



# ALAP 2020

IX Congreso de la Asociación  
Latinoamericana de Población



9 a 11 diciembre

EL ROL DE LOS ESTUDIOS DE POBLACIÓN TRAS LA PANDEMIA DE COVID-19 Y  
EL DESAFÍO DE LA IGUALDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

**Gaiada, Julio César (\*) (UNLP, FLACSO)-Grushka, Carlos Oscar (\*\*) (UBA)**

“Alcance redistributivo de los sistemas de  
pensión en Argentina, Brasil, Chile, México, y  
Uruguay durante las últimas tres décadas” <sup>(1)</sup>

(\*) [juliogaiada@hotmail.com](mailto:juliogaiada@hotmail.com); (\*\*) [cgrushka@gmail.com](mailto:cgrushka@gmail.com)

(1) Este trabajo es parte de una investigación más amplia. Los resultados aquí presentados son preliminares.

Eje temático: Envejecimiento

Envejecimiento y Políticas Públicas (SR 14)

Protección social de las personas mayores en Latinoamérica y el Caribe. Aspectos socioeconómicos y de la población en edades avanzadas (SR 13)

## **RESUMEN**

El objetivo del presente trabajo es realizar un análisis del impacto redistributivo de los sistemas de pensión en cinco países seleccionados de Latinoamérica: Argentina, Brasil, Chile, México, y Uruguay durante las últimas décadas. La comparación se realiza a través de un índice de redistribución que capta las diferencias entre las tasas de sustitución por nivel educativo. La definición de tasa de sustitución utilizada es la ratio entre los haberes de los adultos mayores de 65 años y el ingreso de la ocupación principal de los trabajadores activos (entre 20 y 64 años). El nivel educativo funciona como *proxy* del ingreso a lo largo de la vida y a su vez permite comparaciones entre diferentes cohortes, asumiendo ausencia de cambios significativos en la etapa de escolarización durante las últimas décadas (Grushka, 2019). Para la construcción del índice antes mencionado se utilizaron datos de corte transversal provenientes de encuestas de hogares publicados por los institutos de estadística de los países latinoamericanos seleccionados.

## **ABSTRACT**

The main objective of this paper is analyse redistributive impact of social security systems in five selected countries: Argentina, Brazil, Chile, Mexico, and Uruguay. The comparison is done through redistributive index which shows differences among substitution's rates by educational level. The usual definition of substitution rate is the ratio between income of pensions and main occupation's income of active workers (between 20 and 64 years old). The educational level works as a *proxy* of income along lifecycle, and allows comparisons among different cohorts, in absence of significative changes during the last decades (Grushka, 2019). To build that mentioned index, we used cross section information from households surveys provided by Statistic Institutes of the selected countries.

**Clasificación JEL:** H55 – I28 – R23 – R28

**Palabras clave:** adultos mayores – mercado de trabajo – redistribución – tasa de sustitución

## Introducción

Los sistemas de pensiones tienen múltiples objetivos. El objetivo principal de los individuos y las familias es la suavización del consumo a lo largo de todo su ciclo de vida. Los gobiernos tienen objetivos adicionales, tales como el alivio de la pobreza y la redistribución (Barr y Diamond, 2009). Al momento de analizar el impacto redistributivo de un sistema de pensiones es importante considerar si se trata de un esquema de salarios diferidos o un esquema de transferencias impositivas, en el que el gobierno recauda impuestos y gasta en cualquier otra área del sector público. Esta discusión es importante ya que de acuerdo a esta última aproximación los beneficios previsionales deben recibir el mismo tratamiento que cualquier otro impuesto y/o pago. Mientras que si son considerados salarios diferidos hay que analizar si los haberes se tratan de un pago actuarialmente justo de una parte del salario previamente retenida, o si la diferencia entre el haber realmente percibido y el pago actuarialmente justo puede considerarse una transferencia y por tanto ser tenida en cuenta para el análisis distributivo (Grushka, 2019).

Los sistemas de pensiones en Latinoamérica presentan diferentes características según el país. Argentina y Brasil tienen un sistema de reparto puro administrado por el Estado. Uruguay presenta un sistema mixto con participación de un sistema de reparto y un esquema de capitalización individual. Chile a partir del año 2008 implementó un modelo integrado de pensiones en el que se integran un sistema no contributivo y otro contributivo con financiamiento público proveniente de rentas generales y un régimen financiero de capitalización individual. Su administración es tanto pública como privada. Por su parte, México tiene un sistema de pensiones puramente sustitutivo de capitalización individual, con algunos componentes no contributivos.

En el presente trabajo se analiza el alcance redistributivo de los sistemas de pensiones de cada uno de los países seleccionados a través de un índice que relaciona tasas de sustitución por nivel educativo. El nivel educativo funciona como *proxy* del ingreso a lo largo de la vida y a su vez permite comparaciones entre diferentes cohortes, asumiendo ausencia de cambios significativos en la etapa de escolarización durante las últimas décadas (Grushka, 2019).

La tasa de sustitución mide la relación entre los haberes percibidos en la etapa pasiva y los ingresos obtenidos en la etapa activa. Las trayectorias laborales de los individuos son un factor importante en la determinación de dicha tasa. Estas trayectorias pueden ser analizadas a partir de factores individuales como ser el género o el nivel educativo, así como de otros factores asociados a las características del mercado de trabajo tales como la presencia de regulaciones laborales, y el nivel de informalidad.

Así un indicador que sea capaz de captar las diferencias entre las tasas de sustitución en función de algunas de estas características puede resultar muy útil como medida de la capacidad redistributiva de un sistema previsional.

La tasa de sustitución puede ir modificándose en el tiempo como resultado de cambios en la distribución de ingresos tanto de la población activa como de la población pasiva. En el presente trabajo se analizará la evolución de los ingresos de ambos grupos poblacionales y por tanto de la tasa de sustitución para los países latinoamericanos seleccionados, desagregada por nivel educativo.

El documento se estructurará de la siguiente manera: en la Sección I se describen la metodología y las fuentes de datos utilizadas. En la Sección II se discuten los factores a ser tenidos en cuenta

cuando se pretende hacer un análisis de la capacidad redistributiva de los sistemas de pensión, mientras la Sección III presenta un práctico enfoque metodológico para determinar el alcance efectivo de la capacidad redistributiva de los sistemas de pensión en los países que son objeto de estudio. Finalmente, la Sección IV concluye.

## Sección I

### Metodología y fuentes de datos

En este trabajo se utilizarán como fuentes de información datos de corte transversal provenientes de encuestas de hogares. El grado de desagregación de la información es diferente en cada una de las encuestas analizadas, por lo que para construir un indicador que sea comparable entre los diferentes países la selección de las variables se realizó siguiendo un criterio que permitiera hacer esa comparación. Para el cálculo de la tasa de sustitución se utilizó el ingreso de la ocupación principal de los trabajadores ocupados entre 20 y 64 años, así como los ingresos previsionales declarados por los adultos mayores de 65 años. Si bien es un problema bastante común en las encuestas de hogares la subdeclaración de ingresos, en este trabajo no se realiza ningún tipo de ajuste por subdeclaración. La información correspondiente a estas variables está presente en todas las encuestas de hogares con las que se realizó el trabajo.

La *Encuesta Permanente de Hogares* (EPH) de Argentina está a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Tiene periodicidad trimestral y cubre a los 31 principales aglomerados urbanos del país. Releva aspectos demográficos, de vivienda, educativos, de empleo e ingresos, migratorios, y programas sociales. No releva aspectos como gastos de los hogares y de salud de sus miembros.

La *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional* (CASEN) de Chile es elaborada por el Ministerio de Desarrollo Social de ese país. Se realiza los meses de noviembre cada dos años, y tiene cobertura nacional. Releva aspectos demográficos, educativos, condiciones de la vivienda, ingresos, salud, migratorios, y programas sociales. No releva aspectos relativos a gastos de los hogares.

La *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (PNAD) de Brasil es elaborada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). Tiene periodicidad anual, se realiza los meses de septiembre, y tiene cobertura nacional. Releva aspectos demográficos, de vivienda, educativos, empleo e ingresos, salud, y programas sociales. No releva aspectos relativos a gastos de los hogares, salud, y programas sociales.

La *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (ENIGH) de México tiene cobertura nacional, se realiza cada dos años, y es elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Releva aspectos demográficos, de vivienda, educativos, de empleo e ingresos, gastos de los hogares, y programas sociales. No releva aspectos migratorios ni de salud.

Por último, la *Encuesta Continua de Hogares* (ECH) de Uruguay es elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), tiene cobertura nacional y es de periodicidad anual. Releva aspectos demográficos, de vivienda, educación, empleo e ingresos, salud y programas sociales. No releva aspectos relativos a gastos de los hogares.

## **Sección II**

### **Factores que determinan la capacidad redistributiva de los sistemas de pensión**

A lo largo de la vida, el consumo e ingreso laboral de los individuos es diferente. En las edades pasivas (niñez y vejez) los individuos consumen más del ingreso que generan, y en las edades activas esto es exactamente al revés. Los sistemas de seguridad social juegan un rol de vital importancia, ya que son un mecanismo que permite reasignar el ahorro generado en la etapa activa y cubrir así el déficit de la etapa pasiva. En este sentido tienen un peso incluso más significativo que el apoyo económico que las personas en edades pasivas pueden encontrar de sus familias y otras fuentes de ingresos, como lo pueden ser los ahorros propios. En el Anexo Nº 1 se presentan los perfiles etarios del ingreso laboral y consumo en valores per cápita para los cinco países analizados en este trabajo.

Al momento de estudiar la capacidad redistributiva de los sistemas de pensión hay que tener en cuenta varios factores.

- Un aspecto a ser tenido en cuenta es el modo en que se financian las prestaciones. El alcance distributivo de los sistemas de pensión depende no sólo de los beneficiarios, sino también de quiénes pagan los impuestos: este alcance será mayor si los beneficios se financian con impuestos progresivos a los trabajadores de altos ingresos, que si se financian con impuestos altamente regresivos como los que gravan al consumo (Grushka, 2019).
- Otro factor que atenta contra la capacidad redistributiva de los sistemas de pensión lo constituyen las diferentes esperanzas de vida entre los trabajadores. Hay autores como Barnay (2007) que sostienen que los trabajadores que desempeñan tareas altamente calificadas (ejecutivos o profesiones intermedias) tienen una esperanza de vida a los 65 años mayor que aquellos que desempeñan tareas que requieren baja calificación. Esta diferencia supondría una desigualdad entre los flujos de contribuciones y pensiones. Por tanto, propone edades de retiro más bajas para los trabajadores pertenecientes a los grupos menos favorecidos.
- Las características del mercado de trabajo también tienen su peso en la capacidad redistributiva de los sistemas de pensión. En América Latina los mercados laborales presentan un alto grado de informalidad. En promedio, hay más de un más de un 40% de la población ocupada que no aporta a ningún sistema de previsión social. Además, la informalidad es un fenómeno que afecta principalmente a los sectores de menores ingresos, que concentran un mayor número de trabajadores con menor nivel de calificación. Esto afecta la capacidad redistributiva de los sistemas de pensión, ya que los trabajadores que se encuentran en peores condiciones socioeconómicas se verán privados de un ingreso en tanto abandonen el mercado de trabajo.
- Otro de estos factores lo constituye el conjunto de requisitos que cada régimen exige para poder acceder a los beneficios, principalmente años de aportes y edades de retiro. El Cuadro Nº 1 presenta algunos de estos requisitos en diferentes regímenes y programas para cada uno de los países analizados. Además, en la mayoría de estos países, existen regímenes previsionales especiales y diferenciales que cuentan con condiciones de acceso a los beneficios distintas a las del régimen general. Los regímenes diferenciales están asociados al trabajo riesgoso e insalubre, y exigen menos años de servicios y edad para poder obtener una jubilación. Los regímenes especiales en cambio favorecen a quienes desempeñan ciertas actividades. En Argentina por ejemplo gozan de este tipo de regímenes los docentes, investigadores científicos, empleados del poder judicial, servicio exterior, profesores universitarios, y trabajadores del rubro electricidad

(Luz y Fuerza). Cada uno de ellos cuenta con edades de retiro y años de aportes diferentes a los del régimen general, y es distinta la forma en que se determinan sus beneficios.

**Cuadro Nº 1. Requisitos de acceso a los beneficios por regímenes y programas seleccionados**

País	Régimen/Programa	Edad legal de retiro	Años de aportes exigidos
Argentina	Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM)	Mayor a 65 años	No se exige ningún año de aportes
	Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)	Hombres: mayores a 65 años; Mujeres: mayores a 60 años	30 años
Brasil	Beneficio de Prestación Continuada (BPC)	Mayor a 65 años	No se exigen años de aportes
	Régimen General de Previsión Social (RGPS)	Hombres: mayor a 65 años (mayor a 60 años, si es trabajador rural); Mujeres: mayor a 62 años (mayor a 55 años, si es trabajadora rural)	Hombres: más de 20 años; Mujeres: más de 15 años; Trabajadores rurales: más de 15 años
	Plan de Pensiones Complementarias (RPC)	Características propias	
Chile	Sistema de Pensiones Solidarias (SPS)	Hombres: mayor a 65 años Mujeres: mayor a 65 años	No se exigen años de aportes
	Sistema de Capitalización Individual (AFP)	Hombres: mayores a 65 años; Mujeres: mayores a 60 años	N/A
México	Programa Pensión para el Bienestar de las Personas adultas mayores	Mayor a 68 años y para los integrantes de comunidades indígenas mayor a 65 años	N/A
	Sistema Público de reparto administrado por el Instituto Mexicano de seguridad Social (IMSS)	Mayor a 60 años	Mínimo de 500 semanas de cotización
	Sistema Privado administrado por las Administradoras de Fondos del Ahorro para el Retiro (AFORE)	Mayor a 65 años	Mínimo de 500 semanas de cotización
Uruguay	Pensión por vejez (BPS)	Mayores de 70 años	N/A
	Pensión de asistencia a la vejez (MIDES)	De 65 a 69 años	
	Sistema Público de Reparto administrado por el Banco de Previsión Social (BPS)	Mayores de 60 años	Mayor a 30 años (reducción por hijo)
	Régimen de capitalización individual administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFAP)		

Fuente: elaboración propia

- También es relevante para determinar el alcance redistributivo de los sistemas de pensión la forma en que se calculan las prestaciones. La presencia de montos de suma fija en la composición de los haberes o escalas diferenciales son un elemento de redistribución al asegurar tasas de reemplazo más altas en los beneficios de menor cuantía. También lo es la fijación de límites máximos y mínimos en el nivel de las prestaciones.

- Un último factor lo constituyen los diferentes mecanismos de ajuste para mantener actualizado el valor de las prestaciones previsionales. En Argentina los haberes del Régimen General hasta

la sanción de la Ley Nº 27.541<sup>1</sup> eran ajustados trimestralmente utilizándose un índice combinado compuesto por un 70% la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) y un 30% la variación del índice RIPTE en el período<sup>2</sup>. En Brasil, los haberes mínimos se ajustan anualmente de acuerdo a la evolución del Salario Mínimo Vital y Móvil, y el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). En Chile al igual que en México<sup>3</sup>, estos haberes se ajustan de acuerdo a la variación anual del IPC. En Uruguay, en tanto, son ajustados anualmente en función de la variación del índice de salarios.

Un sistema previsional con la suficiente capacidad redistributiva no debe reproducir las desigualdades presentes en la etapa activa. En la sección siguiente presentaremos un indicador que intenta medir, precisamente, la progresividad o regresividad de los sistemas previsionales en los países bajo estudio.

### **Sección III**

#### **Resultados**

En esta sección se presentan los resultados obtenidos a partir del procesamiento de las bases de microdatos de las encuestas mencionadas, y aquellos factores que a nuestro entender explican dichos resultados. Para ello se construyó un índice llamado *Índice de Redistribución (IR)* que capta las diferencias entre las tasas de sustitución (TS) por nivel educativo. Se asume que esta variable debería funcionar como *proxy* del nivel de ingreso de las personas a lo largo de la vida y permitir comparaciones entre diferentes cohortes, debido a la ausencia de cambios significativos en la etapa de escolarización en las últimas décadas (Grushka, 2019). 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 entre 20 y 64 años. Es importante también aclarar que para dicho cálculo se incluye a los mayores de 65 años que no tienen ingresos previsionales.

Si los sistemas de pensión son neutrales, se espera que no haya diferencias entre las tasas de reemplazo por nivel educativo. En ese caso el *IR* toma valor cero (*IR=0*). Cuando los sistemas tienen alta cobertura y son progresivos, este indicador es positivo (*IR>0*), mientras que si se trata de sistemas segmentados y/o regresivos, toma valores negativos (*IR<0*) (Grushka, 2019).

**Cuadro N° 2. Valor del IR para los países seleccionados**

Año	País				
	Argentina	Brasil	Chile	México	Uruguay
1996	-12.7	6.9	-2.6	-34.4	-19.6
2005/2006	-5.9	14.9	-1.0	-36.3	-17.6
2014/2015	7.4	9.1	6.7	-12.9	-5.7

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

Los ingresos previsionales incluyen a todos aquellos correspondientes a jubilaciones y/o pensiones. En Argentina, dichos ingresos son captados en una única variable, y por lo tanto no

<sup>1</sup> La Ley Nº 27.541 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva fue sancionada en el mes de diciembre de 2019 en el marco de la emergencia pública.

<sup>2</sup> Al momento de la presentación de este trabajo, la Comisión Bicameral Mixta de Movilidad Previsional dio dictamen para el tratamiento parlamentario una nueva fórmula de movilidad.

<sup>3</sup> Las prestaciones del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores se ajustan por decisión gubernamental.

es posible discriminar entre los ingresos por jubilación o pensión. Las encuestas de los demás países sí permiten hacer esta distinción. En Chile, por ejemplo, es posible distinguir hasta el tipo de pensión (vejez, viudez, invalidez, orfandad), y en México también es posible determinar si el beneficio es de tipo contributivo o no contributivo, y a qué programa pertenece, o qué organismo lo financia. En la encuesta de Uruguay, sucede algo similar. Por su parte, el ingreso de la ocupación principal es una variable que aparece relevada de la misma forma en todas las encuestas analizadas.

La variable que más dificultad presenta al momento de hacer comparaciones es el nivel educativo de las personas. En primer lugar, porque los programas de estudios son diferentes según el país, y además la forma de relevamiento no siempre es igual para un mismo país en diferentes momentos del tiempo. A pesar de estas dificultades, fue posible la construcción de una variable que capte el nivel educativo de las personas, de manera que el cálculo de la tasa de sustitución por nivel educativo sea comparable para un mismo país en diferentes momentos del tiempo y entre países.

En las encuestas seleccionadas de Argentina y Chile, existen variables que relevan el máximo nivel educativo alcanzado, y no hay cambios significativos entre una y otra a lo largo del tiempo. En Brasil si bien en las últimas versiones de la encuesta de hogares está explicitado el máximo nivel educativo alcanzado por las personas, en las encuestas de 1996 y 2005 no hay ninguna variable en la que dicho nivel se encuentre explicitado. Sin embargo, fue posible aproximar el nivel educativo de todas las personas por la cantidad de años de estudio. Según se desprende del análisis de dichas encuestas, una persona con un total de hasta 11 años de estudio se corresponde con un nivel secundario incompleto, con un total de hasta 14 años con nivel universitario o superior incompleto, y con 15 años o más de estudio, con nivel universitario o superior completo. En México, en la encuesta de 2005 la variable nivel de instrucción no especifica si se refiere al último nivel alcanzado o aprobado. Sin embargo, según la cantidad de casos pertenecientes a cada uno, en comparación con los casos de las encuestas de 1996 y 2014, se asume que se trata del último nivel aprobado. En Uruguay, en las encuestas de 2005 y 2015 el nivel educativo alcanzado de las personas es deducido a partir de la cantidad de años de estudio finalizados por cada nivel de enseñanza (preescolar, primario, secundario, y universitario).

A continuación, se describen brevemente los resultados para cada país y los factores que a nuestro entender explican los cambios ocurridos durante el período analizado.

### **Argentina**

El IR en Argentina va de negativo en octubre de 1996 a positivo en el IV trimestre de 2014. La baja cobertura en los mayores de 65 años con poco nivel educativo explica el valor del IR en 1996. Si bien en 2005 sigue siendo negativo, como resultado de los sucesivos aumentos otorgados en las prestaciones previsionales, principalmente en las pensiones mínimas, la brecha entre tasas se va reduciendo. El fuerte impacto que la sanción de la Ley Nº 25.994 (*plan de inclusión previsional*) tuvo en los niveles de cobertura, fundamentalmente de personas de bajos ingresos y nivel educativo, explica el cambio producido en el valor del IR entre 2005 y 2014.

Como se observa en el Anexo 2 la TS total se incrementa progresivamente, pasando de 40,4% en 1996 a 61,4% en 2014. Esto también es el resultado de las políticas de inclusión previsional llevadas adelante durante el período. Sin embargo, la TS total es menor a la de los tres grupos considerados. Esto es posible por la diferente y cambiante proporción de personas de distintos niveles educativos en edades activas y pasivas (Grushka, 2019).

### **Brasil**

En Brasil el IR tiene valores positivos en cada uno de los momentos analizados. Como se dijo en la Sección II al describir el sistema de pensiones brasileño, este no ha sufrido mayores modificaciones desde la reforma constitucional de 1988. Se trata de un régimen de reparto con buenos indicadores de cobertura (superiores al 80%).

Como se observa en el Anexo 2 aumentaron las tasas de reemplazo para todos los niveles educativos entre 1996 y 2005. Esto puede deberse principalmente a la extensión del alcance del programa Beneficios de Prestación Continuada (BPC), instituido por la Constitución Federal de 1988, que incrementó su cantidad de beneficiarios de 346.219 en 1996 a más de 4,1 millones en diciembre de 2014. Asimismo, en 2015 promovió la protección social de más de 2,2 millones de personas con discapacidad y más de 1,8 millones de personas adultas mayores de todo Brasil (Social Protection, 2015). Al igual que en el caso argentino, la TS total es menor a las TS desagregadas por nivel educativo.

### **Chile**

El valor del IR toma valores negativos para 1996 y 2006. Sin embargo, en 2015 dicho valor es positivo. Este cambio puede explicarse a partir del consenso que surgió en el año 2006 respecto de la necesidad de fortalecer el rol del Estado y mejorar la cobertura previsional, después de 25 años de un sistema de capitalización que no fue capaz de alcanzar niveles de cobertura y tasas de sustitución adecuadas.

Es así como en el año 2008 se implementó una reforma que incluyó la incorporación de beneficios no contributivos, lo que hizo aumentar notablemente la cobertura de la población adulta mayor, especialmente de las mujeres. La percepción de estos beneficios también mejoró la tasa de sustitución de las personas con niveles educativos medios/bajos, y por tanto la redistribución del sistema (Cfr. Anexo 2).

### **México**

En México se observa una caída importante en el valor del IR hacia mediados de la última década. Esta caída es debida principalmente a la implementación de programas no contributivos como el programa *70 y más* destinado inicialmente a las personas mayores de 70 años que viven en pequeñas localidades y en condiciones de vulnerabilidad. Luego, el programa se amplió a localidades con un mayor número de habitantes. En el año 2013 fue reemplazado por el Programa *Pensión para Adultos Mayores*, que disminuyó la edad de 70 a 65 años, y significó un importante aumento en los niveles de cobertura.

Al igual que lo sucedido en Chile, la percepción de estos beneficios no contributivos mejoró las tasas de reemplazo, especialmente de aquellas personas con niveles educativos medios/bajos. Eso explica en gran parte la reducción en la brecha entre la tasa de sustitución del nivel más bajo respecto del más alto.

### **Uruguay**

Uruguay es un país con muy buenos indicadores en materia previsional. El sistema de reparto es complementado por un esquema de capitalización, y no ha tenido mayores cambios desde mediados de la década del 90. Sin embargo, en el año 2008 se sancionó la Ley 18.395 que redujo las exigencias en las condiciones de acceso a las jubilaciones, así como los años de servicios para

acceder a las prestaciones por edad avanzada. Además, contribuyó a la inclusión de un mayor número de mujeres a través de la reducción de un año de aportes por cada hijo.

Por otra parte, se aplicó una política de incremento de los haberes mínimos, y se amplió el subsidio por vejez que en un principio estaba destinado a los mayores de 70 años a todas las personas mayores de 64 años. Todas estas medidas, en gran parte, explican la importante reducción en el valor del *I/R* entre 2005 y 2015.

#### Sección IV

##### Conclusiones

Como se analizó en el presente trabajo intentar medir la capacidad redistributiva de los sistemas de pensiones no es algo sencillo y depende de numerosos factores. En este sentido, el índice aquí mostrado pretende dar una idea de cuál ha sido el alcance redistributivo que tienen los sistemas de previsión social en cinco países en Latinoamérica.

A la luz de los resultados obtenidos es posible afirmar que las últimas reformas introducidas en los países bajo estudio, las que incluyeron la incorporación de programas de carácter no contributivo, han mejorado notablemente la situación de aquel segmento de la población adulta mayor que se encuentra en una situación de más vulnerabilidad. Esto puede verse claramente a partir de los cambios mostrados en el valor de este índice en las últimas décadas, en particular durante la última década en los cinco países seleccionados. En el caso concreto de Argentina y Chile, el valor de este indicador pasó de negativo a positivo, lo que significa que la tasa de sustitución de los adultos mayores con menor nivel educativo ha experimentado una importante mejora relativa respecto de la de aquellos con mayor nivel educativo. Si tomamos esta variable como proxy del nivel de ingresos en la población, estaría indicando una reducción en la brecha de ingresos entre la población más pobre y la más rica.

Sin embargo, quedan pendientes otras muchas cuestiones que son interesantes de analizar y profundizar. Una de ellas es la que tiene que ver con la cuestión de género. Sería interesante desagregar el análisis de este indicador en varones y mujeres, y determinar si la evolución ha sido similar para ambos sexos. Hay numerosos estudios que indican que la situación de las mujeres adultas mayores ha mejorado a partir de la implementación de las últimas reformas en los países analizados (Calabria y Gaiada, 2019).

Otra cuestión interesante, al tratarse de países con un vasto territorio como es el caso de Argentina y Brasil y/o con diferencias regionales importantes, es analizar si esta mejora ha sido homogénea o si existen en estos países regiones más desfavorecidas por diferentes motivos, pero fundamentalmente por limitantes geográficas que impiden el acceso a estas prestaciones. Estas y otras cuestiones serán analizadas más en profundidad en futuros trabajos.

##### Referencias bibliográficas:

-Arenas de Mesa, Alberto (2019): “*Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*”, Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

-Azuara, Oliver; Bosch, Mariano; García Huitrón, Manuel; Kaplan, David; Silva Porto, María Teresa (2019): “Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo”, Banco Interamericano de Desarrollo.

-Barnay, Thomas (2007): “Redistributive Impact of Differential Mortality in the French Pay As You Go System”, The Geneva Papers (32): 570-582. The International Association for the Study of Insurance Economics 1018-5895/07 [www.palgravejournals.com/gpp](http://www.palgravejournals.com/gpp)

-Bertranou, Fabio; Grushka, Carlos y Rofman, Rafael (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 Setiembre de 2017

-Calabria, Alejandro, y Gaiada, Julio (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.

-Grushka, Carlos, Calabria, Alejandro y Gaiada, Julio (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).

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

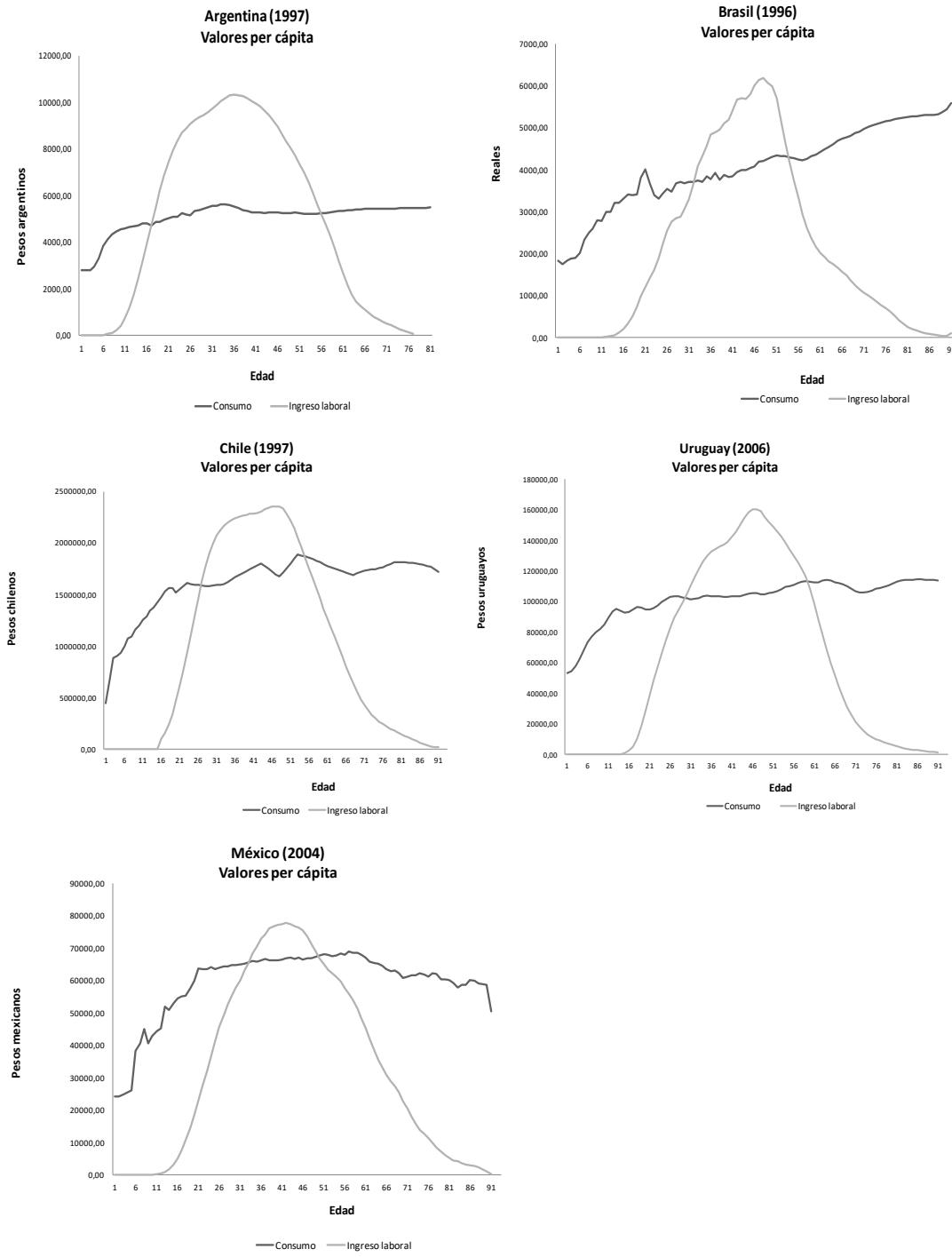
-Marmot (2005): “Social determinants of health inequalities” en The Lancet Nº 365: 1099-1104.

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

-Social Protection (2015): “Beneficio de Prestación Continuada (BPC)”, Ficha de programa. [https://socialprotection.org/sites/default/files/publications\\_files/04.%20Beneficio%20de%20Prestacion%20Continuada%20%28BPC%29%20-%20Ficha%20de%20Programa.pdf](https://socialprotection.org/sites/default/files/publications_files/04.%20Beneficio%20de%20Prestacion%20Continuada%20%28BPC%29%20-%20Ficha%20de%20Programa.pdf)

## Anexo 1. Perfiles de consumo e ingresos laborales en términos per cápita

### Países seleccionados



Fuente: National Transfers Accounts (NTA)

**Anexo 2**

<b>Argentina</b>				
<b>Nivel educativo</b>	<b>oct-96</b>	<b>IV 2005</b>	<b>IV 2014</b>	
Hasta secundaria incompleta (nivel 1)	44.9%	56.4%	71.3%	
Hasta universitaria o superior incompleta (nivel 2)	89.9%	58.8%	67.4%	
Universitaria o superior completa (nivel 3)	57.6%	62.3%	63.9%	
<b>Total</b>	<b>40.4%</b>	<b>47.5%</b>	<b>61.4%</b>	
<b>Brasil</b>				
<b>Nivel educativo</b>	<b>1996</b>	<b>2005</b>	<b>2015</b>	
Hasta 11 años de estudio (nivel 1)	45.6%	76.8%	78.2%	
Hasta 14 años de estudio (nivel 2)	57.1%	91.3%	95.7%	
15 años de estudio o más (nivel 3)	38.7%	61.9%	69.1%	
<b>Total</b>	<b>34.1%</b>	<b>56.9%</b>	<b>61.2%</b>	
<b>Chile</b>				
<b>Nivel educativo</b>	<b>1996</b>	<b>2006</b>	<b>2015</b>	
Hasta educación media técnica profesional (nivel 1)	44.2%	41.1%	44.9%	
Hasta educación universitaria incompleta (nivel 2)	49.4%	45.8%	50.0%	
Universitaria completa o postgrado (nivel 3)	46.8%	42.1%	38.2%	
<b>Total</b>	<b>38.9%</b>	<b>36.6%</b>	<b>37.8%</b>	
<b>México</b>				
<b>Nivel educativo</b>	<b>1996</b>	<b>2005</b>	<b>2014</b>	
Hasta Preparatoria incompleta (nivel 1)	19.0%	23.6%	37.4%	
Hasta superior incompleta (nivel 2)	32.0%	72.6%	71.8%	
Superior completa o postgrado (nivel 3)	53.4%	59.9%	50.3%	
<b>Total</b>	<b>16.9%</b>	<b>23.8%</b>	<b>35.8%</b>	
<b>Uruguay</b>				
<b>Nivel educativo</b>	<b>1996</b>	<b>2005</b>	<b>2015</b>	
Hasta secundaria 2º ciclo incompleta (nivel 1)	62.5%	70.3%	62.0%	
Hasta universitaria o superior incompleta (nivel 2)	75.0%	79.6%	62.7%	
Universitaria o superior completa (nivel 3)	82.1%	87.9%	67.7%	
<b>Total</b>	<b>56.8%</b>	<b>62.5%</b>	<b>53.1%</b>	

Fuente: elaboración propia sobre la base de encuestas de hogares