

Sistema Previsional y Equidad¹

Fabio Bertranou
Especialista en Protección Social
Organización Internacional del Trabajo

Diciembre 2008

1. Introducción

Indagar sobre las consideraciones de equidad de un sistema previsional es algo complejo que, por definición, implica asumir definiciones sobre justicia e igualdad social. En este artículo no pretendo realizar tal ejercicio en forma teórica o empírica, sino hacer una breve descripción de las principales consideraciones a tener en cuenta al evaluar la equidad materia previsional. De la misma forma, expondré algunas reflexiones en el contexto de América Latina, pero en particular haciendo referencia a algunos estudios realizados para Argentina como así también a la reforma previsional aprobada en Chile en 2008. Finalmente plantearé algunas conclusiones y desafíos.

La complejidad del análisis del impacto de los sistemas previsionales se origina en las consecuencias de largo plazo que tiene este componente de los sistemas de protección social. Otra complejidad relevante para varios países tiene que ver con la imposibilidad de hacer referencia a un “sistema” dado que la “previsión” en la práctica consiste en una sumatoria de numerosos programas desarticulados y descoordinados. De esta forma, el análisis que puede presentarse como un caso general para el país, puede terminar restringiéndose a las consecuencias de equidad de un esquema en particular y no al sistema consolidado. Para el caso de países federales en América Latina, como Argentina, Brasil y México, un análisis global implicaría también evaluar las consecuencias distributivas de los esquemas públicos subnacionales o, en otros países como Brasil y Chile, los efectos distributivos de programas complementarios voluntarios que reciben ciertas ventajas fiscales en materia impositiva.

Desde una perspectiva social, dos objetivos relevantes de los sistemas previsionales relacionados con la equidad son la pobreza y la distribución de ingresos. En realidad, una consideración terminológica más estricta debería considerar el concepto de seguridad social, en la medida que actualmente lo que denominamos como “previsión” es una mezcla de aspectos contributivos y no contributivos tanto en materia de financiamiento como de la definición de las condiciones de acceso a las prestaciones. También la equidad podría evaluarse desde la perspectiva individual en relación a los objetivos de la

¹ Artículo basado en la ponencia realizada en el Seminario Internacional “Globalización y Distribución del Ingreso: Problemas y Desafíos de Política”, organizado por MTESS-OIT-PNUD-CEPAL el 22 y 23 de septiembre de 2008 en la Ciudad de Buenos Aires. Posteriormente a la realización del seminario fue aprobada por el Congreso la ley 26425 que establece el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) que unifica el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público financiado a través de un mecanismo de reparto, absorbiendo y sustituyendo de esta manera al régimen de capitalización.

previsión social. Estos objetivos son la función de seguro y de suavización del consumo a través del ahorro. En este artículo no abordaré estos dos aspectos y me concentraré en los objetivos desde una perspectiva social. En cuanto a estos últimos, los sistemas previsionales buscan a través de un financiamiento determinado y el otorgamiento de ciertas prestaciones, aliviar la pobreza y mejorar la redistribución. Los objetivos desde una perspectiva social, ciertamente, interactúan con aquellos objetivos desde una perspectiva individual.

La evolución de los sistemas previsionales ha sido variable dependiendo de la importancia relativa de esta política para los países y, por supuesto, de su nivel de desarrollo y capacidad fiscal/institucional. Una tendencia común ha sido el desarrollo de distintos programas de naturaleza contributiva y no contributiva que de alguna manera han ido atendiendo parcialmente uno o más de los cuatro objetivos de la previsión comentados en el párrafo anterior. De esta forma, las prestaciones no contributivas buscan mayoritariamente aliviar la pobreza, mientras las contributivas principalmente suavizar el consumo a través de una adecuada tasa de reemplazo. La realidad de América Latina es muy heterogénea, sin embargo hay algunos patrones descriptivos comunes en los países pioneros de la seguridad social, como son Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, a pesar de las diferencias en la organización del financiamiento y la estructura de los programas.

En las próximas dos secciones se describen aspectos que tienen que ver con el papel de los sistemas previsionales en el alivio de la pobreza y la redistribución respectivamente. En el primer caso haré referencia en forma comparativa a lo que sucede en América Latina mientras que en el segundo caso discutiré algunos resultados de diversos estudios para Argentina. En la cuarta sección resumiré brevemente la reforma previsional en Chile como caso innovador para afrontar los desafíos de cobertura y bienestar de los adultos mayores. Este país ha sido muy visible en esta materia dado que introdujo en 1981 un sistema de contribución definida en cuentas individuales de ahorro previsional eliminando progresivamente el sistema público. Sin embargo, la reforma de 2008 ha reinstaurado un papel para el componente público a través de nuevas prestaciones y una nueva institucionalidad. Finalmente, en la quinta sección haré algunas reflexiones finales y conclusiones.

2. Sistemas previsionales y alivio de la pobreza en América Latina

El objetivo de alivio de la pobreza en los sistemas previsionales se logra a través de la transferencia de recursos a personas pobres y que, por lo tanto, no tienen capacidad de ahorro previsional² para la vejez. Aquí hay una consideración importante para realizar: la definición de pobreza debe contemplar el concepto de ciclo de vida. De esta forma, la efectividad de la política previsional en aliviar la pobreza está estrechamente vinculada con el nivel de cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones. Este factor toma más

² La referencia a ahorro previsional es en sentido amplio, es decir, en el caso de los regímenes de reparto como créditos o derechos a prestaciones contributivas, y en el caso de los regímenes de capitalización como ahorro financiero.

relevancia aún en países con una alta proporción de población con bajos ingresos que imposibilita generar estrategias de ahorro propias para cubrir las contingencias de la vejez.

¿Cuál ha sido el desempeño de los sistemas previsionales en América Latina en relación al objetivo de aliviar la pobreza? El desempeño es ciertamente muy heterogéneo y, como fue mencionado anteriormente, está estrechamente relacionado con la cobertura y el gasto previsional. En el gráfico 1 se muestra la relación entre cobertura y pobreza, y claramente se observa que los cuatro países pioneros en desarrollo de la seguridad social son los que muestran niveles más bajos de pobreza (menores a 7%) para los adultos mayores de 65 años. Brasil y Uruguay se destacan por coberturas cercanas al 90%, siguiendo Argentina y Chile, sin embargo las reformas de 2007-2008 seguramente permitirán a estos países alcanzar niveles similares a los anteriores. En el otro extremo del gráfico se encuentra Haití con pobreza en adultos mayores que supera el 60%, justamente asociada a un cobertura insignificante. En el grupo de países centrales se destacan con relativos bajos niveles de pobreza, alrededor de 10%, Panamá y Costa Rica, mientras que el resto de los países tienen niveles variables de pobreza conjuntamente con bajas tasas de cobertura. En resumen, la pobreza en la vejez está negativamente relacionada con la cobertura previsional.

Gráfico 1: Cobertura y pobreza

La contracara de la relación entre cobertura y pobreza es la relación entre gasto previsional y pobreza. Los países con mayor cobertura muestran niveles elevados de erogaciones en jubilaciones y pensiones, incluyendo tanto prestaciones contributivas como no contributivas. El impacto de las prestaciones en los niveles de pobreza depende no solo de la extensión de la cobertura sino también del nivel de las prestaciones. Un ejercicio usualmente encontrado en la literatura que combina ambas variables (cobertura y nivel de prestaciones) está reflejado en el Cuadro 1 donde se observa el impacto de las prestaciones previsionales en la pobreza para un grupo de países seleccionados de América Latina. Este cuadro corresponde a datos presentados por Gasparini et al. (2007), y en el mismo, el impacto se evalúa para la población total como también para la población objetivo que es la que corresponde a 65 años y más.

Gráfico 2: Gasto previsional y pobreza

Cuadro 1: Impacto de las prestaciones previsionales en la pobreza

Nuevamente, países como Brasil, Argentina, Chile y Uruguay, logran un importante impacto en reducción de la pobreza. Por ejemplo, en Brasil la pobreza con las transferencias previsionales alcanza a un 17.7 % mientras sin transferencias sería de 28.1%. En otras palabras, el sistema previsional tiene un impacto de reducción de la pobreza en 10.4 puntos porcentuales. El efecto de la previsión se potencia si es evaluado exclusivamente para la población receptora de prestaciones: con transferencias, la pobreza es muy baja, alcanzando a solo 2.8%, mientras eliminar la transferencia implicaría contar con un nivel de 52.7%. Por supuesto, estos son ejercicios de estática comparativa y no tienen en cuenta las respuestas de los hogares a la hipotética supresión

del beneficio previsional. En el otro extremo del cuadro se encuentra Honduras que cuenta con una cobertura bastante más baja, de esta manera alcanzando un potencial alivio de la pobreza muy limitado: tan solo 0.4% para el total de la población y 2.2% para los adultos mayores. De esta forma, puede llegarse a una conclusión importante en relación a la reducción de la pobreza: para un grupo selecto de países en América Latina existe un buen desempeño, esto ha sido justamente en aquellos que han realizado un esfuerzo para la ampliación de la cobertura.

Esta importante conclusión también tiene que contrastarse con otros aspectos de la política de protección social de los mismos países exitosos. En este punto, me refiero a los indicadores de desigualdad intergeneracional en la pobreza. Como fue visto anteriormente, la pobreza para los adultos mayores es muy baja, sin embargo para otros grupos poblacionales sigue mostrando índices muy preocupantes. Esto lleva a que el indicador de pobreza intergeneracional sea muy desigual, especialmente en aquellos que muestran menor pobreza relativa en la vejez. Nuevamente en este caso se encuentran Brasil, Uruguay, Argentina y Chile. El gráfico 3 muestra el cociente entre la pobreza para adultos mayores de 65 años y menores de esa misma edad, claramente indicando que a mayor cobertura existe una menor razón de desigualdad que afecta desproporcionadamente a los menores de 65 años. Esto nos lleva a reflexionar sobre las prioridades y el balance de los programas de transferencias (contributivos y no-contributivos) para atender a los diferentes grupos etarios de la población y su posible incidencia distributiva.

Gráfico 3: Desigualdad en la pobreza intergeneracional

3. Sistemas previsionales y redistribución

Factores que afectan el resultado distributivo de la seguridad social

La función de redistribución en los sistemas previsionales puede tomar distintas formas. La misma puede realizarse intra- o intergeneracionalmente. En la práctica actúan todo tipo de transferencias, sin embargo puede predominar una sobre la otra. En forma estilizada podemos decir que la redistribución puede lograrse cuando:

- (a) Se entrega a los trabajadores de bajos ingresos prestaciones relativamente más altas que a trabajadores de altos ingresos. En otras palabras, cuando las tasas de reemplazo (netas de las contribuciones realizadas durante la vida laboral) son mayores para las personas de bajos ingresos. Esto implica subsidiar la suavización del consumo para dichos trabajadores.
- (b) Se entrega a las familias de bajos ingresos prestaciones más altas. Por ejemplo, prestaciones más altas a parejas de adultos mayores que a personas solteras, aún cuando hayan tenido el mismo perfil de contribuciones.
- (c) Se entrega a ciertas generaciones prestaciones más altas que a otras. Por ejemplo, cuando se reducen las contribuciones a las generaciones presentes, requiriendo el pago de contribuciones más altas o prestaciones más bajas a las generaciones futuras.

La redistribución en los sistemas previsionales, como fue señalado, puede ser en la práctica distinta a la prevista en las fórmulas teóricas. Esto se debe a la multiplicidad de factores que influyen sobre el resultado final. Un ejemplo concreto de ello puede ser el caso de las situaciones donde la fórmula para calcular las prestaciones incluye tasas de reemplazo mayores para las personas de menor ingreso, pero, a la vez, existen diferencias en la expectativa de vida por niveles de ingreso. Esto puede llevar a que los ricos puedan recibir mayor cantidad de transferencias, aún teniendo tasas de reemplazo menos generosas, al vivir más tiempo.

Otro problema que se presenta al realizar el análisis redistributivo se refiere a cómo son mensurados los ingresos. Algunas personas pobres (para la seguridad social) tienen en la práctica un potencial de ingresos más alto, incluyendo los “ingresos” (no monetarios/no imputados) generados en el hogar. De esta forma, los indicadores de progresividad pueden cambiar considerablemente dependiendo de qué variable de ingreso sea utilizada.

Otro aspecto metodológico que se presenta a la hora de medir el efecto redistributivo de la seguridad social tiene que ver con el tipo de datos que se utiliza para su análisis. Los datos agregados pueden arrojar datos disímiles a los que resultan de estudios basados en microdatos. Esto se debe a los factores multidimensionales antes mencionados. En el caso que se pretendiera hacer un listado exhaustivo de dichos factores, habría que identificar al menos siete aspectos relevantes (Fullerton y Mast, 2005): (1) la mortalidad; (2) las diferentes medidas de ingreso; (3) la cobertura y la tasa de contribución a la seguridad social; (4) la tasa de descuento; (5) la edad de retiro y las condiciones de elegibilidad para las prestaciones; (6) las cohortes analizadas; y (7) los “efectos de comportamiento”. Esto último se refiere a cómo las reglas de acceso a las prestaciones de la seguridad social inducen cambios en las elecciones de trabajo (incluyendo la formalidad/informalidad, gasto, ahorro y momento de retiro).

En forma resumida, los orígenes de las diferencias en el impacto distributivo de los sistemas previsionales podrían agruparse en dos tipos de factores: (1) institucionales, y (2) sociodemográficos. Esta caracterización es probablemente más adecuada para países en América Latina, y en particular Argentina, donde las variables institucionales han presentado una importante volatilidad.

Evidencia sobre efectos distributivos del sistema previsional en Argentina

Debido a las dificultades metodológicas antes mencionadas, existen escasas evaluaciones del impacto distributivo de la previsión social en Argentina. Una evaluación que abarque todos los factores es prácticamente imposible y lo que normalmente se encuentra en los estudios es un análisis de algunos factores particulares. Los estudios tienden a centrarse en las consecuencias que eventualmente pueden producir las reformas previsionales. Este es el caso de los trabajos de Rofman (1995) y Arza (2006) que analizaron las posibles implicancias distributivas de la reforma previsional estructural de 1994 que introdujo un sistema mixto. Estos estudios se cometan posteriormente.

Para comenzar, sin embargo, es necesario destacar el primer estudio que exhaustivamente analizó los aspectos institucionales de la previsión en América Latina. Mesa-Lago (1978) en su libro *“Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality”* incluye un capítulo para el caso argentino donde a través de la evolución histórica y el desarrollo de la seguridad social describe los canales que han llevado a contar con un sistema fragmentado e inequitativo. Una de las principales conclusiones obtenida para los años setenta se refiere a que “el sistema de pensiones reproducía la desigualdad de ingresos como un espejo; no cumplía ninguna función de redistribución de ingresos progresiva” (pag. 200). Esta afirmación estaba en línea con otros estudios realizados anteriormente: ECLA (1969) y Dieguez y Petrecolla (1974). Dichos estudios señalaban que las prestaciones otorgadas a trabajadores de distintos grupos ocupacionales mantenían las diferencias que se observaban en los salarios por tipo ocupacional.

Más recientemente, en los noventa, Rofman (1995) realizó un análisis de la reforma estructural de 1994 que introdujo un sistema mixto con un pilar básico contributivo público (que otorgaba el beneficio denominado PBU) y un pilar complementario que daba la opción de un régimen público de beneficio definido (PAP) o un régimen de capitalización individual de contribuciones definidas y administrado privadamente (JO). La metodología para evaluar los efectos distributivos de cada régimen consiste en utilizar el flujo de contribuciones y prestaciones para comparar trabajadores representativos de distintos grupos poblacionales (o cohortes hipotéticas). Las variables claves, por lo tanto, consisten en la edad de ingreso a la PEA e inicio de las cotizaciones, la edad de retiro, la edad de fallecimiento, las reglas para determinar las contribuciones y las prestaciones. Para evaluar los resultados, y dado que utilizar la tasa de descuento consiste en un método muy sensible, Rofman utiliza la tasa interna de retorno (TIR). Los resultados muestran los efectos distributivos por régimen (beneficio definido / reparto vs. contribución definida / capitalización), género, ocupación e ingreso. Una conclusión importante se refiere a los flujos distributivos, en cierta forma regresivos, que se dan por niveles de ingresos. Esto es, independientemente del papel progresivo que tiene la prestación básica universal o PBU, los trabajadores de altos ingresos recibirían mayores retornos que los trabajadores de bajos ingresos en la mayoría de los escenarios. La mortalidad diferenciada es uno de los factores que afecta en forma importante la tasa de retorno, particularmente para aquellos trabajadores de bajos ingresos.

De esta forma, no es la elección de un régimen de reparto o capitalización la que determina diferencias distributivas importantes sino otras variables como el nivel de ingreso (o imposición) y la mortalidad. En cuanto a las recomendaciones, y con el objeto de atemperar los efectos distributivos, Rofman recomendó (a) aumentar la edad de retiro de las mujeres a 65 años dado que la edad de retiro de 60 años no solo afectaba la situación financiera de la seguridad social sino también penalizaba sus futuras prestaciones; (b) modificar el régimen para trabajadores independientes y considerar reducir o eliminar el componente de la cotización que corresponde al “empleador”; (c) eliminar la universalidad de la PBU y otorgarla solamente a los trabajadores debajo de un mínimo nivel, generando ahorros para mejorar las prestaciones de los trabajadores de bajos ingresos; y (d) un programa de incentivos fiscales para aumentar los ahorros

voluntarios y de esta forma reducir la dependencia de los trabajadores mejor posicionados de los programas de seguridad social.

El análisis previo y las recomendaciones para establecer patrones redistributivos más razonables con los objetivos de los sistemas provisionales, son consistentes con sistemas que mantienen cierta estabilidad normativa, que justamente no es el caso de la previsión social en Argentina. Un trabajo que ya daba cuenta de ello, aún antes de las nuevas reformas implementadas en 2007 y 2008, es el realizado por Arza (2006). En este estudio basado en la evolución histórica del sistema previsional, Arza sostiene que el alcance distributivo de las formulas progresivas no debe exagerarse. Una mirada retrospectiva muestra que las cohortes nacidas en 1910 fueron las grandes beneficiarias de la previsión dado que se beneficiaron con más altas tasas internas de retorno de las contribuciones. Las nacidas en 1920 ya vieron reducir sustancialmente dicho indicador. Esto quiere decir que desde una perspectiva intergeneracional, ha existido redistribución hacia las primeras cohortes beneficiadas con prestaciones. Esto es algo similar a lo ocurrido en otros países, sin embargo, la distribución ha sido errática por las crisis económicas y los períodos posteriores a las sucesivas reformas donde las transiciones también tomaron patrones irregulares por la mencionada inestabilidad normativa.

Arza (2006) también indaga sobre el tema de los efectos distributivos globales del sistema en función del alcance de la cobertura. Si bien han existido transferencias intrageneracionales progresivas para todas las generaciones estudiadas desde la introducción de la previsión social en Argentina, la incidencia distributiva global debería ser considerada en un contexto más amplio de la distribución regresiva de la cobertura. De esta forma, las variables claves que parecen determinar los resultados son la cobertura segmentada y el financiamiento. En este último caso, la creciente participación de los recursos de rentas generales e impuestos afectados parece jugar un papel importante aún cuando son limitados los estudios que analizan con precisión el impacto distributivo. En resumen, es difícil evaluar el desempeño redistributivo, el sistema se ha diseñado buscando efectos de distribución progresiva (es decir, mayores tasas de reemplazo para trabajadores de perfiles de ingresos más bajos), sin embargo, en la práctica, la implementación y la importancia del financiamiento no-contributivo han llevado a que el sistema no necesariamente contribuya a una distribución progresiva.

Finalmente, desde el punto de vista de la economía política también es relevante mencionar el trabajo de Herrera (2008) que además de plantear conclusiones similares a las anteriormente comentadas, incluye una aproximación al tema distributivo desde una perspectiva del juego político intergeneracional mostrando los patrones de desequilibrio progresivo que ha experimentado la previsión social en Argentina. En este análisis pasa a tomar relevancia, o más bien visibilidad, la limitada incorporación de actores en la arena de negociaciones de la que resulta la política previsional. Particularmente Herrera llama a la reflexión sobre la representatividad en los mecanismos de articulación de intereses y consensos sociales como también en la cooperación política intertemporal que ha llevado a que la imprevisibilidad sea una cualidad distintiva del sistema previsional. Esta representación es la que precisamente lleva a imponer restricciones importantes para un

análisis exhaustivo de las consecuencias distributivas, y en particular sus posibles perspectivas futuras.

4. Alternativas para mejorar la cobertura de la previsión social: el caso de Chile³

Chile se convirtió en un país pionero en América Latina al reformar su sistema de jubilaciones y pensiones en 1981. La introducción de un mecanismo de prefinanciamiento con contribuciones definidas en cuentas individuales administradas privadamente por múltiples operadores fue imitada en numerosos países. La percepción generalizada respecto al nuevo sistema de capitalización chileno era que había resultado exitoso dado que los fondos previsionales habían generado altas rentabilidades que permitirían asegurar adecuadas tasas de reemplazo. Sin embargo, luego de numerosos estudios y debates se llegó al consenso que la situación real era bastante distante a lo diseminado en numerosos ámbitos internacionales. Las indicaciones más claras de ello eran la considerable heterogeneidad laboral y de historias previsionales, además de otras restricciones institucionales. La cobertura de cotizaciones en el empleo estaba estancada y la cobertura de prestaciones en adultos mayores se estaba reduciendo. Esto debido principalmente a la caída de la cobertura de naturaleza contributiva, que era paulatinamente sustituida por las prestaciones no contributivas (ver Cuadro sobre cobertura previsional de Chile en el Anexo).

Al asumir la presidencia en 2006, Michelle Bachelet define como una de las primeras prioridades la reforma previsional. A pocos días de la asunción constituye un Consejo Asesor de 15 expertos para preparar un informe que revisara la situación del sistema previsional, identificara sus fortalezas, debilidades y desafíos, como así también generar propuestas destinadas a un mejor logro de los objetivos. Este Consejo elaboró un completo reporte que abarcó prácticamente todos los aspectos del sistema de pensiones. Luego un Comité Ejecutivo interministerial preparó un proyecto de reforma que fue debatido en el Congreso por el espacio de poco más de un año, siendo aprobado a principios de 2008 y ley 20.225 promulgada el 11 de marzo de 2008.

La reforma contempla aspectos para (a) mejorar la equidad -vertical y horizontal; (b) ampliar la cobertura de cotizantes y beneficiarios; (c) otorgar una mayor integración y coordinación al sistema; y (d) reducir los desincentivos para la cotización/ahorro. El gráfico 4 muestra el tránsito desde el sistema anterior a 2008, que entregaba beneficios contributivos, garantías estatales y beneficios asistenciales de manera desintegrada, hacia el sistema reformado e integral, que articula un sistema de pensiones solidarias no contributivo con un sistema de beneficios contributivos, obligatorios y voluntarios.

Gráfico 4: Reforma previsional en Chile 2008

³ Esta breve sección fue incluida en el artículo porque corresponde a la presentación realizada durante el seminario mencionado en la primera nota al pie de página donde se me solicitó comentar sobre la reciente reforma previsional en Chile, su nuevo diseño y posibles efectos en aumento de la cobertura. El análisis de los efectos en la pobreza y la redistribución de dicha reforma están más allá de los objetivos de este artículo.

El nuevo sistema propuesto y en proceso de implementación en Chile busca de esta manera aumentar fuertemente la cobertura para los adultos mayores fortaleciendo el componente no contributivo como así también ampliar las bases contributivas incluyendo a algunos trabajadores no alcanzados obligatoriamente como los trabajadores independientes “formales”. Un aspecto destacable del caso de Chile tiene que ver con su historia previsional en donde se observa cierta estabilidad regulatoria, aún incluyendo esta última reforma, y la apuesta a regenerar un componente público del sistema que permita reducir la fragmentación de los programas financiados con impuestos como también reducir las inequidades que generaba tanto la exclusión previsional como también las prestaciones que, por ejemplo, discriminaban en forma negativa a las mujeres y trabajadores de bajos ingresos. Es prematuro realizar una evaluación de la reforma, sin embargo, es esperable que los indicadores de cobertura y reducción de la pobreza en la vejez mejoren más aún. En cuanto al impacto distributivo, al igual que en el caso de Argentina, es de difícil evaluación y requerirá un trabajo que integre el impacto distributivo de las prestaciones como también de la recaudación de impuestos para su financiamiento.

5. Conclusiones y desafíos

Una muy breve conclusión de este artículo me llevaría a afirmar que en cuanto al alivio de la pobreza en la vejez, existen algunos países en la región que han hecho un papel satisfactorio a partir de mejorar el alcance y cobertura de las prestaciones tanto contributivas como no contributivas. Entre estos países se encuentran Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

En cuanto a la función redistributiva, la evidencia no es tan clara por las dificultades en su medición, pero también porque hay importantes variaciones entre los países y por el método utilizado para su evaluación. En general los trabajadores de bajos ingresos obtienen tasas de reemplazo por sobre el valor de sus contribuciones. Sin embargo, el financiamiento parcial de los sistemas a través de impuestos en un contexto sin cobertura universal, o limitada cobertura, impone dudas sobre el impacto distributivo agregado de la previsión llevando a concluir que podría no ser progresiva.

¿Cómo mejorar la equidad en los sistemas previsionales? Al igual que la mayoría de las preguntas en materia de política pública, ésta no tiene una respuesta fácil y directa debido a los múltiples factores que influyen en el desempeño en materia de equidad distributiva. La mayor inequidad probablemente se observa entre los incluidos y excluidos del sistema. De esta forma, sistemas previsionales inclusivos, es decir que incorporen, aún con prestaciones bajas, a las personas no cubiertas representa un avance sustancial. El resultado más importante en la región se observa en materia de reducción de pobreza, pero para algunos pocos países. Ahora bien, como también fue señalado, una inclusión masiva de los adultos mayores también tiene que ser vista en términos de equidad intergeneracional. Las transferencias a los adultos mayores pueden tener un costo de oportunidad en términos de transferencias para otros grupos poblacionales, notoriamente los niños. Este trade-off es, sin embargo, limitado porque la universalización de una

transferencia a los niños y de una pensión no contributiva modesta es en la mayoría de los países fiscalmente posible (ver Maurizio 2008).

En otra dimensión, pero no menos relevante, se encuentran los problemas de equidad hacia dentro de los participantes del sistema previsional. Aquí el concepto clave para su evaluación consiste en la caracterización de “sistema” al conjunto de los esquemas y programas de jubilaciones y pensiones. La fragmentación y estratificación del sistema restringe enormemente el potencial redistributivo y la generación de políticas consistentes y eficaces en la ampliación de la cobertura para minimizar la pobreza en la vejez. Las condiciones de acceso, fórmulas de cálculo de las prestaciones y la movilidad de las prestaciones han dado como resultado juegos distributivos poco equitativos. Esto ha sucedido prácticamente en toda la historia previsional tal como ya lo analizaba Mesa-Lago (1978) hace más de treinta años, o más recientemente Herrera (2008).

Un paso fundamental para establecer una política distributiva en materia previsional pasa por identificar y explicitar los mecanismos de redistribución (CEPAL 2006). Esto no solo permitiría mejorar el impacto sino también reducir los efectos distorsionadores y adversos sobre los esquemas contributivos (por ejemplo, a través de reducir la tasa marginal de impuesto al que se enfrente un aportante promedio del sistema). Finalmente, otro camino que indudablemente podría colaborar en optimizar la institucionalidad para ampliar la cobertura y mejorar el impacto distributivo, es la mayor y mejor integración de los sistemas. Hay amplios márgenes para avanzar en una armonización y coordinación más consistente. Lógicamente, el resultado distributivo también dependerá de cómo socialmente se resuelven los conflictos distributivos y a través de la elección apropiada de políticas y mecanismos de redistribución. Esta misma presenta paradojas a develar para cada país que tendrán que ver con la mayor o menor tolerancia a la desigualdad como también en la efectividad institucional para la implementación de cada instrumento de redistribución.

Anexo:

Cobertura previsional por quintiles de ingreso: Argentina

Cobertura de contribuciones y prestaciones (adultos mayores)							
País	Población total Población 65 años y más						
	Total	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q5/Q1
Cobertura de contribuciones en el empleo							
1992	49.7	48.3	51.6	54.7	58.0	54.3	1.12
2000	45.3	24.1	42.9	51.3	55.7	58.9	2.44
2006	43.4	13.3	35.0	48.3	57.6	64.4	4.84
Cobertura prestaciones (65 años y más)							
1992	78.1	63.4	84.0	83.8	84.2	79.8	1.26
2000	70.7	50.8	67.1	77.9	80.3	80.9	1.58
2006	70.5	40.1	62.5	80.9	83.6	80.9	2.02

Fuente: elaborado con datos Rofman, Luchetti y Ourens (2008).

Cobertura previsional por quintiles de ingreso: Chile

Cobertura de contribuciones y prestaciones (adultos mayores)							
País	Población total Población 65 años y más						
	Total	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Q5/Q1
Cobertura de contribuciones en el empleo							
1992	64.3	56.4	63.9	64.7	65.8	69.3	1.23
2000	64.3	49.9	61.7	66.0	69.9	72.9	1.46
2006	67.3	57.7	66.4	68.4	70.0	73.4	1.27
Cobertura prestaciones (65 años y más)							
1992	66.5	52.1	66.2	74.1	72.2	67.8	0.83
2000	63.7	50.4	59.7	72.5	66.0	70.1	1.39
2006	61.7	40.7	57.2	68.7	69.2	73.1	1.80

Fuente: elaborado con datos Rofman, Luchetti y Ourens (2008).

6. Referencias

Arza, Camila (2006). Impactos distributivos de la política de pensiones en la Argentina: ganadores y perdedores dentro de las generaciones y a través de ellas. *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol.59, 3, pp.85-111.

Barr, Nicholas; Peter A. Diamond (2006). "The Economics of Pensions", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 22. No. 1, pp. 15-39

Bertranou, Fabio; Rafael Rofman (2008). "Old Age Income Protection Programs in Latin America". Draft. World Bank.

CEPAL (2006). "Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad". CEPAL, Santiago de Chile.

Diéguez y Petrecolla (1974) "Estudio estadístico del sistema previsional argentino en el período 1950-72", Instituto Torcuato Di Tella.

ECLA (1969) *Economic Development and Income Distribution in Argentina*, New York, United Nations.

Fullerton, Don; Brent Mast (2005). *Income Redistribution from Social Security*. The AIE Press.

Gasparini, L. et al. (2007). "Poverty among the Elderly in Latin America and the Caribbean". CEDLAS Working Paper.

Gillion, C. et al. (2000). "Social Security Pensions". ILO, Geneva.

Herrera, Germán (2008). "Dinámicas distributivas de la política jubilatoria. Una aproximación al caso argentino". Tesis de maestría. Universidad de San Andrés.

Korpi, Walter, Joakim Palme (1998). "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries". *American Sociological Review*, Vol. 63, pp. 661-687.

Mauricio, Roxana (2008). "Políticas de transferencias monetarias en Argentina: Una evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad y de sus costos". Proyecto Una respuesta nacional a los desafíos sociales de la globalización. OIT, Buenos Aires.

Mesa-Lago, Carmelo (2008). *Reassembling Social Security. A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America*. Oxford University Press.

Mesa-Lago, Carmelo (1978). *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*. University of Pittsburgh Press.

Rofman, Rafael (1995). "Effects of Social Security on Lifetime Income Distribution in Argentina". PSP Discussion Paper Series 73. The World Bank.

Rofman, Rafael, Leonardo Lucchetti y Guzmán Ourens (2008). "Pension Systems in Latin America: Concepts and Measurements of Coverage". Social Protection Discussion Paper No. 0616. The World Bank.

Gráfico 1

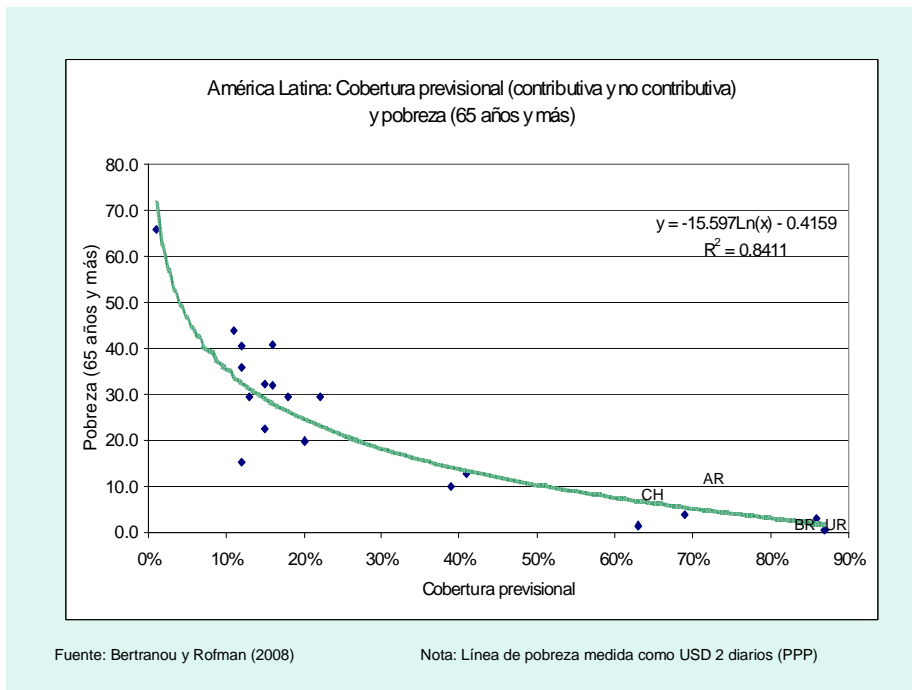
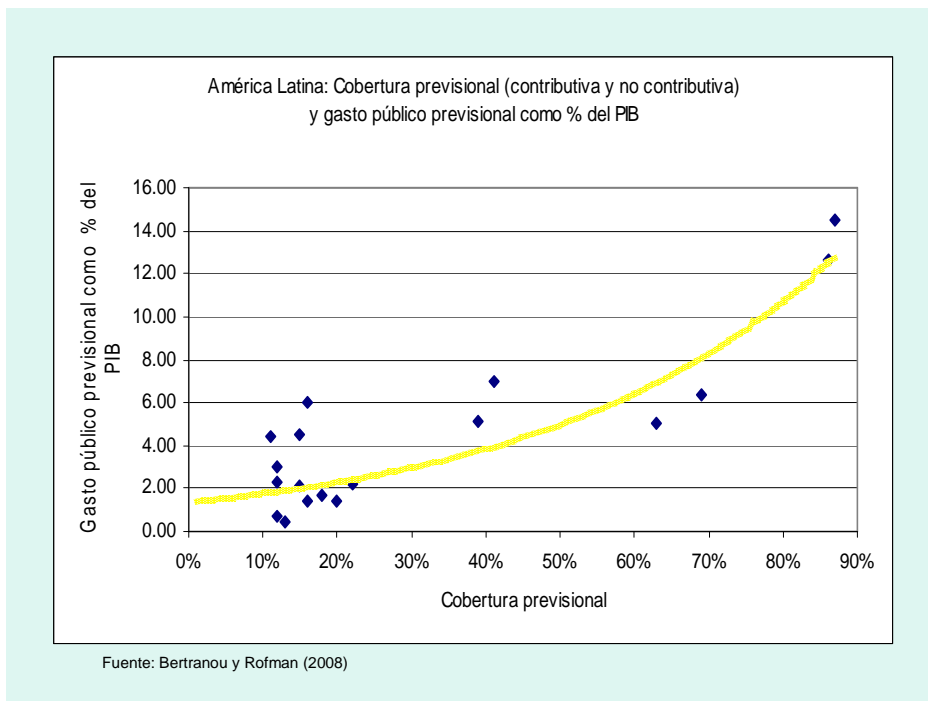


Gráfico 2



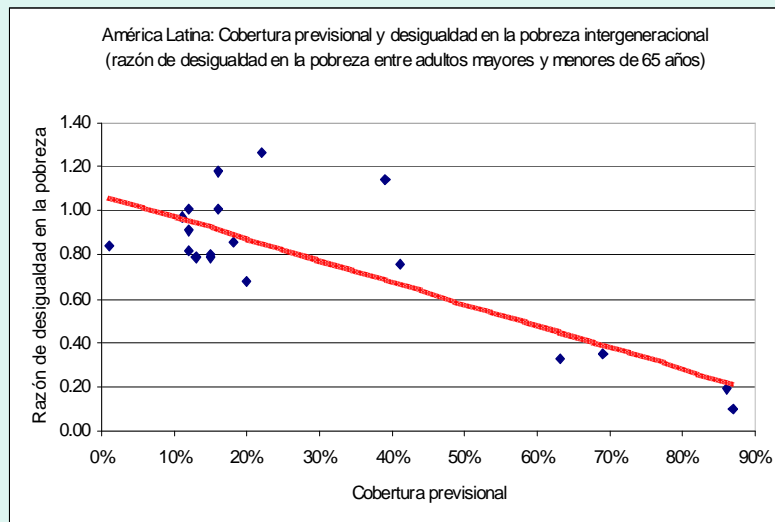
Cuadro 1

Impacto de las prestaciones previsionales en la pobreza:
Países seleccionados de América Latina

Pobreza con y sin prestaciones previsionales						
País	Población total			Población 65 años y más		
	Con transferencias previsionales	Sin transferencias previsionales	Diferencia en puntos porcentuales	Con transferencias previsionales	Sin transferencias previsionales	Diferencia en puntos porcentuales
Brasil	17.7	28.1	- 10.4	2.8	52.7	- 49.9
Argentina	11.6	19.2	- 7.6	3.6	45.3	- 41.7
Chile	5.1	10.0	- 4.9	1.5	25.8	- 24.3
Uruguay	6.0	13.5	- 7.5	0.6	22.4	- 21.8
México	22.0	24.6	- 2.6	29.5	43.5	- 14.0
Bolivia	43.1	45.8	- 2.7	43.8	53.5	- 9.7
Paraguay	26.0	27.2	- 1.2	22.3	30.1	- 7.8
Honduras	38.7	39.1	- 0.4	40.7	42.9	- 2.2

Fuente: elaborado con datos de SEDLAC/ Universidad Nacional de La Plata (2007).

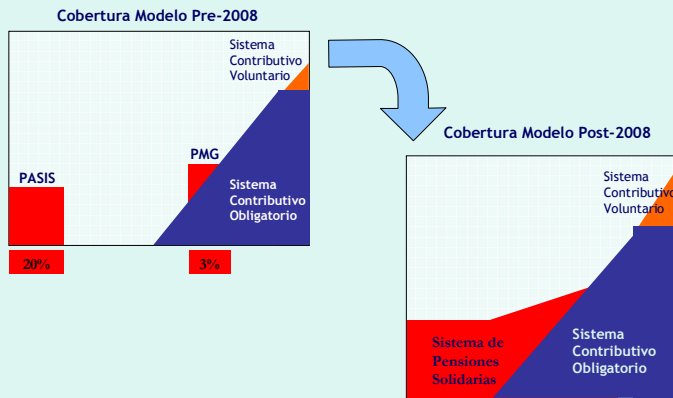
Gráfico 3



Fuente: Bertranou y Rofman (2008)

Gráfico 4

Reforma previsional en Chile (2008): Cobertura y componentes de ahorro y redistribución



La figura muestra el tránsito desde el sistema actual –que entrega beneficios contributivos, garantías estatales y beneficios asistenciales de manera desintegrada- hacia el sistema reformado e integral, que articula un sistema de pensiones solidarias no contributivo con un sistema de beneficios contributivos, obligatorios y voluntarios. Fuente: www.reformaprevisional.cl