

El impacto distributivo de las políticas previsionales en Argentina

Resumen

Evelyn Veza

Rafael Rofman

Las políticas previsionales tienen como objetivo principal la redistribución de ingresos y, por consiguiente, de la capacidad de consumo entre distintas generaciones de una población. Estas herramientas suelen ser utilizadas para redistribuir recursos entre sectores de la sociedad definidos por otros criterios, tales como niveles de ingresos previos, ocupaciones laborales, género o lugar de residencia.

Más allá de los objetivos explícitos de redistribución, es habitual observar que los sistemas previsionales producen efectos no necesariamente planeados por quienes los diseñaron. Medir estos efectos posibilita evaluar la efectividad de las políticas, ya que los mismos pueden reducir o incluso revertir los impactos buscados inicialmente. Los sistemas previsionales pueden ser considerados como esquemas de política pública de recaudación y transferencias –similares a otras como la provisión de servicios de salud o de infraestructura–, o como un esquema de ahorro forzoso de parte de los salarios, que luego son devueltos a los individuos. Adoptar una u otra definición tiene un fuerte impacto en el análisis y posibles conclusiones, por lo que es necesario abordar la discusión respecto a los impactos esperados del sistema previsional.

En Argentina, el diseño de los sistemas previsionales ha tendido a mantener un sesgo distributivo progresivo, gracias al rol de varios elementos, como los haberes mínimos y máximos, el uso de fórmulas progresivas en el cálculo de los beneficios, el otorgamiento de beneficios no contributivos o semicontributivos a amplios sectores de la sociedad y algunas condiciones ventajosas para las mujeres. Sin embargo, algunos aspectos no considerados en el diseño original de los esquemas, pero relevantes en la práctica, han tenido efectos regresivos sobre la distribución, como el financiamiento de beneficios con recursos de rentas generales, la fragmentación del sistema con mejores beneficios para determinados grupos (a través de distintos regímenes de excepción), los efectos de diferenciales de mortalidad y otros similares. Por ello, el impacto final sólo puede ser evaluado con datos reales, aún en un contexto de información incompleta.

Por sus objetivos básicos y su diseño, es inevitable que los sistemas previsionales tengan impactos distributivos. Esto lleva a que el principal desafío para quienes los diseñan e implementan no es evitarlos o minimizarlos, sino hacerlos explícitos y transparentes, mostrando qué sectores de la sociedad se benefician y en qué magnitud, facilitando así un debate público. Avanzar en esa dirección permitirá la construcción de un sistema con más credibilidad y, por consiguiente, sostenibilidad en el mediano y largo plazo.



Este documento se inscribe en el proyecto “¿Cobertura, adecuación o sustentabilidad? En búsqueda de equilibrios estables en el sistema previsional argentino” del Programa de Protección Social de CIPPEC y es el quinto de una serie que buscará contribuir a una discusión informada sobre el diseño y funcionamiento del sistema previsional argentino.



El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de quienes trabajaron en esta publicación. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, se consideraron tres criterios a fines de hacer un uso más justo y preciso del lenguaje: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta y, 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario.

Introducción

Los impactos distributivos de los sistemas previsionales pueden ser progresivos (si generan una mayor equidad en la distribución del ingreso de la sociedad) o regresivos. Para evaluarlos es necesario considerar tanto la situación original de la distribución como los efectos causados por el diseño de los sistemas, así como identificar los impactos no buscados que, por la interacción entre el diseño y la realidad socioeconómica en que se aplican, ocurren.

La progresividad o regresividad de estos sistemas depende en parte del enfoque analítico que se adopte. Un sistema previsional puede ser considerado un esquema de transferencias, financiadas parcialmente por impuestos específicos (incluyendo aportes y contribuciones previsionales) y parcialmente por impuestos generales, o bien un esquema de ahorro obligatorio o diferimiento parcial en el pago de salarios. Adicionalmente, los impactos pueden ser considerados en un espacio temporal definido o comparando el resultado que distintas generaciones obtienen a lo largo del ciclo de vida. Aplicando cada uno de estos criterios se pueden alcanzar conclusiones significativamente distintas sobre los impactos distributivos, por lo que parece recomendable considerar los efectos bajo cada uno de los marcos analíticos mencionados.

Este documento se estructura en cuatro secciones. En la primera se discuten los marcos analíticos y sus implicancias en las evaluaciones del impacto distributivo. La segunda sección presenta algunas mediciones de estos impactos en distintos países que podrían considerarse como comparadores relevantes para Argentina, mientras que la tercera sección se enfoca en la medición de los impactos actuales y su evolución en Argentina, considerando cambios en el pasado y efectos posibles en el futuro. Finalmente, la cuarta y última sección discute los desafíos de política que esta discusión impone, a partir de los cuales se señalan los principales aspectos a tener en cuenta al diseñar e implementar políticas previsionales en Argentina.

Política previsional y distribución del ingreso: efectos buscados, efectos no deseados y efectos reales

Otorgar seguridad de ingresos durante la vejez es *per se* una política de redistribución. La transferencia de parte del ingreso obtenido durante la etapa activa hacia la etapa más avanzada del ciclo de vida busca sostener los niveles de consumo y mejorar la capacidad de hacer frente a los riesgos y vulnerabilidades asociados. La política previsional interviene en este proceso para que la seguridad de ingresos exista más allá de las decisiones individuales que las personas pudieran haber tomado para postergar su consumo en función de sus preferencias y posibilidades temporales.

Evaluar la dirección y magnitud de los efectos distributivos de un sistema previsional es complejo, porque se superponen distintas dimensiones analíticas y conceptuales. Por un lado, los sistemas previsionales pueden ser considerados esquemas de ahorro forzoso, políticas públicas de transferencias focalizadas (con o sin financiamiento específico), o combinaciones de ambos esquemas, lo que determina cuáles flujos financieros se consideran redistributivos y cuáles no.

Una segunda dimensión refiere a cuestiones temporales: los efectos pueden ser considerados entre individuos o grupos sociales en un determinado momento; entre estos mismos actores, pero considerando el ciclo de vida completo; o entre distintas generaciones de individuos. Los distintos enfoques producen diferentes resultados e interpretaciones sobre el rol del sistema previsional. Los impactos distributivos pueden ser intencionales (a través del diseño de medidas de política a tal fin) o involuntarios (si ocurren como consecuencia de la interacción de medidas supuestamente neutrales y otros factores no controlados por los diseñadores de la política).

La intención de que un sistema previsional tenga o no impactos distributivos es una cuestión normativa que se define en el espacio de los acuerdos políticos sociales. Desde el punto de vista teórico, las políticas previsionales bajo un diseño de transferencias tienen un potencial distributivo mayor al de los sistemas de ahorro forzoso. En ellas se pone especial foco en la neutralidad en el balance contribuciones-beneficios de los titulares a lo largo de su vida. En efecto, un sistema que funciona estrictamente como un esquema de ahorro replica en la etapa de retiro las desigualdades en la vida laboral, asegurando así una neutralidad distributiva entre los participantes de una misma generación, aunque no necesariamente entre distintas generaciones.

En esta sección del documento se presenta una discusión sobre estos aspectos, intentando identificar algunos puntos críticos para evaluar el impacto distributivo de los sistemas previsionales. Con foco en las tres dimensiones mencionadas, el documento desarrolla en mayor detalle los desafíos que ellas implican para el análisis y su relevancia en términos de política pública.

¿Ahorro forzoso o esquemas de transferencias? Diferentes visiones, diferentes impactos

Un esquema de ahorro forzoso implica que parte de los ingresos de trabajadoras y trabajadores en actividad es retenido durante su vida activa para luego, en base a esos recursos, financiar un beneficio previsional. En condiciones ideales, el impacto distributivo es completamente neutro entre individuos, en tanto los montos retenidos y los pagados como beneficios deberían ser idénticos, una vez ajustados por una tasa de descuento. En el caso de los esquemas de transferencias, la idea es la opuesta: los sistemas pagan a la población retirada beneficios que pueden ser universales o focalizados con algún criterio (por ejemplo, haber participado del mercado laboral formal en el pasado) y con montos que pueden ser uniformes o con alguna regla que los haga variables, pero sin la necesidad de una vinculación con los aportes pasados que, de existir, se consideran parte de la carga impositiva de las personas. En consecuencia, los beneficios pagados tendrán impactos distributivos que dependerán de la forma en que se determinen y de la distribución del ingreso preexistente.

En la práctica, la mayoría de los sistemas previsionales son una combinación de estos dos modelos extremos: se trata de esquemas que buscan compensar, con algún grado de proporcionalidad, los aportes pasados, al mismo tiempo que ofrecer garantías de ingreso mínimo a importantes sectores de la población. Por ello, el desafío de quienes buscan medir los impactos distributivos de la previsión social es distinguir qué parte de los beneficios corresponden a ahorros o ingreso diferido y qué parte a un esquema de transferencias.

En esquemas de ahorro, la medición del efecto distributivo requiere considerar cómo la distribución de ingresos de las personas que trabajan cambia en el tiempo, para determinar si el balance entre contribuciones y beneficios es equilibrado. Cuando su correspondencia es exacta no hay redistribución¹, pero si el valor presente de contribuciones y beneficios a lo largo de la vida no se encuentra en equilibrio resulta un subsidio o impuesto neto. De esta manera, el impacto distributivo dependerá de la posición en la distribución del ingreso de por vida de quienes reciben este subsidio o pagan el impuesto neto. Es importante notar que, aun cuando se trate de esquemas neutros a lo largo de la vida, los sistemas previsionales basados en ahorro forzoso pueden producir impactos distributivos en determinados momentos, que se compensarán en otras etapas.

Por el otro lado, si se trata de políticas previsionales de transferencias, el impacto distributivo dependerá de las decisiones sobre cómo se asignan estas transferencias (si se busca neutralidad respecto a la distribución previa, o si se busca favorecer a determinados grupos), pero también del mecanismo de financiamiento de las mismas. Por ejemplo, la mayoría de los sistemas previsionales de América Latina, desde el siglo pasado, se caracte-

1 La medición de los efectos distributivos en un momento preciso del tiempo identificará generaciones con saldo negativo y positivo, aún cuando a nivel actuarial existiese este equilibrio. Quienes se encuentran en la etapa temprana de su ciclo de vida destinan parte de su ingreso laboral corriente al financiamiento del beneficio futuro, mientras que los titulares en la etapa de retiro ya no deben realizar contribuciones para recibir estos beneficios.

rizaron por combinar elementos de redistribución progresiva (como los haberes mínimos y máximos) con criterios de participación excluyentes (dado que sólo otorgaban beneficios a quienes contaban con historias de empleo formal considerables), sumado a mecanismos de financiación que incluían, por distintos canales, recursos de rentas generales. En un trabajo fundacional sobre este tema, Mesa Lago (1978) argumentó que la combinación de estas dos características en la región conduce inevitablemente a generar sistemas previsionales fuertemente regresivos, ya que llevan a que el conjunto de la sociedad financie total o parcialmente los beneficios de un grupo reducido que, dada su inserción en el mercado de trabajo formal, suelen ser de ingresos medianos o altos.

Efectos intrageneracionales o intergeneracionales

El análisis de equidad distributiva en la política previsional admite perspectivas intergeneracionales o intrageneracionales, según sea su diseño. En el primer caso refieren a las consecuencias distributivas de los cambios en el posicionamiento que experimentan los titulares en términos de ingresos al momento de retirarse; en el segundo, a las originadas en variaciones en el posicionamiento de cada titular respecto de su generación a lo largo de su vida.

El análisis distributivo más habitual se enfoca en los impactos intrageneracionales. Comparando la situación de distintos individuos o grupos en determinado momento, evalúa el impacto que el sistema previsional tiene sobre sus ingresos. Personas trabajadoras de la misma generación serán más o menos beneficiadas, en función de la aplicación de reglas del sistema y su interacción con características individuales o grupales. Las diferencias en esos impactos determinarán el efecto distributivo.

Desde una perspectiva intergeneracional, los sistemas previsionales tienen necesariamente un impacto distributivo entre generaciones, más allá de que se trate de esquemas diseñados como ahorro forzoso o como programas de transferencias. Como lo señala Nicholas Barr (Barr & Diamond, 2008), los sistemas previsionales son esquemas financieros que organizan los derechos de consumo de bienes y servicios entre distintas generaciones en una sociedad. Por ello, más allá de la dinámica distributiva entre los miembros de una generación, es posible encontrar efectos distributivos relevantes entre generaciones.

Efectos distributivos intencionales e intencionales

La definición de quién debe pagar más impuestos o resignar beneficios dentro de una generación o entre generaciones expresa intencionalidades distributivas. Es habitual que en los distintos diseños se incluyan reglas que, explícitamente, busquen efectos redistributivos. Estas pueden centrarse en las contribuciones al sistema, el acceso a las prestaciones, el monto inicial de los beneficios o aspectos vinculados al pago de los mismos (como su status impositivo o reglas de indexación). En definitiva, el carácter progresivo o regresivo de la política previsional radicará en cómo estas reglas impacten en los ingresos de quienes contribuyen al financiamiento o son receptores de este gasto y, por consiguiente, en el posicionamiento de sus hogares en la distribución de ingresos.

Cuando se facilita el acceso a una prestación mínima a quienes se encuentran por debajo de cierto umbral de condición socioeconómica se obtiene un efecto igualador. Para estos grupos, la tasa de reemplazo entre prestaciones y contribuciones es más alta que para los grupos por encima del umbral. El financiamiento del déficit actuarial por insuficiente historial de contribuciones se compensa a través de pilares solidarios o transferencias específicas.

La imposición de un impuesto a las jubilaciones o de topes máximos a las prestaciones en un esquema de ahorro forzoso genera una redistribución desde aportantes de mayores ingresos a las y los de menores ingresos. Bajo una misma tasa de contribución, quienes percibieron un ingreso mayor durante su etapa activa tendrán una tasa de reemplazo menor. Las fórmulas para la indexación de los beneficios también pueden ser progresivas, si establecen tratamientos diferenciales para las trabajadoras y los trabajadores de menores ingresos. De este modo, el valor presente del beneficio neto es más bajo para quienes cuentan con mejores ingresos que para trabajadoras y trabajadores de un salario menor.

Así como existen reglas que explícitamente buscan generar efectos distributivos, es habitual ver que los sistemas previsionales tienen impactos no necesariamente deliberados, que son resultado de la interacción entre el diseño de los mismos y la realidad de la sociedad en la que se implementan. En algunos casos, las distorsiones son efectos directos y, en otros, indirectos, producto de los incentivos que proveen para cambios de comportamiento. Advertir estas redistribuciones no buscadas adquiere importancia al evaluar la equidad distributiva del sistema, a fin de identificar herramientas que las puedan neutralizar.

El uso de reglas uniformes que desconocen heterogeneidades demográficas no resulta neutral desde el punto de vista distributivo. Este es el caso de la longevidad diferencial entre grupos poblacionales, que suele tener un efecto regresivo. Al haber diferencias relevantes según el nivel socioeconómico o sexo en la expectativa de vida, un sistema que intente ser neutral o igualitario estableciendo una edad común de retiro terminará favoreciendo a los grupos o individuos con menor mortalidad que acumularán más años de beneficios, a costa de aquellos que por distintas razones están más expuestos a una muerte temprana.

Efectos similares pueden encontrarse en relación a la edad de inicio de la participación laboral, las trayectorias de ingresos a lo largo de la vida activa o la existencia de períodos de inactividad laboral. Si alguno de estos factores presenta diferencias por nivel de ingresos, género u otras variables relevantes, entonces es probable que sistemas previsionales teóricamente neutrales tengan impactos regresivos. La existencia de reglas de elegibilidad que definan tratamientos diferenciales también puede ocasionar efectos distributivos no planeados. Por ejemplo, los beneficios complementarios, como las pensiones por sobrevivencia, redistribuyen gasto previsional de hogares con personas trabajadoras solteras o divorciadas a hogares con personas trabajadoras casadas.

A su vez, las respuestas a estas reglas impulsan una nueva ronda de efectos distributivos no contemplados por las reformas cuando los beneficios esperados se alejan de las contribuciones, lo que erosiona el financiamiento del sistema. Entre ellos, es posible que existan incentivos a la no contribución para quienes creen tener una menor expectativa de vida, o que se generen distorsiones en decisiones de participación laboral por las prestaciones de supervivencia. La relevancia de estos efectos en los impactos distributivos depende de circunstancias específicas de cada sociedad y momento histórico.

El efecto distributivo de los sistemas previsionales en el mundo

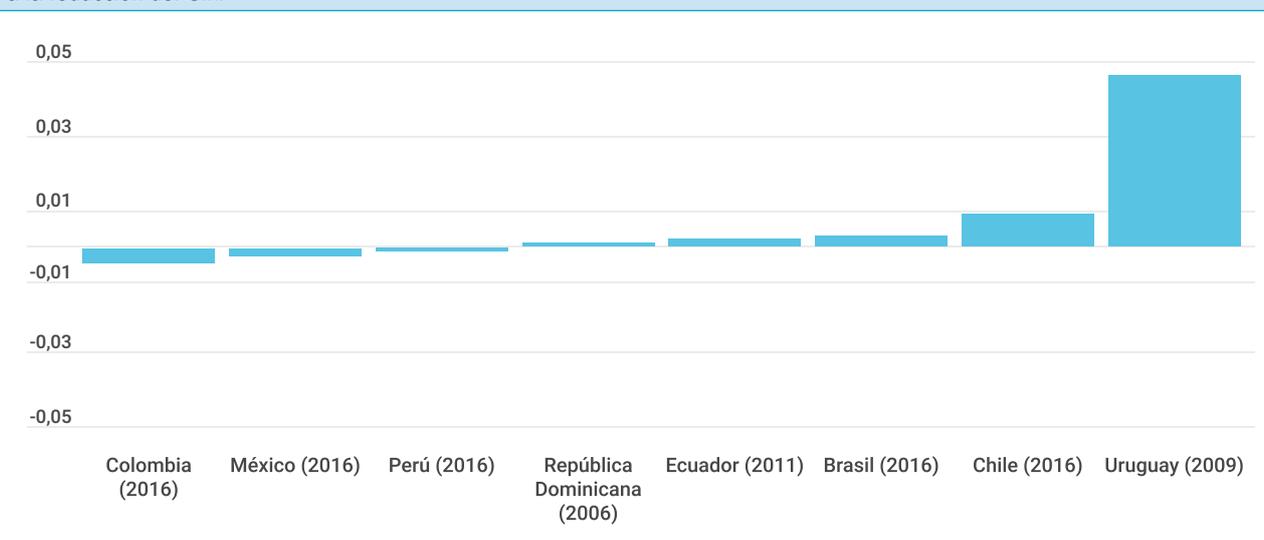
La intencionalidad redistributiva de las reformas ha estado presente en países de regiones diversas, más allá de las diferencias en los diseños de los sistemas previsionales, en el contexto demográfico y en el mercado de trabajo. En los casos donde la población mayor se encuentra mayormente cubierta por los esquemas de aseguramiento o ahorro forzoso, los pilares solidarios y las prestaciones mínimas se emplearon para dotar al sistema de mayor progresividad. Por su parte, en países con amplias brechas en la cobertura previsional, los esquemas no contributivos tomaron protagonismo como herramientas para disminuir la incidencia de la pobreza entre las personas mayores.

Efectos en esquemas de ahorro forzoso

El poder distributivo de los sistemas previsionales puede determinarse a través de su contribución marginal a la desigualdad de ingresos, medida por el índice de Gini. La diferencia entre la medida de desigualdad de ingresos antes del sistema previsional y luego de su implementación indica su contribución hacia la redistribución. Una diferencia positiva indica que la política es progresiva, ya que luego de su intervención la distribución de ingresos resulta más igualitaria que en la situación sin intervención. En el **Gráfico 1** se presentan estimaciones comparables para el esquema contributivo en 8 países de América Latina. Se puede observar que los esquemas contributivos en algunos países son progresivos, aunque

GRÁFICO 1

Efecto redistributivo (progresivo) de las jubilaciones contributivas, países seleccionados de América Latina -contribución marginal a la reducción del Gini



Fuente: CEQ Institute's Data Center on Fiscal Redistribution. Based on the following Master Workbooks of Results, for United States the source is the publication of Higgins, et al. (2016): Chile-Brasil-Perú-México-Colombia (2016): Lustig, Nora. 2016. "Inequality and Fiscal Redistribution in Middle Income Countries: Brazil, Chile, Colombia, Indonesia, Mexico, Peru and South Africa", *Journal of Globalization and Development* 7(1): 17–60. Ecuador (2011): Llerena Pinto, Freddy Paul, María Crisithina Llerena Pinto, Roberto Carlos Saa Daza, and María Andrea Llerena Pinto. 2017. "CEQ Master Workbook: Ecuador (2011-2012)," CEQ Data Center on Fiscal Redistribution (CEQ Institute, Tulane University). January 5, 2017. Uruguay (2009): Bucheli, Marisa. 2019. "CEQ Master Workbook: Uruguay (2009)," CEQ Data Center on Fiscal Redistribution (CEQ Institute, Tulane University). April 7, 2019. República Dominicana (2006): Arísty-Escuder, Jaime. 2019. "CEQ Master Workbook: Dominican Republic (2006-2007)," CEQ Data Center on Fiscal Redistribution (CEQ Institute, Tulane University). January 23, 2019

tienen bajo poder redistributivo en relación a otras políticas fiscales. Así, por ejemplo, en Uruguay el sistema previsional mejora el índice de Gini en 0.045 puntos, mientras que en Chile, Brasil y Ecuador se observan mejoras menores. Por el contrario, en Colombia, México y Perú los esquemas tienen un efecto ligeramente desigualador en la distribución de ingresos, ya que el Gini aumenta entre 0.001 y 0.005 puntos, mientras que en República Dominicana su efecto es neutro.

El efecto igualador en estos esquemas de ahorro es reflejo de arreglos de implementación que neutralizan o superan sus sesgos regresivos. Las reglas de prestación mínima, pilares solidarios y tributos a las prestaciones más altas forman parte de los diseños.

En el caso de Uruguay, la reforma de 2008 flexibilizó el acceso al sistema reduciendo los años de aporte requeridos y estableciendo un subsidio a las contribuciones de los desempleados. Adicionalmente, las jubilaciones están sujetas a tributación con tasas progresivas² (Bucheli et al, 2013; Bertranou et al, 2011). Por su parte, Chile incorporó varios elementos progresivos a través de la reforma realizada el mismo año. La introducción de la Pensión Básica Solidaria (con test de ingresos) extendió la cobertura en la población de menores recursos. Asimismo, la flexibilización de los requisitos de acceso para grupos que no cumplieran con los años suficientes de aportes –jóvenes, mujeres, y quienes trabajan en forma independiente– derivó en una redistribución hacia grupos más vulnerables. Varias reformas más recientes consolidaron este piso de prestación mínima, que facilita el acceso al pilar solidario a una mayor fracción de la población y grupos específicos (Arenas de Mesa, 2019).

En Brasil, el sistema contributivo cuenta con jubilaciones mínimas y un tope para las jubilaciones de trabajadores y trabajadoras en el sector privado. La participación alta de las prestaciones mínimas entre los beneficiarios es otro factor de progresividad, ya que diluye los efectos de la proporcionalidad de las contribuciones. Esta mayor participación obedece principalmente a la flexibilización del acceso a las jubilaciones para trabajadores y trabajadoras en el sector rural, que no está asociado a los años de aportes (Medeiros y Souza, 2015). La expansión de la cobertura previsional vía el pilar contributivo en Ecuador fue especialmente importante en el primer quintil de ingresos (del 26.1% en 2002 al 54.9% en 2016). Las reformas incluyeron en el Seguro General Obligatorio a trabajadoras y tra-

bajadores de la parte baja de la distribución de ingresos, como rurales, independientes, artesanas y artesanos. Esta expansión, sumada al componente solidario que desvinculó la prestación con las contribuciones realizadas, dotó de progresividad al sistema (Arenas de Mesa 2019; Ocampo y Gómez Arteaga, 2017; Marco Navarro, 2016).

En cambio, algunos regímenes dentro de los esquemas de ahorro de los países son regresivos. En Colombia, los titulares de las jubilaciones contributivas (poco más de un tercio de la población mayor) se encuentran concentrados en el tramo superior de la distribución de ingresos; y las prestaciones, que tienen un alto componente de subsidio, no están alcanzadas por impuestos (Bosch et al, 2015). En México, dentro de los regímenes que componen el sistema contributivo, el más regresivo corresponde al de las personas que trabajan en el sector público, hacia quienes se redistribuye gran parte del gasto por sus prestaciones más altas, edad de retiro más temprana y menor requerimiento de aportes (Lustig, 2016; Azuara et al, 2019).

La evaluación de estos sistemas contributivos, desde la perspectiva de la relación entre aportes y prestaciones recibidas, indica que ninguno de ellos se encuentra en equilibrio, por lo que hay efectos redistributivos entre quienes participan y no participan del sistema. En el agregado el efecto es regresivo, ya que los beneficiarios tienen ingresos, en promedio, más altos que el resto de la población y los sistemas reciben financiamiento de recursos fiscales. En otros términos, los sistemas contributivos se fondean también con recursos no contributivos.

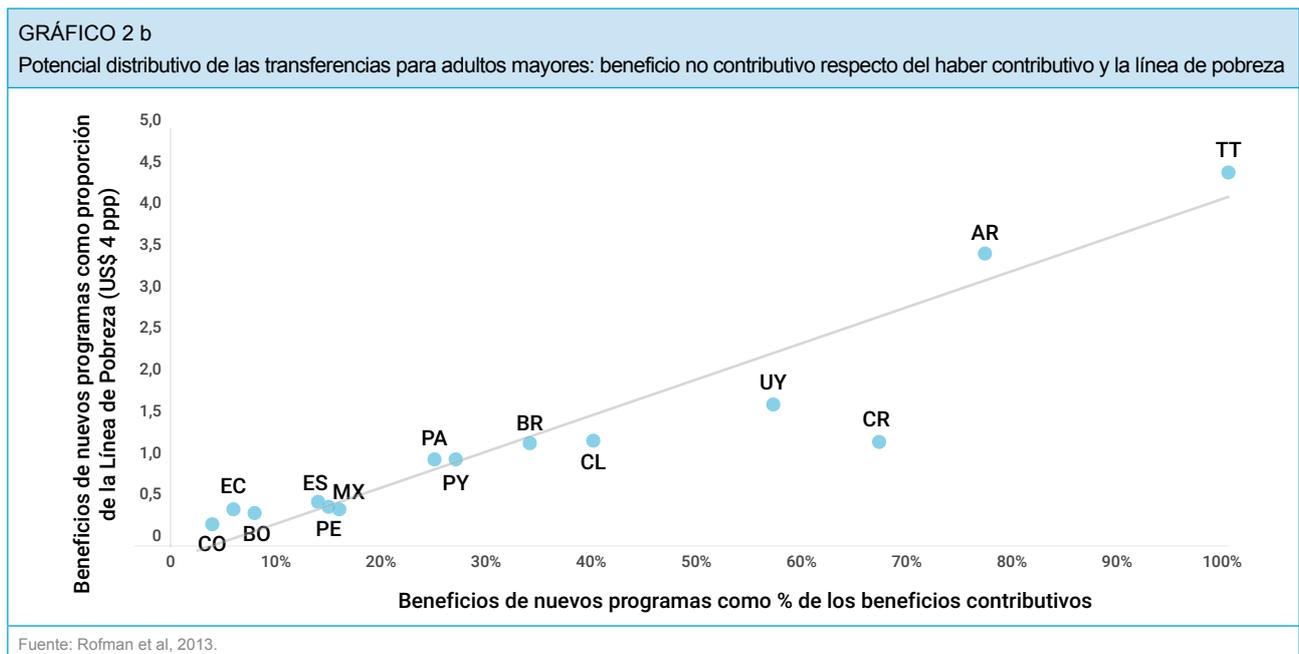
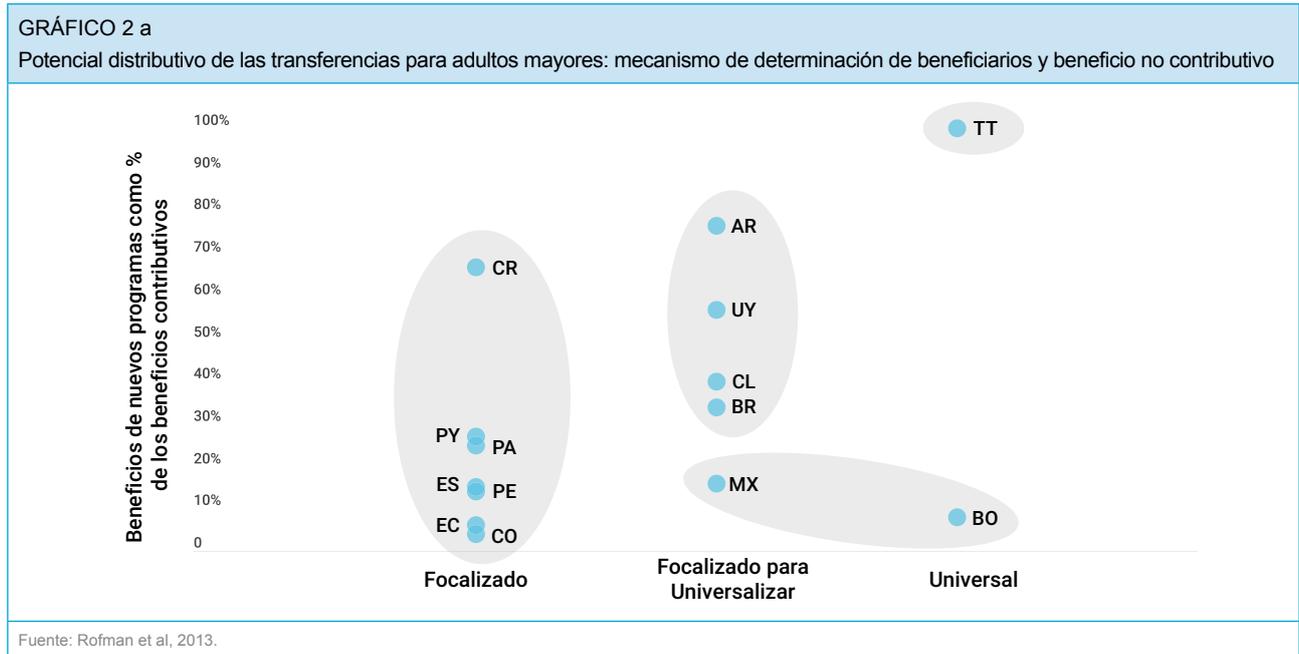
Entre quienes perciben beneficios también hay efectos distributivos, en función de la ocupación u otros atributos de los individuos. Así, conviven grupos de beneficiarios que reciben menos prestaciones que las que financiaron en su etapa activa con grupos que accedieron al sistema bajo pilares solidarios u obtienen condiciones de retiro más ventajosas que el resto habiendo contribuido menos. La demanda creciente de recursos públicos por parte de los sistemas contributivos, amplificada por los cambios demográficos y la informalidad en los mercados de trabajo, hizo que la discusión sobre sostenibilidad de estos sistemas sea más relevante.

Efectos en esquemas de transferencias

Desde inicios del 2000, la cobertura previsional adquirió mayor progresividad en América Latina, como resultado de reformas para la ampliación de la cobertura. Si bien la inclusión de población activa y población mayor tuvo lugar a lo largo de toda la distribución de ingresos, las reformas se orientaron a la incorporación de población en los deciles más bajos, cuyas brechas de cobertura eran mayores. En general, las iniciativas consistieron en diagramar reformas que impactaran sobre la población excluida de los sistemas de aseguramiento a través de flexibilizaciones en los esquemas contributivos o de la creación de programas de transferencias focalizados en la población mayor sin acceso a jubilaciones (Rofman et al, 2013). Considerando experiencias en 14 países en la región, se pueden distinguir cuatro grupos (**Gráfico 2 a**).

Una estrategia fue la equiparación de las prestaciones del esquema no contributivo con el contributivo llevada a cabo en Trinidad y Tobago en 2010. La suba del monto de la Pensión para Ciudadanos Mayores al nivel del Seguro Nacional significó una redistribución hacia los adultos mayores de menores ingresos, dado que la condición de bajos ingresos es requisito para estar alcanzado por esta pensión.

En cambio, algunos países impulsaron nuevos programas o revisiones paramétricas focalizadas con el objetivo de universalizar el acceso al sistema previsional. Estas promovieron el acceso a la población marginada del esquema contributivo, más allá de su posicionamiento en la distribución de ingresos. La Moratoria Previsional en Argentina (y, más recientemente, la Pensión Universal para el Adulto Mayor), la flexibilización del sistema contributivo en Uruguay, la Pensión Básica Solidaria en Chile y la Jubilación Rural en Brasil dan cuenta de ello. Los montos de las prestaciones para estos grupos ahora incluidos varían entre el 80% del beneficio contributivo en el caso de Argentina y un tercio en Brasil. Dado que el acceso a los sistemas contributivos se encontraba sesgado hacia la parte superior de la distribución de ingresos, la expansión de la cobertura en conjunción con prestaciones que, aunque inferiores a las contributivas, se establecieron por encima de la línea de pobreza dotó al sistema previsional de mayor progresividad (**Gráfico 2 b**).



En otro grupo de países la inclusión se focalizó en la población en condición de mayor vulnerabilidad. El criterio de elegibilidad se llevó a cabo mediante tests de comprobación de medios –iguales o similares a los utilizados para el acceso a programas sociales– como es el caso de la Pensión No Contributiva en Costa Rica, la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Paraguay, el Programa 100 a los 70 en Panamá, la Pensión Básica Universal en El Salvador, la Pensión 65 en Perú, el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador y el programa Colombia Mayor. Con excepción de Costa Rica, donde el beneficio reemplazó casi el 70% de la contributiva, los beneficios de estos programas oscilaron entre el 5% y 30% del valor de las prestaciones contributivas. La inclusión de los adultos mayores de menores ingresos significó mayor progresividad en el sistema previsional con un poder redistributivo limitado por los montos de prestaciones que, en su mayoría, no superaron la línea de pobreza.

Dos casos particulares que combinan parcialmente elementos de los grupos anteriormente

analizados son Bolivia y México. En un contexto de baja cobertura del sistema contributivo, Bolivia universalizó el acceso a todos los mayores de 60 años con la integración de los subsistemas en la nueva ley de pensiones (2010), pero con un beneficio equivalente al 10% del subsistema contributivo. Por su parte, México promovió la inclusión de mayores a través del Programa 70 y más, aunque sin lograr universalización ni adoptando los diseños de comprobación de medios de los programas focalizados para adultos mayores.

La convivencia de esquemas de ahorro y transferencias en un mismo contexto suscita tensiones para el contrato social, debido a que la sociedad valora los efectos distributivos de las jubilaciones desde ambas perspectivas. Por un lado, quienes se encuentran cubiertos por el sistema de ahorro evalúan su propia ecuación prestación-contribuciones y, ante un desequilibrio, la evaluación de la equidad de su situación personal se realiza comparando con la ecuación del resto de la población cubierta. En cambio, quienes se encuentran bajo un esquema de transferencias encuentran sus prestaciones en situación de inferioridad al interior de la población cubierta. De esta forma, la valoración de equidad a partir de la segmentación del acceso y los beneficios puede materializarse en incentivos a menores contribuciones o demandas por mayores beneficios. Es por ello que los sistemas previsionales de acceso universal o que buscan la universalidad con estrategias de focalización ofrecen menores desincentivos para contribuir que aquellos sistemas en los que el sistema previsional y las transferencias focalizadas en adultos mayores funcionan en forma autónoma (Rofman et al, 2013).

Otras experiencias de sistemas previsionales por fuera de la región dan muestra de que objetivos distributivos similares pueden obtenerse con distintas combinaciones de ahorro y transferencias. Países como Suecia y Nueva Zelanda disponen pisos de transferencias a partir de los cuales se suman componentes de proporcionalidad; en Alemania, por su parte, la proporcionalidad masiva es la base del sistema previsional y recientemente se estableció una prestación mínima para compensar el efecto de la insuficiencia de aportes en la prestación.

RECUADRO 1

Combinaciones de ahorro forzoso y transferencias previsionales por fuera de la región

Alemania. El sistema previsional es puramente contributivo, público, con beneficios proporcionales al tiempo de contribución. Los planes de pensiones de las empresas o individuales, de carácter optativo, complementan este esquema. En 2020, aprobó la pensión mínima para la población de bajos ingresos, cuando antes solo contaba con pensión máxima.

Australia. Posee un pilar público y otro de cuentas individuales de carácter obligatorio. El primero es un piso de ingresos financiado por recursos fiscales para quienes no cuentan con suficientes ahorros de contribuciones al momento del retiro. Para su acceso se realiza un test de comprobación de ingresos y de activos.

Francia. Cuenta con un pilar contributivo y otro asistencial de carácter complementario. El pilar contributivo está conformado por un régimen general de reparto y otro ocupacional también de reparto y obligatorio. El régimen general establece prestaciones mínimas y máximas. Por su parte, el pilar asistencial (Subsidio de Solidaridad a las Personas Mayores) está focalizado en la población que no alcanza la prestación mínima a partir de sus contribuciones.

Suecia. Contempla una transferencia universal (pensión garantizada) y dos componentes contributivos de carácter obligatorio: uno general de reparto y otro ocupacional de capitalización. El componente contributivo contempla subsidios para cubrir las contribuciones no realizadas durante períodos de paternidad o maternidad, desempleo, enfermedad o discapacidad.

Nueva Zelanda. Establece una transferencia universal plana equivalente al 40% del salario promedio. Adultos que superen un umbral etario reciben un piso básico correspondiente a mayores, el cual no excluye a quienes siguen en actividad. En forma complementaria, existe un sistema de aseguramiento voluntario que cuenta con un subsidio para los aportes realizados por trabajadoras y trabajadores de bajos ingresos. El efecto final es una tasa de reemplazo segmentada por nivel de ingreso. Este diseño se financia con un esfuerzo fiscal por debajo de la media de los países de la OECD (4.9% versus 7.9% del PBI).

Fuente: Leitch et al, 2020; Filgueiras y Manzi, 2017; Arza, 2017; Center for European and International Social Security Liaisons -CLEISS.

El impacto distributivo de los sistemas previsionales en Argentina

El impacto distributivo de la política previsional argentina ha sido volátil en los últimos 30 años, como consecuencia de la volatilidad en la normativa y los enfoques políticos pre-valectes. En su origen, a principios del siglo pasado, el sistema previsional aspiraba a tener un efecto neutral a lo largo del ciclo de vida, ya que fue formulado como un esquema autofinanciado y con beneficios proporcionales. Esta situación fue cambiando a lo largo del tiempo, con la expansión de la cobertura e introducción de reglas variadas que implicaron beneficios diferenciales para determinados grupos de la población. Si bien no es posible cuantificar el efecto de cada medida o reforma, resulta útil considerar la dirección del impacto distributivo de las mismas (**Tabla 1**).

La evolución del sistema hasta finales del siglo pasado marcó una tendencia contradictoria en cuanto a su efecto distributivo. Por un lado, la normativa tendió a buscar la neutralidad en relación a la distribución intrageneracional, sin embargo, la creciente dependencia de financiamiento de rentas generales y la exclusión de quienes no lograban completar los requisitos mínimos de contribuciones –sumado a la proliferación de regímenes de excepción– tenían un impacto regresivo. A su vez, el lento pero sostenido crecimiento en la cobertura generaba un efecto progresivo.

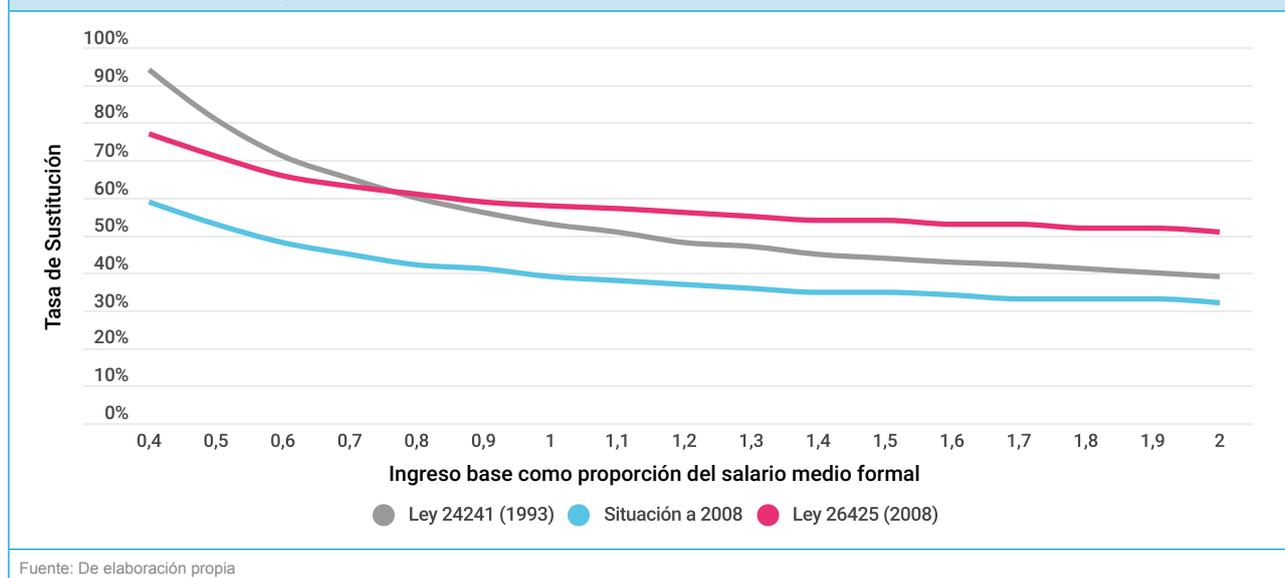
Con la reforma de 1993, cuando se introdujo el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, se generaron varios efectos en forma simultánea. Por un lado, se introdujo por primera vez una fórmula explícitamente progresiva, al adoptarse un esquema multipilar con una prestación básica uniforme para todos los beneficiarios y un segundo componente proporcional (que, en el caso del régimen de capitalización, reconocía aportes sin requisitos mínimos). Al mismo tiempo, aunque en forma defectuosa, la ley limitó el funcionamiento de regímenes de excepción, lo que también contribuyó a darle un sesgo progresivo. Sin embargo, las reformas también incluyeron un aumento en la cantidad de años con servicios requerida para acceder a una jubilación, lo que resultó en una caída de la cobertura con el consecuente efecto regresivo. Por último, la introducción del régimen de capitalización requirió ampliar la financiación del sistema con rentas generales, lo que aumentó más el efecto regresivo que ya se observaba antes. En 1995, a

TABLA 1 Reformas al sistema previsional desde 1998 y su efecto distributivo		
Progresivo	Indefinido	Regresivo
<ul style="list-style-type: none"> • 1993 Nuevo sistema previsional (SIJP) con esquema multipilar. • 2003-2006 Aplanamiento de las prestaciones con ajustes de suma fija. • 2006-2010 Moratoria previsional. • 2016 Creación de la Pensión Universal para Adultos Mayores. • 2020 Aplanamiento en las prestaciones con ajuste de suma fija. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2007 Ley de movilidad jubilatoria. • 2017 Ley de movilidad jubilatoria • 2020 Ley de movilidad jubilatoria. • 2021 Reconocimiento de aportes de tareas de cuidado. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1995 Ley de solidaridad previsional fija el valor de la Prestación Básica Universal. • 2004-2021 Expansión de regímenes de excepción. • 2007 Aumento del valor de la Prestación Adicional por Permanencia. • 2007 Cierre de régimen de capitalización elimina beneficios a quienes tienen menos de 30 años de servicios. • 2016 Reparación Histórica de las prestaciones jubilatorias. • 2021 Ampliación de regímenes de excepción contributivos para ocupaciones específicas.

Fuente: Cuenta de Inversión, Contaduría General de la Nación, Cetrángolo & Grushka (2020).
Nota: el universo de gasto previsional en esta tabla no incluye el Sistema de Pensiones no Contributivas de ANSES, cuyo tamaño es equivalente a 1,1% del PBI

GRÁFICO 3

Tasas de sustitución del Régimen General del Sistema Previsional. 1994-2008



Fuente: De elaboración propia

sólo un año de entrada en vigencia del nuevo sistema, la Ley de Solidaridad Previsional determinó el congelamiento de la Prestación Básica Universal (PBU). El componente distributivo de los beneficios fue perdiendo valor como consecuencia de la inflación y aumento de los salarios, primero lentamente y, a partir de 2002, en forma acelerada. En consecuencia, mientras que en 1994 una persona con ingresos históricos equivalentes a la mitad del salario promedio formal esperaba recibir una jubilación de aproximadamente el 80% de sus ingresos previos, a mediados de 2008 esta “tasa de sustitución” se había reducido a cerca del 55%. Las personas de ingresos altos también vieron reducidos sus beneficios esperados: alguien que tenía ingresos equivalentes a dos veces el promedio bajó del 51% al 32% en ese mismo período.

En 2008, al modificarse nuevamente la fórmula de beneficios, se mantuvo estable el valor de la PBU, pero aumentó el componente previsional, lo que benefició a las personas de más ingresos. Por ello, como se advierte en el **Gráfico 3**, la fórmula de beneficios vigente desde 2008 es significativamente menos progresiva que la de 1993: las personas de menos ingresos perdieron casi 20 puntos porcentuales en su tasa de sustitución y las de más ingresos ganaron más de 10 puntos porcentuales.

Desde 1994 hasta 2002, las normas de movilidad fueron neutrales en un escenario que combinó un período de aumentos vinculados a los salarios medios (1994-1995) y un período de congelamiento (1995-2002). A partir de 2002 se comenzó a otorgar aumentos en los haberes previsionales en forma discrecional, mediante decretos que combinaban algunos incrementos proporcionales con otros de suma fija, lo que generó impactos progresivos.

Otro hito que dotó al sistema previsional de progresividad fue la ampliación del acceso a la población de menores ingresos. En este sentido, las moratorias previsionales, implementadas desde 2005, significaron la primera reforma. Esta flexibilización en los requisitos de acceso al régimen contributivo favoreció el ingreso al sistema de 2.5 millones de personas que habían recorrido mayores tramos de su trayectoria laboral en la informalidad o el desempleo y, en consecuencia, no contaban con los suficientes años de aportes acumulados (Rofman y Oliveri, 2012).

Luego, otra ampliación del acceso con focalización en la población más vulnerable fue la creación de la Pensión Universal para Adultos Mayores, contemplada en la Ley 27.260. Consistió en una transferencia equivalente al 80% de la prestación mínima, lo que supuso un piso de ingresos para la población mayor de 65 años que no accedía al esquema contributivo. Más recientemente, en 2021, se aprobó un esquema que reconoce años de aportes para mujeres que han dedicado tiempo a tareas de cuidado, pero, *a priori*, sus efectos redistributivos no son claros. Esto dependerá del posicionamiento en la distribución de ingresos de las mujeres que accedan a la jubilación del régimen general con esta política.

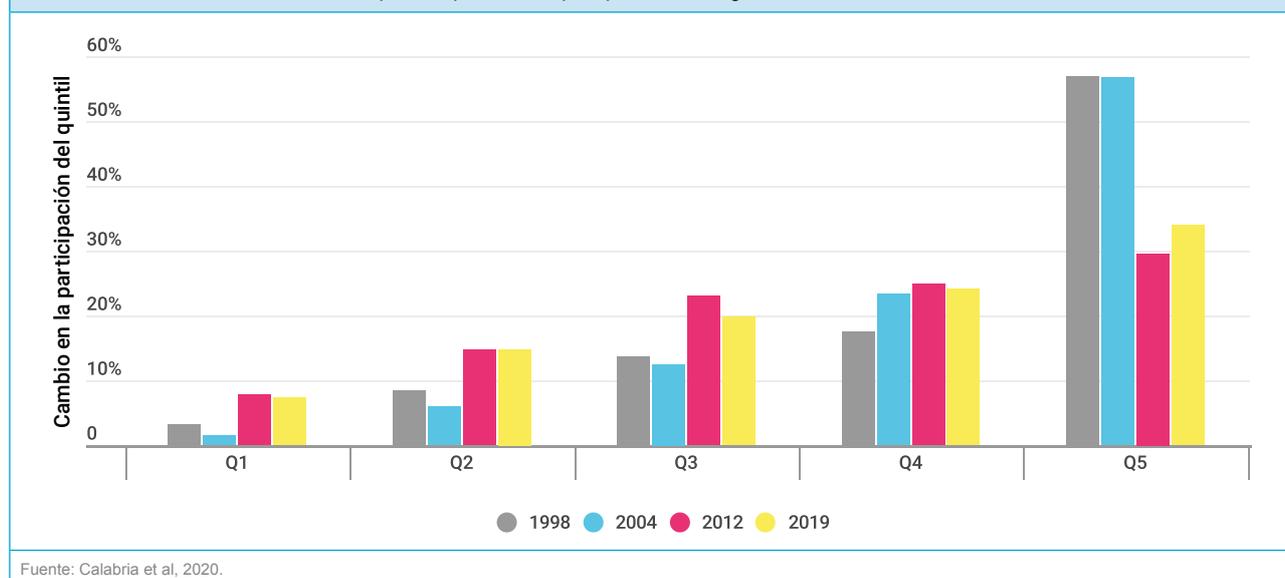
Otros ajustes en los montos de las prestaciones no tuvieron un sesgo progresivo entre los titulares del sistema. En esta categoría pueden incluirse la reinstauración y creación de nuevos regímenes de excepción y La Ley de Reparación Histórica que otorgó aumentos (que habían sido inconstitucionalmente postergados en 2003-2008) a beneficiarios con haberes por encima de la prestación mínima. De esta manera, el gasto previsional se redistribuyó hacia los ingresos más altos, en concordancia con el diseño de los esquemas de ahorro.

Recientemente, distintas reformas referidas a regímenes contributivos especiales o de excepción han avanzado. Estas medidas, que responden más a demandas sectoriales que a una visión conjunta del sistema previsional, amplifican las inequidades hacia el interior del sistema. Sin un correlato claro con la condición socioeconómica de los favorecidos, estas acrecientan los déficits actuariales existentes (Rofman, 2021).

Los resultados de estas políticas se pueden considerar observando los cambios en el impacto de la política previsional en la distribución del ingreso a lo largo del tiempo. A fines de los años 90 e inicios del 2000, el impacto distributivo del sistema previsional era regresivo, ya que los sectores más vulnerables de la sociedad capturaban una menor proporción del gasto en pensiones de la que financiaban. En la actualidad, la situación es la opuesta: el 40% de los hogares más ricos dentro la distribución pierde en conjunto 3.4 puntos porcentuales de participación en el ingreso respecto de la situación sin intervención del sistema previsional (**Gráfico 4 a**).

El gasto previsional agregado se duplicó entre inicios de los 2000 y 2015 con un claro sesgo que mejoró la participación de los quintiles más pobres en la distribución del ingreso³ (Folgar y Rofman, 2021). La expansión de la cobertura horizontal, a partir de la introducción de elementos no contributivos al esquema de aseguramiento, y el aplanamiento de la pirámide de prestaciones fueron los factores más importantes. Como resultado, la concentración del gasto previsional en el quintil de hogares más alto de la distribución se redujo del 57% en 2004 al 29.6% en 2012. Una segunda generación de reformas a partir de 2016 involucró modificaciones tanto progresivas como regresivas y, como resultado, la concentración del gasto previsional en el quintil más alto ascendió al 34% en 2019 (**Gráfico 4 b**).

GRÁFICO 4 a
Evolución del efecto distributivo de la política previsional por quintiles de ingreso, 1998-2019

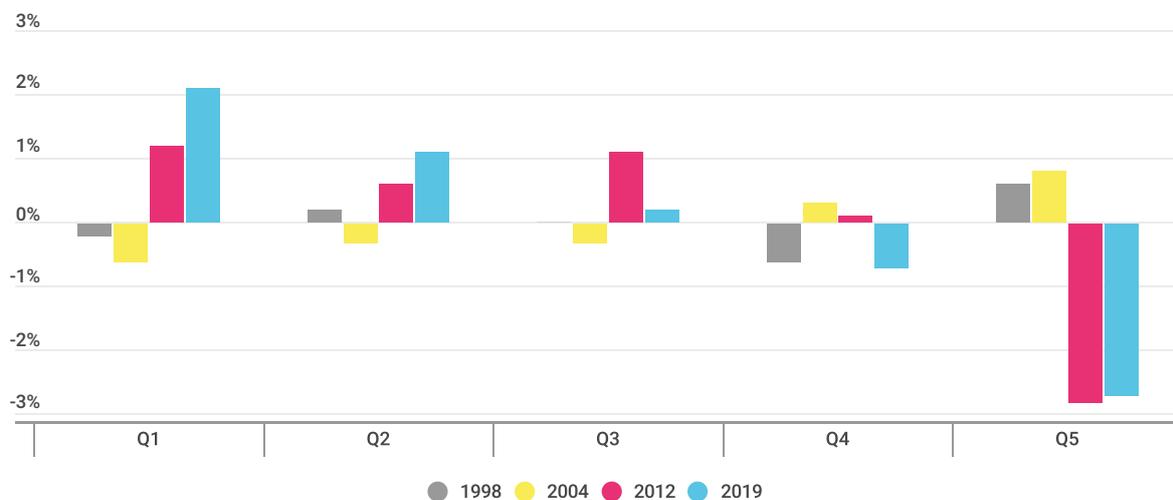


3

Mientras el gasto se duplicó, más del 65% de los recursos fiscales para financiarlo continuó obteniéndose de contribuciones e impuestos aportados por el 40% de los hogares de mayores ingresos (Calabria et al, 2020).

GRÁFICO 4 b

Distribución del gasto previsual por quintiles de ingreso, 1998-2019



Fuente: Calabria et al, 2020.

Más allá de estas reformas al sistema previsional, la asignación del gasto social en los distintos programas de gobierno se concentra en los extremos del ciclo de vida: la niñez y la vejez. Los menores de 23 años y los mayores de 65 años son receptores netos de fondos públicos, dado que el producto de su trabajo es inferior a su consumo. En cambio, las personas de edades intermedias -especialmente entre los 35 y 55 años- son contribuyentes netos (**Gráfico 5 a**). La composición de este gasto como proporción del ingreso laboral por edad muestra diferencias en los extremos del ciclo de vida: mientras el gasto para niños y jóvenes se explica por los rubros de gasto social distintos al previsional (otros programas de protección social, educación, salud), a partir de la edad de retiro el gasto en previsión representa más del 80% de los recursos recibidos desde el Estado (**Gráfico 5 b**).

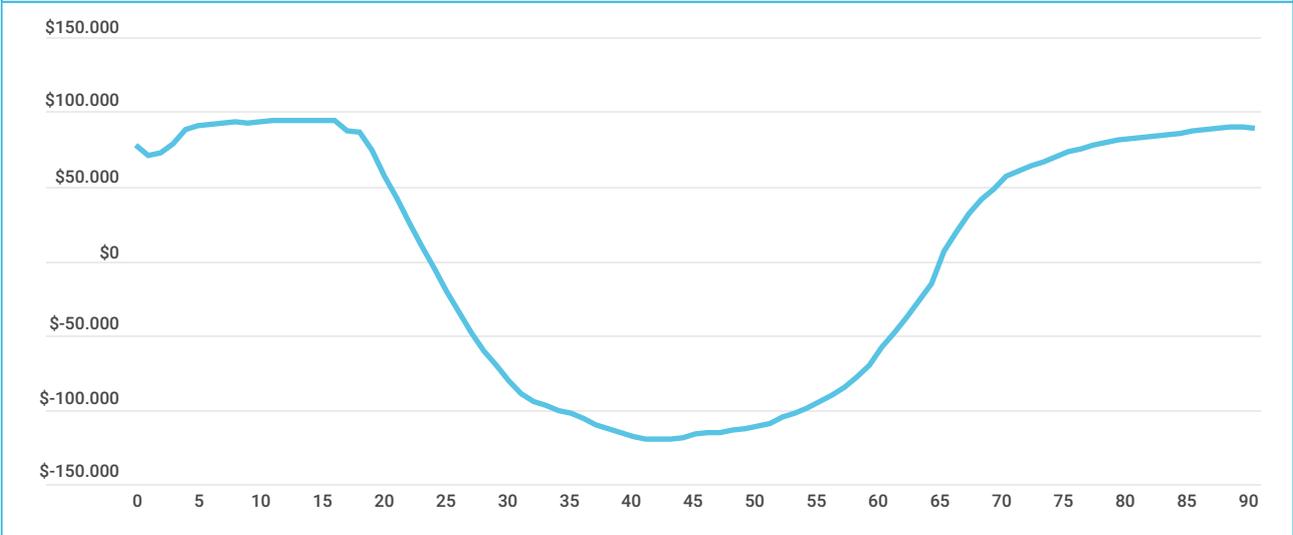
En este análisis se observa que los componentes de gasto dirigido a la niñez -ya sean transferencias o servicios- comprenden una fracción del gasto inferior a las pensiones. Estimaciones para 2019 indican que el gasto dirigido a la población de hasta 17 años alcanzó el 7% del PIB (SPE-ME y Unicef, 2021). En contraposición, el gasto previsional fue superior al 10% en el mismo período. Teniendo presente los retornos del gasto en niñez a lo largo del ciclo de vida, se hace más acuciante que los efectos distributivos del sistema previsional sean analizados en perspectiva al espacio fiscal que capturan.

El desafío para la política pública: transparencia y efectividad

Los sistemas previsionales reflejan acuerdos de redistribución de recursos en la sociedad. Por definición, no hay una regla por la cual un sistema previsional deba adoptar la forma de ahorro forzoso o de transferencias, o que determine si es deseable o no que se produzcan impactos distributivos en determinada dirección. Sin embargo, para que el diseño del sistema y sus impactos sean sostenibles en el tiempo es necesario que los mismos estén basados en un acuerdo social amplio.

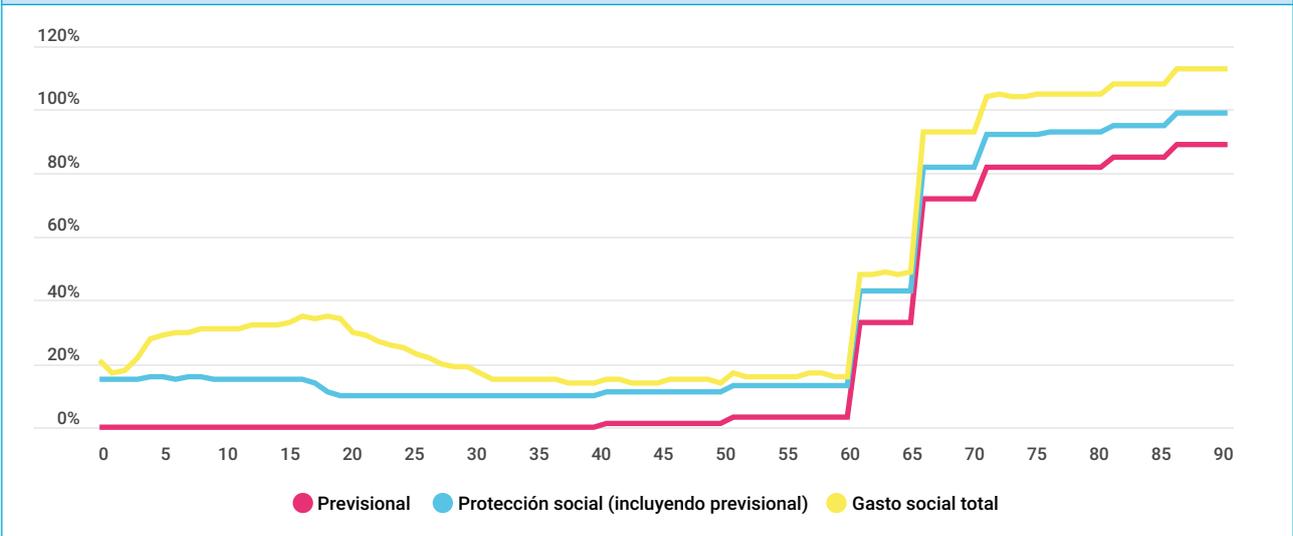
El sistema previsional argentino, sin embargo, funciona en un marco de fuerte tensión, originado en la ausencia de una visión estratégica sobre su rol en la distribución del ingreso entre generaciones e individuos. Las presiones de distintos actores llevaron a la creación de múltiples regímenes que funcionan en forma paralela al régimen general de la ANSES, con normas que suelen sancionarse sin un análisis cuidadoso sobre sus impactos distributivos en el mediano plazo.

GRÁFICO 5 a
Déficit entre ingreso y consumo total por edad (en dólares anuales per cápita), 2016



Fuente: National Transfer Accounts Project website, 2016.

GRÁFICO 5 b
Gasto social y sus componentes con relación al ingreso laboral medio de las personas (por edad), 2016



Fuente: National Transfer Accounts Project website, 2016.

Los cambios en el financiamiento, la tributación y las reglas del sistema no solo restringen su capacidad de producir los efectos distributivos buscados, sino que generan que su equidad integral se vea cuestionada. Esta dinámica generó efectos distributivos de todo tipo, muchos de ellos no deseados ni evaluados, que afectan la credibilidad del sistema y su sustentabilidad financiera y social.

En este contexto, resulta prioritario neutralizar inequidades distributivas derivadas de desajustes entre las reglas del sistema y la realidad donde son aplicadas. La corrección de estos efectos no buscados por la política previsional conforma el punto de partida para aislar y transparentar –entre los efectos distributivos reales– a las redistribuciones intencionalmente perseguidas por la política previsional.

Un conjunto amplio de desajustes tiene lugar en los regímenes de excepción. La menor edad de retiro para acceder a la prestación plena no siempre tiene una asociación consistente con la existencia de riesgos y los procesos de envejecimiento prematuro por causas laborales. Por lo mismo, la mayor generosidad en la determinación de haberes iniciales o en la movilidad de las prestaciones también resulta inequitativa respecto del tratamiento otorgado por el régimen general (Rofman, 2021).

Por su lado, los dos principales efectos distributivos que se pueden observar en el régimen general del SIPA refieren al tratamiento de quienes no alcanzan el mínimo de 30 años de servicios y las diferencias por género. En el primer caso, la normativa establece un corte abrupto, lo que genera una clara redistribución desde quienes tienen menos aportes (habitualmente se trata de población con inserción laboral de menor calidad y menos ingresos) a quienes tienen carreras completas. El efecto sobre género es particularmente evidente en cuanto a la edad mínima de retiro. El requisito de cinco años menos para las mujeres contradice al patrón demográfico de sus 6.7 años de sobrevivida respecto de los hombres⁴. Esta diferencia es intencional y busca compensar otras inequidades por género en el mercado laboral, pero no es claro si el instrumento utilizado es adecuado o siquiera efectivo para lograr este objetivo.

Por último, el sistema previsional argentino cuenta con una valiosa herramienta para promover un impacto progresivo en la distribución del ingreso: los pisos universales que brindan seguridad de ingresos a lo largo de toda la distribución, independientemente de las historias laborales. Esta herramienta puede llevarse a cabo en combinación con pilares proporcionales que reconozcan aportes contributivos, siempre que exista esta capacidad de diferimiento de ingresos. La sostenibilidad de una herramienta de estas características demanda transparencia en sus reglas de financiamiento. El piso de ingresos para las prestaciones previsionales vía rentas generales otorga progresividad, mientras el pilar proporcional financiado con aportes y contribuciones debe tener una correspondencia apropiada con los beneficios para asegurar el balance actuarial y salvaguardar los incentivos a la formalización.

Los impactos distributivos de los sistemas previsionales son inevitables y, bajo determinadas circunstancias, deseables. En una reconocida cita, Lord William Beveridge, uno de los primeros especialistas en materia de seguridad social, señaló en su informe de 1942 que “la seguridad social es, primero y principal, un método para redistribuir ingresos, de forma de dar prioridad a las necesidades más urgentes” (Beveridge, 1942, p. 170). El objetivo de las políticas previsionales es distribuir ingresos, a fin de asegurar la capacidad de consumo de la población retirada del mercado de trabajo. Sin embargo, es fundamental que este objetivo se defina de la forma más rigurosa posible (¿quiénes deben beneficiarse de esta distribución? ¿en qué magnitud?) y su implementación sea transparente, evaluando los impactos efectivos, a partir de lo que conocemos sobre los efectos intencionales y no intencionales. Para ello, es fundamental sostener un debate público que identifique, en los términos de Beveridge, cuáles son las necesidades más urgentes que deben ser priorizadas, y cómo se financiará esta política.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, A. (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.
- Arza, C. (2017). "El diseño de los sistemas de pensiones y la igualdad de género. ¿Qué dice la experiencia europea?", CEPAL Serie Asuntos de Género N° 142, Santiago, Naciones Unidas.
- Azuara, O., M. Bosch, M. García-Huitrón, D. Kaplan y M. Silva Porto (2019). "Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo", Nota Técnica N° IDB -TN-1615, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Barr, N. y P. Diamond (2008). "Reforming Pensions. Principles and Policy Choices", Oxford University Press.
- Bertranou, F., O. Cetrángolo, C. Grushka y L. Casanova (2011). "Encrucijadas en la seguridad social Argentina: Reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones", Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.
- Bosch, M., S. Berstein, F. Castellani, M. Oliveri, y J. Villa (2015). "Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y Opciones de Reforma", Nota Técnica N° 825, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bucheli, M., N. Lustig, M. Rossi y F. Amábile (2013). "Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Uruguay", Public Finance Review, Vol. 42, N° 3.
- Calabria, A., J. Gaiada y S. Rottenschweiller (2020). "Impacto distributivo de la seguridad social en la Argentina en el período 1998-2019", Presentado a la LV Reunión anual de la Asociación Argentina de Economía Política.
- Filgueira, F. y P. Manzi (2017). "Pension and income transfers for old age. Inter- and intra-generational distribution in comparative perspective", ECLAC Social Policy Series No. 225.
- Folgar, J. y R. Rofman (2021). "El sistema previsional y su rol en el ciclo económico y fiscal", Documento de Políticas Públicas N° 234, CIPPEC.
- Lustig, N. (ed) (2018) Commitment to Equity Handbook: The Brooking Institution.
- Marco Navarro, F. (2016). "La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina", CEPAL Serie Asuntos de Género N° 139.
- Medeiros, M. y P. Souza (2015). "The state and income inequality in Brazil", IPEA Discussion Paper 194.
- Mesa-Lago, C. (1978). "Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification, and Inequality", University of Pittsburgh Press; 1er edición.
- Ocampo, J. Y N. Gómez-Arteaga (2017). "Los sistemas de protección social, la redistribución y el crecimiento en América Latina", Revista de la CEPAL N° 122.
- Rofman, R. (2020). "La movilidad en el sistema previsional argentino", Documento de Políticas Públicas N° 227, CIPPEC.
- Rofman, R. (2021). "Los regímenes previsionales de excepción en Argentina", Documento de Políticas Públicas N° 230, CIPPEC.
- Rofman, R. y L. Oliveri (2012). "Un repaso sobre las políticas de protección social y la distribución del ingreso en Argentina", Económica Vol. LVIII, La Plata.

Rofman, R., I. Apella y E. Vezza (eds) (2013). "Más allá de las pensiones contributivas", Buenos Aires, Banco Mundial.

Secretaría de Política Económica-Ministerio de Economía y UNICEF (2021). "Inversión Social en Primera Infancia, Niñez y Adolescencia en Argentina. 2009-2019".

Acerca del autor y la autora



Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

Rafael Rofman

— Director del Programa de Protección Social de CIPPEC

Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires), magister en Demografía Social (Universidad Nacional de Luján) y doctor en Demografía (Universidad de California, Berkeley). Fue Especialista Líder de Protección Social y Líder de Programa de Desarrollo Humano del Banco Mundial.

Evelyn Vezza

Licenciada en Economía (Universidad Nacional de Rosario) y magister en Economía (Universidad Nacional de La Plata). Es consultora en temas de mercado de trabajo y análisis distributivo.

Proceso de calidad

Todos los Documentos de Política Pública están sujetos a la política de calidad de CIPPEC que contempla la revisión externa de cada publicación. La revisión por parte de especialistas contribuye a garantizar la calidad técnica, la relevancia y la accesibilidad de los documentos. Un agradecimiento especial para Guillermo Cruces, cuya revisión y aportes nutrieron la versión final de este documento.

Agradecimientos

Corresponde el agradecimiento a Juan Camisassa y María Ana Lugo por sus valiosos comentarios y sugerencias.

Para citar este documento:

Rofman, R. & Vezza, E. (diciembre de 2021). El impacto distributivo de las políticas previsionales en Argentina. *Documento de Política Pública N°235*. Buenos Aires: CIPPEC.

Por medio de sus publicaciones, CIPPEC aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

Los Documentos de Políticas Públicas de CIPPEC ofrecen un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición sobre un problema o una situación que afecta al país.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus documentos sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

¿QUIÉNES SOMOS?

CIPPEC es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.

¿QUÉ HACEMOS?

CIPPEC propone, apoya, evalúa y visibiliza políticas para el desarrollo con equidad y crecimiento, que anticipen los dilemas del futuro mediante la investigación aplicada, los diálogos abiertos y el acompañamiento a la gestión pública.

¿CÓMO NOS FINANCIAMOS?

CIPPEC promueve la transparencia y la rendición de cuentas en todas las áreas de la función pública y se rige por esos mismos estándares. El financiamiento de CIPPEC está diversificado por sectores: cooperación internacional, empresas, individuos y gobiernos. Los fondos provenientes de gobiernos se mantienen por debajo del 30 por ciento del presupuesto total.

