El BPS es quien otorga esta prestación. Además, desde 2008 el Ministerio del Desarrollo Social (MIDES) 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.

Los beneficios contributivos y no contributivos se actualizan de acuerdo a la variación anual registrada en el índice medio de salarios. La tasa de ajuste varía de acuerdo a la fecha de alta del beneficio.

En el Cuadro A.5 del Anexo 1 se presentan las principales características de los regímenes contributivos y no contributivos de Uruguay.

### III. Desigualdad, cobertura, y tasa de sustitución

#### III.1. Desigualdad de los ingresos de los sistemas de pensión

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 construcción de indicadores como el índice de Gini, la medida de entropía de Theil, la diferencia media relativa, y el coeficiente de variación para los ingresos previsionales en la población adulta mayor, entendiendo por esta a las personas de 65 años o más.

##### III.1.a. Desigualdad de ingresos previsionales: indicadores utilizados

**Coefficiente de Gini (CG):** Es el más usual de todos los indicadores de desigualdad. Este coeficiente 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 igualitario será la distribución del ingreso y cuanto más cercano a cero más igualitaria será.

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

**Medida de entropía de Theil (MET):** La medida de entropía de Theil es otra de las medidas utilizadas para medir la desigualdad en la distribución. Esta medida se calcula a partir de las participaciones de cada individuo en el ingreso total. Sea  $x_i$  dicha participación, y  $h(x_i)$  el logaritmo natural de su recíproco ( $=\ln(1/x_i)$ ), la entropía de la distribución es igual al valor esperado de ese logaritmo ( $=\sum_{i=1}^n x_i \ln \left( \frac{1}{x_i} \right)$ ). Cuando la distribución es totalmente igualitaria, todos los individuos tienen la misma participación en el ingreso total, y esta es  $1/n$ . Cuando eso sucede la entropía o valor esperado del  $\ln(1/x_i)$  es igual al  $\ln n$ , que es su máximo valor alcanzable. Si indicamos con  $H(x)$  a la entropía de una distribución, el coeficiente de Theil resultante será:

$$T = \ln n - H(x)$$

Por tanto, cuando  $H(x) = \ln n$ , es porque la distribución es totalmente igualitaria, y el coeficiente de Theil es igual a cero. Por tanto, cuanto mayor es la entropía, más cercano a cero es el coeficiente de Theil y más igualitaria resulta la distribución.

**Coefficiente de variación (CV):** Es otra de las medidas utilizadas habitualmente para medir la distribución del ingreso y se define como el cociente entre el desvío ( $=\sigma$ ) y la media ( $=\mu$ ). Esta medida tiene la particularidad de que asigna ponderaciones iguales a transferencias que se dan en diferentes niveles de ingreso.

$$CV = \frac{\sigma}{\mu}$$

**Desviación media relativa (DMR):** La desviación media es el promedio aritmético de los valores absolutos de las diferencias de cada ingreso respecto del ingreso medio. La desviación media relativa es el cociente entre dicho valor y dos veces la media.

$$DMr = \frac{\sum_{i=1}^n |x_i - \mu|}{2\mu n}$$

### III.1.b. Desigualdad de ingresos previsionales: algunos resultados

En particular, la región latinoamericana ha presentado cambios importantes en los niveles de desigualdad en las últimas décadas. El más usual de todos los indicadores que intentan medir la desigualdad de ingresos es el coeficiente de Gini.

El Cuadro 2 muestra la evolución de este coeficiente entre mediados de los años noventa y mediados de la última década para el ingreso per cápita de los hogares en los países seleccionados. Su valor, en promedio, pasó de 0,513 a 0,456. La mayor disminución se dio en la Argentina que logró reducir el indicador de 0,486 a 0,405 en el período analizado. La mejor distribución en los tres puntos de comparación analizados se encuentra en Uruguay.

**Cuadro 2. Gini del ingreso per cápita familiar. Países y años seleccionados.**

Año	Argentina	Brasil	Chile	México	Uruguay
1996	0.486	0.592	0.548	0.534	0.407
2005/2006	0.475	0.562	0.481	0.501	0.447
2014/2015	0.405	0.513	0.475	0.487	0.402

Fuente: elaboración propia sobre la base de SEDLAC.

La desigualdad de los ingresos previsionales en la población adulta mayor, en promedio, ha seguido un comportamiento similar al del total poblacional, tal como se observa en el Cuadro 3.

**Cuadro 3. Indicadores de desigualdad de ingresos previsionales para la población adulta mayor. Países y años seleccionados.**

Gini					
Año	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
Coeficiente de Variación					
Año	Argentina	Brasil	Chile	México	Uruguay
1996	1.3712	1.0736	1.3578	3.9064	1.1289
2005/2006	1.2102	0.8673	1.3110	3.0729	0.9132
2014/2015	0.7842	0.8231	0.9452	1.8977	0.9065
Medida de entropía de Theil					
Año	Argentina	Brasil	Chile	México	Uruguay
1996	0.6409	0.4488	0.6461	2.2172	0.4508
2005/2006	0.6126	0.3394	0.5736	1.9539	0.3933
2014/2015	0.2445	0.3267	0.3600	0.7046	0.3746
Desviación media relativa					
Año	Argentina	Brasil	Chile	México	Uruguay
1996	0.3983	0.3389	0.4090	0.8510	0.3500
2005/2006	0.3787	0.2998	0.3568	0.7889	0.3390
2014/2015	0.2318	0.2837	0.2989	0.4921	0.3309

Nota: se eliminaron los *outliers*, es decir, aquellas observaciones que presentaban valores inusualmente altos.

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

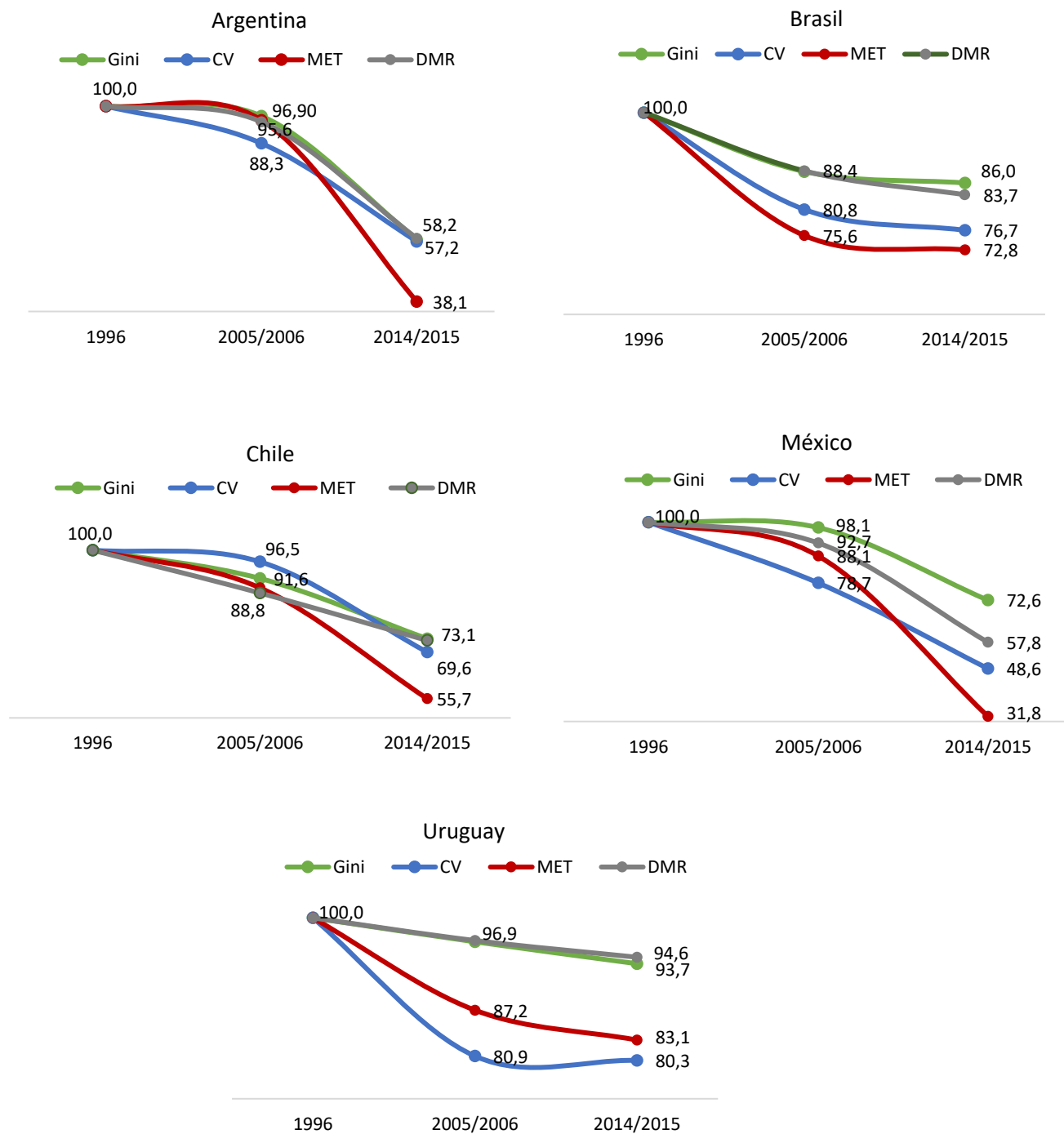
El coeficiente de Gini muestra una disminución en el período analizado, pasando de 0,5977 en 1996 a 0,4510 hacia mediados de la última década. Es importante destacar que para el cálculo de estos indicadores se incluyeron aquellos adultos mayores que no tenían ningún tipo de ingreso previsional. Esto explica en parte por qué México, donde la cobertura previsional era más baja que en el resto de los países analizados, presenta indicadores de desigualdad más elevados en los años 1996 y 2005. La cuestión de la cobertura, sin embargo, será analizada con mayor profundidad en la siguiente sección.

El ingreso previsional que se considera en cada uno de los países es el resultado de la suma de todos los ingresos por jubilación y/o pensión, ya sean contributivos o no, e independientemente del organismo otorgante.

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 intenta ilustrar en el Gráfico 1. En este Gráfico se presenta un índice base 1996=100 construido a partir del valor de los coeficientes de Gini que fueron presentados en el Cuadro 3. Argentina es el país en el que la desigualdad de los ingresos previsionales ha experimentado una mayor reducción en las últimas décadas, seguida de México y Chile. En estos países los índices se redujeron en un 42,1%, 27,4%, y 26,4%, respectivamente. Otro país que experimentó una caída en la desigualdad de los ingresos previsionales, aunque no tan significativa, es Brasil, cuyo índice disminuyó un 14,0%. En Uruguay la desigualdad de los ingresos previsionales se mantuvo casi invariante a lo largo del período. No obstante, Brasil y Uruguay presentaban menores niveles de desigualdad al inicio del período

analizado. México, por otra parte, si bien tuvo una reducción significativa de los niveles de desigualdad, su Gini aún supera en más de un 50% lo observado en el resto de los países.

**Gráfico 1. Evolución de Indicadores de desigualdad de ingresos previsionales para la población adulta mayor. Países y años seleccionados. Número Índices 1996=100.**



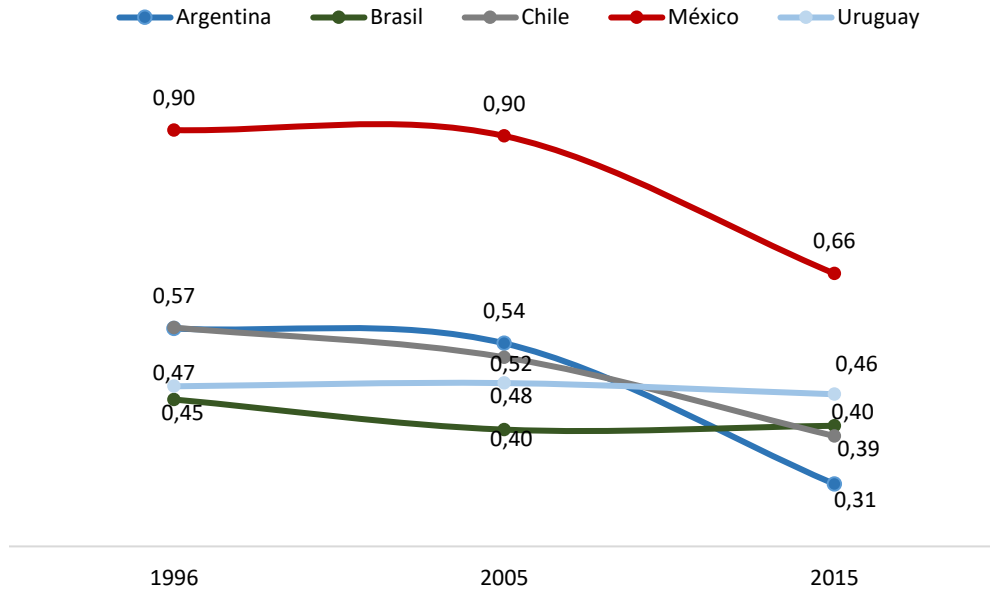
Nota: se eliminaron los *outliers*, es decir, aquellas observaciones que presentaban valores inusualmente altos.

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

Resultados por género, nivel educativo, y rango etario.

Sin embargo, la desigualdad no es uniforme si la desagregamos por género, rango etario, y nivel educativo. En relación al género, a continuación, en los Gráficos 2 y 3 se sintetizan los resultados de este análisis para las mujeres y los varones mayores de 65 años, respectivamente.

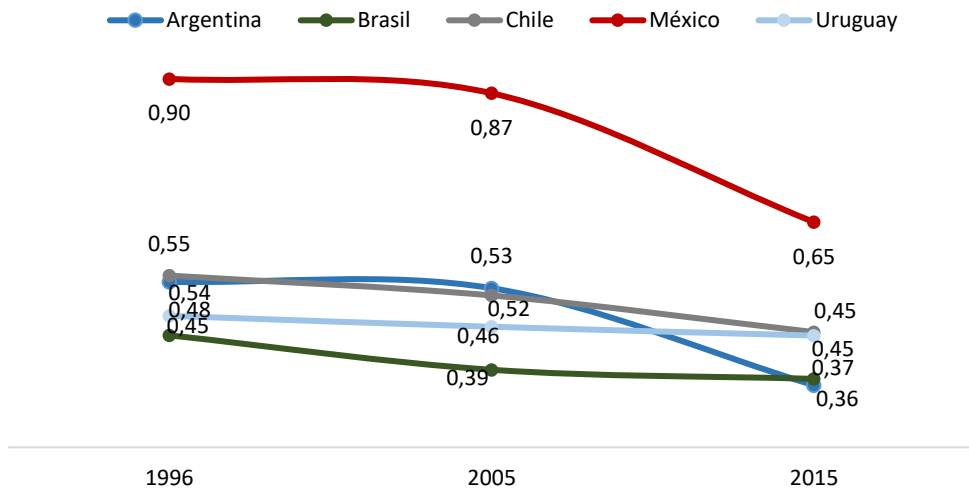
**Gráfico 2. Evolución del Coeficiente de Gini de los ingresos previsionales en las mujeres. Países y años seleccionados.**



Nota: Se eliminaron los *outliers*, o sea, aquellas observaciones que presentaban valores inusualmente altos.

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

**Gráfico 3. Evolución del Coeficiente de Gini de los ingresos previsionales en los varones. Países y años seleccionados.**

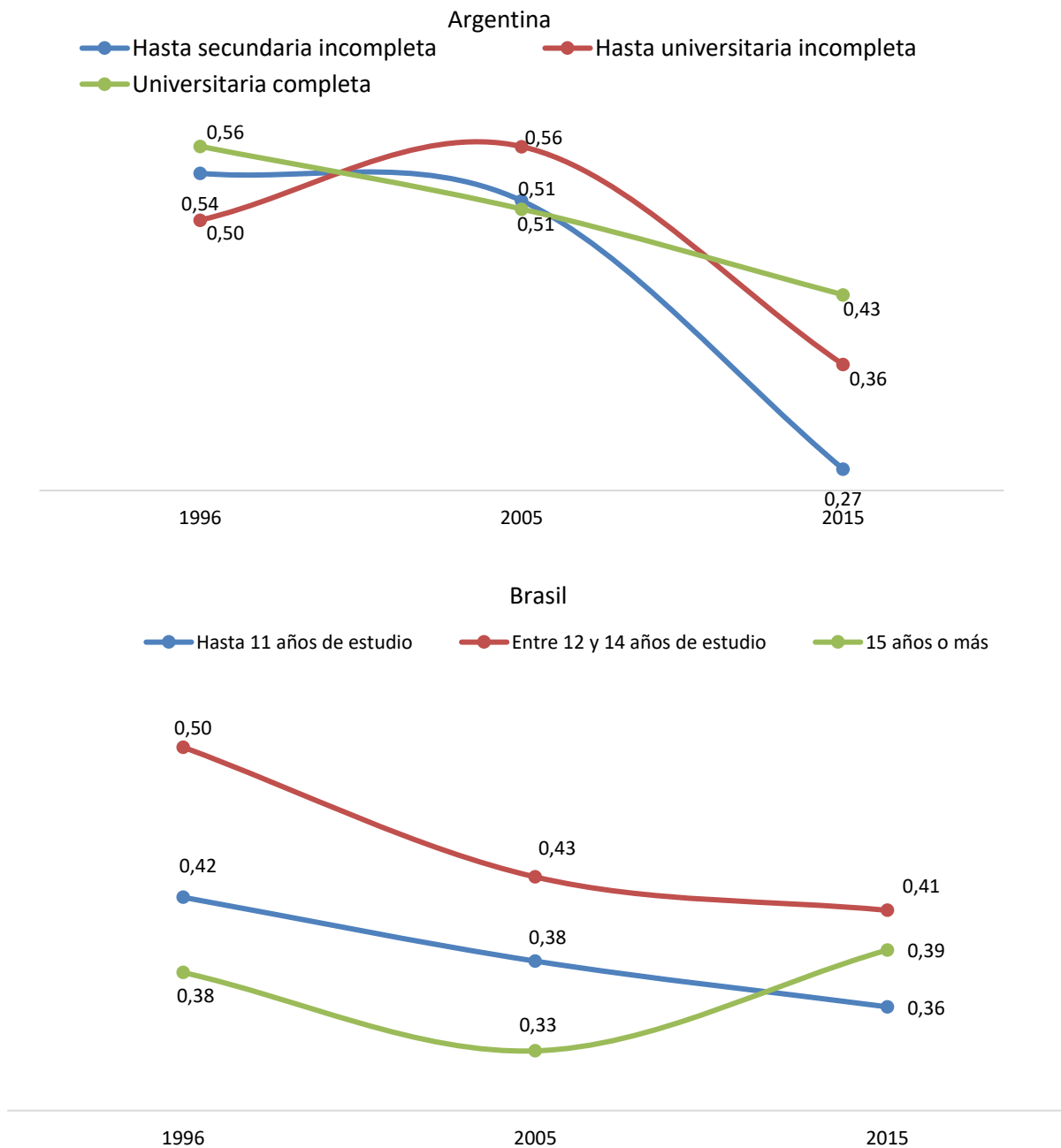


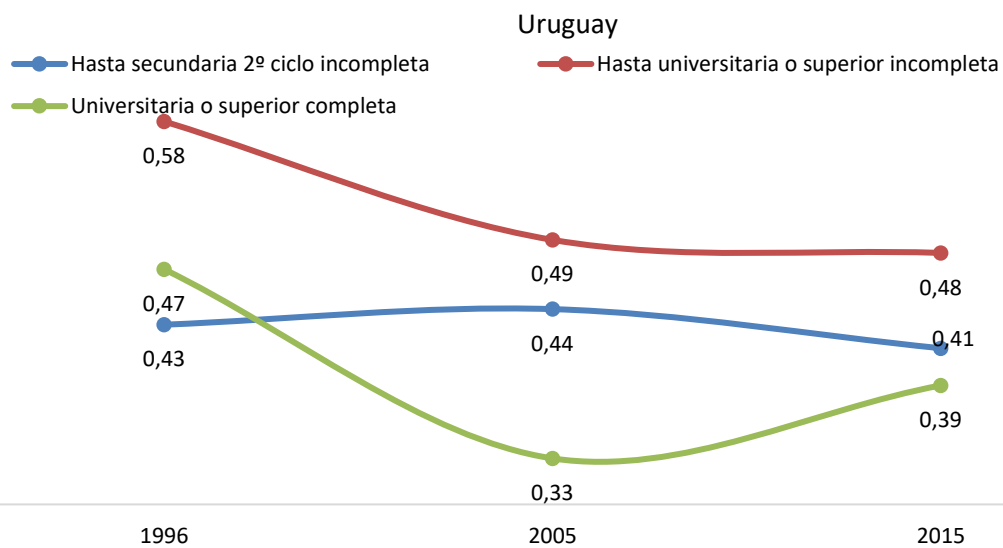
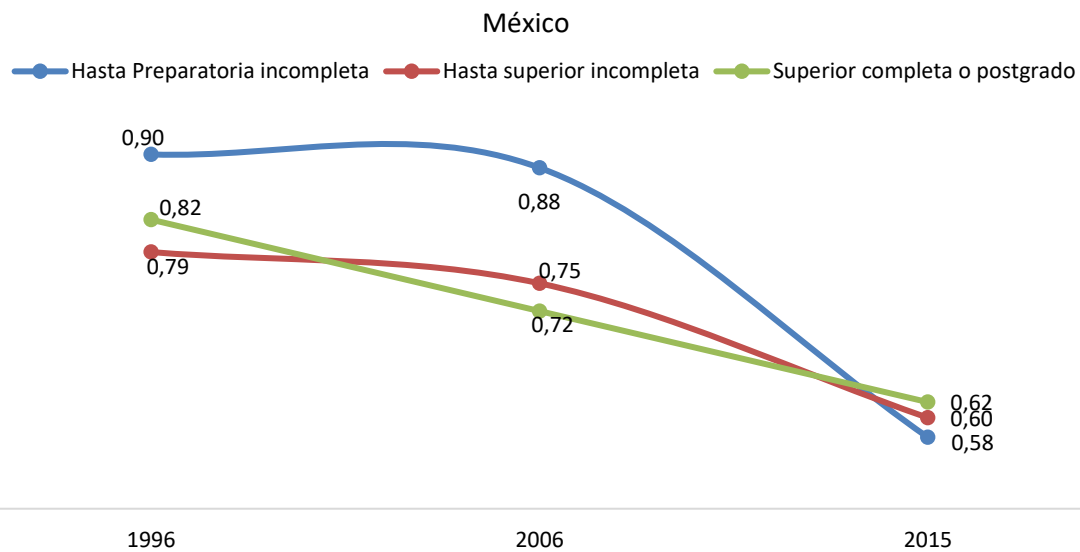
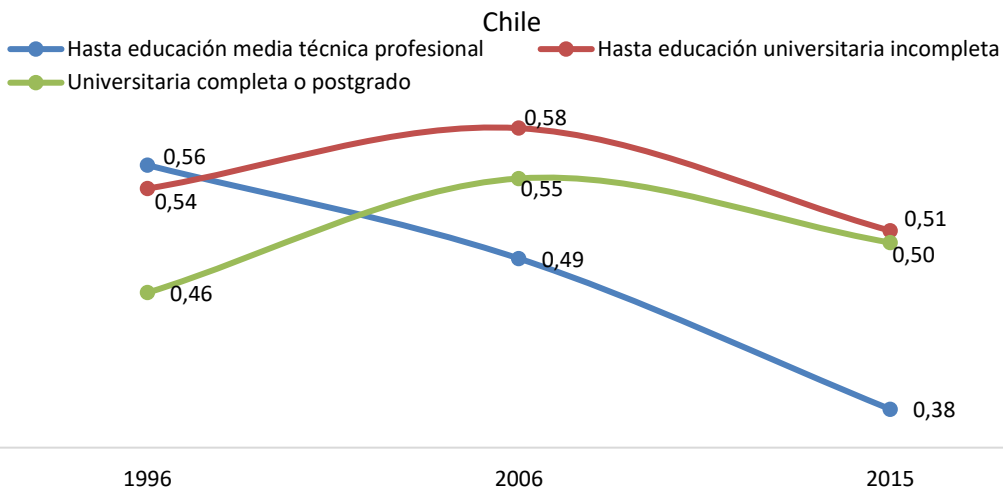
Nota: Se eliminaron los *outliers*, o sea, aquellas observaciones que presentaban valores inusualmente altos.

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

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 2005 y 2015. En Brasil cayó 10% y en Uruguay 3%. En cuanto a los varones, entre 2005 y 2015, la desigualdad 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).

**Gráfico 4. Evolución del Coeficiente de Gini de los ingresos previsionales según nivel educativo. Países y años seleccionados.**





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



Tal como puede observarse en el Gráfico 4, en términos generales, puede decirse que en 1996 la desigualdad era mayor en los adultos con un nivel de formación menor. No obstante, es para destacar la caída en el valor del coeficiente de Gini en este grupo entre el 2005 y el 2015, particularmente en el caso de Argentina, Chile, y México. En 2005 el Gini de los ingresos previsionales entre los adultos mayores con hasta secundaria incompleta en Argentina era de 0,5127, en México era de 0,8825, y en Chile de 0,5554. En el 2015, estos valores eran de 0,2696, 0,5801, y 0,3780 respectivamente. A continuación, en el Cuadro 4, se presentan los resultados por rango de edad.

**Cuadro 4. Coeficiente de Gini de los ingresos previsionales, por rango etario. Mayores de 65 años. Países y años seleccionados.**

<b>Desigualdad por rango etario (Gini)</b>			
<b>Rango</b>	<b>Argentina</b>		
	<b>1996</b>	<b>2005</b>	<b>2015</b>
65-69	0,6588	0,6885	0,3864
70-75	0,5567	0,5483	0,3161
75-80	0,4805	0,4642	0,2671
Más de 80	0,4784	0,4292	0,3007
Total	0,5682	0,5505	0,3287
<b>Rango</b>	<b>Brasil</b>		
	<b>1996</b>	<b>2005</b>	<b>2015</b>
65-69	0,5223	0,4461	0,4465
70-75	0,4475	0,3916	0,3810
75-80	0,3921	0,3725	0,3570
Más de 80	0,3528	0,3476	0,3309
Total	0,4532	0,4002	0,3899
<b>Rango</b>	<b>Chile</b>		
	<b>1996</b>	<b>2006</b>	<b>2015</b>
65-69	0,6425	0,6184	0,4871
70-75	0,5769	0,5172	0,4081
75-80	0,5036	0,4985	0,3905
Más de 80	0,5159	0,4198	0,3806
Total	0,5780	0,5294	0,4255
<b>Rango</b>	<b>México</b>		
	<b>1996</b>	<b>2005</b>	<b>2014</b>
65-69	0,9148	0,8864	0,7164
70-75	0,8923	0,8905	0,6193
75-80	0,8772	0,8612	0,6204
Más de 80	0,9074	0,8916	0,6070
Total	0,9028	0,8858	0,6555
<b>Rango</b>	<b>Uruguay</b>		
	<b>1996</b>	<b>2005</b>	<b>2015</b>
65-69	0,5473	0,5795	0,5483
70-75	0,5007	0,4687	0,4485
75-80	0,4447	0,4155	0,4118
Más de 80	0,3956	0,3912	0,3861
Total	0,4864	0,4703	0,4556

Nota: se eliminaron los *outliers*, o sea, aquellas observaciones que presentaban valores inusualmente altos.

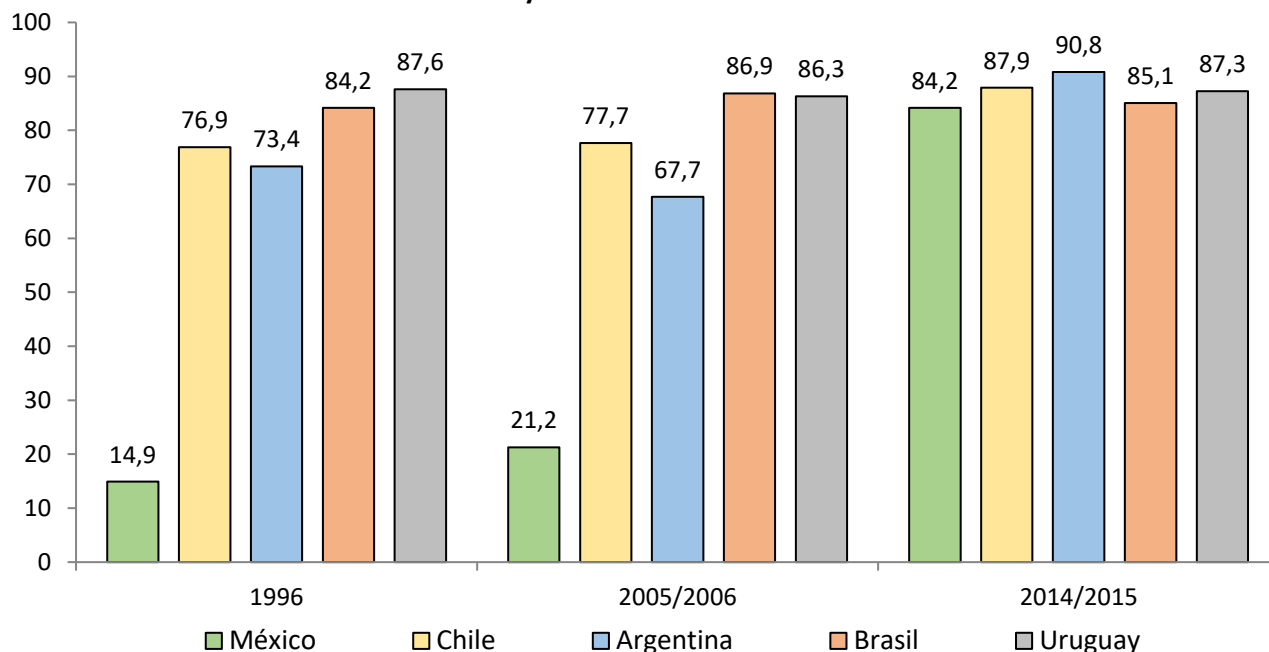
Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestad hogares.

En lo que respecta al rango etario durante los años analizados, en todos los países la mayor desigualdad la encontramos en el rango comprendido entre los 65 y los 69 años. Sin embargo, entre 2005 y 2015 se produjo una importante reducción en el valor del coeficiente de Gini en los cuatro rangos etarios analizados. De todos modos, persiste una apreciable diferencia en la desigualdad de los ingresos previsionales de los adultos cuyas edades están entre los 65 y los 69 años y los mayores de 80 años.

### III.2. Cobertura de los sistemas de pensión

En esta sección nos vamos a referir a la cobertura de los sistemas de pensión en los cinco países analizados. Cuando hablamos de cobertura previsional nos referimos a la proporción de adultos mayores de 65 años que perciben algún tipo de ingreso por jubilación o pensión. Como puede observarse en el Gráfico 5, la cobertura previsional se ha incrementado a lo largo del tiempo. El caso más emblemático quizás sea el de México, país cuya cobertura en 2014 alcanzó el 84,2%, lo que representaba casi 70 puntos porcentuales más que en 1996. En el caso de Argentina, la cobertura en el año 2015 superaba el 90%, lo que significaba unos 23 puntos porcentuales más que en 2005. 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 2005 era del 77,7%. Los factores que explican estos resultados serán desarrollados en la Sección IV. Brasil y Uruguay son países que mostraron buenos niveles de cobertura durante todo el período analizado, con valores superiores al 80%.

**Gráfico 5. Porcentaje de adultos mayores con algún tipo de ingreso previsional. Mayores de 65 años. Países y años seleccionados.**



Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares

#### Resultados por género, nivel educativo, y rango etario

Al igual que sucede cuando analizamos desigualdad, los resultados obtenidos difieren según el género, el nivel educativo de las personas, y el rango de edad. El Cuadro 5 presenta los resultados

por género. En 1996 y 2005, la cobertura en los hombres 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 es levemente superior a la de los hombres.

**Cuadro 5. Cobertura previsional por género. Mayores de 65 años. Países y años seleccionados. En porcentaje.**

Sexo	Argentina		
	1996	2005	2015
Mujer	67,9	63,5	92,4
Hombre	81,7	73,9	88,6
<b>Total</b>	<b>73,4</b>	<b>67,7</b>	<b>90,8</b>
Sexo	Brasil		
	1996	2005	2015
Mujer	80,2	83,8	82,7
Hombre	89,3	91,0	88,2
<b>Total</b>	<b>84,2</b>	<b>86,9</b>	<b>85,1</b>
Sexo	Chile		
	1996	2006	2015
Mujer	71,9	73,4	88,4
Hombre	83,7	83,3	87,2
<b>Total</b>	<b>76,9</b>	<b>77,7</b>	<b>87,9</b>
Sexo	México		
	1996	2005	2014
Mujer	14,1	19,5	83,8
Hombre	15,8	23,3	84,5
<b>Total</b>	<b>14,9</b>	<b>21,2</b>	<b>84,2</b>
Sexo	Uruguay		
	1996	2005	2015
Mujer	87,4	86,5	86,9
Hombre	88,0	86,1	87,8
<b>Total</b>	<b>87,6</b>	<b>86,3</b>	<b>87,3</b>

Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares

El Cuadro 6 muestra los resultados de cobertura por nivel educativo. Como se explicó en la sección anterior, esta variable fue construida de manera tal de hacer posible las comparaciones entre países y para un mismo país en diferentes momentos del tiempo. Según puede observarse los resultados son bastante diferentes según el momento y el país. Por su parte en el Cuadro 7 se muestran los resultados por rango etario. Según puede observarse, el análisis de la cobertura puede hacerse en dos grupos etarios bien definidos: los adultos entre los 65 y 75 años y los mayores de 75. En los primeros la cobertura en promedio se ubica en niveles más bajos que en los rangos de edad más avanzados. Eso sucede para todos los países en cada uno de los años analizados. Como ya se mencionó anteriormente, la cobertura previsional se ha incrementado en los últimos años, tanto que a mediados de la última década alcanzó niveles en promedio superiores al 80% entre los adultos pertenecientes al primer grupo. En lo que respecta a los adultos del segundo grupo, a mediados de

la última década, la cobertura alcanzó niveles cercanos al 100% en Argentina, superiores al 90% en Brasil, Chile, y Uruguay, mientras en México, país en el que la cobertura ha mostrado un crecimiento muy significativo en los últimos años, esta alcanzó el 89,1%.

**Cuadro 6. Cobertura previsional, por nivel educativo. Mayores de 65 años. Países y años seleccionados. En porcentaje.**

<b>Cobertura por nivel educativo (%)</b>			
<b>Nivel</b>	<b>Argentina</b>		
	<b>1996</b>	<b>2005</b>	<b>2015</b>
Hasta secundaria incompleta	72,96	66,16	91,93
Hasta universitaria incompleta	83,61	69,17	89,73
Universitaria completa	77,81	78,72	86,82
Total	73,35	67,72	90,81
<b>Nivel</b>	<b>Brasil</b>		
	<b>1996</b>	<b>2005</b>	<b>2015</b>
Hasta 11 años de estudio	84,31	86,65	84,83
Entre 12 y 14 años de estudio	79,85	87,61	87,13
15 años o más	87,74	92,32	87,68
Total	84,19	86,87	85,07
<b>Nivel</b>	<b>Chile</b>		
	<b>1996</b>	<b>2006</b>	<b>2015</b>
Hasta educación media técnica profesional	76,76	77,92	88,86
Hasta educación universitaria incompleta	77,82	74,32	80,68
Universitaria completa o postgrado	79,88	75,23	79,77
Total	76,89	77,68	87,91
<b>Nivel</b>	<b>México</b>		
	<b>1996</b>	<b>2005</b>	<b>2014</b>
Hasta Preparatoria incompleta	14,24	18,66	84,97
Hasta superior incompleta	30,78	44,56	81,42
Superior completa o postgrado	40,85	45,37	77,17
Total	14,91	21,24	84,19
<b>Nivel</b>	<b>Uruguay</b>		
	<b>1996</b>	<b>2005</b>	<b>2015</b>
Hasta secundaria 2º ciclo incompleta	88,15	86,40	87,82
Hasta universitaria o superior incompleta	73,42	81,74	82,50
Universitaria o superior completa	90,80	92,23	88,04
Total	87,63	86,31	87,28

Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares

**Cuadro 7. Cobertura previsional por rango etario. Mayores de 65 años. Países y años seleccionados. En porcentaje.**

<b>Cobertura por rango etario (%)</b>			
<b>Rango</b>	<b>Argentina</b>		
	<b>1996</b>	<b>2005</b>	<b>2015</b>
65-69	60,23	46,79	82,08
70-75	77,19	67,64	93,12
75-80	83,64	81,25	97,34
Más de 80	82,24	85,59	95,91
Total	73,35	67,72	90,81
<b>Rango</b>	<b>Brasil</b>		
	<b>1996</b>	<b>2005</b>	<b>2015</b>
65-69	76,15	81,53	78,46
70-75	86,12	88,78	85,94
75-80	90,93	90,56	88,83
Más de 80	91,84	90,49	92,09
Total	84,19	86,87	85,07
<b>Rango</b>	<b>Chile</b>		
	<b>1996</b>	<b>2006</b>	<b>2015</b>
65-69	66,11	66,63	79,66
70-75	78,48	78,99	90,99
75-80	85,75	83,76	92,54
Más de 80	87,51	88,08	92,49
Total	76,89	77,68	87,91
<b>Rango</b>	<b>México</b>		
	<b>1996</b>	<b>2005</b>	<b>2014</b>
65-69	14,97	21,74	76,01
70-75	13,95	20,63	87,9
75-80	16,81	23,37	88,55
Más de 80	14,29	19,37	89,54
Total	14,91	21,24	84,19
<b>Rango</b>	<b>Uruguay</b>		
	<b>1996</b>	<b>2005</b>	<b>2015</b>
65-69	78,07	72,19	74,20
70-75	88,19	87,18	88,32
75-80	93,40	92,77	93,33
Más de 80	97,10	95,97	96,25
Total	87,63	86,31	87,28

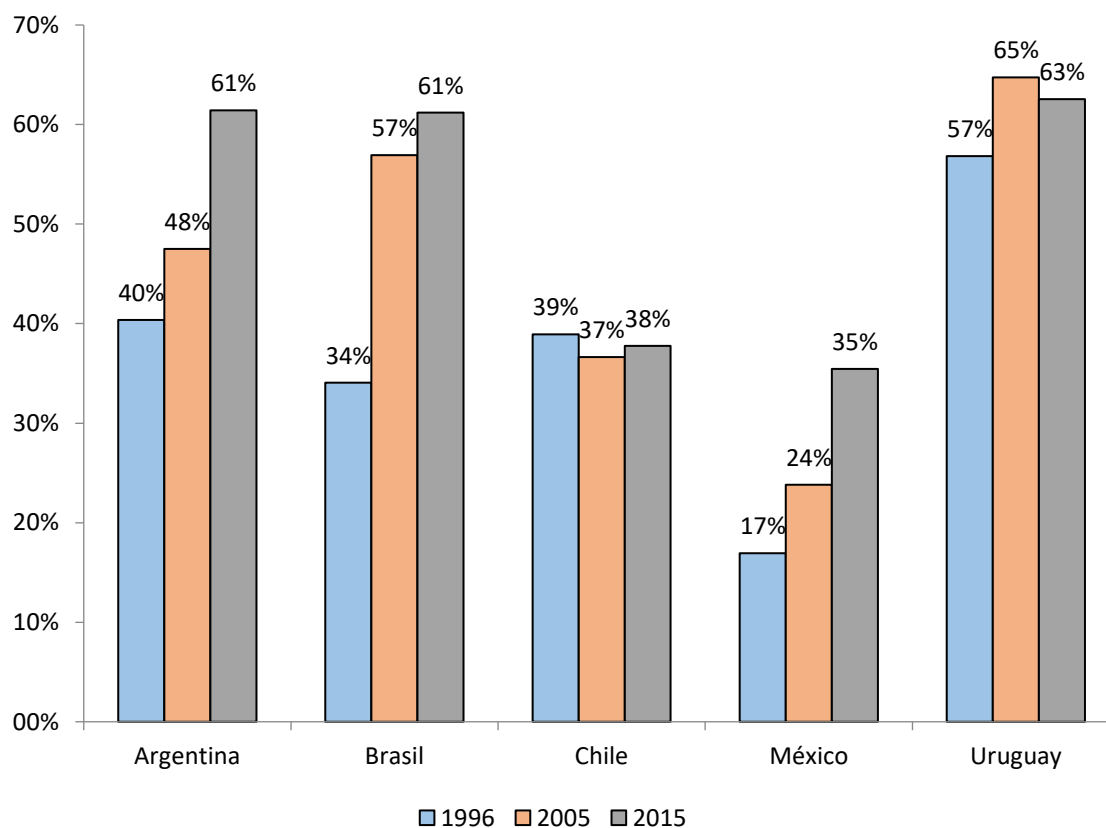
Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares

### III.3. Tasa de sustitución o reemplazo

El último de los aspectos que se analiza en el presente trabajo es la tasa de sustitución o reemplazo (TSS). Se entiende por tasa de sustitución o reemplazo al porcentaje que representa el ingreso previsional que percibe un adulto mayor durante su etapa pasiva respecto del ingreso que percibía cuando estaba en actividad.

En el Gráfico 6 pueden observarse las tasas de sustitución para cada uno de los países seleccionados en distintos momentos del tiempo. Las tasas de reemplazo o sustitución que se van a comparar son el resultado del cociente entre el ingreso previsional medio de las personas mayores de 65 años y el ingreso medio de la ocupación principal de las personas de entre 20 y 64 años de edad.

**Gráfico 6. Tasa de sustitución. Países y años seleccionados.**

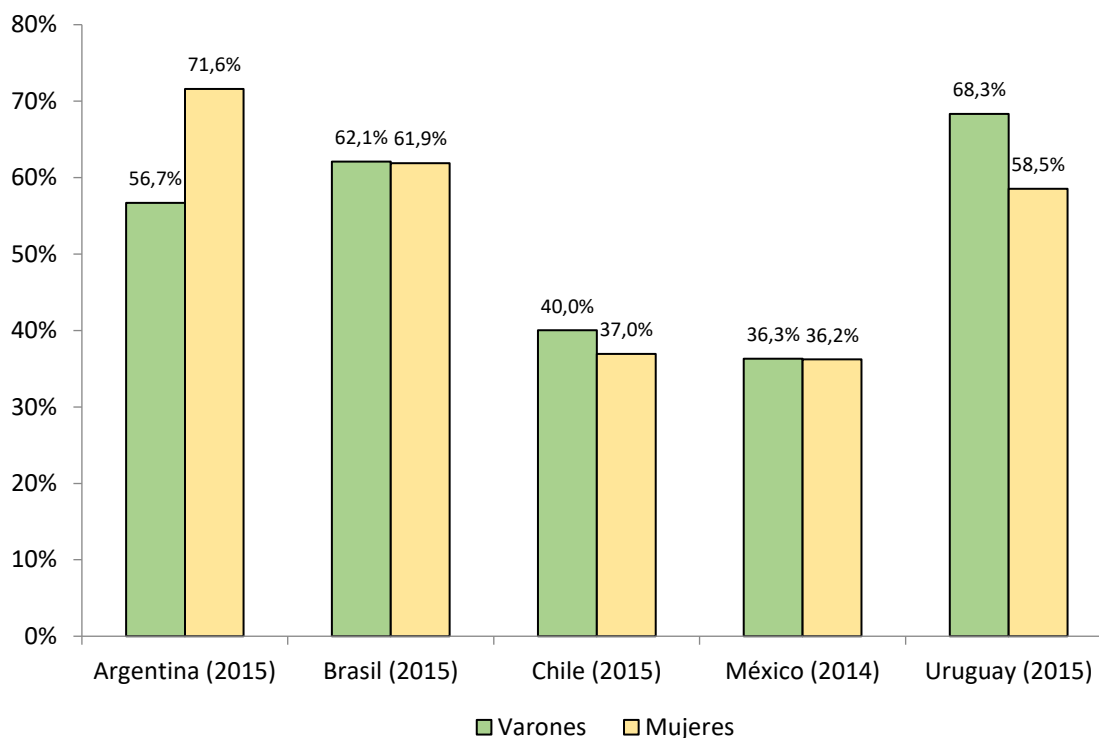


Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares

Pueden advertirse dos grupos de países en los que la tasa de sustitución tuvo comportamientos bien claros. En un primer grupo en los que se pueden incluir a la Argentina, Brasil, y México, en donde la tasa de sustitución ha mostrado una tendencia ascendente a través del tiempo, incluso en niveles muy distintos. Entre 1996 y 2015, en Argentina, la tasa de sustitución aumentó 21 puntos porcentuales (p.p.), en Brasil dicho aumento fue de 27,1 p.p. y, en México fue de 18,5 p.p. en el mismo periodo. Chile y Uruguay completan el segundo grupo de países en los que la tasa de sustitución mostró un comportamiento más o menos estable, con pocas variaciones a lo largo del período bajo análisis. En Chile pasó de 37,0% en 1996 a 37,8% en 2015 (+0,8 p.p.), y en Uruguay pasó de 56,8% a 62,5% en igual período (+5,7 p.p.).

Para finalizar, el Gráfico 7 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 son poco significativas. En el caso de Argentina, la TS de las mujeres es casi 15 p.p. más elevada que la de los hombres, y en el caso de Uruguay la TS de los varones es casi 10 p.p. más alta que la de las mujeres.

**Gráfico 7. TSS por género. Países y años seleccionados.**



Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares

#### IV. Factores explicativos

En esta sección se analizan los cambios en la tasa de cobertura previsional, la distribución del ingreso y tasa de sustitución de los adultos mayores en los países seleccionados en diferentes periodos, tanto por género como por nivel educativo. Cabe mencionar que existen múltiples factores explicativos que condicionan la performance de los indicadores; como las políticas de protección social desde el nacimiento hasta el ingreso al mercado laboral (transferencia de ingresos, asistencia social, salud y educación), la estructura y desenvolvimiento del mercado de trabajo a lo largo del tiempo, el envejecimiento poblacional y el diseño de los sistemas de pensiones. Es en este último aspecto en el que se centra el análisis, dado que los resultados de los indicadores en las diferentes etapas estudiadas reflejan los resultados que las reformas paramétricas y estructurales tuvieron sobre el diseño de los sistemas de pensiones.

De acuerdo a lo descrito en la Sección II, se desprende que en los países seleccionados (Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay) los modelos de pensiones presentan características propias, y han

sufrido cambios paramétricos y estructurales a lo largo del tiempo; pasando de la implantación de regímenes de capitalización individual administrados por el sector privado, a la introducción de mecanismos de solidaridad a través de sistemas de pensiones no contributivas. Como se verá, las reformas estructurales de los años '90, centrados en la capacidad de ahorro individual no generaron los resultados deseados en cuanto a cobertura, distribución del ingreso y suficiencia de las prestaciones.

Hacia 1996 Chile llevaba 15 años desde la sustitución total del sistema de reparto por un sistema de capitalización individual administrado por el sector privado. Argentina, en 1994, pasó de un sistema de reparto a implementar un modelo mixto en el que se podía optar por contribuir al régimen de capitalización individual privada o permanecer en el sistema de reparto. Mientras que en Uruguay se hacía obligatorio, tras la aprobación de la Ley 16.730 de mayo de 1995, el régimen de capitalización para ciertos grupos, pero sin abandonar el sistema de reparto para los trabajadores de menores ingresos. En 1997 México reformó su sistema de pensiones siguiendo el modelo adoptado por Chile. Brasil, en cambio, nunca adhirió a un sistema de capitalización individual obligatorio, ya que se consideraba inviable su aplicación principalmente debido a las restricciones fiscales y al enorme costo de transición; no obstante, se presentaron varios proyectos para su implementación.

Argentina y Chile, con niveles de cobertura previsional de los mayores de 65 años del 73,4% y 76,7% respectivamente, presentaban una brecha de cobertura por sexo (menor cobertura para las mujeres) más amplia que la observada en los demás países seleccionados (13,7 p.p. y 11,7 p.p. respectivamente). México presentaba los peores indicadores de cobertura, tasa de sustitución y distribución del ingreso que el resto de los países. Brasil y Uruguay, por el contrario, mostraban tasas de cobertura para ambos sexos por encima de lo observado en los países seleccionados superando el 80% en ambos casos, con impactos positivos en la distribución del ingreso tanto para los varones como para las mujeres en relación a lo observado en los demás países.

Con respecto a la distribución del ingreso y cobertura por nivel educativo, se entiende que, a mayor nivel de educación, mayor nivel socioeconómico (mejores condiciones de acceso al mercado de trabajo formal); y por lo tanto aumenta la probabilidad de cotizar al sistema de seguridad social y el acceso a una pensión contributiva. Así, la cobertura de los adultos mayores por nivel educativo alcanzado, se encuentra que en los sectores con menor nivel de instrucción estaban más castigados en Argentina, México y Chile.

Los modelos de financiamiento de los sistemas previsionales de los países seleccionados tenían en común que se basaban en un esquema contributivo amparado bajo la lógica del mercado de trabajo asalariado formal. 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, como sostiene Arenas de Mesa (2019) "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". Estas características estructurales del mercado laboral



comenzaron a reflejarse en el deterioro de las tasas de sustitución y cobertura previsional de los adultos mayores, así como en la distribución del ingreso con marcadas diferencias de acuerdo al sexo y el nivel educativo alcanzado. Es por ello que la introducción de programas de pensiones no contributivos ha resultado de suma importancia en la región. Éstos han logrado mejorar no sólo la cobertura de los adultos mayores, sino también las tasas de sustitución y la distribución del ingreso especialmente entre las mujeres y los grupos poblacionales más vulnerables.

Hacia 2005/2006 se observa un deterioro en los niveles de cobertura, principalmente en Argentina, en consonancia con el deterioro del mercado de trabajo en la década previa, que impactaba de lleno en el sistema de pensiones. En México, la cobertura permaneció en niveles muy bajos.

En Argentina, en 2005, comienzan a implementarse una serie de moratorias previsionales o plan de inclusión previsional, que tuvo importantes efectos en la cobertura del sistema de pensiones. La moratoria consistía en 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 jubilación mediante la cancelación en cuotas de su deuda previsional. El resultado de la medida fue muy importante dado que la cobertura pasó de 68% a 91% entre 2005 y 2015; el mayor impacto se observó entre las mujeres (+29 p.p.) y entre los adultos mayores de 65 a 69 años (+35 p.p.). Asimismo, mejoró notablemente la cobertura de los sectores con menor nivel de instrucción y la distribución del ingreso entre ellos; todos estos grupos pertenecientes a los sectores más perjudicados por la performance del mercado de trabajo de la década del '90. Durante la década de 1990, la jubilación mínima estuvo congelada en \$150, a partir de 2003 se otorgaron 14 aumentos por decreto, hasta que en 2008 se sancionó la Ley 26.417 de Movilidad Jubilatoria, que establecía dos aumentos por año (en marzo y septiembre). Esta medida impactó positivamente sobre la tasa de sustitución y la distribución del ingreso, principalmente entre los grupos antes mencionados. Asimismo, en octubre de 2008 se optó por abandonar el régimen de capitalización individual y la re-estatización del sistema jubilaciones mediante la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) a través de la Ley 26.425 dado que el sistema de capitalización solo había contribuido a mermar los ingresos del sistema de reparto mientras este último se quedó con el stock de gastos de las prestaciones otorgadas e incluso, a los pocos beneficiarios que fue otorgando la capitalización, les garantizaba el acceso a un haber mínimo solventando con sus recursos la diferencia.

En Chile, en el año 2006, tras 25 años de la reforma, “surgió un consenso en torno a 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 e incluyó mecanismos de solidaridad no contributivos con el objetivo principal de ampliar la cobertura de los adultos mayores. Tal como se explicó en la Sección II, el SPS de Chile tiene distintas prestaciones, un esquema de pensiones no contributivo (PBS) y el APS destinado a las personas con pensiones contributivas del sistema de reparto y de capitalización individual pertenecientes al 60% de los hogares de menores ingresos. El impacto de la reforma se observa tanto en el incremento de la cobertura en 2015 respecto de 2006 de más de 10 p.p., con mayor relevancia entre las mujeres (15 p.p.) y la población con menor nivel de instrucción (10,9 p.p.). Asimismo, se observa una importante caída en la desigualdad y una leve mejora de en la tasa de sustitución. No obstante, este indicador se encontraba en 2015 muy por debajo de lo observado en el resto de los países seleccionados, excepto México (35,4%). Cabe mencionar que la dimensión de género fue uno de los

ejes a los que se le prestó especial importancia en la reforma. Se incluyó un beneficio especial para todas las mujeres que hayan tenido hijos (bono por hijo nacido), y la restitución de las sobretasas pagadas por las mujeres por la utilización de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo en el cálculo de las pensiones del sistema de capitalización individual. También comenzó a aplicarse una única tasa de cotización para ambos sexos, se incluyó como beneficiario de pensión de sobrevivencia generada por la mujer a su cónyuge hombre (antes solo en caso de invalidez) y para los trabajadores independientes se igualaron la situación de derechos y obligaciones de cotización respecto de los trabajadores dependientes. De tal modo, en 2015 se observa una importante mejora en la distribución del ingreso para ambos sexos, especialmente entre las mujeres; y en la tasa de sustitución debido el APS.

Por su parte, Uruguay tiene un sistema de pensiones caracterizado por un modelo donde el esquema de reparto es complementado por la capitalización individual, presentaba altos niveles de cobertura en los periodos analizados y no ha sufrido modificaciones sustanciales tras la reforma de 1995. Entre los periodos analizados de 1996 y 2005 hubo una leve disminución de la cobertura previsional (no se observa una diferencia significativa entre sexos). El grupo más perjudicado por la caída en la cobertura resultó ser el de menor nivel de instrucción y los adultos mayores de 65 a 69 años. En 2008, se sancionó la Ley 18.395 de Flexibilización, la cual redujo las exigencias en las condiciones de acceso a las jubilaciones (el tiempo mínimo de contribución se redujo de 35 a 30 años y la jubilación por edad avanzada se redujo a 65 años con 25 años de servicios, o a 70 años con 15 años de servicio); y contribuyó a la inclusión de más mujeres mediante la reducción de un año de contribuciones por hijo biológico o adoptivo. Asimismo, se aumentó significativamente el monto de las prestaciones mínimas. Por otra parte, a partir de enero de 2008, el subsidio de asistencia a la vejez se extendió a aquellas personas mayores de 64 y menores de 70 años, por lo que la cobertura del grupo de 65 a 69 años se incrementó hacia 2015. Las nuevas reglas de acceso a una pensión también produjeron un impacto positivo en la distribución del ingreso entre 2005 y 2015.

En Brasil la seguridad social tiene rango constitucional, por lo que cualquier reforma del sistema de pensiones implica cambios a la Constitución, y para su aprobación se requiere un quórum especial, lo cual implica alcanzar consenso social y político. Se han realizado tres enmiendas constitucionales (1998, 2003 y 2005) para modificar el sistema de pensiones tendientes a mejorar la situación fiscal del sistema. La Enmienda Constitucional 20/1998 modificó tanto al Régimen General de Previsión Social (RGPS) como a los Regímenes Propios de Previsión Social (RPPS). "El cambio general más importante fue la mayor vinculación entre contribuciones y beneficios; se impuso en el Artículo 201 de la Constitución el principio del "equilibrio financiero y actuarial" como base de la organización de la previsión social y se redefinió el criterio para el cálculo de las jubilaciones, sustituyendo la expresión original "años de servicios" por la de "años de contribución" (mismo Artículo 201, inciso I); adicionalmente, se impulsó la creación de un nuevo "pilar" de la previsión social: el esquema privado voluntario, complementario al régimen general, o régimen de previsión privado (artículo 202)". En el RPPS, entre otros cambios, para los nuevos servidores públicos se definió una nueva edad de retiro de 60 años para hombres y 55 para mujeres. En 1999, la Ley 9.876 incorporó el llamado factor previsional para calcular las jubilaciones, tomando en consideración la edad de retiro y la expectativa de vida del trabajador retirado (incentivos para retrasar la edad de retiro), que otorgaba un periodo de transición hasta 2004 para la aplicación total del mismo. La Enmienda 41/2003 introdujo cambios menores al RGPS y se concentró en los RPPS, endureciendo los requisitos

para acceder a un beneficio a través de este régimen. La Enmienda 47/2005 profundizó algunos detalles de la reforma previa al RPPS. Entre 1996 y 2005, Brasil había mejorado la cobertura y la distribución del ingreso entre los adultos mayores. El coeficiente de Gini de los ingresos previsionales disminuyó de 0,4532 a 0,4002. Cabe mencionar que la Constitución de 1988 preveía una pensión no contributiva (BPC) para los adultos mayores. En 1993 se promulgó la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS) 8.742 para reglamentar el artículo 203 de la CN. Recién en diciembre de 1995, mediante el Decreto 1744 se reglamentó la concesión del BPC, que comenzó a otorgarse en enero de 1996. Desde entonces, la cantidad de beneficiarios del BPC aumentó de poco más de 300 mil a casi 4,1 millones en diciembre de 2014. A partir de 2003 el marco legal continuó modificándose a fin de establecer una red de protección y promoción social. Entre los objetivos de esta Ley se encontraba garantizar un salario mínimo mensual para las personas con discapacidad y personas de edad avanzada que demostrasen que no tenían los medios para lograr su propio mantenimiento. En 2003 se redujo la edad de acceso a un beneficio no contributivo (BPC) de 70 a 65 años. El BPC es constitutivo de la Política Nacional de Asistencia Social de 2004 (PNAS) e integrado con otras políticas sectoriales con el objetivo combatir la pobreza, garantizar la protección social, proporcionar condiciones para enfrentar contingencias sociales y universalizar los derechos sociales. Esto explica en parte que se mantuvieran altas tasas de cobertura a lo largo de 3 décadas. Hacia 2015 se observa que, respecto de 2005, el factor previsional impactó en el retraso en la edad de retiro de los adultos mayores de 65 a 69 años. De acuerdo a Lima y otros (2012), el factor previsional elevó la edad de retiro por tiempo de contribución, pero al mismo tiempo redujo los beneficios. Otros estudios (IPEA, 2016) indican que no hubo un aumento significativo de la edad media de jubilados por tiempo de contribución, pero el factor previsional sí ocasionó una disminución del ritmo de crecimiento del gasto del RGPS. En 2015 se sancionó la Ley 13.183 que acabó con la obligatoriedad del factor previsional en el RGPS para aquellos trabajadores cuya suma entre el tiempo de contribución y la edad de retiro alcanzara 95 para los hombres y 85 para las mujeres (jubilación por puntos), lo que aumentaría progresivamente hasta 100/90 (hombres/mujeres), hacia finales de 2026. Sin embargo, tras la Reforma promulgada en noviembre de 2019, se modificaron las reglas de acceso a una jubilación, con el incremento de edades mínimas 62 años para las mujeres y 65 años para los hombres, y un mínimo de 15 y 20 años de contribuciones respectivamente. Dado que todavía hay un período previsto para la adaptación de los cambios, la jubilación por tiempo de contribución con el factor previsional puede otorgarse en casos específicos.

México es el país en donde mejor se observa el quiebre entre periodos en materia de cobertura de los adultos mayores y distribución del ingreso, producto del programa público de pensiones no contributivo creado en 2007 para los mayores de 70 años (Programa 70 y más). En 2013 la edad mínima requerida de dicho programa se redujo a 65 años de edad. De esta manera se amplió notablemente la cobertura entre 2005 y 2015 en casi 63 p.p. El *Programa 70 y más* era un programa focalizado en 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 para acceder a un beneficio, lo que implicó que se ampliara considerablemente la cobertura de los mayores de 65 años. Esto trajo también mejoras importantes sobre la distribución del ingreso.

#### **IV. 1 El enfoque de género**

Las desigualdades de los sistemas de pensiones contributivos están directamente relacionadas con el diseño de los mismos, puesto que replican las desigualdades del mercado de trabajo. Así, una amplia proporción de adultos mayores sin cobertura previsional o que perciben montos bajos de pensiones corresponde a mujeres.

En tal 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. También se trabajó sobre la regulación del trabajo doméstico, altamente feminizado, incorporándolo a la seguridad social; y el 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 las reiteradas moratorias previsionales tuvieron una elevada participación de las mujeres (más del 70% de los beneficios), lo cual contribuyó, en parte, a 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.

De acuerdo a Arenas de Mesa (2019), en las reformas de los últimos años en la región de América Latina se observa, como denominador común, el desarrollo de mecanismos solidarios (contributivos y no contributivos). Afirma que “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”.

En todos los países analizados, en las últimas dos décadas, se han observado avances muy significativos en la creación y extensión de programas no contributivos, siendo este uno de los principales factores explicativos en la ampliación de la cobertura previsional de los adultos mayores, especialmente entre las mujeres, los grupos con menor nivel de instrucción y los adultos mayores de menor edad; lo que se encuentra positivamente asociado a la mejora sobre la distribución del ingreso.

Así entre 2005/2006 y 2014/2015 la cobertura se incrementó en promedio en más de 13 p.p. en los países seleccionados, abarcando a 29,6 millones de adultos mayores. Adicionalmente, se asocia la implementación de programas no contributivos o de características semicontributivas con la mejora en la distribución del ingreso.

#### **IV. 2. Las reformas previsionales post 2015**

La dinámica demográfica paulatinamente va generando presión sobre la sustentabilidad del sistema. Asimismo, las demandas sociales en cuanto a mejorar la suficiencia de las prestaciones y la cobertura previsional, se van incrementando. A partir de 2015 comenzó en la región una serie de implementación de reformas en los sistemas previsionales que, si bien en muchos casos aún ha

transcurrido poco tiempo para evaluarlas, en otras ocasiones ya pueden sacarse algunas conclusiones como ocurrió contundentemente en las reformas implementadas en la Argentina.

En Argentina, en junio de 2016, el Congreso Nacional aprobó la Ley 27.260 de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados. La misma consistía en el reajuste de haberes y pago de retroactivos a beneficiarios del SIPA que hayan iniciado juicio (hayan obtenido sentencia firme o no) o que estén en condiciones de iniciarlo. Dado que esto coincidía con los beneficiarios de mayores ingresos, esta medida fue claramente en detrimento de la progresividad del sistema. Además, implica erogaciones por aproximadamente 0,4% del PIB al año a solventarse con los ingresos de un sinceramiento fiscal (blanqueo de capitales) que solo alcanzaron para financiar el programa hasta fines de 2020. Luego deberían usarse las rentas del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) lo que podría generar serios perjuicios a las reservas del sistema previsional. Asimismo, en la misma ley, se instauró la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), una prestación no contributiva, de carácter vitalicio, que otorga ANSES a las personas mayores de 65 años que no cuentan con otro beneficio. Su monto equivale al 80% de una jubilación mínima. Esta medida buscó mantener elevada la cobertura previsional dado que un elevado porcentaje de la población en edad de jubilarse no podría reunir los 30 años de aportes y la moratoria vigente no permitía regularizar esta situación en la totalidad de los casos. Sin embargo, consideramos que hubiese sido más oportuno extender los plazos de las moratorias vigentes, permitiendo que los adultos mayores regularicen en cuotas los años de aportes faltantes y se jubilen, al menos, con un haber mínimo. Por otra parte, a través del Decreto 807/2016 se cambió la fórmula para el cálculo del índice de actualización de las remuneraciones para calcular el haber inicial que pasó de hacerse a través del mismo índice de movilidad que se utiliza para actualizar las pasividades por el índice de salarios de los trabajadores formales (RIPTE). Por último, a fines de 2017, se sancionó la Ley 27.426 que reformó la fórmula de movilidad jubilatoria (actualmente suspendida) pasando de ser un índice que contemplaba la evolución de los salarios (formales e informales), la recaudación de la seguridad social y los beneficios del sistema a una que compuesta por 70% del Índice de Precios y 30% del RIPTE. Los resultados al respecto son contundentes: el haber mínimo perdió, en términos reales, un 14,5% entre diciembre de 2017 y diciembre de 2019, y 19,5% entre septiembre de 2017 (última aplicación de la movilidad anterior) y diciembre de 2019; en los mismos períodos, el haber medio perdió, a pesar de la mencionada Reparación Histórica, perdió 12,6% y 16,5%, respectivamente. Es por lo mencionado que, de acuerdo a lo que establece la Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva, a fines de diciembre de 2019 se suspendió la insustentable fórmula de movilidad, estableciéndose aumentos trimestrales por decreto (originalmente por seis meses, pero prorrogados hasta fin de año en el marco de la pandemia), mientras se discute en el Congreso Nacional una nueva fórmula para actualizar los haberes previsionales. Al momento de escribir este documento de trabajo, en los primeros nueve meses del año, mediante los tres aumentos por decreto de marzo (suma fija \$1.500 más 2,3%), de junio (6,12%) y de septiembre (7,5%), el haber mínimo en términos reales recuperó alrededor de 6 puntos porcentuales (p.p.) y el haber medio alrededor de 5 p.p.

En Uruguay, en febrero de 2014 entró en vigencia la Ley 19.162, que permitió a todas las personas de 40 años de edad o más al 1 de abril de 1996, que hubiesen optado de forma voluntaria por participar del régimen mixto, la posibilidad de revocar su opción por el ahorro individual y optar por el sistema de reparto administrado por el BPS. Asimismo, están alcanzados por esta norma quienes

perciben salarios del primer tramo, y que hayan optado voluntariamente por dirigir el 50% de sus aportes a las AFAP. En diciembre de 2017 se promulgó la Ley 19.590 que permite renunciar al sistema mixto mediante la desafiliación de las AFAP. La Ley permitía optar por desafiliarse o renunciar al Régimen Mixto a quienes tuvieran 50 o más años de edad al 01/04/2016, o que hayan sido afiliados obligatoriamente al Régimen Mixto y sus ingresos hayan superado en alguna oportunidad el nivel 1 entre el 01/04/1996 y el 31/03/2018.

También será objeto de estudio en los próximos años la reforma implementada en 2019 en Brasil, a través de la cual se incrementaron los requisitos en edad, tiempo de contribución y base de cálculo de la pensión.

Actualmente, también en Chile se encuentra en discusión una nueva reforma de pensiones, que crearía un fondo de ahorro solidario financiado por el empleador y administrados por una entidad pública. Se propone la creación del programa de ahorro colectivo solidario con el propósito de mejorar la tasa de sustitución de las pensiones<sup>6</sup>.

Finalmente, en México, en 2019 se incrementó levemente el requisito edad de 65 a 68 años para acceder a la Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores, excepto para los adultos mayores de 65 años que viven en los municipios integrantes de pueblos indígenas.

## **V. Conclusiones principales**

A lo largo del documento se han ido analizando los distintos cambios ocurridos en los sistemas previsionales de cinco países latinoamericanos seleccionados, así como las consecuencias que estos ocasionaron en materia de distribución, cobertura y sustitución del salario. Los tres componentes, junto con la sustentabilidad, tema que será analizado en investigaciones futuras, hacen al virtuosismo de un sistema previsional. Al respecto, se observa que, luego de reiterados intentos de establecer un sistema de capitalización individual, todos los países bajo estudio tuvieron que, o bien estatizar el sistema privado y transformarlo en uno público de reparto, tal como fue el caso de la Argentina, o bien introducir importantes reformas generando un componente público que, aún con sus enormes matices, brinda protección social a un amplio porcentaje de la población adulta mayor que de otra forma no hubiese podido acceder a ingresos quedando en situación de desprotección. Esto se debe, principalmente, a las elevadísimas tasas de informalidad laboral que golpean a prácticamente toda la región y que hacen realmente muy difícil alcanzar la edad jubilatoria con los años de aportes requeridos. Tal como señala Arenas de Mesa (2019) “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 los adultos mayores. Por ejemplo, no solo se observa en los últimos veinte años una disminución de la desigualdad de la distribución de ingresos entre la población en edad de jubilarse en todos los países analizados, la cual, en algunos casos como Argentina, Chile y México fue muy significativa, sino que incluso en tres de los países bajo estudio (Argentina, Brasil y Chile) se observa una menor dispersión en los ingresos

---

<sup>6</sup> <https://www.gob.cl/reformapensiones/nuevosistemadepensiones/>

de los adultos mayores que en la del resto de la población, comprobándose así que los sistemas previsionales contribuyen al menos a disminuir las inequidades acontecidas en el mercado laboral. Al desagregar las mejoras en la distribución de los ingresos entre los adultos mayores por género y por nivel educativo, se observa que las mejoras más profundas se dieron entre las mujeres, compensándose así, al menos parcialmente, las inequidades producidas en el mercado de trabajo por trayectorias laborales más inestables y mayor informalidad, ocasionadas por la desigualdad en la distribución de las tareas del hogar y de cuidado, mayormente no remuneradas, que suelen recaer principalmente sobre las mujeres. También se observa una fuerte reducción de la desigualdad entre los adultos mayores de menor nivel educativo (incluso en Chile se produjo una ampliación de la desigualdad entre los adultos mayores de nivel educativo más elevado) con excepción de Uruguay donde estas mejoras fueron más homogéneas.

Adicionalmente se advierte, al analizar los resultados de las encuestas de hogares, que las mencionadas alternativas previsionales propuestas por parte del Estado fueron de vital importancia o bien para elevar la cobertura (principalmente, en México y Argentina y en menor medida en Chile) o bien para mantenerla en valores elevados (Brasil y Uruguay). De acuerdo a la última información relevada para este documento, todos los países analizados presentaban tasas por encima del 80% (incluso Argentina por encima del 90%). Tal como aconteció en las mejoras en la distribución del ingreso de los adultos mayores, los avances en la cobertura se concentraron mayormente (en especial en Argentina y Chile) entre las mujeres. También se observa que la tasa de cobertura es creciente con la edad. Por ejemplo, la Argentina presenta tasas cercanas al 100% para los mayores de 75 años.

La tasa de sustitución de la región también mejoró en las últimas dos décadas en los países analizados (con excepción de Chile) y se eliminaron considerablemente las brechas de género, prácticamente desapareciendo las diferencias de tasas de sustitución entre mujeres y hombres.

Resulta de suma importancia que los sistemas previsionales analizados continúen con el proceso de redistribución iniciado en las últimas décadas y que, en algunos casos, como el argentino, comenzaron a revertirse en los últimos años. También resulta menester mantener los elevados niveles de cobertura alcanzados a través de beneficios no contributivos o semi-contributivos, lo cual, en el contexto de envejecimiento demográfico que se avecina en la región y que algunos países, como Uruguay, ya están atravesando, implicará un enorme esfuerzo para encontrar los espacios fiscales adecuados para su financiamiento. Para finalizar, merece la pena mencionar que ciertos retrocesos que ocurrieron (Argentina) y/o intentaron perpetrarse (Brasil) en los últimos tres o cuatro años, deberían ser revisados y, en la medida de lo posible, revertidos en el mediano plazo para retomar el camino de inclusión y extensión de derechos de los adultos mayores que nunca debió interrumpirse en la región.

### **Referencias bibliográficas:**

ANSES (2011): “Marco Conceptual del Sistema de Estadísticas e Indicadores del Sistema Integrado Previsional Argentino: segunda edición”. Dirección de Estudios de la Seguridad Social, Dirección General de Planeamiento, Administración Nacional de la Seguridad Social.

ANSES (2019): “Boletín DESS 2019: caracterización de beneficios liquidados en diciembre 2018, altas y bajas anuales 2016-18”. Dirección de Estudios de la Seguridad Social, Dirección General de Planeamiento, Administración Nacional de la Seguridad Social.

Arenas de Mesa, A. (2019): “Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad de América Latina”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.

Bertranou, F.; Grushka, C. y Rofman, R. (2001): “La Política Previsional en Argentina a comienzos del siglo XXI”. Presentado en las VI Jornadas Argentinas de Estudios de Población (AEPA), Neuquén.

Bramajo, O. y Grushka, C. (2017): “Determinantes socioeconómicos de la mortalidad en adultos mayores en la era de la expansión previsional”. Presentado en las XIV Jornadas Argentinas de Estudios de Población – I Congreso Internacional de Población del Cono Sur, Santa Fe, Argentina, 20-22 de septiembre de 2017.

Calabria, A. y Gaiada, J. (2019): “Análisis del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) a diez años de su creación: cobertura, distribución y tasa de sustitución” Presentado en la LIV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP), Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur.

Caetano, M., Rangel, L., Silva Pereira, E., Ansiliero, G., Paiva, L., Costanzi, R. (2016): “O Fim do Fator Previdenciário e a Introdução da Idade Mínima: Questões para a Previdência Social no Brasil”. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Texto para Discussão 2230.

Comelatto, P. (2014): “Cuentas nacionales de transferencias en Argentina”, Capítulo 3 en Gragnolati, M. et al., ed. (2014): Los años no vienen solos. Oportunidades y desafíos económicos de la transición demográfica en Argentina, Banco Mundial, Buenos Aires.

Gasparini, L. (2019): “La desigualdad en su Laberinto: Hechos y perspectivas sobre desigualdad de ingresos en América Latina”, trabajo realizado en el marco del seminario *Globalization and inequality: prospects for the future* organizado por la Fundación Techint.

Grushka, C. (2019): “The within system redistribution of contributory pensions systems: a conceptual framework and empirical method of estimation”. Commitment to Equity (CEQ), Working Paper 91.

Grushka, C., Gaiada, J. y Calabria, A. (2016): “Sistema(s) previsionales(es) en la Argentina y cobertura: análisis de las diversas fuentes de datos y de los diferenciales por edad, sexo y jurisdicción”. Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Lima, D., Wilbert, M., Pereira, J. y Paulo, E. (2012): “O impacto do fator previdenciário nos grandes números da previdência social”. Revista Contabilidade & Finanças, 23(59), 128-141.

Marmot, M. (2005): “Social determinants of health inequalities” en The Lancet N° 365: 1099-1104.

Rofman, R. y Carranza, E. (2005): “La cobertura de la seguridad social en América Latina”, Banco Mundial (BM).



Uthoff, A. (2011): "Reformas al sistema de pensiones chileno". Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas.

**Anexo 1**

**Cuadro A.1. Principales características de los regímenes contributivos y no contributivo (Régimen general) – Argentina**

Argentina										
Sistema/ Programa	Característica	Financiamiento			Edad mínima legal de retiro	Tiempo mínimo de contribuciones	Retiro anticipado	Monto del beneficio		Indexación*
		Trabajador	Empleador	Estado				Mínimo	Máximo	
PUAM	Programa no contributivo focalizado	n/a	n/a	Sí	> 65 años	No	No	80% del haber mínimo (\$14.503)	n/a	Combinación entre IPC y RIPTE (trimestral)
Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)	Moratorias** (Programa con características semicontributivas)	Moratoria en cuotas según lo adeudado	n/a	Sí	Hombres: > 65 años Mujeres: > 60 años	30 años	No	\$18.129 (menos cuota de moratoria durante 5 años)	\$121.990 (menos cuota moratoria durante 5 años)	
	Régimen General	11% sobre la remuneración bruta	Al SIPA: 12,35% (Grandes empresas) y 10,77% (PYMES) sobre el salario bruto a partir de un mínimo no imponible	Sí	Hombres: > 65 años Mujeres: > 60 años	30 años	No	\$ 18.129	\$ 121.990	

\* Suspendida por Ley 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública

\*\* Moratorias Leyes Nº 24476, Nº 25.994 y Dtos. 164/04 1454/05 y Ley Nº 26.970

Fuente: Elaboración propia con datos de ANSES y AFIP

**Cuadro A.2. Principales características de los regímenes contributivos y no contributivo (Régimen general) – Brasil**

Brasil										
Sistema/ Programa	Característica	Financiamiento			Edad mínima legal de retiro	Tiempo mínimo de contribuciones	Retiro anticipado	Monto del beneficio		Indexación
		Trabajador	Empleador	Estado				Mínimo	Máximo	
Beneficio de Prestação Continuada (BPC)	Programa no contributivo focalizada	n/a	n/a		> 65 años	No			n/a	SMVM (anual)
Régimen General de Previsión Social (RGPS)*	Contributiva Estatal de Reparto (RGPS)	Entre 7,5% y 14% progresivo según el nivel de ingresos	20% sobre el salario bruto	Sí	Hombres: > 65 años (>60 Rural) Mujeres: > 62 años (>55 Rural)	Hombres: > 20 años Mujeres: > 15 años Rural: 15 años	No	R\$ 1.045	Hombres: 100% del salario medio (con 40 años de contribución) Mujeres: 100% del salario medio (con 35 años de contribución) o el techo establecido por el INSS	INPC (anual)
Plan de Pensiones Complementarias (RPC)	Privada capitalización voluntaria, individual o colectiva, entidades abiertas o cerradas	Sí	Según entidad	No	Características propias			Por cálculos actuariales		n/a

\*Para el RGPS se consideran los nuevos requisitos de la reforma PEC 6/2019. Para los trabajadores con contribuciones previas existen reglas de transición con menores requisitos de edad y tiempo de contribución

Fuente: Elaboración propia con datos de organismos gubernamentales.

**Cuadro A.3. Principales características de los regímenes contributivos y no contributivo (Régimen general) – Chile**

Chile										
Sistema/ Programa	Característica	Financiamiento			Edad mínima legal de retiro	Tiempo mínimo de contribuciones	Retiro anticipado	Monto del beneficio		Indexación
		Trabajador	Empleador	Estado				Mínimo	Máximo	
Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) Ley 20.255	Programa no contributivo focalizado: Pensión Básica Solidaria (PBS)	n/a	n/a		> 65 años	No	No	*De de 65 a 74 años: \$137.751 De de 75 a 79 años: \$143.261 Mayores de 80 años: \$165.302	n/a	IPC (anual)
	Programa no contributivo focalizado: Aporte Previsional Solidario (APS)	n/a	n/a	Sí	> 65 años	n/a	No	Se cubre la diferencia hasta alcanzar la PMAS	Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) Varía según la edad	
Sistema de capitalización individual (AFP)	Régimen de capitalización individual	10% de la remuneración y renta imponible + comisión + cotizaciones voluntarias	1,41%		Hombres: > 65 años Mujeres: > 60 años	n/a	Sí bajo ciertas condiciones de financiamiento	Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS)	Según cálculos actuariales	Según cálculos actuariales

\*Desde diciembre de 2019

Fuente: Elaboración propia con datos de organismos gubernamentales.

**Cuadro A.4. Principales características de los regímenes contributivos y no contributivo (Régimen general) – México**

México										
Sistema/ Programa	Característica	Financiamiento			Edad mínima legal de retiro	Tiempo mínimo de contribuciones	Retiro anticipado	Monto del beneficio		Indexación
		Trabajador	Empleador	Estado				Mínimo	Máximo	
Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	Programa no contributivo focalizado	No	No	Sí	> a 68 años y para los que viven en los municipios integrantes de pueblos indígenas + de 65 años	n/a	n/a	\$2.250 (USD 120) cada 2 meses	n/a	Decisión gubernamental
Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS)	Régimen Público de Reparto para el sector privado (opcional sólo para quienes cotizaron antes de la reforma de 1995)				> 60 años	500 semanas de cotización	n/a	El equivalente a 1 salario mínimo general para el Distrito Federal	10 salarios mínimos	INPC
Administradoras de Fondos de Ahorro para el Retiro (AFORE)	Régimen de Capitalización Individual	1,125% sobre el salario Base de Cotización (SBC)	5,15% sobre el SBC	0,225% sobre el SBC	> 65 años	> 500 semanas de cotización	Sí, con descuento en el monto entre los 60 y 65 años	Pensión Garantizada para quienes cumplen requisitos de edad y semanas cotizadas. Equivalente a 1 salario mínimo general	25 salarios mínimos	Los retiros programados según cálculo actuarial. La renta vitalicia se ajusta por INPC
						>1.250 semanas de cotización (R97)	Sí, siempre que la renta vitalicia sea superior en un 30% a la pensión mínima			

Fuente: Elaboración propia con datos de organismos gubernamentales.

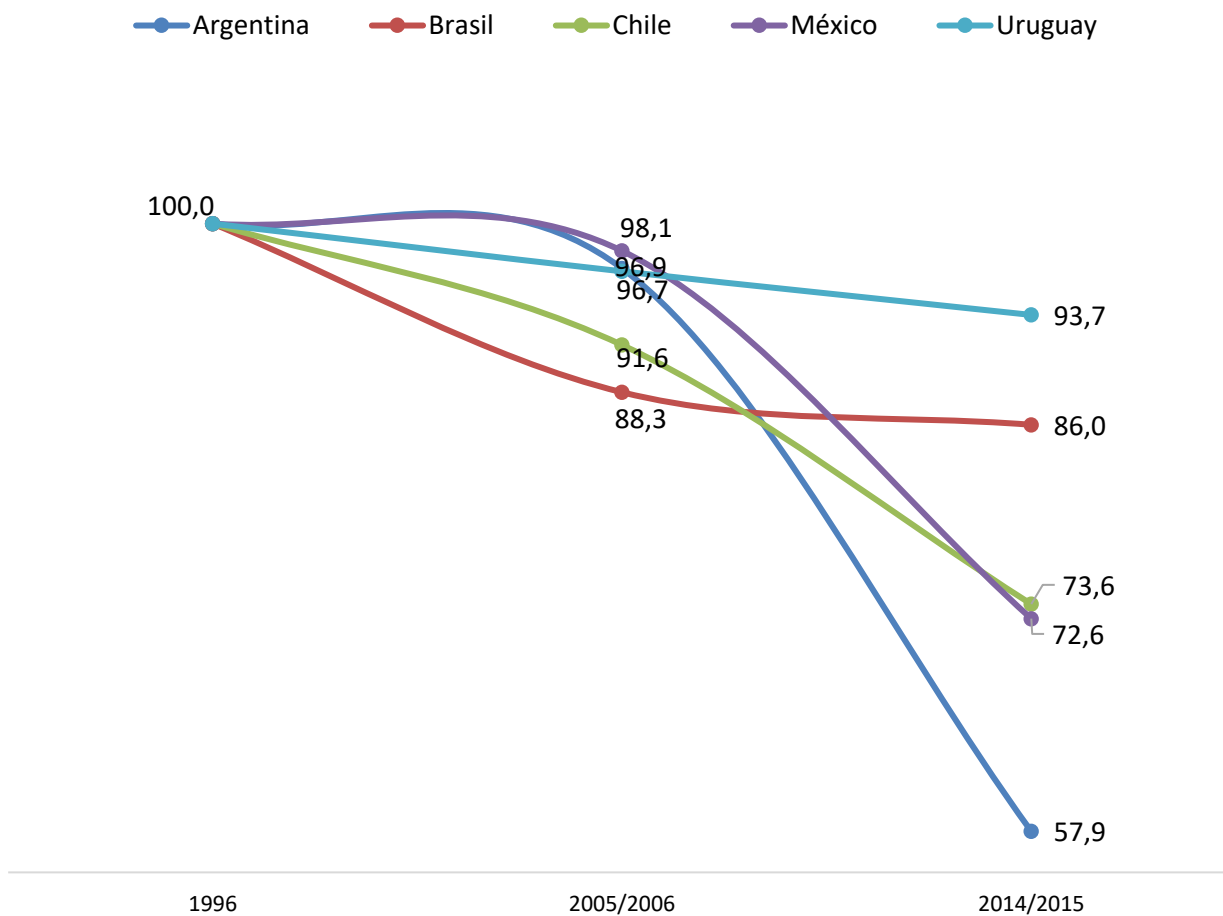
**Cuadro A.5. Principales características de los regímenes contributivos y no contributivo (Régimen general) – Uruguay**

Uruguay										
Sistema/ Programa	Característica	Financiamiento			Edad mínima legal de retiro	Tiempo mínimo de contribuciones	Retiro anticipado	Monto del beneficio		Indexación
		Trabajador	Empleador	Estado				Mínimo	Máximo	
Pensión por vejez	Programa no contributivo focalizado (BPS)	n/a	n/a	Sí	> 70 años	n/a	n/a	n/a	Decreciente hasta alcanzar el monto de la Pensión por vejez (\$12.163,73)	Índice de salario (anual)
Pensión de asistencia a la vejez	Programa no contributivo focalizado (MIDES)				> 65 años a 69 años					
BPS	Sistema público de reparto	15%	7,5%	Sí	> 60 años	> 30 años (Reducción por hijo)	Por edad avanzada	3 veces la BPC (\$13.557)	Sí	
AFAP	Régimen de capitalización individual - renta vitalicia						Bonificación para el nivel 1	A los 65 años de edad sin exigencia en la cantidad de años de trabajo.	Según saldo acumulados - Cálculos actuariales	

Fuente: Elaboración propia con datos de organismos gubernamentales.

## Anexo 2

Gráfico A.1 Evolución de la desigualdad del ingreso previsional en adultos mayores. Países y años seleccionados. Índice base 1996=100.



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

### Anexo 3

**Cuadro A.6. Coeficiente de Gini de los ingresos previsionales por género. Mayores de 65 años.  
Países seleccionados y años seleccionados.**

<b>Desigualdad por género o sexo (Gini)</b>			
<b>Sexo</b>	<b>Argentina</b>		
	<b>1996</b>	<b>2005</b>	<b>2015</b>
Mujer	0,5690	0,5439	0,3057
Hombre	0,5418	0,5306	0,3594
Total	0,5682	0,5505	0,3287
<b>Sexo</b>	<b>Brasil</b>		
	<b>1996</b>	<b>2005</b>	<b>2015</b>
Mujer	0,4488	0,3978	0,4043
Hombre	0,4474	0,3867	0,3706
Total	0,4532	0,4002	0,3899
<b>Sexo</b>	<b>Chile</b>		
	<b>1996</b>	<b>2006</b>	<b>2015</b>
Mujer	0,5706	0,5203	0,3870
Hombre	0,5528	0,5178	0,4531
Total	0,5780	0,5294	0,4255
<b>Sexo</b>	<b>México</b>		
	<b>1996</b>	<b>2005</b>	<b>2014</b>
Mujer	0,9050	0,8951	0,6621
Hombre	0,8997	0,8744	0,6471
Total	0,9028	0,8858	0,6555
<b>Sexo</b>	<b>Uruguay</b>		
	<b>1996</b>	<b>2005</b>	<b>2015</b>
Mujer	0,4711	0,4766	0,4577
Hombre	0,4818	0,4625	0,4470
Total	0,4864	0,4703	0,4556

Nota: Se eliminaron los *outliers*, o sea, aquellas observaciones que presentaban valores inusualmente altos.

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



#### Anexo 4

**Cuadro A.7. Coeficiente de Gini de los ingresos previsionales, por nivel educativo. Mayores de 65 años. Países y años seleccionados.**

<b>Desigualdad por nivel educativo (Gini)</b>			
<b>Nivel</b>	<b>Argentina</b>		
	<b>1996</b>	<b>2005</b>	<b>2015</b>
Hasta secundaria incompleta	0,5376	0,5127	0,2696
Hasta universitaria incompleta	0,4951	0,5618	0,3643
Universitaria completa	0,5620	0,5052	0,4275
Total	0,5682	0,5505	0,3287
<b>Nivel</b>	<b>Brasil</b>		
	<b>1996</b>	<b>2005</b>	<b>2015</b>
Hasta 11 años de estudio	0,4190	0,3834	0,3579
Entre 12 y 14 años de estudio	0,5027	0,4303	0,4117
15 años o más	0,3770	0,3333	0,3896
Total	0,4532	0,4002	0,3899
<b>Nivel</b>	<b>Chile</b>		
	<b>1996</b>	<b>2006</b>	<b>2015</b>
Hasta educación media técnica profesional	0,5554	0,4875	0,3780
Hasta educación universitaria incompleta	0,5384	0,5823	0,5077
Universitaria completa o postgrado	0,4627	0,5457	0,4991
Total	0,5780	0,5294	0,4255
<b>Nivel</b>	<b>México</b>		
	<b>1996</b>	<b>2005</b>	<b>2014</b>
Hasta Preparatoria incompleta	0,8975	0,8825	0,5801
Hasta superior incompleta	0,7879	0,7529	0,6021
Superior completa o postgrado	0,8243	0,7217	0,6196
Total	0,9028	0,8858	0,6555
<b>Nivel</b>	<b>Uruguay</b>		
	<b>1996</b>	<b>2005</b>	<b>2015</b>
Hasta secundaria 2º ciclo incompleta	0,4297	0,4410	0,4127
Hasta universitaria o superior incompleta	0,5764	0,4909	0,4815
Universitaria o superior completa	0,4697	0,3332	0,3859
Total	0,4864	0,4703	0,4556

Nota: Se eliminaron los *outliers*, o sea, aquellas observaciones que presentaban valores inusualmente altos.

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