Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe

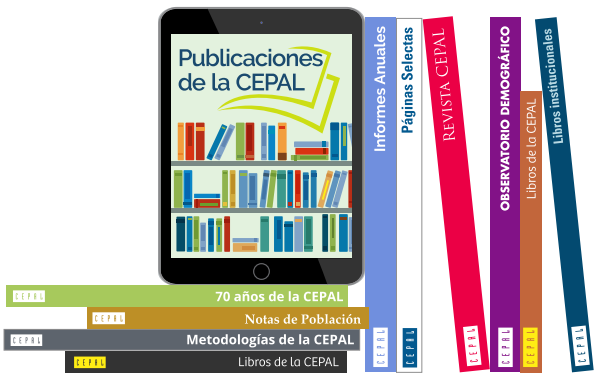
Avanzar en solidaridad con sostenibilidad

ALBERTO ARENAS DE MESA
CLAUDIA ROBLES
Editores

Desarrollo Social

NACIONES UNIDAS
CEPAL
75 años
Trabajando por un futuro productivo, inclusivo y sostenible
cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme

www.cepal.org/es/publications

www.instagram.com/publicacionesdelacepal

www.facebook.com/publicacionesdelacepal

www.issuu.com/publicacionescepal/stacks

www.cepal.org/es/publicaciones/apps

NACIONES UNIDAS

CEPAL

Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe

Avanzar en solidaridad con sostenibilidad

Alberto Arenas de Mesa
Claudia Robles

Editores

Naciones Unidas
CEPAL
75 años
Trabajando por un futuro productivo, inclusivo y sostenible
cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Libros de la CEPAL

164

José Manuel Salazar-Xirinachs
Secretario Ejecutivo
Javier Medina Vásquez
Secretario Ejecutivo Adjunto Interino
Alberto Arenas de Mesa
Director de la División de Desarrollo Social
Sally Shaw
Directora de la División de Documentos y Publicaciones

Este libro fue editado por Alberto Arenas de Mesa, Director de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Claudia Robles, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social, en el marco de las actividades del proyecto "Reactivación transformadora: superando las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe", que forma parte del programa de cooperación CEPAL-BMZ/GIZ y es ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania. La preparación de los capítulos estuvo a cargo de Alberto Arenas de Mesa, Martín Cherkasky Rappa, de la oficina de la CEPAL en la Argentina, Ernesto Espíndola, Nincen Figueroa y Claudia Robles, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Pablo Yanes, ex Coordinador de Investigaciones de la sede subregional de la CEPAL en México, y Camila Arza, Noelia Bernal, Manuel Delgado y Juan Vila, Consultores de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

El procesamiento estadístico estuvo a cargo de Ernesto Espíndola, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, y Juan Vila, Consultor de la misma División. Nincen Figueroa realizó contribuciones sustantivas. Este trabajo se benefició también de las opiniones de los participantes en el taller virtual de especialistas Hacia Sistemas de Pensiones No Contributivos Solidarios y Sostenibles en América Latina y el Caribe, organizado en el marco del proyecto mencionado y realizado en noviembre de 2023.

Los editores agradecen el valioso apoyo recibido durante la elaboración del libro y los comentarios a versiones previas de sus capítulos realizados por Daniela Huneeus, de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Agradecen especialmente a Isabel Jacas, Consultora de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, por su apoyo fundamental en la investigación y el desarrollo de contenidos. Agradecen igualmente los comentarios de Simone Cecchini, Director del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Ana Güezmes García, Directora de la División de Asuntos de Género de la CEPAL, Pablo Yanes, ex Coordinador de Investigaciones de la sede subregional de la CEPAL en México, y Carmen Álvarez y Diego Collado, de la División de Asuntos de Género de la CEPAL. Los editores agradecen también la colaboración y el acompañamiento brindado por el equipo de GIZ.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y editores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
ISBN: 978-92-1-122145-9 (versión impresa)
ISBN: 978-92-1-002260-6 (versión pdf)
Número de venta: S.24.II.G.11
LC/PUB.2024/6-P/-*
Distribución: G
Copyright © Naciones Unidas, 2024
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.2400233[S]

Esta publicación debe citarse como: A. Arenas de Mesa y C. Robles (eds.), *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*, Libros de la CEPAL, N° 164 (LC/PUB.2024/6-P/-*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2024.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Prólogo 19

Autores 23

Introducción 27
Alberto Arenas de Mesa, Claudia Robles

Parte I
Marco conceptual y panorama de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe 47

Capítulo I
Los sistemas de pensiones no contributivos en modelos integrales de pensiones: marco conceptual, antecedentes, desafíos y oportunidades en la coyuntura actual 49
Camila Arza, Claudia Robles, Alberto Arenas de Mesa

Introducción 49
A. Los sistemas de pensiones no contributivos: aspectos conceptuales 51
B. Aspectos de diseño de los sistemas de pensiones no contributivos 54
C. Experiencias comparadas de otras regiones del mundo 60
D. El papel de los sistemas de pensiones no contributivos durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) 65
E. Dimensión de género y reconocimiento del trabajo de cuidados 68

F. Desafíos y oportunidades para la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos: enfoques clave para avanzar en su sostenibilidad 75
Bibliografía 76

Capítulo II
Diseño comparado de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe 81
Camila Arza

Introducción 81
A. El desarrollo de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe 82
B. Aspectos de diseño comparado de las pensiones no contributivas en América Latina y el Caribe 86
1. Cobertura: hacia sistemas más inclusivos 91
2. Monto de las prestaciones 95
3. Institucionalidad 99
C. Reflexiones finales 101
Bibliografía 102

Capítulo III
Panorama de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: análisis de su evolución y su papel en la seguridad económica en la vejez 105
Juan Ignacio Vila, Claudia Robles, Alberto Arenas de Mesa

Introducción 105
A. Los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: evolución de la cobertura y la suficiencia de las prestaciones 107
1. Expansión de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos y consiguiente reducción de la brecha en el acceso a los sistemas de pensiones 107
2. Aporte de los sistemas de pensiones no contributivos a la reducción de las desigualdades de género en la región 116
3. Aporte de los sistemas de pensiones no contributivos a la reducción de las desigualdades 122
B. Suficiencia de las prestaciones de los sistemas de pensiones no contributivos 126
1. Incrementos en la suficiencia de las prestaciones de los sistemas de pensiones no contributivos, con gran heterogeneidad en América Latina 126
2. Relación entre cobertura y suficiencia: un análisis de los desafíos de los países 128

C. Efectos de los sistemas de pensiones no contributivos en la pobreza y el bienestar de las personas mayores en América Latina 129
1. Efecto de la implementación de sistemas de pensiones no contributivos en la pobreza extrema y la pobreza..... 130
2. Efectos de los sistemas de pensiones no contributivos en otras dimensiones del bienestar 132
D. Reflexiones finales 135
Bibliografía..... 136
Anexo III.A1..... 139

Parte II
Estudios de caso: avanzar hacia el fortalecimiento de los sistemas de pensiones no contributivos en el marco de los sistemas integrales de pensiones..... 149

Capítulo IV
Construcción de un horizonte de universalidad en la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos: las experiencias de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y México..... 151
Juan Ignacio Vila, Pablo Yanes

Introducción..... 151
A. Estado Plurinacional de Bolivia: primer caso regional de un sistema de pensiones no contributivo tendiente a la universalidad 154
1. Introducción 154
2. Impacto del sistema de pensiones no contributivo en la reducción de la pobreza y la suficiencia de las prestaciones 161
3. Reflexiones finales 164
B. Chile: los desafíos de alcanzar la cobertura universal con suficiencia y sostenibilidad financiera del sistema de pensiones no contributivo..... 166
1. Introducción..... 166
2. Pensión Asistencial..... 167
3. Pensión Básica Solidaria 168
4. Pensión Garantizada Universal (PGU)..... 179
5. Reflexiones finales..... 182
C. México: cobertura universal para la población mayor..... 184
1. Introducción 184
2. El largo camino hacia la universalidad y la construcción de un derecho 185
3. Ampliación de coberturas y progresividad del monto 187

4. Pandemia de COVID-19 y Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores 191
5. Fortalezas de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores: evaluación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 192
6. Reflexiones finales 193
D. Conclusiones 196
Bibliografía 198

Capítulo V
Argentina: situación actual y desafíos de los sistemas de pensiones no contributivos 203
Martín Cherkasky Rappa

Introducción 203
A. Pensiones no contributivas en la Argentina 206
1. Pensiones no contributivas (a la vejez) destinadas a las personas mayores 207
2. Otras pensiones no contributivas del sistema de pensiones 211
B. Resultados de estas políticas 217
1. Cobertura 217
2. Suficiencia 222
3. Sostenibilidad financiera 224
C. Desafíos y reflexiones finales 227
Bibliografía 229

Capítulo VI
Perú: oportunidades para fortalecer el sistema de pensiones no contributivo 231
Noelia Bernal Lobato

Introducción 231
A. Descripción del sistema de pensiones en el Perú 233
1. Cobertura 235
2. Suficiencia de las prestaciones 239
3. Sostenibilidad financiera 242
B. Pensiones no contributivas 243
1. Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 y Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza (CONTIGO) 243
2. Articulación con el sistema de pensiones contributivo 244
3. Análisis de los resultados 244
C. Recomendaciones para la creación y el fortalecimiento de un sistema de pensiones no contributivo en el Perú 257

1. Opciones para el fortalecimiento de la pensión no contributiva 257
2. Propuestas para la articulación con el sistema contributivo de pensiones 258
D. Comentarios finales 260
Bibliografía 262

Capítulo VII
República Dominicana: avances y desafíos en la implementación del sistema de pensiones no contributivo 265
Manuel Delgado, Juan Ignacio Vila, Nincen Figueroa Urquiza
Introducción 265
A. Antecedentes del sistema de pensiones de la República Dominicana 267
1. Estructura actual 267
2. Pobreza en la vejez y autonomía económica de las personas mayores en la República Dominicana 271
3. Resultados del sistema de pensiones 274
B. Sistema de pensiones no contributivo en la República Dominicana 282
1. Antecedentes 282
2. Pensiones solidarias del Régimen Subsidiado 284
3. Proceso de implementación de las pensiones solidarias 287
C. Estimación de costos y efectos de un incremento de la cobertura de las pensiones solidarias 291
D. Reflexiones finales 293
Bibliografía 295
Anexo VII.A1 297

Capítulo VIII
Honduras: desafíos de la construcción de un sistema de pensiones no contributivo 299
Manuel Delgado
Introducción 299
A. Envejecimiento y pobreza en Honduras 301
1. Personas de 65 años y más 301
2. Incidencia de la pobreza entre las personas de 65 años y más 303
B. Sistema de pensiones de Honduras 305
1. Antecedentes 305
2. Situación actual 306
C. Elementos clave para la definición de un sistema de pensiones no contributivo en Honduras 316
1. Antecedentes de programas no contributivos 316
2. Fundamentos para un sistema de pensiones no contributivo en Honduras 319

3. Garantía progresiva de la seguridad básica del ingreso de las personas mayores en Honduras 320
4. Valor de la pensión no contributiva 323
D. Estimación de costos de la propuesta y análisis de los efectos en la reducción de la pobreza y la desigualdad 325
1. Estimación del costo de implementación de un sistema de pensiones no contributivo 325
2. Microsimulación de los posibles efectos de un sistema de pensiones no contributivo 331
E. Conclusiones y recomendaciones 337
Bibliografía 340

Parte III
Una estrategia de avance hacia sistemas de pensiones no contributivos solidarios y sostenibles: reflexiones finales 343

Capítulo IX
Sostenibilidad financiera para la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos y la erradicación de la pobreza en la vejez 345
Alberto Arenas de Mesa, Ernesto Espíndola, Juan Ignacio Vila

Introducción 345
A. Envejecimiento acelerado de la población regional: creciente demanda de sistemas de pensiones no contributivos 347
B. Gasto público en los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe en el período 2000-2021 350
C. Proyecciones del gasto público en sistemas de pensiones no contributivos en América Latina en 2035 y 2055 356
D. Efectos de los sistemas de pensiones no contributivos en la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad de ingresos 360
E. Reflexiones finales 369
Bibliografía 371

Capítulo X
El futuro de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe 373
Alberto Arenas de Mesa, Claudia Robles

Introducción 373
A. Los sistemas de pensiones no contributivos y la solidaridad en la vejez 374

1. Principales lecciones aprendidas sobre los sistemas de pensiones no contributivos 374
2. Principales desafíos de los sistemas de pensiones no contributivos 382
B. Propuestas de políticas estratégicas para el futuro de los sistemas de pensiones no contributivos en la región 385
1. Implementar estrategias para avanzar en la erradicación de la pobreza en la vejez 385
2. Alcanzar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones no contributivos: eje central para garantizar derechos 387
3. Fortalecer la institucionalidad social previsional de los sistemas de pensiones no contributivos 389
4. Promover la solidaridad en la vejez: núcleo de los sistemas de pensiones no contributivos 390
5. Consolidar la transición de programas a sistemas de pensiones no contributivos 391
6. Avanzar hacia la protección social universal 393
7. Promover nuevos pactos sociales para fortalecer los sistemas de pensiones no contributivos a fin de erradicar la pobreza y reducir la desigualdad 395
Bibliografía 396

Publicaciones recientes de la CEPAL 399

Cuadros

I.1 Componentes del sistema de pensiones: objetivos, elegibilidad y tipos de prestaciones 51
I.2 América Latina y el Caribe (14 países): medidas de emergencia asociadas a sistemas de pensiones no contributivos en respuesta a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), anunciadas entre el 1 de marzo de 2020 y el 31 de agosto de 2022 66
I.3 América Latina (4 países): créditos por hijo en el sistema de pensiones 74
II.1 América Latina y el Caribe (25 países): pensiones no contributivas (vejez y discapacidad) por año de creación y tipo 87
II.2 América Latina y el Caribe (25 países): distribución de las pensiones no contributivas de vejez, por tasa de cobertura y tipo de focalización, 2021 o último año con información disponible 93
II.3 América Latina y el Caribe (23 países): monto mensual de las prestaciones no contributivas de vejez por cobertura de pasivos (65 años y más), 2021 o último año con información disponible 98

II.4 América Latina y el Caribe: pensiones no contributivas por riesgo cubierto y organismo responsable, 2021 o último año disponible 100
III.1 América Latina y el Caribe (25 países): cobertura de pasivos del sistema de pensiones no contributivo, 2000-2022 110
III.2 América Latina (9 países): cobertura de pasivos del sistema de pensiones no contributivo, según sexo, 2000-2021 120
III.A1.1 América Latina y el Caribe (25 países): características de los sistemas de pensiones no contributivos, 2021 139
III.A1.2 América Latina (14 países): suficiencia de las prestaciones de las pensiones no contributivas, promedio, 2010-2021 147
IV.1 Estado Plurinacional de Bolivia: población de 65 años y más que recibe pensiones totales inferiores a la línea de pobreza, según área de residencia y sexo, antes y después de la implementación de la Renta Dignidad, 2002-2020 164
IV.2 Chile: comparación de la estructura de priorización y acceso a las prestaciones del sistema de pensiones no contributivo 171
IV.3 Chile: cobertura y valor de la Pensión Básica Solidaria (PBS), 2008-2011 172
IV.4 Chile: disminución de la pobreza entre las personas de 65 años y más, según sexo y evolución de la brecha de género, 2006-2020 176
IV.5 Chile: disminución de la población de 65 años y más que recibe una suma de pensiones por debajo de la línea de pobreza ante la implementación del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), por quintil, área de residencia y sexo 178
IV.6 Chile: cobertura de la Pensión Garantizada Universal (PGU) en personas de 65 años y más, según sexo, gasto y suficiencia, 2022 182
IV.7 México: evolución presupuestal de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores y cobertura de atención, 2019-2024 188
V.1 Argentina: estructura y prestaciones del sistema de pensiones, junio de 2023 204
V.2 Argentina: políticas de cobertura de pensiones no contributivas y semicontributivas destinadas a la población con un historial incompleto de aportes 210
V.3 Argentina: pensión por invalidez 212
V.4 Argentina: pensión para madres de siete hijos o más 213
V.5 Argentina: pensiones no contributivas otorgadas por leyes especiales 215
V.6 Argentina: gasto público ejecutado en pensiones no contributivas, 2019-2022 225
V.7 Argentina: resultado financiero del sistema previsional, 2018-2022 226

VI.1 Perú: cobertura efectiva (PEA) del sistema de pensiones, por subsistema, y empleo formal, 2000-2021 236
VI.2 Perú: cobertura de pasivos contributiva (65 años y más), por subsistemas, 2000-2021 238
VI.3 Perú: cobertura de pasivos (65 años y más), total, no contributiva y contributiva, 2012-2021 245
VI.4 Perú: destinatarios del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65, por sexo, 2013-2021 246
VI.5 Perú: destinatarios del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65, por grupo etario, 2013-2021 247
IV.6 Perú: destinatarios del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65, por zona geográfica, 2013-2021 247
VI.7 Perú: razón entre el monto de las pensiones no contributivas y las líneas de pobreza y pobreza extrema, 2012-2021 248
VI.8 Perú: gasto público en pensiones no contributivas del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 y pensiones contributivas, 2012-2021 250
VI.9 Perú: efecto de la ampliación de la cobertura y la suficiencia de la prestación del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 para las personas de 65 años y más en la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en ese grupo etario y en el coeficiente de Gini 257
VII.1 República Dominicana: personas de 65 años y más en situación de pobreza y pobreza extrema, por sexo, zona geográfica y región, 2022 272
VII.2 República Dominicana: fuente principal de ingresos de las personas de 65 años o más, por sexo, zona geográfica, región y quintil de ingresos del hogar, 2022 273
VII.3 República Dominicana: instituciones que participan en la asignación de las pensiones solidarias del Régimen Subsidiado 288
VII.4 República Dominicana: efectos del incremento de la cobertura proyectada de las pensiones solidarias en la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad entre las personas de 60 años y más, 2022 293
VII.A1.1 América Latina (5 países): cuadro comparativo de protocolos y reglamentos de operación de los sistemas de pensiones no contributivos 297
VIII.1 Honduras: personas de 65 años y más en situación de pobreza, por sexo, zona geográfica y lugar de residencia, 2021 303
VIII.2 Honduras: fuente principal de ingresos de las personas de 65 años y más, por sexo, zona geográfica, lugar de residencia y quintil de ingresos per cápita del hogar, 2021 304
VIII.3 Honduras: cotizantes activos de los fondos de pensiones públicos de acuerdo con registros administrativos, 2017-2022 307

VIII.4 Honduras: cotizantes activos de los fondos de pensiones públicos de acuerdo con registros administrativos, por sexo, 2019-2022 308
VIII.5 Honduras: cobertura de pasivos (65 años y más), 2017-2021 312
VIII.6 Honduras: proporción de hogares que participaron en el Programa Bono Vida Mejor (PBVM) y valor de la prestación, según situación de pobreza, 2019 317
VIII.7 Honduras: relación entre la pensión no contributiva de 1.500 lempiras y las líneas de pobreza y pobreza extrema, 2021 324
VIII.8 Honduras: costo de implementación de una pensión no contributiva de 1.500 lempiras para todas las personas de 65 años y más en situación de pobreza 327
VIII.9 Honduras: costo de implementación de una pensión no contributiva de 1.500 lempiras para todas las personas de 65 años y más que no reciben una pensión contributiva 329
VIII.10 Honduras: efectos del otorgamiento de una pensión no contributiva a las personas de 65 años y más en la pobreza, la pobreza extrema y la brecha de los ingresos de las personas en situación de pobreza y pobreza extrema, conforme al primer escenario de implementación progresiva costeado 332
VIII.11 Honduras: efectos del otorgamiento de una pensión no contributiva a las personas de 65 años y más en la pobreza, la pobreza extrema y la brecha de los ingresos de las personas en situación de pobreza y pobreza extrema, conforme al segundo escenario de implementación progresiva costeado 334
VIII.12 Honduras: distribución de los participantes en el sistema de pensiones contributivo y el sistema de pensiones no contributivo, en dos escenarios, por quintil de ingresos 335
VIII.13 Honduras: simulación del efecto del otorgamiento de una pensión no contributiva a las personas de 65 años y más en situación de pobreza en el coeficiente de Gini, 2021 336
VIII.14 Honduras: simulación del efecto del otorgamiento de una pensión no contributiva a las personas de 65 años y más que no reciben una pensión contributiva en el coeficiente de Gini, 2021 337
IX.1 América Latina y el Caribe (25 países): gasto público en pensiones no contributivas de vejez y discapacidad (invalidez), 2000-2021 351
IX.2 América Latina y el Caribe (25 países): gasto público en pensiones no contributivas de vejez para las personas de 65 años y más, 2000-2021 353
IX.3 América Latina (17 países): proyecciones del gasto público en sistemas de pensiones no contributivos para la población de 65 años y más, según aumento previsto de la cobertura, 2035 y 2055 359

IX.4 América Latina (10 países): incidencia de la pobreza extrema y la pobreza y coeficiente de Gini antes y después de la recepción de pensiones no contributivas en la población de 65 años y más y la población total, alrededor de 2021 365

Gráficos

1 América Latina (18 países): cobertura de pasivos contributiva, no contributiva y total, personas de 65 años y más, 2000 y 2022..... 31
2 América Latina y el Caribe: evolución de los sistemas de pensiones no contributivos y relación estratégica entre la cobertura de dichos sistemas, el gasto asociado a ellos y la suficiencia de las prestaciones dirigidas a las personas de 65 años y más, 2000, 2021, 2035 y 2055..... 42
II.1 América Latina y el Caribe (25 países): distribución de la edad de acceso a sistemas de pensiones no contributivos de vejez, 2021 o último año con información disponible..... 94
II.2 América Latina y el Caribe (24 países): valor mensual de las pensiones no contributivas, 2021 o último año con información disponible..... 96
III.1 América Latina y el Caribe (23 países): cobertura de pasivos del sistema de pensiones no contributivo, 2000-2022..... 108
III.2 América Latina (17 países): cobertura de pasivos contributiva, no contributiva y total, y pobreza, 2022 o último año con información disponible..... 114
III.3 América Latina (9 países): distribución de la población de 65 años y más, según vía de acceso al sistema de pensiones, 2010 y 2021..... 115
III.4 América Latina (9 países): distribución de la población de 65 años y más, según vía de acceso al sistema de pensiones, por sexo, 2010 y 2021..... 117
III.5 América Latina (9 países): distribución de la población de 65 años y más que recibe pensiones no contributivas, por sexo, 2010 y 2021..... 118
III.6 América Latina (7 países): proporción de mujeres de 65 años y más que carecen de acceso al sistema de pensiones y de mujeres del mismo grupo etario que reciben pensiones no contributivas, alrededor de 2010 y de 2021..... 119
III.7 América Latina (9 países): distribución de la población de 65 años y más, según vía de acceso al sistema de pensiones, por área de residencia, 2010 y 2021..... 122
III.8 América Latina (9 países): distribución de la población de 65 años y más, según vía de acceso al sistema de pensiones, por pertenencia a deciles de ingresos per cápita, 2010 y 2021..... 123

III.9 América Latina (7 países): brecha en la percepción de pensiones contributivas y no contributivas entre las personas que pertenecen a Pueblos Indígenas y quienes no son indígenas ni afrodescendientes, alrededor de 2021 125
III.10 América Latina (4 países): brecha en la percepción de pensiones contributivas y no contributivas entre las personas que pertenecen a poblaciones afrodescendientes y quienes no son indígenas ni afrodescendientes, 2021 125
III.11 América Latina (14 países): prestaciones mínima y máxima de los sistemas de pensiones no contributivos, promedio regional simple, 2010-2022 127
III.12 América Latina (14 países): relación entre la cobertura y la suficiencia de las prestaciones de los sistemas de pensiones no contributivos, alrededor de 2022 128
III.13 América Latina (9 países): promedio de la tasa de pobreza de las personas de 65 años y más en los siete años anteriores y los siete años posteriores a la implementación de los sistemas de pensiones no contributivos 131
III.14 América Latina (9 países): promedio de la tasa de pobreza extrema de las personas de 65 años y más en los siete años anteriores y los siete años posteriores a la implementación de los sistemas de pensiones no contributivos 132
IV.1 Estado Plurinacional de Bolivia: cobertura y gasto público del sistema de pensiones no contributivo, 2000-2021 158
IV.2 Estado Plurinacional de Bolivia: personas de 65 años y más que reciben pensiones no contributivas, según sexo y área de residencia, 2016, 2019 y 2021 159
IV.3 Estado Plurinacional de Bolivia: personas de 65 años y más que reciben pensiones no contributivas, por decil de ingreso, 2016, 2019 y 2021 159
IV.4 Estado Plurinacional de Bolivia: razón entre el valor de la prestación promedio del sistema de pensiones no contributivo y la línea de pobreza, 2000-2021 160
IV.5 Estado Plurinacional de Bolivia: evolución y promedio de la pobreza y la pobreza extrema en personas de 65 años y más, según período previo y posterior a la implementación de la Renta Dignidad, 2001-2021 162
IV.6 Estado Plurinacional de Bolivia: personas mayores que reciben pensiones totales inferiores a la línea de pobreza, por quintil de ingresos, 2002-2021 163

IV.7 Chile: cobertura de la Pensión Asistencial entre las personas de 65 años y más, gasto público como porcentaje del PIB y suficiencia del monto de la prestación como proporción de la línea de pobreza (tasa de reemplazo), 1990-2007 168
IV.8 Chile: valor de la prestación de la Pensión Básica Solidaria (PBS) como proporción de la línea de pobreza (tasa de reemplazo) y gasto público asociado, 2008-2021 173
IV.9 Chile: cobertura de la Pensión Básica Solidaria (PBS), personas de 65 años y más, por sexo, 2008-2021 174
IV.10 Chile: evolución de la pobreza en personas de 65 años y más, 2000-2020 176
IV.11 Chile: personas de 65 años y más que reciben una suma de pensiones por debajo de la línea de pobreza, según quintil de ingresos, 2000-2020 177
IV.12 Chile: proyección de la cobertura como porcentaje de la población de 65 años y más y número de receptores de la Pensión Garantizada Universal (PGU), 2022-2050 180
IV.13 Chile: proyección del gasto adicional de la Pensión Garantizada Universal (PGU) con respecto al gasto proyectado del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), 2022-2050 181
IV.14 México: monto mensual de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, 2019-2024 189
IV.15 México: gasto en pensiones no contributivas con respecto al PIB, 2019-2024 189
IV.16 México: monto de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores con respecto a las líneas de pobreza de ingresos urbana y rural, 2023 y 2024 190
IV.17 México: diferencia entre la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores y las líneas de pobreza de ingresos urbana y rural, 2023 y 2024 191
V.1 Argentina: cobertura de pasivos (65 años y más) en el sistema de pensiones, 1980-2023 217
V.2 Argentina: prestaciones previsionales de los sistemas semicontributivo (programa de Moratorias Previsionales) y no contributivo (Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM)) 221
V.3 Argentina: número de prestaciones por pensiones no contributivas, 2001 a junio de 2023 222
V.4 Argentina: suficiencia de las prestaciones previsionales para personas mayores (61 a 75 años) en relación con la canasta básica total, por sexo, enero de 2016 a junio de 2023 224
VI.1 América Latina (10 países): relación entre el índice de envejecimiento de la población y el monto entregado por los sistemas de pensiones no contributivos, 2021 251

VI.2 América Latina (10 países): relación entre el PIB per cápita y el monto de las pensiones no contributivas, 2021 252
VI.3 Perú: estimación del costo de aumentar la prestación del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 al valor de la línea de pobreza extrema y la cobertura hasta cubrir al 100% de las personas mayores, 2023-2035 256
VII.1 República Dominicana: trabajadores de 15 años y más que cotizan a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), 2000-2023 276
VII.2 República Dominicana: tasa de participación laboral de la población, por sexo y quintil de ingresos per cápita del hogar, 2022 277
VII.3 República Dominicana: personas ocupadas afiliadas a un sistema previsional (Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)), por sexo, región y zona geográfica, 2022 278
VII.4 República Dominicana: cobertura de pasivos (60 años y más) de los sistemas de pensiones contributivo, no contributivo y total, 2000-2023 279
VII.5 República Dominicana: cobertura de pasivos (65 años y más), por sexo, zona geográfica y situación de pobreza, 2022 280
VII.6 República Dominicana: pensión promedio en dólares y como razón respecto de la línea de pobreza de los pensionados de 65 años y más, por quintiles de ingreso per cápita del hogar, 2022 281
VII.7 República Dominicana: cobertura de las pensiones solidarias del Régimen Subsidiado, 2019-2023 285
VII.8 República Dominicana: gasto público en pensiones solidarias del Régimen Subsidiado, 2020-2023 286
VII.9 República Dominicana: salario mínimo cotizable promedio y monto de las pensiones solidarias como proporción del salario mínimo cotizable y de la línea de pobreza, 2003-2023 287
VII.10 República Dominicana: estimación del costo de incrementar la cobertura de las pensiones solidarias al 25% en 2035, 2023-2035 292
VIII.1 Honduras: proyecciones de población, por grupo etario, 1950-2100 302
VIII.2 Honduras: cobertura efectiva (PEA), por nivel educativo completado y quintil de ingresos per cápita del hogar, 2019 y 2021 310
VIII.3 Honduras: cobertura de pasivos (65 años y más), por nivel educativo completado y quintil de ingresos per cápita del hogar, 2019 y 2021 313
VIII.4 Honduras: pensión promedio de los pensionados de 65 años y más, por quintil de ingresos per cápita del hogar, 2021 315

VIII.5 Honduras: implementación progresiva de un sistema de pensiones no contributivo para personas de 65 años y más en situación de pobreza, 2022-2040 321
VIII.6 Honduras: implementación progresiva de un sistema de pensiones no contributivo para todas las personas de 65 años y más que no cuentan con una pensión contributiva, 2022-2040 323
VIII.7 Honduras: costo de implementación de un programa de pensión no contributiva conforme a dos escenarios de priorización 330
VIII.8 Honduras: simulación del efecto redistributivo de los dos escenarios de incorporación de un sistema de pensiones no contributivo 336
IX.1 América Latina y el Caribe (33 países) y Europa (48 países y territorios): población de 65 años y más respecto de la población total, 1950-2100 348
IX.2 América Latina y el Caribe (33 países) y Europa (48 países y territorios): relación de dependencia demográfica entre las personas mayores (65 años y más) y la población en edad de trabajar (15 a 64 años), 1950-2100 349
IX.3 América Latina (17 países): gasto en los sistemas de pensiones no contributivos para la vejez y gasto adicional para cubrir a toda la población de 65 años y más, 2021 357
IX.4 América Latina y el Caribe (23 países): evolución de la pobreza, la pobreza extrema y la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos entre las personas de 65 años y más, 2001-2021 361
IX.5 América Latina (10 países): cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos de las personas de 65 años y más, por quintil de ingresos per cápita y estrato socioeconómico, alrededor de 2021 362
IX.6 América Latina (10 países): incidencia de la pobreza extrema y la pobreza en la población de 65 años y más y la población total, antes y después de la recepción de pensiones no contributivas, alrededor de 2021 364
IX.7 América Latina (10 países): distribución del ingreso entre las personas de 65 años y más antes y después de la recepción de pensiones no contributivas y del gasto en dichas pensiones por percentiles de ingreso per cápita, alrededor de 2021 367
X.1 América Latina (16 países): participación de los receptores de pensiones no contributivas en el total de pensionados de 65 años y más, 2000 y 2022 374
X.2 Estrategias para avanzar en la erradicación de la pobreza entre las personas mayores: combinaciones entre la cobertura y la suficiencia de las prestaciones de los sistemas de pensiones no contributivos 387

Recuadro

III.1 El Caribe: cobertura y gasto en sistemas de pensiones no contributivos 112

Diagramas

1 América Latina y el Caribe: factores que explican la expansión de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos (SPNC) 29
I.1 Características de los sistemas de pensiones no contributivos 55
II.1 América Latina y el Caribe (25 países): creación de pensiones no contributivas de vejez (o vejez y discapacidad), 1919-2022 83
VI.1 Perú: estructura del sistema de pensiones 235
X.1 Factores que explican la creación y el fortalecimiento de los sistemas de pensiones no contributivos en los países de la región 382
X.2 Contexto y condicionantes de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones no contributivos 389

Prólogo

Como argumentamos en la reciente edición especial de la *Revista CEPAL* con ocasión de los 75 años de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe[1], la transformación de los modelos de desarrollo es una tarea urgente ya que la región se encuentra en una crisis del desarrollo constituida por tres trampas que se refuerzan mutuamente: una trampa de bajo crecimiento; una trampa de alta desigualdad y baja movilidad social, y una trampa de bajas capacidades institucionales y de gobernanza.

Además, a estas y otras brechas estructurales se agrega el hecho de que, al concluir una de las etapas más complejas de la historia contemporánea, tras declararse, en 2023, el fin de la emergencia de salud pública mundial provocada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), la región sigue enfrentando efectos adversos de corto y de largo plazo de distinto origen.

Los de corto plazo provienen de choques en cascada como la disrupción de cadenas globales de valor; la inflación y el aumento de las tasas de interés en 2021 y 2022, que han elevado los costos del financiamiento internacional; la guerra en Ucrania, a partir de 2022, y, más recientemente, el recrudecimiento del conflicto en Oriente Medio. Los de largo plazo se asocian a tendencias entre las que se incluyen el cambio demográfico, la crisis climática, las revoluciones tecnológicas y el cambio en la geoeconomía y la geopolítica. Gordon Brown,

---

[1] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, 2024.

Mohammed El-Erian y Michael Spence argumentan que esto define una nueva normalidad, que puede describirse como de "permacrisis", según plantean en su reciente libro del mismo nombre[2].

Lo cierto es que en un mundo de volatilidad, incertidumbre y choques en cascada con efectos de corto y largo plazo que se suman a un conjunto de brechas sociales heredadas del pasado, una de las grandes transformaciones necesarias en los modelos de desarrollo es el aumento de la resiliencia de los sistemas económicos y sociales ante esas tendencias, y en el centro de esta agenda están los sistemas de protección social, incluidos específicamente los de pensiones.

La transición demográfica en curso hacia una población crecientemente envejecida desafiará los sistemas de protección social del presente y el futuro. Esta transición generará una demanda en expansión en los servicios de salud y los sistemas de pensiones, así como requerimientos de políticas integrales de cuidado, entre otros ámbitos de política. Por otra parte, los altos niveles de informalidad laboral —condición en que se encuentra uno de cada dos trabajadores en la región— dificultan el acceso a empleos de calidad y con protección social, impactando transversalmente en las oportunidades de inclusión laboral de las personas, así como en la posibilidad de avanzar hacia economías con mayores niveles de innovación y productividad, debido a los obstáculos que esta situación supone para la transformación productiva, la inversión y la adopción de tecnología.

Frente a todos estos retos, es fundamental poner en el centro de las estrategias de desarrollo de la región una inversión social que apueste estratégicamente por la consolidación de sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes.

Este libro aborda precisamente una de las políticas que pueden contribuir de manera sustantiva a este objetivo, aportando a mejorar de forma significativa la situación de quienes se han visto afectados por desigualdades acumuladas a lo largo del ciclo de vida e incrementadas por los más recientes eventos. Los sistemas de pensiones no contributivos constituyen una política medular de una agenda centrada en la universalización de los sistemas de protección social y el avance hacia un Estado de bienestar. Son también una política relevante para aportar a la reducción de las profundas desigualdades de género que caracterizan a nuestra región, como consecuencia de la desigual distribución del trabajo remunerado y no remunerado entre hombres y mujeres.

---

[2] G. Brown, M. El-Erian y M. Spence, *Permacrisis: A Plan to Fix a Fractured World*, Simon & Schuster, 2024.

Como se expone en este libro, la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos a lo largo de las últimas dos décadas constituye una de las principales innovaciones de política pública en la región y, ciertamente, una de las más destacadas en materia de protección social. En el período comprendido entre 2000 y 2022, se observa un incremento de la cobertura de estos sistemas de 27,6 puntos porcentuales, ya que mientras en 2000 la cobertura era de solo un 3,4% de la población de personas de 65 años y más, en 2022 se había expandido al 31,0% de esta población, según datos de 23 países de América Latina y el Caribe.

Analizar la situación actual y las posibilidades de ampliación de los sistemas de pensiones no contributivos en el marco del fortalecimiento de los modelos previsionales se torna fundamental frente al imperativo civilizatorio de avanzar en la erradicación de la pobreza en la vejez, y, con ello, en el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y en particular del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1. Las estimaciones presentadas en este libro muestran que avanzar en esta dirección es factible si se contemplan niveles de inversión social en estos sistemas de manera gradual, con solidaridad y sostenibilidad.

De acuerdo con dichas estimaciones, avanzar en la erradicación de la pobreza en la vejez en la región podría llegar a representar un gasto público en sistemas de pensiones no contributivos equivalente al 1,1% del PIB en 2035. Esto no representa un esfuerzo adicional considerable, si se atiende al hecho de que en la región el gasto público en sistemas de pensiones no contributivos de vejez se incrementó del 0,15% del PIB en 2000 al 0,42% del PIB en 2021. Cubrir al 40% de las personas mayores de la región con estos sistemas implica, por tanto, un desafío ante todo institucional y de economía política, congruente con el compromiso de Estado con una sociedad que reconozca el aporte de todas las personas a lo largo del ciclo de vida.

Cabe destacar, además, que los sistemas de pensiones no contributivos cumplen también un papel esencial en relación con otros objetivos, incluidos el aseguramiento y la protección de los ingresos y la reducción de las desigualdades en la vejez. En su conjunto, desempeñan un papel medular en las arquitecturas de protección social de nuestros países y en los objetivos más amplios de consolidar Estados de bienestar y transformar los modelos de desarrollo en la región.

José Manuel Salazar-Xirinachs
Secretario Ejecutivo
Comisión Económica para
América Latina y el Caribe (CEPAL)

Autores

Alberto Arenas de Mesa

Director de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Economista de la Universidad de Chile y Doctor en Economía de la Universidad de Pittsburgh. Fue Ministro de Hacienda de Chile, cargo en el que lideró la reforma tributaria de 2014, y Director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile, cargo en el que lideró la reforma al sistema de pensiones de 2008 y fue Secretario Ejecutivo del Comité de Ministros para la Reforma Previsional de ese mismo año. Es autor de 4 libros y más de 35 publicaciones relacionadas con la política fiscal, la protección social y los sistemas de pensiones.

Camila Arza

Investigadora del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de la Argentina. Doctora de la Escuela de Economía y Ciencia Política de Londres (LSE). Especialista en política social y género, ha realizado numerosas publicaciones sobre trayectorias de protección social latinoamericana, reformas de los sistemas de pensiones y desigualdad. Ha sido consultora internacional de la CEPAL y de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y profesora de la Universidad Torcuato Di Tella y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Argentina, entre otras instituciones.

Noelia Bernal Lobato

Profesora del Departamento Académico de Economía de la Universidad del Pacífico, del Perú. Doctora y Magíster en Economía de la Universidad de Tilburg y Bachiller en Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha investigado en temas como la expansión de los seguros de salud, la cobertura y la sostenibilidad fiscal de los sistemas de pensiones, la informalidad de los mercados laborales y el ahorro. Ha publicado artículos en destacadas revistas internacionales, ha sido consultora del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la CEPAL, y ha asesorado a gobiernos de diversos países de la región en temas de pensiones y laborales.

Martín Cherkasky Rappa

Asistente de Investigación de la oficina de la CEPAL en la Argentina. Licenciado en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Magíster en Desarrollo Económico de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), de la Argentina. Su investigación se centra en el crecimiento económico, las finanzas internacionales y los sistemas de pensiones.

Manuel Delgado

Licenciado en Economía de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas y Magíster en Economía de la Universidad de Sussex. Se ha desempeñado como especialista del Sistema de Protección Social Universal de El Salvador, analista en el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), catedrático de econometría, desarrollo y demografía en la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas y Coordinador de Estudios sobre Políticas Públicas en la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo.

Ernesto Espíndola

Investigador de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Sociólogo, Magíster en Ciencias Sociales del Trabajo y programador de computación, cuenta con especialización en gestión de recursos humanos. Ha sido docente en pregrado y postgrado en diversas universidades de Chile en las áreas de métodos y técnicas cuantitativas de investigación social y análisis de datos. Es miembro regular del equipo que elabora el *Panorama Social de América Latina y el Caribe* de la CEPAL y se especializa en análisis cuantitativo de información social, principalmente en áreas de pobreza y desigualdad.

Nincen Figueroa Urquiza

Asistente de Investigación de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Sociólogo de la Universidad Diego Portales y Magíster en Economía Aplicada de la Universidad de Chile. Su trabajo se centra en el análisis de los sistemas de protección social, la desigualdad de ingresos y la estructura del mercado laboral en América Latina. Se ha desempeñado como académico de pregrado y posgrado en las Escuelas de Sociología y Ciencia Política de la Universidad Diego Portales y como consultor en diversos organismos internacionales e instituciones públicas.

Claudia Robles

Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Socióloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Doctora en Sociología de la Universidad de Essex. Se ha desempeñado como Oficial de Asuntos Sociales en la División de Asuntos de Género de la CEPAL y como Especialista en Políticas Sociales en la oficina del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en El Salvador. Cuenta con diversas publicaciones en políticas sociales y protección social en América Latina y tiene experiencia en investigación y asistencia técnica en protección social, sistemas de pensiones, políticas interculturales y políticas de cuidado en la región.

Juan Ignacio Vila

Economista de la Universidad Alberto Hurtado de Chile, Magíster en Economía de la Universidad de Georgetown y la Universidad Alberto Hurtado y Magíster en Análisis Computacional y Políticas Públicas de la Universidad de Chicago. Su trayectoria profesional se ha centrado en el desarrollo de políticas públicas en el ámbito previsional, en diversas instituciones gubernamentales e internacionales. En la actualidad, es Consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Pablo Yanes

Economista y Magíster en Gobierno y Asuntos Públicos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en cuya Facultad de Economía fue Profesor de Desarrollo Social. Fue funcionario del gobierno de la Ciudad de México en el área social y Director General del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. Se desempeñó como Jefe de la Unidad de Desarrollo Social y Coordinador de Investigaciones de la sede subregional de la CEPAL en México.

Introducción

Alberto Arenas de Mesa
Claudia Robles

En el siglo XXI, la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos para las personas mayores constituye uno de los principales hitos en la construcción de las arquitecturas de protección social en América Latina y el Caribe, una región marcada por un alto nivel de informalidad laboral y amplias brechas y desigualdades, en particular, en los sistemas de pensiones. El primer sistema de pensiones no contributivo de vejez en la región se creó en el Uruguay en 1919, experiencia a la que se sumaron otros 13 países de América Latina y el Caribe en el siglo XX (Arenas de Mesa, 2019)[1]. Se estima que la cobertura de estos sistemas de pensiones registró un aumento de 27,6 puntos porcentuales en las últimas dos décadas (entre 2000 y 2022). De esta forma, en 2000 los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe cubrían al 3,4% de la población de personas de 65 años y más, es decir, poco más de un millón de personas mayores, mientras que en 2022 la cobertura se expandió al 31% de esta población, equivalente a 19,6 millones de personas mayores[2].

---

1 De acuerdo con la información disponible, estos países son: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guyana, Saint Kitts y Nevis y San Vicente y las Granadinas.

2 La cifra se calcula considerando las coberturas de población de 65 años y más de los sistemas de pensiones no contributivos de 23 países de la región para los que se dispone de información. Estas coberturas se suman y la cifra obtenida se divide por la población de 65 años y más de América Latina y el Caribe. Se consideran los siguientes países: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Trinidad y Tabago y Uruguay. Las estimaciones administrativas presentadas en esta publicación se realizan conforme a la información disponible en diciembre de 2023, excepto la estimación de cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe, en que la información está actualizada a febrero de 2024.

Estos sistemas comprenden las pensiones no contributivas de vejez y discapacidad que cubren a personas mayores o las que comprenden ambas situaciones simultáneamente. En 2023, los sistemas de pensiones no contributivos y su componente de vejez, en los que se enfoca este libro, están presentes en 28 de los 33 países de América Latina y el Caribe[3], lo que refleja un crecimiento espectacular en dos décadas de expansión. Al cierre de esta publicación, solo cinco países de la región carecían de este tipo de sistemas[4].

En este contexto, los sistemas de pensiones no contributivos han pasado a tener una presencia transversal como estrategia prioritaria para la erradicación de la pobreza extrema y la pobreza en la vejez. Su presencia extendida a nivel regional ha permitido expandir la frontera de posibilidades en el marco de los debates sobre protección social en la región respecto de al menos dos puntos relacionados con su diseño. Por una parte, la implementación de un sistema regular de pensiones que permita el acceso a la protección social no contributiva de al menos una parte de la población de personas mayores en situación de pobreza, con independencia de su trayectoria laboral, y, por otra parte, el tránsito, en algunos casos, a la creciente ampliación de la cobertura de estos sistemas en los países, incluso llegando a la universalidad o cuasiuniversalidad en algunos casos paradigmáticos como los de la Renta Universal de Vejez "Renta Dignidad" en Bolivia (Estado Plurinacional de) (creada en 2008), la Pensión para Adultos Mayores (Universal) (Old Age Pension (Universal)) en Guyana (creada en 1994), la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores en México (creada en 2019) y la Pensión Garantizada Universal en Chile (creada en 2022). A esto se suma el debate sobre el incremento de los niveles de suficiencia de las prestaciones de los sistemas de pensiones no contributivos, donde se observa una gran heterogeneidad a nivel de la región, a partir de lo cual es posible identificar umbrales mínimos que deberían ofrecerse para erradicar la pobreza entre las personas mayores. En su conjunto, estos tres elementos contribuyen a instalar la discusión sobre qué niveles de cobertura y suficiencia de las prestaciones deberían garantizarse en los sistemas de pensiones no contributivos, la institucionalización de este tipo de sistemas para garantizar derechos sociales fundamentales y la construcción de sistemas

[3] Según información de la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/. Esta base de datos contiene información sobre los sistemas de pensiones no contributivos de 25 países de América Latina y el Caribe. No se dispone de información histórica para los sistemas de pensiones no contributivos que existen actualmente en Dominica, Jamaica y Suriname. Las estimaciones de cobertura se realizan a partir de la información administrativa proporcionada por los países, incorporada en dicha base de datos, y de CEPAL/Naciones Unidas (2019).

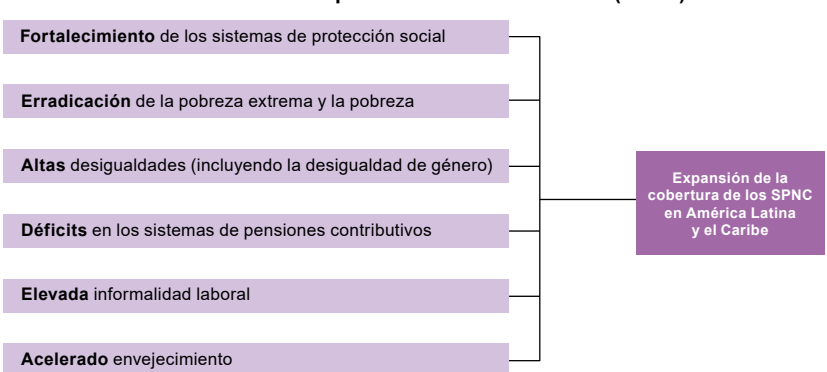
[4] Estos países, de acuerdo con la información disponible, eran Granada, Haití, Honduras, Nicaragua y Santa Lucía. Honduras se encuentra evaluando la creación de un sistema de pensiones no contributivo (véanse los capítulos III y VIII).

de pensiones universales y sostenibles en la región. Los sistemas de pensiones no contributivos contribuyen, de este modo, a establecer un estándar en proceso de ampliación sobre el rol de la protección social y del Estado para el logro de los objetivos individuales y colectivos (públicos) de los sistemas de pensiones (Barr y Diamond, 2008; Mesa-Lago, 2008; Arenas de Mesa, 2019).

De esta forma, cabe preguntarse: ¿qué explica la trayectoria ascendente de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos?, ¿cuáles son sus principales características? y ¿cómo se integran a los sistemas de pensiones y de protección social que se están reformando y construyendo en la región?

En primer lugar, la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos debe comprenderse en el marco del fortalecimiento de los sistemas de protección social en la región, que constituyen una política medular de las arquitecturas contemporáneas de bienestar en los países. Los sistemas de protección social de la región han experimentado un creciente e importante fortalecimiento, especialmente desde inicios de la década de 2000, y han contribuido a la reducción de la pobreza. En particular, durante este período, se observa un crecimiento en la cobertura de los programas de protección social no contributiva, incluidos los programas de transferencias condicionadas y los sistemas de pensiones no contributivos, así como las políticas de inclusión laboral (Rofman y Oliveri, 2011; Abramo, Cecchini y Morales, 2019; Robles y Holz, 2023) (véase el diagrama 1). El crecimiento de esta cobertura de la protección social no contributiva se explica, en parte, por los altos niveles de incidencia de la pobreza y las amplias brechas de protección social experimentadas por la población que se encuentra en situación de mayor vulnerabilidad.

Diagrama 1
América Latina y el Caribe: factores que explican la expansión de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos (SPNC)



Fuente: Elaboración propia.

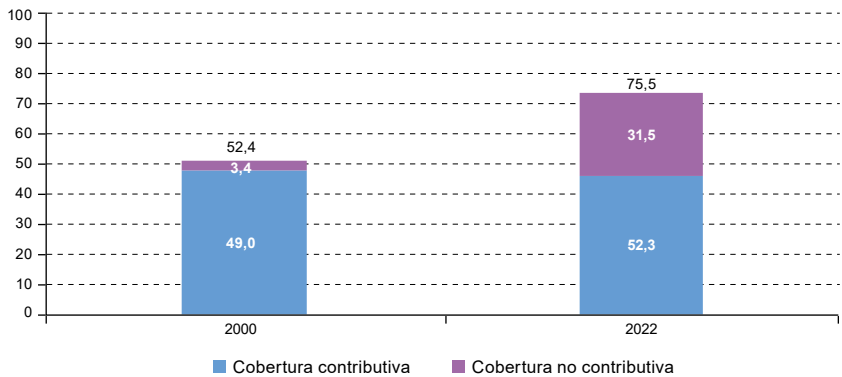
Cabe considerar que el 44,1% de la población de América Latina se encontraba en situación de pobreza en 2001 y el 12,2% vivía en condiciones de pobreza extrema. En 2014 las proporciones se habían reducido, ya que el 27,7% de la población se encontraba en situación de pobreza (una caída de 16,4 puntos porcentuales) y el 7,8% de la población vivía en condiciones de pobreza extrema (una reducción de 4,4 puntos porcentuales). En el mismo período, la pobreza entre las personas de 65 años y más se había reducido del 29,4% al 15,9% (una reducción de 13,5 puntos porcentuales) y la pobreza extrema había bajado del 7,2% al 4,3% (un descenso de 2,9 puntos porcentuales)[5]. De esta forma, la pobreza de las personas mayores se redujo un 46%, es decir, casi la mitad de su incidencia a comienzos de siglo, mientras que la reducción de la pobreza total experimentada entre 2001 y 2014 equivale al 38%, es decir, a poco más de un tercio de su incidencia inicial. La reducción proporcionalmente mayor de la pobreza en la vejez se explica, en gran parte, por el aumento en la cobertura de los sistemas de pensiones, sobre todo en los países que crean nuevos sistemas de pensiones no contributivos, pese al rol preponderante que tiene la suficiencia de las prestaciones entregadas por los sistemas contributivos de pensiones en los países.

En segundo término, la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos guarda relación con los grandes déficits que se observan en los sistemas de pensiones contributivos en la región. Tomando a América Latina como referencia, la información disponible para 17 países a principios del milenio mostraba que la cobertura de activos en los sistemas de pensiones, es decir, el porcentaje de la población económicamente activa de 15 años y más que realizaba contribuciones a los sistemas de pensiones, apenas llegaba a poco más de un tercio (34,9%) y cubría a 69 millones de personas. En 2014, esta cobertura llegó a su punto máximo con un 48,4%, mientras que en 2021 se ubicaba en un 45,7%, porcentaje equivalente a 139 millones de personas que aportan a algún sistema previsional (Arenas de Mesa, Robles y Vila, 2024). Estos datos reflejan la baja capacidad de los aportes previsionales de los trabajadores a nivel regional, dada la magnitud de la informalidad y el propio diseño e institucionalidad de los sistemas de pensiones. Por ello, no es sorpresivo identificar las amplias brechas de cobertura en los sistemas de pensiones que afectaban a las personas de 65 años y más en América Latina al inicio de este siglo: en 2000, apenas el 52,4% de las personas de 65 años y más, es decir, poco más de la mitad de esta población, lo que equivale a 15 millones de personas, recibía algún tipo de pensión. El componente predominante era el de pensiones contributivas, que llegaba al 49,0% de esta población. En 2022 dicha cobertura ascendía al 75,5% de las personas de 65 años y más de América Latina, equivalente a 46,4 millones de personas. En

[5] De acuerdo con información de la CEPAL, sobre la base de CEPALSTAT [en línea] https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es.

este último año, la cobertura de pasivos contributiva llegaba al 52,3% de la población de personas de 65 años y más, mientras que la cobertura de pasivos no contributiva alcanzaba al 31,5% de esta población (véase el gráfico 1).

Gráfico 1
América Latina (18 países)[a]: cobertura de pasivos contributiva, no contributiva y total[b], personas de 65 años y más, 2000 y 2022
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones. Revisión 2019"; Naciones Unidas, *World Population Prospects 2019*, Nueva York, 2019 [en línea] https://population.un.org/wpp2019/, y datos administrativos de los países.

[a] Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

[b] La cobertura de pasivos total no es equivalente a la suma de la cobertura de pasivos contributiva y la cobertura de pasivos no contributiva. Esto se debe a que, en algunos países, hay destinatarios que pueden recibir simultáneamente pensiones contributivas y pensiones no contributivas. Esto no ocurre en 2000, pero sí en 2022, en especial, ya que en la región algunos países han avanzado a la universalidad de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos y parte de sus pensionados también tienen acceso al sistema de pensiones contributivo.

A las falencias en términos de cobertura de las pensiones contributivas, que han sido suplidas parcialmente por los sistemas de pensiones no contributivos, se suman las vinculadas con la suficiencia de las prestaciones de los sistemas de pensiones. La situación relacionada con la suficiencia de las prestaciones en la región es heterogénea. En 2021, los resultados de las encuestas de hogares en 14 países mostraban que el porcentaje de personas de 65 años y más que recibe pensiones con montos menores a la línea de pobreza equivale al 21,5% de esta población (Arenas de Mesa, Robles y Vila, 2024).

De esta forma, los sistemas de pensiones no contributivos han debido hacer frente a los déficits estructurales de los sistemas de pensiones contributivos, que se vieron profundizados tanto por la serie de reformas estructurales que promovieron esquemas de capitalización individual y

fueron implementadas en una serie de países durante los años ochenta y noventa, como por los desafíos acrecentados en los sistemas de reparto en la región (CEPAL, 2018; Arenas de Mesa, 2019; Mesa-Lago, 2022).

En tercer lugar, la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos también está marcada por los altos niveles de informalidad laboral en la región. La informalidad es una característica estructural y persistente de los mercados de trabajo de América Latina y el Caribe. De acuerdo con estimaciones de la CEPAL, casi uno de cada dos trabajadores se encontraba en esa condición en 2022 (CEPAL, 2023). La informalidad laboral expone a los trabajadores a una situación de vulnerabilidad en materia de ingresos, condiciones de trabajo, acceso a derechos laborales y cobertura de la protección social, en especial de los sistemas de pensiones (Abramo, 2021; Espejo, 2022). En este contexto, frente a las características del mercado laboral y los déficits de cobertura de la protección social contributiva, los sistemas de pensiones no contributivos han avanzado en el cierre de brechas en cobertura y suficiencia de las prestaciones en la vejez.

En cuarto término, la expansión de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos se ha intensificado ante la presión que generan las dinámicas y el acelerado envejecimiento poblacional por el que atraviesa América Latina y el Caribe (CEPAL, 2022b). Mientras en 1950 la región tenía 5,4 millones de personas de 65 años y más, equivalente al 3,2% de la población total, en 2022 se había llegado a 60,7 millones de personas en esa franja etaria, que representaban el 9,2% de la población regional. Se estima que esta población aumente a 81,7 millones de personas en 2030, equivalente al 11,7% de la población total, porcentaje que se espera que se duplique (22,9%) en 2060 cuando la región llegue a tener 172,1 millones de personas de 65 años y más. En 2060 la región tendrá aproximadamente 2,8 veces más personas de 65 años y más que en 2022 (CEPAL/Naciones Unidas, 2022). Preparar a los sistemas de pensiones para la magnitud de estos desafíos exigirá, sin duda, una expansión adicional de los actuales niveles de cobertura y suficiencia de los sistemas de pensiones no contributivos, con lo que se consolidará una institucionalidad social previsional sólida, con sostenibilidad financiera, en el marco de los sistemas nacionales de pensiones.

En síntesis, a juzgar por el alcance de su cobertura respecto de la población de personas mayores y su presencia transversal, en este libro se plantea que los sistemas de pensiones no contributivos se han constituido en una política pública efectiva y prioritaria para avanzar en la erradicación de la pobreza en la vejez, así como para enfrentar los desafíos que plantean las desigualdades, en particular las desigualdades de género, en la región. De este modo, estos sistemas se posicionan como una de las

principales políticas de los sistemas contemporáneos de protección social a nivel regional. Por ello, es clave apuntar a su creación en los países donde aún no existen y a su fortalecimiento y expansión en aquellos donde sus coberturas o niveles de suficiencia aún son limitados. Su papel protagónico en las arquitecturas de bienestar de los países hace que sea imperativo examinar en detalle la función que estos sistemas cumplen dentro de los sistemas de protección social y los sistemas de pensiones, su población destinataria, los elementos constitutivos de su institucionalidad y diseño, y su sostenibilidad financiera, así como los principales desafíos y vías para su fortalecimiento en los países de la región.

Los sistemas de protección social buscan garantizar niveles de ingresos adecuados para resguardar el bienestar de las personas y brindar acceso a servicios sociales y al trabajo decente (CEPAL, 2020). La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) demostró la importancia de contar con sólidos sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes de protección social para hacer frente a un contexto de estrictas restricciones sanitarias y una crisis económica que en América Latina y el Caribe dio lugar a una crisis social prolongada que continúa vigente con efectos a mediano plazo (CEPAL, 2022a; Arenas de Mesa y Cecchini, 2022; Arenas de Mesa, 2024).

La serie de situaciones críticas por las que atraviesan la región y el mundo no hace más que reforzar la urgencia de fortalecer dichos sistemas de protección social. Esto permitirá que los países cuenten con las herramientas de política necesarias para erradicar el riesgo de la pobreza, reducir la desigualdad y garantizar —con una orientación universal— mecanismos que permitan a las personas mayores, y, en muchos casos, a sus familias, enfrentar solidariamente riesgos sociales en proceso de reconfiguración, desarrollando, al mismo tiempo, las competencias necesarias para una sociedad en transformación (Robles y Holz, 2023). En este marco, los sistemas de pensiones no contributivos ayudan de manera directa a consolidar niveles de protección de los ingresos, particularmente para las personas mayores que no han podido realizar contribuciones o han realizado contribuciones insuficientes a los sistemas de pensiones contributivos a lo largo de su etapa activa y, por tanto, carecen de cobertura por la vía contributiva a estos instrumentos. Cabe destacar que en algunos países los sistemas de pensiones no contributivos incluyen a las personas con discapacidad, que con frecuencia se ven más afectadas por la desprotección de sus ingresos. En este libro se revisan dichos sistemas cuando sus requisitos permiten el acceso de personas mayores con discapacidad, en el entendido de que la protección social de las personas con discapacidad exige un tratamiento específico y ciertamente más amplio que el que puede brindarse a través

del sistema de pensiones (Bietti, 2023)[6]. En la región, el diseño de estas prestaciones no contributivas con frecuencia establece explícitamente como requisito de acceso que las personas destinatarias no se encuentren insertas en el mercado laboral (Bietti, 2023). Dichos requisitos deberían revisarse de manera de avanzar en sinergias virtuosas hacia mecanismos de protección social integrales que viabilicen la inclusión social y laboral y la protección de los ingresos en el marco de una estructura más compleja de riesgos sociales y ante el cúmulo de transformaciones estructurales en curso a nivel mundial (Robles y Holz, 2023). De todos modos, pensar sinérgicamente ambas prestaciones —de vejez y discapacidad— constituye un desafío que la región enfrenta en consideración a los actuales patrones de envejecimiento.

Como se plantea en esta publicación, si bien la prioridad en el acceso a las pensiones no contributivas debería establecerse, en una primera etapa, para las personas en situación de pobreza extrema y pobreza, su cobertura debería evolucionar a otras etapas donde se extienda también a las personas que, sin ser pobres, se enfrentan al riesgo de la pobreza en virtud de su nivel de vulnerabilidad y no cuentan con acceso a prestaciones o estas son insuficientes. En este sentido, en el libro se plantea que la conformación de los sistemas de pensiones no contributivos ha permitido instalar una infraestructura e institucionalidad que resulta clave a la hora de ampliar su cobertura e incluso extender la de otras prestaciones del sistema de protección social. Ello quedo nítidamente reflejado en torno a las respuestas de emergencia frente a la pandemia de COVID-19, como se muestra en el capítulo I.

De esta forma, los sistemas de pensiones no contributivos contribuyen de manera sistémica al logro de los objetivos de los sistemas de pensiones, tanto en lo relativo a la erradicación de la pobreza extrema y la pobreza en la vejez, como al aseguramiento de niveles mínimos

[6] Como muestra la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe, existe un conjunto de pensiones no contributivas para personas con discapacidad que no incluyen entre las poblaciones destinatarias a las personas mayores, al tener como requisito una edad inferior. En las estimaciones de cobertura del gráfico 1, en las que se ahonda en los capítulos II y III, se incluyen sistemas de pensiones no contributivos para personas con discapacidad a los que tienen acceso las personas mayores en los casos en que no sea posible distinguir entre pensiones para personas mayores y con discapacidad para algunos o todos los años, o que explícitamente permitan el acceso de esta población. Estas situaciones aplican para el Programa de Pensiones no Contributivas de la Argentina, el Benefício de Prestação Continuada del Brasil, la Pensión Asistencial (PASIS) y la Pensión Básica Solidaria de Invalidez de Chile, el Régimen de Asistencia Social de Cuba, la Pensión Personas con Discapacidad del Ecuador, las pensiones solidarias del Régimen Subsidiado de la República Dominicana, la Pensión no Contributiva de Asistencia (Non-Contributory Assistance Pension) de Saint Kitts y Nevis y las pensiones no contributivas por vejez e invalidez del Uruguay. Cabe destacar que el término utilizado en este libro para dichas prestaciones es "pensiones no contributivas de discapacidad", aunque existen países que usan el término "pensiones no contributivas de invalidez", denominación tradicionalmente vinculada con las prestaciones de invalidez de los sistemas de pensiones contributivos.

y adecuados de ingresos en esta etapa de la vida en el caso de quienes reciben pensiones contributivas que son insuficientes. Los sistemas de pensiones no contributivos también inciden directamente en la reducción de las desigualdades en la región, ya que abordan las brechas de cobertura y suficiencia de los sistemas de pensiones y, con ello, reducen la dispar exposición a la desprotección que enfrentan las personas en la vejez en función de sus niveles de ingresos y trayectorias laborales. También pueden incorporar en su diseño mecanismos específicos para enfrentar distintos ejes estructurantes de la desigualdad social, como las desigualdades de género (por ejemplo, permitiendo el acceso a edades diferenciadas o viabilizando mecanismos de reconocimiento previsional por el tiempo dedicado al cuidado no remunerado), étnicas (por ejemplo, generando sistemas específicos para personas que pertenecen a Pueblos Indígenas o con criterios adaptados a un enfoque intercultural), territoriales y por discapacidad, entre otras, conforme a la matriz de la desigualdad social en la región (CEPAL, 2016). En la práctica, los datos recopilados en este libro dan cuenta de que las pensiones no contributivas tienen una mayor prevalencia en las pensiones que reciben las mujeres y contribuyen a la reducción de las desigualdades en su acceso a pensiones. Esto también se verifica en el caso de las personas que pertenecen a Pueblos Indígenas y poblaciones afrodescendientes, así como las personas mayores de menores ingresos y que habitan en áreas rurales, lo que contribuye a la reducción de las desigualdades estructurales que las afectan.

Para lograr los objetivos ya mencionados a través de los sistemas de pensiones no contributivos, es necesario prestar especial atención a las brechas y desigualdades que exhiben los países de la región para lograr implementar sistemas verdaderamente sostenibles en materia de protección social y pensiones en cada una de sus tres dimensiones constitutivas: cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera (Arenas de Mesa, 2019). Estos elementos deben ocupar un lugar central en los procesos de diseño de los sistemas de pensiones no contributivos. En primer lugar, es fundamental alcanzar niveles garantizados de cobertura en todos los instrumentos clave para asegurar el bienestar ante la ocurrencia de situaciones críticas. De manera complementaria, en los países donde no se ha logrado, se debe avanzar en la incorporación de estos instrumentos consolidando una cobertura formal de dichas políticas. Ello incluye tanto los instrumentos tradicionales, que forman parte de las políticas de seguridad social y se encuentran vinculados a la inclusión laboral de las personas, como los instrumentos de índole no contributivo. En segundo término, para alcanzar niveles adecuados de protección social, es clave que estos instrumentos tengan la calidad necesaria, expresada en niveles de suficiencia apropiados, y que logren garantizar, al menos, la satisfacción de las necesidades básicas de vida

ante una situación crítica. En tercer lugar, la sostenibilidad financiera asociada es un criterio esencial para asegurar la implementación efectiva y continua de dichos instrumentos. Este libro también plantea que la región enfrenta un momento trascendental en el que, en el marco del fortalecimiento de los sistemas de protección social, puede orientar y fortalecer el diseño de los sistemas de pensiones no contributivos con base en estas consideraciones y dimensiones para su sostenibilidad.

A estos criterios debe agregarse la dimensión de género como una perspectiva de sistemas sostenibles y capaces de avanzar hacia la erradicación de la pobreza y una reducción efectiva de las desigualdades en la región (Arenas de Mesa, Robles y Vila, 2024). Las principales características del mercado laboral en la región muestran, entre otros factores, un alto nivel de informalidad y una baja participación de las mujeres (CEPAL, 2023). A ello se suma la mayor esperanza de vida de las mujeres respecto de los hombres, lo que genera una mayor demanda de las mujeres respecto de su inclusión en los sistemas de pensiones no contributivos. Las cifras de cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos indican que sus prestaciones están dirigidas en un 60% a mujeres y con ello reducen las brechas de cobertura e ingreso entre hombres y mujeres, disminuyen la desigualdad de género y avanzan en la introducción de crecientes niveles de solidaridad en los sistemas de pensiones en la vejez (Arenas de Mesa, 2019).

¿Qué son entonces los sistemas de pensiones no contributivos y qué especificidad tienen respecto de otro tipo de prestaciones no contributivas, como las transferencias monetarias que existen en los países?

Los sistemas de pensiones no contributivos son un componente del sistema de pensiones y tienen un rol fundamental en la protección de los ingresos y la garantía de la seguridad económica en la vejez al contribuir, desde una lógica sistémica e integral, al cumplimiento de los objetivos de los sistemas de pensiones.

Los sistemas de pensiones no contributivos cumplen una importante función en varios de los objetivos de los sistemas de pensiones. Ello incluye, de manera prioritaria, el objetivo de prevenir y erradicar la pobreza extrema y la pobreza (Aguila y otros, 2013; Hernani-Limarino y Mena, 2015; Martínez y otros, 2020; Dethier y otros, 2010). Permiten, a través de su financiamiento solidario, cubrir los niveles de bienestar que de otro modo quedarían descubiertos para millones de personas mayores en la región. El mejor escenario es aquel en que ambos sistemas —el contributivo y el no contributivo— se refuerzan mutuamente para el logro de estos objetivos.

En el siglo XX, el incipiente desarrollo de la protección social incluyó la creación de programas de asistencia social mediante transferencias no contributivas, lo que incluye las pensiones no contributivas. El incremento

en la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos incentivó la transición y transformación de programas en sistemas. Su naturaleza sistémica se verifica también en su transformación en prestaciones regulares en los sistemas de protección social, resguardadas por marcos legales específicos que les otorgan cada vez más previsibilidad en los países donde se han instalado, con una institucionalidad definida y, en especial, una creciente integración con los sistemas de pensiones contributivos para consolidar y fortalecer los avances de cobertura y protección de los ingresos de la población mayor. Los sistemas de pensiones están conformados por sistemas contributivos y no contributivos, y estos últimos entregan prestaciones monetarias con el objeto de garantizar ingresos y asegurar niveles de vida, avanzar en la erradicación de la pobreza extrema y la pobreza, y disminuir la desigualdad en la vejez, con lo que se constituyen en un componente fundamental de los sistemas de protección social. Los sistemas de pensiones contributivos también persiguen estos objetivos y tienen un objetivo clave en cuanto a la redistribución intertemporal del consumo de manera de asegurar ingresos adecuados en la vejez. Es por ello que es fundamental aplicar una lógica sistémica en el análisis de los sistemas de pensiones no contributivos (véase el capítulo X).

En este contexto, la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos en la región ha generado distintos desafíos, entre los que se puede mencionar el modo en que se articularán con otros programas de los sistemas de protección social y la forma en que se vincularán o integrarán con los sistemas de pensiones contributivos. Esto último es fundamental para el desarrollo de los sistemas de pensiones, lo que también depende del avance en el fortalecimiento de una institucionalidad social previsional de los sistemas de pensiones no contributivos.

Los sistemas de pensiones no contributivos brindan protección social a las personas ante una capacidad de generación de ingresos restringida en función de los riesgos derivados de la edad avanzada (vejez) y la discapacidad. El acceso a estos sistemas de pensiones, que está desvinculado de las cotizaciones o contribuciones previsionales realizadas a lo largo de la etapa activa del ciclo de vida de las personas, puede brindarse a quienes nunca han realizado dichos aportes previsionales a la seguridad social o a aquellas personas a quienes, pese a haber realizado contribuciones, las pensiones que reciben del sistema contributivo les resultan insuficientes para garantizarles, al menos, no vivir en condiciones de pobreza y pobreza extrema (Bertranou, Solorio y Van Ginneken, 2002; Altamirano y otros, 2018; Arenas de Mesa, 2019). Comprender el alcance de los sistemas de pensiones no contributivos más allá de una perspectiva orientada en forma exclusiva hacia la población que se encuentra en situación de pobreza, con un enfoque de derechos, permite dimensionar la importancia de que estos sistemas se encuentren íntimamente relacionados

con los sistemas de pensiones contributivos. El sostén de esta articulación es una institucionalidad social previsional fortalecida, con sólidos sistemas de información social y entidades previsionales y sociales articuladas, que permitan avanzar proactivamente en la identificación de las personas mayores carentes de ingresos suficientes en la vejez.

Algo que distingue a las prestaciones de los sistemas de pensiones no contributivos de otras transferencias monetarias, además de estar principalmente dirigidas a la población mayor, es su regularidad y predictibilidad: no están sujetas a los vaivenes de cambios en la administración política de los países y se asumen como prestaciones permanentes y, cada vez más, como parte de los sistemas integrales de pensiones. En este sentido, se distancian de una lógica de bonos o transferencias acotadas en el tiempo y se incorporan a la lógica de regularidad que asumen los sistemas de pensiones en los países. Asimismo, por lo general entregan montos modestos y uniformes a la población destinataria (Bertranou, Solorio y Van Ginneken, 2002; Arenas de Mesa, 2019).

El diseño de los sistemas de pensiones no contributivos no es, sin embargo, unívoco y su ampliación no responde necesariamente a visiones hegemónicas sobre su contribución al debate de los sistemas de protección social. Los innegables condicionantes de la baja cobertura de activos (contributiva), que incluyen la alta informalidad ocupacional, una transición demográfica con un envejecimiento acelerado y las desigualdades de género originadas, entre otros factores, en la desigual organización social de los cuidados y la distribución del trabajo remunerado y no remunerado, condicionan e incrementan la demanda de los sistemas de pensiones no contributivos en la región. Esto es congruente con la necesidad de promover la expansión de la cobertura contributiva, que está íntimamente vinculada con la mayor sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social[7], el incremento en la calidad de las prestaciones de los sistemas de pensiones y una base más sólida y justa para la inclusión social y laboral en un contexto de transformaciones profundas que condicionan el futuro de la protección social (Robles y Holz, 2023).

Entonces, ¿qué lugar deberían ocupar los sistemas de pensiones no contributivos en el área social previsional?

De conformidad con un enfoque de derechos, en el libro se plantea la importancia de avanzar hacia sistemas de pensiones cada vez más universales, en los que el acceso a una pensión en la vejez debe

[7] De acuerdo con Álvarez y otros (2020), para estimaciones de ocho países de América Latina entre 2016 y 2065, un aumento de 1 punto porcentual de la tasa de formalidad permitiría incrementar las contribuciones a los sistemas de seguridad social (pensiones y salud) en el equivalente al 0,04% del PIB para México y el Perú, al 0,05% para Colombia, al 0,06% para el Paraguay, al 0,08% para el Ecuador, al 0,1% para el Uruguay y al 0,15% para la Argentina.

estar garantizado y consagrado para todas las personas por alguno de los componentes (contributivo o no contributivo) de los sistemas de pensiones. Al mismo tiempo, es prioritario avanzar hacia sistemas con mayores grados de integralidad y articulación entre sus componentes, de manera de fomentar crecientes niveles de contribución y formalización durante la etapa activa. La experiencia regional reseñada en esta publicación muestra diversas vías de avance en ambas direcciones. Por una parte, al tiempo que existe un conjunto de sistemas universales, también hay sistemas que priorizan distintas poblaciones en su cobertura, y que, dado el alto grado de cobertura de los sistemas de pensiones contributivos en algunos países de la región y su articulación con estos últimos, logran los niveles de cobertura total de los sistemas de pensiones universales o cuasiuniversales. En algunos casos, como en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil y México, estos avances van acompañados del mandato constitucional de garantizar el derecho social a una pensión (CEPAL, 2018). Por otra parte, existen sistemas de pensiones no contributivos que se encuentran en una fase inicial de desarrollo y tienen bajos niveles de cobertura.

En este sentido, es fundamental consolidar sistemas contributivos que otorguen pensiones de mayor cuantía, complementados por sistemas de pensiones no contributivos para garantizar la protección de ingresos de todas las personas mayores. De esta manera, en forma complementaria, los sistemas de pensiones no contributivos, con un diseño integral, pueden contribuir a suplir los aportes, entre otros, en los casos en que no se han podido realizar estos aportes o cuando existen grandes vacíos previsionales producto del trabajo no remunerado de cuidados en el hogar o de las propias condiciones del mercado laboral. Estas últimas situaciones generan una gran desprotección social, en el caso tanto de los sistemas de reparto, donde las personas no cumplan con los requisitos mínimos de contribución, como de los esquemas de capitalización individual, donde, en ocasión de niveles bajos de ahorro, los niveles de pensión final obtenidos están muy por debajo de los niveles de suficiencia adecuados. En el centro de estos diseños radica la promoción de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones que precisa una senda equilibrada entre el objetivo de una cobertura adecuada con orientación universal y la suficiencia de las prestaciones en un contexto de sostenibilidad financiera (Arenas de Mesa, 2019).

La noción de solidaridad es un concepto arraigado en el campo de la protección social no contributiva y con ello en los sistemas de pensiones no contributivos. Esto se suma al papel central en la reducción de las desigualdades originadas en el mercado de trabajo, en las que se interviene en el diseño de los sistemas de pensiones, tanto en su componente contributivo como no contributivo. En esta línea se inscriben

mecanismos correctores de las desigualdades de género, entre otras, que tornan imperativo el reforzamiento de sistemas de pensiones con un rol público fortalecido y mecanismos endógenos de solidaridad social (Arenas de Mesa, Robles y Vila, 2024). En este contexto, es importante reiterar que los mecanismos que permitan transversalizar la solidaridad en los sistemas de pensiones no son prerrogativa exclusiva de los sistemas de pensiones no contributivos. Ante la complejidad de los desafíos que atraviesan la región y el mundo, será cada vez más imprescindible fortalecer de manera articulada los mecanismos solidarios en los sistemas de pensiones contributivos y no contributivos.

Desde esta visión integral, en el libro se plantea la necesidad de situar el estatus de los sistemas de pensiones no contributivos en su propio mérito y lugar dentro de los sistemas de pensiones, más allá de los programas de transferencias (condicionadas) presentes en la región, cuya función tiene una especificidad propia y una población objetivo más diversa y amplia. Ello implica, en la práctica, que la implementación de los sistemas de pensiones no contributivos debe estar estrechamente vinculada con los sistemas de información social y registros de destinatarios que con frecuencia se encuentran instalados en los Ministerios de Desarrollo Social y entidades equivalentes de los países. Dichos sistemas de información social son fundamentales a la hora de priorizar la cobertura real y posible en un momento dado de los sistemas de pensiones no contributivos, de conformidad con los estándares establecidos por el enfoque de derechos y sus principios de igualdad y uniformidad en el trato, progresividad, participación social y gobernanza y rendición de cuentas (Robles y Santos Garcia, 2023).

Es necesario superar los diseños de los sistemas de pensiones no contributivos con una institucionalidad social previsional débil, desvinculados de los sistemas nacionales de pensiones, y, a la vez, fortalecer las necesarias coordinaciones y articulaciones intersectoriales. Así, uno de los principales desafíos es avanzar de programas de pensiones no contributivos a sistemas de pensiones no contributivos, distinguiendo las medidas que, en el caso de los programas, se encuentran exclusivamente orientadas a cumplir un rol subsidiario y externo respecto de los sistemas de pensiones para el alivio de la pobreza en la vejez, de lo que supone un avance en sistemas plenamente articulados con los sistemas de pensiones, con una institucionalidad social previsional robusta y niveles de cobertura y suficiencia garantizados, previsibles y regulares.

Por último, el libro también aborda el debate sobre la universalización de los sistemas de pensiones no contributivos frente a modalidades donde priman coberturas con mayores grados de priorización en función de los recursos financieros disponibles y de

la gestión de la economía política que impulsa y apoya estos sistemas de protección social no contributiva. En este contexto, se busca entregar algunos lineamientos iniciales que permitan avanzar en un fortalecimiento de estos sistemas en función de sus niveles de desarrollo, distinguiendo entre países que cuentan con coberturas amplias o universales, los que tienen coberturas limitadas o iniciales y los que carecen, hasta ahora, de sistemas de pensiones no contributivos. Para ello, se avanza, en primer término, en la definición de algunas etapas clave en el proceso de implementación y reformas asociadas, identificando el papel de los diferentes instrumentos y requisitos para su desarrollo. Estos incluyen: i) los elementos que determinan su diseño en función de niveles de cobertura y suficiencia buscados y sostenibilidad financiera que los viabiliza; ii) los mecanismos institucionales y sistemas de información social, incluidos los registros sociales y los procesos digitales vinculados a la implementación, con herramientas para la coordinación interinstitucional dentro del Estado y entre sus distintos niveles; iii) los instrumentos legales que permiten su institucionalización; iv) los elementos vinculados a su consolidación y sostenibilidad financiera, y v) los elementos de la economía política que intervienen en este proceso.

En este contexto, y conforme a la incidencia de la pobreza en la vejez en 2022, estimada en un 16,2% de la población de 65 años y más[8], las brechas persistentes en el acceso a una pensión en esta población y los altos niveles de informalidad que presenta la región, se sugiere cubrir a las personas mayores ubicadas en los dos primeros quintiles de la distribución de ingresos, es decir, al 40% de la población más pobre. Esta meta de cobertura debe ir acompañada de niveles de suficiencia de las prestaciones para llegar a satisfacer las necesidades básicas de quienes reciben pensiones no contributivas, es decir, alcanzar una línea de pobreza (véase el gráfico 2).

La información disponible y las estimaciones presentadas en este libro muestran que esta composición es viable conforme a criterios de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera, entre otros factores, considerando que 10 de 14 países de América Latina incluidos en un ejercicio presentado en el capítulo IX tenían en 2021 una cobertura de pensiones no contributivas inferior al 40% de las personas de 65 años y más. Al mismo tiempo, 4 de estos 14 países (Brasil, Chile, República Dominicana y Uruguay) entregaban prestaciones sobre la línea de pobreza. Debe considerarse que la inversión social en pensiones no contributivas alcanzaba el 0,15% del PIB en América Latina y el Caribe en 2000, y, tras dos décadas, en 2021 alcanzó el 0,42% del PIB. El libro ofrece estimaciones

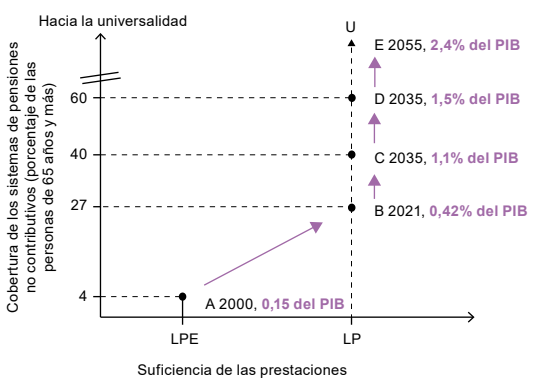
[8] Información para 18 países de América Latina. CEPAL, sobre la base de encuestas de hogares de los países, Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

para el logro de esta composición de cobertura (40%) y suficiencia de las prestaciones (línea de pobreza) en países que no lo han alcanzado, así como recomendaciones para extender la cobertura y suficiencia en aquellos que sí lo han logrado. Las estimaciones indican que un gasto público en sistemas de pensiones no contributivos equivalente al 1,1% del PIB en 2035 permitiría avanzar decididamente en la erradicación de la pobreza en la vejez en la región. Estas cifras evidentemente no supondrán una restricción desde la sostenibilidad financiera, sino que más bien señalan que los desafíos estarán en la gestión de la economía política que apoye la asignación de estos recursos financieros a los sistemas de pensiones no contributivos y de la institucionalidad social previsional que esté en condiciones de implementar aumentos de cobertura y de suficiencia de las prestaciones para la población de 65 años y más que vive en condiciones de pobreza (Arenas de Mesa, 2020; véase el capítulo IX).

Gráfico 2

América Latina y el Caribe: evolución de los sistemas de pensiones no contributivos y relación estratégica entre la cobertura de dichos sistemas, el gasto asociado a ellos y la suficiencia de las prestaciones dirigidas a las personas de 65 años y más, 2000, 2021, 2035 y 2055[a]

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones. Revisión 2019"; Naciones Unidas, *World Population Prospects 2019* [en línea] https://population.un.org/wpp2019/.

Nota: LPE: línea de pobreza extrema. LP: línea de pobreza.

[a] El gráfico muestra la relación entre la cobertura y la suficiencia de los sistemas de pensiones no contributivos, así como el costo real y estimado (expresado en porcentajes del PIB) para cada año del período considerado.

Además de esta introducción, el libro tiene tres partes. La primera parte ofrece elementos conceptuales y una revisión de los principales debates y las características de la evolución de los sistemas de pensiones no contributivos en la región. El capítulo I se enfoca en proporcionar un marco

conceptual sobre los sistemas de pensiones no contributivos, comenzando por sus objetivos y su importancia en el contexto de los sistemas de pensiones en general. Se presentan los antecedentes de su creación a nivel mundial y los diferentes tipos de programas no contributivos existentes. Además, se analiza la situación de estos sistemas en países europeos y en América Latina, región caracterizada por altos niveles de informalidad, una débil institucionalidad y bajos niveles de cobertura y suficiencia. Se plantea el debate actual sobre la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos en el contexto de la pandemia y la pospandemia, y se aborda su relación con el enfoque de derechos e igualdad de género. Por último, se examinan los desafíos y oportunidades para la expansión de estos sistemas, considerando su especificidad y los enfoques clave para lograr la universalidad, integralidad, suficiencia y sostenibilidad.

El capítulo II aborda las principales características del diseño de los sistemas de pensiones no contributivos en la región, identificando cómo en su trayectoria de expansión se han conjugado características específicas respecto de los mecanismos de acceso y los niveles de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera de sus prestaciones. En el capítulo III se presentan antecedentes del panorama de los sistemas de pensiones no contributivos en la región en términos de sus principales indicadores, así como en cuanto a sus impactos más amplios en otras dimensiones del bienestar de las personas mayores, incluidos sus efectos en la reducción de la pobreza.

La segunda parte del libro se enfoca en el análisis de casos seleccionados de países que exhiben diversos grados de desarrollo en los sistemas de pensiones no contributivos. El capítulo IV analiza la experiencia de sistemas universales de pensiones no contributivos a través de los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y México. Se describen los principales programas en materia de pensiones no contributivas de cada país: la Renta Dignidad de Bolivia (Estado Plurinacional de), la Pensión Garantizada Universal de Chile y la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores de México. Se abordan sus antecedentes y características de funcionamiento y se analizan sus resultados. Por último, se ofrecen reflexiones finales y recomendaciones para fortalecer el rol de las pensiones universales y la forma en que estas adquieren un papel fundamental en los sistemas de pensiones y de protección social.

El capítulo V aborda la experiencia de los sistemas de pensiones no contributivos en la Argentina, en un contexto de alta cobertura del sistema de pensiones contributivo y una gran diversidad de mecanismos tendientes a abordar el riesgo de la pobreza en la vejez. Conforme a estas características, se brindan recomendaciones para fortalecer el diseño de estos sistemas.

El capítulo VI introduce el caso del sistema de pensiones no contributivo del Perú, que incluye programas para personas mayores y con discapacidad, en el marco de los déficits estructurales que enfrenta

el sistema de pensiones contributivo en este país. Junto con analizar la situación actual de estos sistemas, se brindan recomendaciones de política y propuestas para fortalecer el sistema de pensiones no contributivo y su articulación con el sistema contributivo.

El capítulo VII aborda el sistema de pensiones no contributivo de la República Dominicana, que se encuentra en una fase inicial de desarrollo. En particular, se describen los antecedentes del sistema, lo que incluye un análisis detallado de su implementación y funcionamiento, su ubicación dentro de la institucionalidad del sistema de protección social y su articulación con dicho sistema. Además de realizar una revisión de los resultados del sistema de pensiones, se exponen recomendaciones para el fortalecimiento del sistema de pensiones no contributivo, incluidas consideraciones institucionales y de expansión de la cobertura con progresividad.

El capítulo VIII se enfoca en el sistema de pensiones de Honduras, y analiza principalmente las oportunidades que existen para la creación de un sistema de pensiones no contributivo. Al tiempo que se revisan los antecedentes del sistema de pensiones y de distintas iniciativas que se han presentado para la creación de un sistema de pensiones no contributivo, se proponen escenarios y alternativas para la implementación de un sistema de esta naturaleza en el país.

Por último, en la tercera parte del libro, el capítulo IX se enfoca en la estimación de horizontes posibles y viables, desde una lógica de sostenibilidad financiera, para la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina, indagando en sus posibles efectos en la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad en la vejez. El capítulo X aborda los desafíos de los sistemas de pensiones no contributivos de cara al futuro y ofrece reflexiones y recomendaciones finales, destacando la importancia de garantizar ingresos para la vejez con una orientación de cobertura universal. Además, se enfatiza en el papel clave que jugarán las pensiones no contributivas en la región, especialmente en el contexto de los impactos sociales que aún persisten tras la pandemia de COVID-19 y la actual coyuntura de bajo crecimiento, altos niveles de pobreza y elevada desigualdad que vive la región. En esta línea, se argumenta que los sistemas de pensiones no contributivos deben garantizar derechos y avanzar en la seguridad económica para la población mayor, estar integrados con los sistemas de pensiones contributivos y ser sostenibles en cuanto a cumplir con sus compromisos de cobertura y suficiencia de las prestaciones, de modo que permitan erradicar la pobreza en la vejez en un marco de sostenibilidad financiera.

Bibliografía

Abramo, L. (2021), "Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 240 (LC/TS.2021/137), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Abramo, L., S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Aguila, E. y otros (2013), "Programas de pensiones no contributivas y su viabilidad financiera: el caso de México", *RAND Working Paper*, Nº WR-999, Santa Mónica, Corporación RAND.

Altamirano, Á. y otros (2018), *Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Álvarez, F. y otros (2020), *RED 2020: Los sistemas de pensiones y salud en América Latina. Los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad*, Caracas, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF).

Arenas de Mesa, A. (2024), "Protección social universal, integral, sostenible y resiliente para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo", *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P/-*), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.

___(2020), "Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 212 (LC/TS.2020/99), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

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

Arenas de Mesa, A. y S. Cecchini (2022), "Igualdad y protección social: claves para un desarrollo inclusivo y sostenible", *El Trimestre Económico*, vol. 89, Nº 353, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica (FCE).

Arenas de Mesa, A., C. Robles y J. Vila (2024), "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", *serie Políticas Sociales*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.

Barr, N. y P. Diamond (2008), *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*, Nueva York, Oxford University Press.

Bertranou, F., C. Solorio y W. Van Ginneken (2002), "La protección social a través de las pensiones no contributivas y asistenciales en América Latina", *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Bietti, M. (2023), "Personas con discapacidad e inclusión laboral en América Latina y el Caribe: principales desafíos de los sistemas de protección social", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/23), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/18-P), Santiago.

___(2022a), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.

___(2022b), *Envejecimiento en América Latina y el Caribe: inclusión y derechos de las personas mayores* (LC/CRE.5/3), Santiago.

____(2020), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
____(2018), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago.
____(2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
CEPAL/Naciones Unidas (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Naciones Unidas) (2022), "Estimaciones y proyecciones: archivos Excel. Revisión 2022" [en línea] https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion/estimaciones-proyecciones-excel.
____(2019), "Estimaciones y proyecciones: archivos Excel. Revisión 2019".
Dethier, J. y otros (2010), "Universal minimum old age pensions: impact on poverty and fiscal cost in 18 Latin American countries", *Policy Research Working Paper*, Nº 5292, Washington, D.C., Banco Mundial.
Espejo, A. (2022), "Informalidad laboral en América Latina: propuesta metodológica para su identificación a nivel subnacional", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/6), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Hernani-Limarino, W. y G. Mena (2015), "Intended and unintended effects of unconditional cash transfers: the case of Bolivia's Renta Dignidad", *IDB Working Paper*, N° IDB-WP-631, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
Martínez, S. y otros (2020), "Pensions for the poor: the effects of non-contributory pensions in El Salvador", *Journal of Economics, Race, and Policy*, vol. 3, Nº 1, Berlín, Springer.
Mesa-Lago, C. (2022), "Pensiones de capitalización individual en América Latina: efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política", *serie Políticas Sociales*, N° 242 (LC/TS.2022/99), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
____(2008), Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America, Oxford, Oxford University Press.
Naciones Unidas (2019) *World Population Prospects 2019* [en línea] https://population.un.org/wpp2019/.
Robles, C. y R. Holz (eds.) (2023), "El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles", *serie Políticas Sociales*, N° 246 (LC/TS.2023/163), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Robles, C. y R. Santos Garcia (2023), "Recomendaciones finales", *La protección social de los ingresos en América Latina y el Caribe: debates sobre opciones de política*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2023/27/Rev.1), R. Santos, C. Farías y C. Robles (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
Rofman, R. y M. Oliveri (2011), "La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores", *Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales*, Nº 7, Buenos Aires, Banco Mundial.

Parte I

Marco conceptual y panorama de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe

Capítulo I

Los sistemas de pensiones no contributivos en modelos integrales de pensiones: marco conceptual, antecedentes, desafíos y oportunidades en la coyuntura actual

Camila Arza
Claudia Robles
Alberto Arenas de Mesa

Introducción

Los sistemas de pensiones tienen por objeto proteger los ingresos y garantizar la seguridad económica de la población durante la vejez y en caso de discapacidad o sobrevivencia. Para ello, ofrecen prestaciones que sustituyen el ingreso laboral tras la jubilación y redistribuyen recursos intra- e intergeneracionalmente con el fin de garantizar la seguridad económica, evitar la pobreza y reducir la desigualdad. Estos objetivos están interconectados y el diseño del sistema determina el equilibrio entre ellos, sobre la base de las prioridades definidas a nivel social y político en cada país (Barr y Diamond, 2012).

A lo largo del siglo XX, los países latinoamericanos crearon y desarrollaron sistemas de pensiones sobre la base de un modelo contributivo, público y de reparto. Desde los años ochenta, una serie de reformas estructurales reorientaron parte de estos sistemas hacia el esquema

de capitalización individual y administración privada (Mesa-Lago, 1985 y 2004). Si bien algunos países de la región implementaron pensiones no contributivas durante la primera mitad del siglo XX, en la mayoría de los casos se trata de una política relativamente reciente. De manera progresiva, en diversos países de la región se ha producido una evolución de programas a sistemas de pensiones no contributivos (véanse la introducción y el capítulo III). Este avance consolidó el papel de las pensiones no contributivas en el sistema de pensiones y las convirtió en un componente central de la política de protección económica en la vejez (Bertranou, Solorio y Van Ginneken, 2002; Rofman, Apella y Vezza, 2013; Arenas de Mesa, 2019; Arza, 2019) y de los sistemas de protección social.

La expansión de las pensiones no contributivas responde, entre otros factores, a los importantes desafíos de cobertura y suficiencia que enfrentan los sistemas de pensiones contributivos en la región, en especial los esquemas de capitalización individual, y resulta fundamental para alcanzar el objetivo de avanzar hacia la erradicación de la pobreza en la vejez (Arenas de Mesa, 2020; Arenas de Mesa, Robles y Vila, 2024). No obstante, en el análisis de estos sistemas deben ponderarse diversas consideraciones, como su contribución a la protección de los ingresos de las personas en la vejez y a la reducción de las desigualdades en el acceso a los sistemas de pensiones, incluidas las desigualdades de género; su papel en el marco de sistemas de pensiones que funcionen de manera integrada e integral, en articulación con los sistemas de pensiones contributivos, y el apego a los principios de la seguridad social, lo que incluye la universalidad en el acceso, la suficiencia de las prestaciones, la sostenibilidad financiera, la solidaridad y redistribución del ingreso, y la igualdad y uniformidad en el trato[1].

Para aportar al análisis de estos aspectos, este capítulo se enfoca en los elementos conceptuales de diseño y la experiencia comparada de los sistemas de pensiones no contributivos, como componente fundamental de un sistema de pensiones universal, integral, sostenible y resiliente. En primer lugar, se presentan los objetivos de las pensiones no contributivas y su posición en la arquitectura del sistema de pensiones. En segundo término, se analizan los aspectos más importantes del diseño de los sistemas de pensiones no contributivos. En tercer lugar, se explora la experiencia de otras regiones del mundo con este tipo de sistemas y, por último, se considera la dimensión de género que debe transversalizarse en los sistemas contributivo y no contributivo, a partir de mecanismos que pueden identificarse en la experiencia de los países.

---

[1] Arenas de Mesa (2019) indica que estos principios, así como los de comprensividad, unidad, responsabilidad estatal y eficiencia, y participación en la gestión, pueden inferirse a partir de la Declaración de Filadelfia, de 1944, y del Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102) y los diversos convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Véanse más antecedentes en Mesa-Lago (2008).

A. Los sistemas de pensiones no contributivos: aspectos conceptuales

Los sistemas de pensiones utilizan múltiples instrumentos para sustituir el ingreso, evitar la pobreza y garantizar la seguridad económica de las personas mayores, y cuentan con dos componentes principales para lograrlo: contributivo y no contributivo (véase el cuadro I.1). En la práctica, los países combinan los componentes de cada sistema de varias maneras, asignan más o menos peso a alguno de ellos y promueven distintos grados de redistribución. En algunos países, por ejemplo, las pensiones no contributivas son un componente central del sistema de pensiones, mientras que en otros forman parte de programas asistenciales con poca o nula conexión con el sistema contributivo.

Cuadro I.1
Componentes del sistema de pensiones: objetivos, elegibilidad y tipos de prestaciones

	Sistema contributivo		Sistema no contributivo
Objetivo principal	Sustituir el ingreso laboral		Garantizar ingresos, erradicar la pobreza en la vejez y contribuir a la reducción de la desigualdad
Condiciones y requisitos de elegibilidad	Condiciones categóricas: edad mínima, discapacidad, sobrevivencia (viudez) Requisitos contributivos: número de años de contribuciones registradas (sistemas de reparto); ahorro acumulado (sistema de capitalización)		Condiciones categóricas: edad mínima o discapacidad; ciudadanía o años de residencia; sexo, origen étnico o racial, lugar de residencia, entre otras Condiciones socioeconómicas: nivel de ingresos, acceso a pensiones contributivas, posesión de bienes (individuales o familiares, según corresponda)
Tipos de prestaciones más comunes	Pensiones contributivas i) Prestación relativa al ingreso o las últimas rentas (sistema de reparto) ii) Prestación relativa a las contribuciones realizadas (por ejemplo, cuentas nocionales) iii) Prestación por ahorro individual (sistema de capitalización)	Pensiones básicas i) Pensión mínima: para quienes reciben prestaciones bajas y cumplen los requisitos contributivos ii) Pensión básica: para todas las personas que cumplen los requisitos contributivos	Pensiones no contributivas i) Pensión universal: dirigida a toda la población mayor ii) Pensión focalizada: a) focalización categórica (población rural, indígena, que habita en ciertas zonas, entre otras) b) focalización socioeconómica (población en situación de pobreza, con bajos ingresos, sin pensiones o vulnerable)

Fuente: Elaboración propia.

En los sistemas contributivos, los aportes y las contribuciones salariales realizados a lo largo de la vida laboral son la base del derecho a una prestación y su fuente de financiamiento, que en algunos casos incluye también aportes estatales. Su objetivo central es ofrecer seguridad económica

sustituyendo el ingreso tras la jubilación y ante riesgos específicos como la discapacidad y la sobrevivencia. En este sentido, ofrecen prestaciones proporcionales a los salarios imponibles que permitan mantener un nivel de vida relativamente estable una vez que la persona se retira del mercado laboral y deja de recibir un salario. El principal indicador de suficiencia para estos sistemas es la tasa de reemplazo, es decir, en qué medida las prestaciones sustituyen el ingreso laboral previo a la jubilación.

El cuadro I.1 presenta, de manera simplificada, los diferentes tipos de pensiones contributivas que ofrecen estos sistemas, dependiendo del caso. La jubilación relacionada con el ingreso es el tipo de prestación más común en los sistemas de seguridad social públicos, y normalmente se determina sobre la base del salario y los años de contribuciones a lo largo de la vida laboral. A diferencia de esta, la prestación por ahorro individual que ofrece el esquema de capitalización individual no se basa en una tasa de reemplazo definida *ex ante*, sino que se calcula al momento del retiro, tomando como base el ahorro que cada persona haya acumulado en su cuenta individual como producto de los aportes realizados y su rentabilidad. La administración de este tipo de modalidades suele ser privada, aunque en algunos países (Bolivia (Estado Plurinacional de) y Suecia), las cuentas de capitalización individual son de administración pública, mientras que en otros (Costa Rica y Uruguay) existen sistemas de ahorro individual en los que conviven la administración pública y la privada. Otro diseño, que se basa en la lógica de los esquemas de capitalización individual, pero sin acumulación financiera individual de fondos, es el del sistema de cuentas nocionales. En este tipo de modalidades, la jubilación se calcula sobre la base de los aportes realizados a lo largo de la vida, actualizados por un indicador definido en la normativa (por ejemplo, la tasa de crecimiento del PIB), y de la esperanza de vida estimada al momento del retiro (Holzmann y Palmer, 2006; Holzman, Palmer y Uthoff, 2008).

Para garantizar una seguridad económica mínima independiente del salario previo, evitar la pobreza en la vejez y contribuir a la reducción de la desigualdad, los sistemas de pensiones contributivos también suelen incorporar prestaciones básicas que constituyen un piso de protección social en materia de pensiones para todas las personas que cumplen con los requisitos contributivos de acceso. En este sentido, muchos sistemas de pensiones contributivos públicos ofrecen una jubilación mínima, así como prestaciones máximas que ponen un tope a las jubilaciones más altas, con lo que se reduce la desigualdad. Algunos sistemas contributivos también ofrecen jubilaciones básicas, que son prestaciones de un monto uniforme, desligadas del ingreso previo, pero que, a diferencia de las pensiones no contributivas, solo pueden obtener las personas que cumplen con los requisitos contributivos. Por lo general, estas prestaciones se ofrecen como un primer componente del sistema, sobre el que se suman otras

prestaciones contributivas proporcionales. Probablemente la más antigua prestación de este tipo sea la Pensión Estatal Básica del Reino Unido, cuyo monto depende del número de años de contribuciones, pero es uniforme para todos los niveles salariales (Bozio, Cradford y Tetlow, 2010).

Los sistemas de pensiones no contributivos son otro componente del sistema de pensiones. En las últimas dos décadas, tuvieron una rápida expansión en América Latina y el Caribe en respuesta a la baja cobertura y la insuficiencia de las prestaciones de los sistemas contributivos. Los sistemas de pensiones no contributivos tienen un papel central en la seguridad económica en la vejez y contribuyen, desde una lógica sistémica e integral, al cumplimiento de los objetivos sociales de los sistemas de pensiones: garantizar ingresos, avanzar en la erradicación de la pobreza extrema y la pobreza en la vejez y en caso de discapacidad, y disminuir la desigualdad.

La más común de las prestaciones de los sistemas de pensiones no contributivos es la prestación de vejez, otorgada a las personas mayores de una cierta edad que cumplen con los requisitos de ciudadanía o residencia, y, en algunos casos, condición socioeconómica. En el marco de los sistemas de pensiones no contributivos, muchos países también ofrecen prestaciones de discapacidad para las personas con discapacidad grave o permanente, que suelen ser vitalicias y otorgarse independientemente de la edad.

Estos sistemas adquieren centralidad ante la alta o creciente informalidad que se registra en diversas regiones del mundo, sobre todo en los países del Sur Global. En los países donde persisten bajas tasas de participación de las mujeres en el mercado laboral, estos sistemas también contribuyen a reducir las brechas de cobertura e ingreso entre hombres y mujeres, disminuyendo la desigualdad de género y promoviendo la solidaridad (Arenas de Mesa, 2019).

América Latina y el Caribe muestra una experiencia y aprendizajes relevantes para el desarrollo de estos sistemas a nivel mundial. A partir del caso del Uruguay, que crea el primer sistema de pensiones no contributivo en la región en 1919, se constatan varios ejemplos paradigmáticos en los que se ha transitado desde un foco más acotado en términos de cobertura, centrado en la población en situación de pobreza extrema, hacia coberturas amplias y cuasiuniversales o universales, como en el caso de Chile y México. El incremento de la cobertura en varios países de la región, entre otros factores, ha incentivado la transición y la transformación de programas a sistemas (véanse la introducción y el capítulo III). Asimismo, la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos ha generado nuevos desafíos, entre ellos, su articulación con otros componentes de los sistemas de protección social y su integración con los sistemas de pensiones contributivos. También ha sido fundamental el fortalecimiento

de una institucionalidad capaz de cumplir múltiples funciones, entre ellas: i) el diseño del sistema; ii) la gestión, administración y entrega oportuna de las prestaciones; iii) la fiscalización y supervisión; iv) la gestión financiera, y v) la transformación digital.

B. Aspectos de diseño de los sistemas de pensiones no contributivos

En los países del Sur Global, los sistemas de pensiones no contributivos desempeñan un papel cada vez más importante en la mitigación de la pobreza en la vejez al garantizar la protección de los ingresos de las personas que carecen del tipo de trayectoria laboral (continua, formal y remunerada) necesaria para obtener una prestación contributiva. Las pensiones no contributivas ofrecen prestaciones desligadas de la trayectoria laboral y generalmente se financian con recursos fiscales. Algunos autores las ubican como pilar cero (Banco Mundial, 1994; Gill y otros, 2004) o como primer nivel del sistema de pensiones, junto con otras prestaciones redistributivas del sistema contributivo (como las pensiones básicas y mínimas) (OCDE, 2021).

En los países con alta incidencia de la informalidad laboral, donde la seguridad social contributiva alcanza a solo una parte de la población —como ocurre en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe—, las pensiones no contributivas son un componente fundamental de un sistema integral de pensiones. En el mundo, se estima que solo el 53,7% de la fuerza de trabajo (y el 32,5% de la población mayor de 15 años) realiza contribuciones salariales al sistema de pensiones (OIT, 2021). El resto de la población comprende a millones de trabajadores informales, rurales y familiares, así como personas dedicadas al trabajo de cuidados (principalmente mujeres) que, en su mayoría, no tendrán acceso a una pensión contributiva al alcanzar la edad de jubilación. Esta población desprotegida es particularmente numerosa en los países de África, Asia y América Latina y el Caribe, donde prevalece la informalidad y la precariedad laboral, sobre todo entre los trabajadores con menor nivel de calificación.

En el mundo existe una gran variedad de sistemas de pensiones no contributivos. Los cuatro aspectos principales para caracterizarlos son: i) la cobertura (condiciones de acceso), ii) la suficiencia de las prestaciones, iii) la dimensión financiera y iv) la institucionalidad (véase el diagrama I.1). Si bien todas las pensiones no contributivas tienen en común que para acceder a ellas no se requiere una historia laboral o contributiva previa, no todas se dirigen a la misma población.

Diagrama I.1
Características de los sistemas de pensiones no contributivos

Fuente: Elaboración propia.

En términos de las condiciones de acceso, las pensiones no contributivas pueden ser universales o focalizadas. En ambos casos, para tener derecho a una prestación se deben cumplir ciertas condiciones categóricas (es decir, de pertenencia a alguna categoría establecida con anterioridad) que generalmente incluyen una edad mínima (para las pensiones de vejez) o un cierto grado de discapacidad, así como un número mínimo de años de residencia o la ciudadanía del país. Estos requisitos, presentes en todos los sistemas de pensiones no contributivos, definen el universo de la población objetivo del programa. Muchos de estos sistemas aplican además algún tipo de focalización. Un primer tipo de focalización es la focalización categórica, que selecciona a la población por grupos y dirige las prestaciones a poblaciones específicas (población rural, población que vive en asentamientos o población indígena, entre otras).

En segundo lugar, la focalización socioeconómica orienta las prestaciones a la población que, además de cumplir las condiciones categóricas, carece de otras pensiones, tiene bajos ingresos o está en situación de pobreza (véase el capítulo II). En este sentido, es posible identificar distintos tipos de sistemas de pensiones no contributivos en función de si aplican o no una focalización (priorización) socioeconómica. En primer lugar, las pensiones no contributivas universales son prestaciones sin focalización socioeconómica, a las que toda la población puede acceder con solo cumplir las condiciones categóricas (por ejemplo, todas las personas de 65 años y más). En América Latina y el Caribe, este tipo de prestaciones se encuentran en Bolivia (Estado Plurinacional de) (Renta Dignidad), Guyana (Old Age Pension (Universal)) y México (Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores). En el caso

de Chile, si bien la Pensión Garantizada Universal (PGU) no es una prestación universal pura, ya que para acceder a ella se aplica un criterio socioeconómico de selección, es cercana a la universalidad dado que solo excluye al 10% de la población de ingresos más altos. Más aún, actualmente se debate una reforma previsional que extiende la cobertura de la PGU al 100% de la población de 65 años y más (véase el capítulo IV).

Las pensiones no contributivas que aplican una focalización (priorización) socioeconómica se dirigen a la población con menos recursos mediante la utilización de una variedad de criterios e instrumentos de focalización que pueden generar diversos niveles de cobertura. La focalización socioeconómica puede realizarse por prueba de ingresos, prueba de medios, prueba de pobreza o prueba de riqueza. También puede utilizarse como criterio de focalización la ausencia de una pensión contributiva, de manera de ofrecer las prestaciones a toda persona que no cuente con otra jubilación o pensión. Cuando la focalización es muy estrecha, solo la población extremadamente pobre tiene acceso a las prestaciones; en cambio, cuando la focalización es amplia y se orienta únicamente a excluir a la población de ingresos más altos, puede incluir a la población de estratos de ingreso bajos y medios, lo que amplía la cobertura. La PGU chilena es un programa de este tipo, que incluye a toda la población que se ubique en el 90% inferior de la distribución del ingreso.

Si bien los instrumentos de focalización se han ido perfeccionando, siempre conllevan un margen de error, dependiendo del diseño y las capacidades estatales de implementación. Como toda prestación focalizada, la selección de los destinatarios de pensiones no contributivas puede enfrentar dos tipos de errores: los errores de inclusión (cuando se otorgan prestaciones a personas que no cumplen con los requisitos) y los errores de exclusión (cuando quedan fuera personas que cumplen con los requisitos y son parte de la población objetivo del sistema). Las pensiones universales o focalizadas según una condición categórica o fácilmente identificable (como, por ejemplo, la percepción de una pensión contributiva) minimizan este tipo de errores, ya que los criterios de acceso son sencillos de determinar. En el caso de las pensiones focalizadas por ingresos, nivel de pobreza o vulnerabilidad, el desafío es mayor. Identificar el ingreso familiar puede ser complejo, en especial cuando se compone de ingresos precarios, variables y no registrados. En la práctica, los errores de exclusión dependen también de la institucionalidad social previsional, de su capacidad para la implementación de la focalización, y de los recursos financieros disponibles para atender las necesidades.

Mientras que las condiciones de acceso determinan la cobertura potencial de un sistema de pensiones no contributivo, la suficiencia de las prestaciones determina el grado de protección y seguridad económica

que puede generar, así como su capacidad distributiva y de mitigación de la pobreza en la vejez. A diferencia de las pensiones contributivas, que asocian las prestaciones al salario previo o al ahorro acumulado por cada persona, las pensiones no contributivas generalmente ofrecen prestaciones uniformes, es decir, de un único valor para todos[2]. El monto suele determinarlo ad hoc cada país, en función de las prioridades de política, entre otras, las vinculadas a la erradicación de la pobreza en la vejez, y las restricciones financieras. En unos pocos países, el monto se determina en relación con otra variable de referencia, como el salario mínimo (Brasil) o el valor de la pensión mínima contributiva (Argentina).

La suficiencia de las prestaciones no contributivas varía mucho de un país a otro. En general, se trata de montos que no superan la pensión mínima contributiva, a veces incluso por debajo de la línea de pobreza (véanse los capítulos II y III). Los sistemas de pensiones no contributivos funcionan como un mecanismo de protección económica básica, especialmente para la población proveniente de ocupaciones informales en el mercado laboral. A nivel mundial, de los 112 programas de pensiones no contributivas identificados en la base de datos de pensiones sociales HelpAge International (2018), más de un tercio (41) ofrecen prestaciones de menos de 50 dólares al mes y solo 28 ofrecen prestaciones de 300 dólares o más al mes (en este caso, la mayoría son países de ingresos altos). Aún más, 27 programas (de los 108 para los que existen datos) ofrecen prestaciones inferiores a la línea de pobreza extrema (HelpAge International, 2018).

Otro aspecto importante ligado a la suficiencia de las pensiones no contributivas en términos más amplios tiene que ver con los bienes y servicios de distinto tipo que están disponibles para las personas mayores de manera gratuita o a precios subsidiados. Este aspecto muchas veces se pasa por alto, pero es particularmente importante en la vejez, cuando ciertos costos pueden consumir una parte significativa del ingreso, como ocurre con los costos de vivienda y calefacción en el caso de personas mayores que viven solas, los costos de transporte y los costos de atención médica, medicamentos y servicios de cuidado. Es fundamental, en este sentido, diseñar políticas y sistemas integrales de cuidado que permitan el acceso a las personas mayores, en especial ante el aumento esperado de la demanda de cuidados de larga duración asociado al envejecimiento de la población (CEPAL/ONU-Mujeres, 2022; Montes de Oca, 2023; Rossel, 2023). Cuando el Estado provee este tipo de prestaciones de manera gratuita o subsidiada, forman parte del paquete más amplio de protección económica en la vejez junto con los ingresos regulares que ofrecen los sistemas de pensiones.

---

[2] Una excepción es lo que ocurre en el Estado Plurinacional de Bolivia, donde el monto de la Renta Dignidad es mayor para quienes no tienen una prestación contributiva (véanse más detalles en los capítulos II y IV).

En términos de la dimensión financiera, el nivel de gasto público que los países dedican a estos programas es muy variable y refleja las diferencias en cobertura y suficiencia de las prestaciones mencionadas con anterioridad, con efectos muy importantes en la sostenibilidad de los sistemas de pensiones no contributivos (véase el capítulo IX). En la práctica, la capacidad protectora de las pensiones no contributivas depende de que los recursos financieros sean suficientes para garantizar la cobertura plena de la población objetivo y la suficiencia de las prestaciones. No es extraño que, en países donde los recursos financieros son insuficientes, se produzcan listas de espera para la asignación de nuevas prestaciones y se deje fuera a muchos destinatarios potenciales (lo que se denomina "errores de exclusión" por limitaciones en la dimensión financiera).

A diferencia de las pensiones contributivas, que se financian en todo o en parte con recursos provenientes de aportes y contribuciones salariales de trabajadores y empresas, y, en algunos casos, como el de México, de manera tripartita, con participación de fondos públicos, el financiamiento de las pensiones no contributivas generalmente proviene de recursos generales del Tesoro Público que se incluyen en el presupuesto público nacional. En algunos países se aplican también impuestos específicos orientados a un determinado programa, como es el caso de la Renta Dignidad en el Estado Plurinacional de Bolivia, que se financia principalmente a través del Impuesto Directo a los Hidrocarburos. Si bien, en la mayoría de los casos, las pensiones no contributivas no se financian con ingresos por contribuciones a la seguridad social, hay algunos países, como Costa Rica, donde una parte de los aportes para el sistema de pensiones no contributivo proviene de la solidaridad endógena a través de los aportes de la planilla al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)[3].

Por último, la institucionalidad de los sistemas de pensiones no contributivos se basa en la administración pública que puede estar a cargo de diferentes organismos. La rectoría general del sistema suele estar en manos de los Ministerios o Secretarías de Trabajo, Seguridad Social o Desarrollo e Inclusión Social. Algunos sistemas no contributivos que otorgan pensiones por discapacidad se ubican en el marco del Ministerio de Salud. El organismo ejecutor encargado de la implementación del sistema puede ser una dependencia de la institución responsable o un organismo autónomo[4]. La asignación de responsabilidades entre diversas

[3] Según el artículo 15 de la Ley núm. 8783 de 2009, que reformula la Ley núm. 5662 de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares de 1974, el FODESAF se financia mediante una asignación en el presupuesto ordinario anual de la República y el aporte de patronos de los sectores público y privado, que deben aportar al FODESAF un 5% sobre el total de sueldos y salarios que paguen mensualmente a sus trabajadores.

[4] También existen casos, menos comunes, en que la ejecución está a cargo de empresas privadas (por ejemplo, en el Estado Plurinacional de Bolivia antes de la creación de la Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo).

dependencias públicas puede ser un indicador de la orientación del papel principal asignado al programa (por ejemplo, como pensión básica o como política de alivio de la pobreza) y el grado de integración con el sistema contributivo de pensiones.

Cada vez más, los países utilizan múltiples instrumentos para ofrecer seguridad económica en la vejez. En algunos casos, estos instrumentos son componentes integrados de un sistema único de pensiones que incluye, por ejemplo, prestaciones contributivas y no contributivas orientadas a proteger a una población desigual con posiciones y trayectorias laborales y salariales muy diversas. Un desafío central de los sistemas de pensiones es integrar estos múltiples componentes de manera de garantizar su eficacia, minimizar las brechas, fomentar la igualdad en el trato y proteger a los más vulnerables. Un sistema integrado es un sistema que atiende y responde a las necesidades de todos de manera equitativa, con una estructura coherente e inclusiva.

En la práctica, sin embargo, muchos países tienen sistemas poco integrados, en que las pensiones contributivas y no contributivas avanzan por carriles diferentes con la participación de diferentes actores, instituciones y normativas. A menudo, ambos sistemas pertenecen a estructuras administrativas completamente diferentes, con poco intercambio y coordinación entre ellas en términos de las estrategias de política, diseño e implementación. Algunas prestaciones no contributivas de vejez son parte de otros programas de asistencia social (como las transferencias monetarias) que se encuentran desligados del sistema de seguridad social y sus prestaciones. En este contexto, las personas deben acudir a diferentes oficinas y realizar trámites independientes para acceder a prestaciones orientadas a cubrir un mismo riesgo social (por ejemplo, vejez o discapacidad), según estén comprendidas en el sistema contributivo o no contributivo.

La ausencia de un diseño integrado puede generar brechas de cobertura, inequidades distributivas, ineficiencia en la asignación de los recursos, superposición de funciones y estructuras administrativas, y la amplificación de los errores de exclusión e inclusión. Un ejemplo de esto es la amplia población informal vulnerable que no califica como pobre o extremadamente pobre para acceder a las prestaciones no contributivas, pero tampoco cumple los requisitos contributivos para obtener prestaciones del sistema de seguridad social. La brecha de cobertura de esta población que está en el medio, entre la población pobre e informal y los grupos de ingreso medio-alto con una trayectoria laboral formal, puede reflejar las fallas del diseño de un sistema de pensiones segmentado, concebido de manera fragmentada, que no termina de incorporar en el diseño la naturaleza del mercado laboral latinoamericano.

En efecto, algunos sistemas de pensiones no están adecuadamente adaptados para garantizar seguridad económica a la población que participó en el mercado formal por un tiempo que no resulta suficiente para cumplir los requisitos del sistema de pensiones contributivo. Por ejemplo, en los sistemas de pensiones que exigen un número mínimo de años para acceder a una prestación contributiva, quienes acumularon algunos años, pero no alcanzaron el requisito mínimo, pueden quedar totalmente fuera, en similar condición que quienes no cuentan con ninguna historia contributiva. Un sistema integrado, en cambio, permite atender estas situaciones intermedias con pensiones básicas, solidarias y contributivas. Un ejemplo de sistema integrado es el sistema chileno tras la reforma de 2008 (Arenas de Mesa, 2019). En este caso, el sistema de pensiones solidario complementó el sistema contributivo, promoviendo un balance entre protección social básica y sustitución del ingreso.

C. Experiencias comparadas de otras regiones del mundo

Las pensiones no contributivas tienen una larga historia en el mundo, pero su función en la estrategia de protección económica de la vejez es muy variable entre países: mientras que en algunos son un componente central del sistema de pensiones, en otros son prestaciones más residuales, con baja cobertura y escasa suficiencia. Los países pioneros en la incorporación de pensiones no contributivas universales como componente central de la arquitectura de protección social fueron los países escandinavos, Australia y Nueva Zelandia. Estas pensiones no contributivas se crearon muy temprano en estos países, con anterioridad a los sistemas de seguridad social contributivos, y se constituyeron en la base de un sistema universalista de protección económica en la vejez. Islandia y Dinamarca crearon sus primeras pensiones no contributivas en 1890 y 1891, respectivamente, seguidos por Nueva Zelandia (1898), Australia (1900) y Suecia (1913), y, un poco más tarde, Noruega y Finlandia (1936 y 1937, respectivamente) (Palacios y Knox-Vydmanov, 2014; Böger y Leisering, 2017; HelpAge International, 2018). La mayoría de estas prestaciones estaban inicialmente orientadas a la población de bajos recursos y con el tiempo se fueron ampliando hasta convertirse en pensiones universales. En este proceso, los países también fueron creando sistemas de pensiones contributivas con el propósito de ofrecer una mejor tasa de sustitución del salario, ya sea en el marco del sistema público, el sistema ocupacional o, más recientemente, sistemas suplementarios de ahorro individual privado.

En América Latina, en cambio, los sistemas de pensiones contributivos fueron el principal componente del sistema de protección económica en la vejez y, por mucho tiempo, el único. En los países pioneros, los programas de pensiones tuvieron un enfoque particularista y primero estaban dirigidos solo a algunos grupos ocupacionales (generalmente, los que tenían más poder político o económico), para después extenderse al resto de los trabajadores asalariados formales (Mesa-Lago, 1978). En general, las pensiones no contributivas se crearon varios años más tarde, como prestaciones asistenciales orientadas a la población más vulnerable. Los primeros países en establecer pensiones no contributivas fueron el Uruguay (1919), la Argentina (1948), el Brasil, Chile y Costa Rica (1974) y Cuba (1979). Hasta fines de los años noventa, sin embargo, tanto la cobertura efectiva de estos programas, como los niveles de gasto público que conllevaban, eran limitados (Bertranou, Solorio y Van Ginneken, 2002). Fue durante la década de 2000 que estas prestaciones aumentaron notoriamente su cobertura, en un contexto de expansión de la política social latinoamericana (Arza y otros, 2022; Arza, 2019; CEPAL, 2018; Arenas de Mesa, 2019) (véase el capítulo II). Aunque en algunos países las pensiones no contributivas siguen siendo programas residuales, con focalización estrecha, poco presupuesto y baja cobertura, y en cinco países estas prestaciones no están disponibles, en otros países registraron una gran expansión. Las pensiones no contributivas también presentaron avances recientemente en un conjunto de países de Asia Central y África Subsahariana. El país pionero en la materia fue Sudáfrica, que en 1927 creó una asignación para las personas mayores. Inicialmente, esta prestación solo estaba orientada a la población blanca, en 1944 se extendió al resto de la población y recién en 1996 se alcanzó la paridad de prestaciones y condiciones (HelpAge International, 2018). Namibia tuvo una trayectoria similar, pero más tardía, con una primera pensión universal para la población blanca creada en 1949 y extendida a toda la población recién en 1992. Otro país pionero en este aspecto fue Mauricio, donde la pensión no contributiva se creó en 1950 y se convirtió en universal en 1958. En los tres casos, la cobertura de la población mayor de 60 años se estima en más del 70% (HelpAge International, 2018).

En las últimas décadas, las pensiones no contributivas adquirieron una importancia creciente en los sistemas de pensiones alrededor del mundo[5]. En muchos países del Sur Global, incluida gran parte de América Latina y el Caribe, la informalidad laboral y la baja cobertura de los sistemas contributivos impulsó una reorientación de las políticas de protección económica de la población mayor, o con discapacidad grave, hacia este tipo de sistemas.

---

[5] Véase un análisis comparado de los sistemas de pensiones alrededor del mundo en Filgueira y Manzi (2017).

En Europa, las reformas de los sistemas de pensiones contributivos (en contextos de envejecimiento y austeridad) y el aumento de la precariedad laboral y el trabajo no estándar también renovaron el papel de las pensiones no contributivas para la protección económica en la vejez de la población más vulnerable[6]. La mayoría de los países europeos ofrecen algún tipo de prestación focalizada para la población mayor que no cuenta con la trayectoria laboral y contributiva necesaria para acceder a una prestación adecuada en el sistema contributivo[7]. En los países escandinavos, la opción más común son las pensiones universales, que determinan la elegibilidad en virtud de los años de residencia en el país.

Siguiendo una larga trayectoria universalista, cinco países europeos (Dinamarca, Estonia, Finlandia, Países Bajos (Reino de los) y Suecia) cuentan con una pensión pública universal u orientada a la población en edad de jubilar sin derecho a una pensión contributiva, asegurando así la cobertura de todas las personas mayores independientemente de su trayectoria laboral. Además, estas pensiones ascienden a montos relativamente generosos, que representan una parte significativa del ingreso de las personas mayores, y constituyen el principal componente del sistema de pensiones de estos países. Por ejemplo, en enero de 2019, la pensión pública universal del Reino de los Países Bajos alcanzaba alrededor de 1.215 euros mensuales y la pensión de Dinamarca llegaba a unos 847 euros mensuales. Las prestaciones de Finlandia y Suecia también se ubicaban alrededor de esos valores (Comisión Europea, 2021a).

La integración de las pensiones contributivas y no contributivas es otra característica destacada del modelo escandinavo. Por ejemplo, en Finlandia, el sistema público cuenta con tres prestaciones, dos de las cuales son pensiones no contributivas financiadas con impuestos y otorgadas de acuerdo con los años de residencia y el monto de las prestaciones que cada persona reciba de otros componentes del sistema de pensiones. La tercera es una pensión contributiva proporcional orientada a sustituir el ingreso y organizada por ocupación. La pensión no contributiva se reduce para quienes reciben pensiones contributivas (y quienes reciben pensiones contributivas por encima de un monto máximo no tienen derecho a la pensión no contributiva).

El Reino de los Países Bajos también combina múltiples prestaciones, con un modelo diferente en el que la pensión pública es universal (no excluye a quienes tienen otras pensiones). Además, existe un sistema de pensiones ocupacionales, administradas por empresas y sindicatos, que

---

[6] Excepto cuando se indique lo contrario, la fuente de información de los datos relativos a países europeos citados en este apartado es Comisión Europea (2021a y 2021b).

[7] Es el caso de Alemania, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta y Portugal.

están orientadas a ofrecer sustitución del ingreso y a las que la mayoría de los trabajadores asalariados tienen derecho como producto de la negociación colectiva[8]. Estas pensiones están organizadas sobre la base de una variedad de sistemas que incluyen los de reparto, capitalización individual y capitalización colectiva. La pensión pública universal se basa en los años de residencia[9] y puede combinarse con el empleo y otras pensiones. El 70% del costo se financia con contribuciones salariales y el resto con recursos presupuestarios. Dada su amplia cobertura y generosidad, constituye un componente central para la seguridad económica en la vejez, y en 2018 representaba casi la mitad (46%) del ingreso total de las personas mayores de 65 años. Las personas que no califican para acceder a una pensión universal plena (porque carecen de residencia ininterrumpida en el país) y no tienen otros ingresos pueden obtener un suplemento.

En Suecia, el sistema de pensiones está compuesto por la pensión garantizada, basada en los años de residencia[10] y destinada a quienes no tienen una pensión contributiva o reciben una prestación muy baja. Esta prestación se combina con dos pensiones contributivas obligatorias, con administración pública: una prestación proporcional relativa al ingreso y una prestación por ahorro individual. Además, las pensiones ocupacionales suplementarias se organizan por sector económico y se determinan en la negociación colectiva entre sindicatos y empresas. Por último, existen dos componentes focalizados dirigidos a quienes no califican para acceder a la pensión garantizada (por ejemplo, por falta de años de residencia en el país): el suplemento de vivienda y el apoyo al ingreso de las personas mayores.

Dinamarca también se destaca por combinar e integrar múltiples componentes (público obligatorio y privado voluntario). El sistema público obligatorio se compone de una pensión básica y una pensión de capitalización. La pensión pública es universal y no contributiva, se basa en la residencia y se financia con impuestos. Es el componente más importante del sistema y representa casi dos tercios del ingreso por pensiones de la población mayor. La prestación se compone de dos partes: una parte básica y un suplemento que depende de otros ingresos (laborales, de capital o pensiones). En cambio, la prestación de capitalización es más acotada: si bien el 90% de los jubilados la reciben, representa aproximadamente entre un 10% y un 25% del monto de la jubilación pública universal[11].

Por otra parte, la mayoría de los países europeos cuentan con una pensión no contributiva focalizada para la población de bajos recursos. El alcance y la generosidad de estos programas es muy variable. En países como

---

8 Para los trabajadores por cuenta propia existen pensiones privadas de afiliación voluntaria.

9 La prestación se reduce un 2% por cada año faltante de residencia entre los 15 y los 65 años.

10 Se precisan 40 años de residencia, entre los 25 y los 65 años, para obtener la prestación plena, que se reduce proporcionalmente según los años faltantes.

11 Datos de 2016.

Bélgica, Francia y Luxemburgo, las prestaciones son relativamente generosas, mientras que en el resto de los casos los montos son más acotados. Dada la amplia cobertura de las pensiones contributivas en estos países, el papel de las pensiones no contributivas focalizadas en la arquitectura de protección de la vejez tiende a ser más limitado, con una cobertura generalmente inferior al 5% de la población. Algunos países también ofrecen prestaciones monetarias complementarias para cubrir gastos específicos, como vivienda (Dinamarca, Finlandia, Grecia y Suecia), o bien para personas mayores que viven solas (Estonia) y para personas mayores de 70 años (Italia).

En las últimas décadas, se reforzó la centralidad de las garantías de ingreso mínimo para la vejez en la política social europea. Las reformas efectuadas a los sistemas contributivos de pensiones, impulsadas para mantener la sostenibilidad financiera en un contexto de envejecimiento, redujeron la generosidad e hicieron individuales algunos de los riesgos del financiamiento de la vejez. Como resultado de estas reformas, las personas deberán tener vidas laborales más largas y continuas para obtener prestaciones adecuadas (Comisión Europea, 2021a).

En este marco de austeridad, las pensiones mínimas y no contributivas adquirieron mayor relevancia para garantizar un nivel de vida básico a todas las personas mayores, especialmente a quienes tienen trayectorias laborales discontinuas y bajos ingresos, y no obtienen prestaciones suficientes en el sistema contributivo. Algunos países reforzaron las prestaciones de este tipo mediante la ampliación de la cobertura, el establecimiento de mejores mecanismos de indexación o la creación de nuevos programas. En efecto, tras la crisis financiera mundial de 2008, muchas reformas se enfocaron en mejorar las pensiones básicas. Entre 2017 y 2020, alrededor de la mitad de los países europeos implementaron reformas para mejorar las garantías mínimas de pensión mediante la introducción de nuevas pensiones, el incremento de las existentes o la introducción de bonos y suplementos no contributivos. Un ejemplo es Italia, que en 2019 estableció una nueva pensión no contributiva focalizada de 630 euros (más 150 euros de suplemento de vivienda) para toda persona de 67 años o más que tenga al menos diez años de residencia en el país e ingresos por debajo de 9.360 euros anuales. También se hicieron reformas más restrictivas. Por ejemplo, en 2017 Dinamarca condicionó el acceso a la pensión universal plena a un período de residencia más largo, y en 2019 Bélgica estableció controles más estrictos sobre la residencia para los destinatarios de las pensiones mínimas.

En cuanto a las experiencias de los países de África y Asia, en esas regiones las pensiones no contributivas son especialmente necesarias, dada la alta incidencia de la informalidad laboral. Los trabajadores informales no están registrados en la seguridad social, no hacen contribuciones y, por tanto, no tienen derecho a una pensión contributiva. En algunos casos, el empleo por cuenta propia, el trabajo rural (especialmente la agricultura de subsistencia y el

trabajo de temporada), el trabajo familiar y el trabajo doméstico se encuentran excluidos de los regímenes generales de la seguridad social o cuentan con niveles de cobertura efectiva extremadamente bajos.

En Asia, varios países se destacan por el amplio alcance de las pensiones no contributivas durante las últimas décadas. Tailandia fue uno de los pioneros: la pensión no contributiva se extendió en 2009 y actualmente alcanza a más de 8 millones de personas (70% de la población de 60 años y más en 2018). Otro caso destacado es el de China, que en 2009 creó una pensión no contributiva (inicialmente para la población rural y extendida en 2011 a la población urbana) que cubre a alrededor de 148 millones de personas (71% de la población de 60 años y más). Varios países de Asia Central y Asia Occidental cuentan con pensiones universales, u orientadas a la población sin otra pensión, que alcanzan niveles muy altos de cobertura (Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán). En Asia Meridional, otros dos países que establecieron pensiones garantizadas con cobertura casi universal son Maldivas y Nepal (HelpAge International, 2018).

En África Subsahariana, como se mencionó anteriormente, algunos países como Mauricio, Namibia y Sudáfrica fueron pioneros en la implementación de pensiones no contributivas universales en la primera mitad del siglo XX. Más adelante, también se crearon pensiones no contributivas de amplio alcance en Seychelles (1979), Botswana (1996), Lesotho (2004), Eswatini (2005) y Cabo Verde (2006). En general, se trata de países con muy baja cobertura de las pensiones contributivas, donde la pensión no contributiva es la única prestación que recibe la gran mayoría de la población y ofrece montos modestos (HelpAge International, 2018).

D. El papel de los sistemas de pensiones no contributivos durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19)

Durante la pandemia de COVID-19, las pensiones no contributivas fueron una garantía de ingreso regular particularmente importante para las personas mayores que enfrentaban los más altos riesgos de salud ante un eventual contagio del virus. Contar con un ingreso garantizado facilitó el distanciamiento físico porque redujo la necesidad de salir a trabajar. Las estructuras institucionales de los sistemas de pensiones no contributivos que ya existían antes de la pandemia también fueron importantes para gestionar las políticas sociales durante la crisis. Muchos países utilizaron esas estructuras para hacer llegar rápidamente prestaciones de emergencia a la población vulnerable. Al igual que los programas de transferencias monetarias, algunos sistemas de pensiones no contributivos ofrecieron prestaciones adicionales a sus destinatarios durante este período.

En al menos 14 países de América Latina y el Caribe se identifican ajustes a las pensiones no contributivas realizados en respuesta a los efectos económicos y sociales de la pandemia de COVID-19[12] (véase el cuadro I.2). La mayoría de las medidas identificadas corresponden a anticipos de la entrega de transferencias monetarias, bienes o servicios de los programas existentes. Este tipo de ajustes se realizó en las Bahamas, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Costa Rica, Guyana, México, el Paraguay y el Perú.

Cuadro I.2
América Latina y el Caribe (14 países): medidas de emergencia asociadas a sistemas de pensiones no contributivos en respuesta a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), anunciadas entre el 1 de marzo de 2020 y el 31 de agosto de 2022

Región/País	Nombre de la medida	Tipo de medida
América Latina		
Argentina	Pago extraordinario a jubilados	Nueva acción o servicio en un programa o medida existente
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Aguinaldo anual de la Renta Dignidad	Anticipo de la entrega de montos de las transferencias monetarias de un programa existente
Brasil	Transferencia anticipada del monto del Benefício de Prestação Continuada (BPC)	Anticipo de la entrega de montos de las transferencias monetarias de un programa existente
Colombia	Programa de Protección Social al Adulto Mayor Colombia Mayor	Aumento de los montos de las transferencias monetarias de un programa existente
Costa Rica	Adelanto de pensiones del Régimen No Contributivo	Anticipo de la entrega de montos de las transferencias monetarias de un programa existente
Ecuador	Pensión para Adultos Mayores y pensión para personas con discapacidad	Aumento de los montos de las transferencias monetarias de un programa existente
México	Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	Anticipo de la entrega de montos de las transferencias monetarias de un programa existente
Paraguay	Pensión Alimentaria Para Adultos Mayores en Situación de Pobreza	Anticipo de la entrega de montos de las transferencias monetarias de un programa existente
Perú	Pensiones no contributivas Pensión 65 y CONTIGO (dos pagos de manera anticipada)	Anticipo de la entrega de montos de las transferencias monetarias de un programa existente
El Caribe		
Bahamas	Pago anticipado de la prestación	Anticipo de la entrega de montos de las transferencias monetarias de un programa existente

[12] Sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] https://www.cepal.org/es/temas/covid-19; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19" [en línea] https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php.

Región/País	Nombre de la medida	Tipo de medida
Guyana	Pago anticipado de la pensión por vejez Old Age Pension (Universal)	Anticipo de la entrega de montos de las transferencias monetarias de un programa existente
	Bono de pago único para pensionados, beneficiarios de asistencia pública y personas con discapacidad (One-off Cash Grant)	Nuevo programa o medida
Jamaica	Otorgamiento de la pensión social COVID-19 Allocation of Resources for Employees (CARE)	Nuevo programa o medida
Suriname	Disposición general de vejez (Algemene Oudedags voorziening (AOV))	Aumento de los montos de las transferencias monetarias de un programa existente
Trinidad y Tabago	Apoyo temporal a los ingresos para personas mayores cuyas solicitudes están pendientes	Nuevo programa o medida

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe [base de datos en línea] https://www.cepal.org/es/temas/covid-19; "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19" [en línea] https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php; Organización Internacional del Trabajo (OIT), "Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe: tendencias de la seguridad social con foco en los sistemas de pensiones y la seguridad económica de las personas mayores", *Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2022*, Lima, 2022; e información oficial de los países.

Asimismo, algunos países flexibilizaron las condiciones para garantizar la continuidad de las prestaciones durante el aislamiento (por ejemplo, mediante la implementación de trámites digitales), o incluso para ampliar la cobertura. En el Brasil se amplió de un cuarto a medio salario mínimo per cápita el criterio de elegibilidad para acceder al Benefício de Prestação Continuada (BPC) durante la pandemia y se estableció la percepción anticipada por tres meses de las prestaciones a solicitantes en lista de espera. En Trinidad y Tabago se entregó apoyo alimentario a personas que hubieran hecho la solicitud de la Pensión de Ciudadanos Mayores y tuvieran el trámite pendiente. Por otro lado, en el caso de muchas de las transferencias de emergencia que se crearon se incluyó a los destinatarios de pensiones no contributivas como parte de la población que podía obtener la prestación (por ejemplo, la Canasta Familiar en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Bono de Protección Familiar en el Ecuador y el Bono Familiar Universal en el Perú). En Chile, los hogares con al menos una persona perceptora de pensiones no contributivas (Pensión Básica Solidaria (PBS) de Vejez o Invalidez) pudieron recibir el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) sin necesidad de postular (CEPAL, 2023a).

Varios países establecieron pagos adicionales o aumentos de las pensiones no contributivas. En Colombia, el Ecuador y Suriname, las medidas de emergencia incluyeron el aumento de los montos de las transferencias de programas existentes, mientras que en Guyana y Jamaica se identificó la creación de programas nuevos. En la Argentina, en marzo de 2020 se entregó un bono extraordinario a todas las

personas que recibían pensiones no contributivas. En el Ecuador se otorgó un aumento temporal de los bonos y pensiones entregadas por el Ministerio de Inclusión Económica y Social de seis pagos bimensuales de 15 dólares desde diciembre de 2020. Colombia entregó 15 giros adicionales a destinatarios del programa Colombia Mayor, en tanto que el Perú dispuso un doble pago adelantado a destinatarios del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 y el Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza (CONTIGO), y Trinidad y Tabago realizó transferencias adicionales por un período de tres meses a destinatarios de pensiones por discapacidad (Disability Assistance Grant) (CEPAL, 2023a). Algunas de estas medidas se destacan en el cuadro I.2.

El papel que cumplieron los sistemas de pensiones no contributivos y otras transferencias monetarias no contributivas durante la pandemia de COVID-19 subrayó la importancia de los avances realizados en las dos décadas previas en el desarrollo de estas prestaciones, también en contextos de crisis. En especial, puso de relevancia la contribución de la institucionalidad creada en torno a los sistemas de pensiones no contributivos y la resiliencia que estos otorgan al sistema de protección social en su conjunto ante dichas coyunturas. De acuerdo con información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la pobreza y la pobreza extrema entre 2019 y 2020 se comportan de forma diferente cuando se analizan los resultados para la población total y la población de personas de 65 años y más[13]. Mientras en la población total, la pobreza se incrementa 2,6 puntos porcentuales y la pobreza extrema aumenta 1,9 puntos porcentuales entre ambos años, en el caso de las personas mayores, estos incrementos equivalen a 0,7 puntos porcentuales y 0,8 puntos porcentuales, respectivamente (cifras muy inferiores a las de la población total). Ello muestra el papel mitigador que tiene la protección social y, en particular, el acceso a los sistemas de pensiones no contributivos entre la población mayor en contextos de crisis.

E. Dimensión de género y reconocimiento del trabajo de cuidados

La dimensión de género es fundamental para analizar la creciente centralidad que adquieren los sistemas de pensiones no contributivos, dada su transversalidad en el análisis de los distintos factores que contribuyen a explicar la expansión de estos sistemas en América Latina y el Caribe: i) una demografía marcada por el acelerado nivel de envejecimiento de

[13] Información para 18 países de América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) y CEPALSTAT [base de datos en línea] https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es.

la población y feminización de la vejez, dado que las mujeres tienen una mayor esperanza de vida que los hombres; ii) un mercado laboral con altos niveles de informalidad relacionado estrechamente con las persistentes desigualdades de género; iii) la baja participación laboral de las mujeres, asociada a la división sexual del trabajo, que redunda en que estas asuman la mayor parte del trabajo de cuidados no remunerado en los hogares, y iv) los déficits en los sistemas de pensiones contributivos que se encuentran vinculados al punto anterior (véase el capítulo X). Al tener vidas laborales más cortas e interrumpidas, una menor tasa de participación laboral y salarios más bajos, muchas mujeres llegan a la edad de jubilación sin suficientes registros contributivos para acceder a una prestación del sistema de pensiones contributivo. Las pensiones no contributivas ayudan a cubrir esa brecha al compensar, al menos parcialmente, el impacto negativo que tiene el tiempo dedicado al trabajo de cuidados no remunerado en el acceso a una jubilación. Es fundamental, por tanto, que el enfoque de igualdad de género se transversalice en el diseño de los sistemas de pensiones no contributivos, incluso sobre la base de aprendizajes referentes a mecanismos existentes en los sistemas de pensiones contributivos, como los créditos de cuidado que se detallan a continuación.

Mientras que la cobertura de las pensiones contributivas suele ser mayor entre los hombres, en las pensiones no contributivas no se observa esa diferencia e incluso en algunos países es mayor en el caso de las mujeres, lo que refleja su importancia para la igualdad de género (CEPAL, 2018 y 2022). Por ejemplo, según los datos presentados en el capítulo III, correspondientes a 2021, la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos es mayor para las mujeres que para los hombres en el promedio de 9 países de América Latina. En Chile, se estima que el 22,6% de las mujeres mayores de 65 años, en comparación con el 9,8% de los hombres, recibieron pensiones no contributivas en 2021. En otros países que también cuentan con sistemas de pensiones no contributivos de amplio alcance, como Costa Rica, el Ecuador, México y el Paraguay, la tasa de cobertura de hombres y mujeres es similar, o algo superior en el caso de las mujeres.

La importancia de las pensiones no contributivas para las mujeres es también evidente en muchos países de Europa. En países donde las pensiones no contributivas se orientan a toda la población que no tiene acceso a otra jubilación (o que tiene prestaciones contributivas muy bajas), la cobertura se concentra en las mujeres. En Suecia, el 47,5% de las mujeres, frente al 15,8% de los hombres, reciben la pensión garantizada, mientras que en Finlandia el 44,4% de las mujeres accede a este tipo de prestaciones, frente al 26,3% de los hombres. La cobertura de las pensiones no contributivas focalizadas por nivel socioeconómico es mucho más baja en general, aunque también en estos casos el porcentaje de la población que

las recibe tiende a ser mayor entre las mujeres que entre los hombres. En Bélgica, el 5,8% de las mujeres y el 3,8% de los hombres reciben el ingreso mínimo garantizado para personas mayores; en Irlanda, el 15,5% de las mujeres y el 11,5% de los hombres reciben la Pensión Estatal, y en Chipre, el 20% de las mujeres y menos del 1% de los hombres reciben la pensión no contributiva (Comisión Europea, 2021a).

Las brechas de género en el mercado laboral no solo afectan el acceso a una pensión contributiva, sino que también inciden sobre el monto de dicha prestación. Cuando la jubilación se calcula sobre la base del salario previo, las contribuciones o el ahorro acumulado, las brechas de género en participación laboral, ocupación y salario se traducen en prestaciones más bajas para las mujeres. Las reformas de los sistemas de pensiones, que han ido estrechando el vínculo entre contribuciones y prestaciones (por ejemplo, con sistemas de ahorro individual), tendieron a trasladar las desigualdades de género del mercado laboral a las prestaciones de manera más directa, visibilizando estas brechas.

Para compensar las brechas de género, algunos países implementaron créditos por cuidado que favorecen a las mujeres con hijos en el cálculo de la jubilación contributiva. Estos instrumentos consisten en el reconocimiento del tiempo dedicado al cuidado de los hijos (normalmente entre algunos meses y varios años) como período de contribuciones efectivas. En general, están destinados únicamente a las mujeres y buscan mitigar brechas de género en las pensiones producidas por interrupciones o reducciones de la carrera laboral de las mujeres debido al trabajo de cuidados. En algunos casos, se asocian a períodos de licencia laboral (por maternidad o cuidado), y en otros incorporan un período posterior a las licencias. En algunos sistemas, el Estado efectivamente realiza una contribución a la seguridad social o al fondo de pensiones, mientras que en otros el crédito funciona simplemente como un reconocimiento a fin del cálculo de la jubilación (Arza, 2017a). Los créditos por cuidado son herramientas distributivas que, aunque generalmente resultan insuficientes para eliminar las brechas de género, permiten reducirlas al orientar recursos hacia las mujeres y mejorar sus derechos en relación con la jubilación.

La capacidad de los créditos por cuidado de cerrar las brechas de género depende del diseño, lo que incluye las condiciones de elegibilidad y la generosidad. En términos de elegibilidad, el primer aspecto relevante es a quién están dirigidos; por ejemplo, si pueden solicitarlo todas las mujeres o solo las trabajadoras que se desempeñan en el sector formal o en ocupaciones específicas. Un segundo aspecto es si la prestación exige que se haya producido una interrupción laboral o se superpone a años de contribuciones efectivamente realizadas. En Europa es común lo primero, mientras que los créditos por cuidado que existen en América Latina no

exigen una interrupción laboral. La capacidad de estos instrumentos para compensar las brechas de género en las jubilaciones también depende de su generosidad. Esta se refiere, por ejemplo, al período de tiempo que se considera, es decir, cuántos meses de cotizaciones se reconocen por cada hijo, a si existen topes de ingreso sobre los cuales se calcula el crédito y a la base de referencia para el cálculo. Cuando el crédito se otorga por un monto fijo o sobre la base de un salario mínimo, tiende a ser más redistributivo, pero ofrece una menor compensación por las interrupciones laborales a las mujeres con salarios por encima del mínimo.

En 109 de los 190 países para los que existen datos a nivel mundial, las interrupciones laborales por maternidad se consideran para el cálculo de las prestaciones. En la mayoría de los casos, lo que se reconoce es el período que dura la licencia por maternidad o la licencia parental, se realicen o no contribuciones efectivas durante ese período. En un número de países menor pero creciente se establece un período de reconocimiento más largo para el cálculo de la pensión, a fin de compensar la reducción de los derechos previsionales que conlleva la maternidad, por ejemplo, cuando las mujeres abandonan la fuerza laboral o reducen las horas de trabajo para dedicarse al cuidado (Banco Mundial, 2023).

Prácticamente todos los países europeos tienen algún mecanismo para reconocer interrupciones laborales por cuidado infantil, durante y después de la licencia por maternidad (Horstmann y Hüllsman, 2009; Arza, 2015; Comisión Europea, 2021a). Los créditos se otorgan en virtud de ciertas condiciones que varían de un país a otro, por períodos que van desde seis meses (Croacia) hasta diez años (en Alemania, en ciertas condiciones), y se calculan sobre diferentes ingresos base, como el ingreso propio, el ingreso medio u otro monto predeterminado. En países con sistemas de pensiones universales basados en la residencia, como Dinamarca y Países Bajos (Reino de los), los períodos de cuidado no afectan el derecho a una pensión y, por lo tanto, no precisan este tipo de compensaciones.

Entre los países pioneros en la implementación de créditos por cuidado se encuentran Alemania, Noruega y Suecia, que ofrecen estas prestaciones desde hace al menos cuatro décadas (Jankowski, 2011). Muchos países han fortalecido y expandido estos programas recientemente, en parte en respuesta a las necesidades de sistemas de pensiones que reflejan cada vez más de cerca la trayectoria laboral de cada persona y castigan a quienes interrumpen su carrera laboral para dedicarse al cuidado (Arza, 2015). Existe gran variedad en términos de alcance y generosidad de los créditos por cuidado. Algunos países, como Alemania, ofrecen prestaciones muy extendidas (hasta los diez años) y otros, como Francia y Suecia, permiten a las familias elegir entre múltiples alternativas de créditos por cuidado de acuerdo con sus preferencias (Arza, 2017a).

El sistema de pensiones alemán es un sistema de puntos, que cada persona acumula en virtud de su trayectoria salarial y contributiva. El trabajador a cargo del cuidado de un hijo de 0 a 3 años obtiene 1 punto por año (lo que equivale al derecho que adquiere un trabajador con el salario medio), que se suma a los puntos obtenidos por las propias contribuciones para determinar la jubilación al momento del retiro. Las madres y los padres con empleo remunerado e hijos de entre 3 y 10 años pueden recibir un crédito adicional que permite aumentar hasta un 50% los derechos relativos a jubilación durante ese período, lo que ayuda especialmente a quienes trabajan a tiempo parcial o tienen bajos salarios. Quienes, en cambio, no tienen un empleo remunerado y tienen dos o más hijos (al menos uno menor de 10 años) tienen derecho a un crédito de cuidado equivalente a hasta un tercio de punto de pensiones. Desde 2002 también existe un aporte por cuidado que realiza el Estado a fin de año en la pensión de ahorro individual suplementario Riester (Arza, 2017a).

En Francia, las trabajadoras de salarios más bajos que reciben prestaciones familiares (como la licencia familiar) pueden obtener créditos de cuidado de hasta tres años por hijo, sobre la base del salario mínimo. Las trabajadoras de ingresos más altos que trabajan a tiempo completo, en cambio, pueden recibir una reducción del número de años de contribuciones necesarios para acceder a una jubilación plena de hasta dos años por hijo. Por último, las personas jubiladas que tienen tres o más hijos pueden recibir un bono de jubilación que consiste en el incremento del 10% de la pensión del régimen.

En Suecia existen tres tipos de créditos de pensiones que paga el Gobierno por motivos de cuidado infantil en el sistema público (que combina cuentas nocionales y capitalización individual). El cálculo del crédito depende del ingreso que tenga la persona tras el nacimiento de su hijo. Para quienes ven reducidos sus ingresos o no tienen ningún ingreso tras el nacimiento, el crédito se puede calcular sobre la base de los ingresos propios del año anterior o sobre el 75% del ingreso laboral medio, lo que más les convenga. Quienes, en cambio, tienen ingresos iguales o superiores tras el nacimiento, obtienen un crédito calculado sobre un ingreso base igual para todos (OCDE, 2021).

En general, todos los créditos por cuidado que existen en los sistemas de pensiones europeos exigen una interrupción laboral y compensan parcialmente el costo de dicha interrupción sobre la prestación futura. En Bélgica, Finlandia, Hungría e Italia, la base de referencia es el salario previo, lo que permite mantener un registro relativamente estable de contribuciones durante la interrupción laboral. Sin embargo, solo se considera el 80% del salario previo en Finlandia y el 70% en Hungría (Horstmann y Hüllsman, 2009; Arza, 2017a). En Alemania y Austria, en cambio, la base de cálculo es un valor igual para todos, lo que supone un

criterio más progresivo en términos distributivos, pero que puede ofrecer una compensación incompleta en el caso de los salarios medios-altos. Algunos países adoptan estrategias combinadas. Por ejemplo, en Polonia, el Estado paga contribuciones por períodos de cuidado infantil sobre la base del salario mínimo y de los ingresos previos (con tope). Solo en los sistemas universales, basados en años de residencia y no de contribuciones (Dinamarca y Países Bajos (Reino de los)), las interrupciones laborales no afectan la prestación pública, aunque sí pueden afectar las pensiones contributivas suplementarias (Comisión Europea, 2021a).

En varios países europeos, las reformas más recientes también incorporaron mejores provisiones para el reconocimiento del cuidado no remunerado en el cálculo de las pensiones, tanto a través de créditos de cuidado como de suplementos directos sobre la prestación. En 2016, España introdujo un suplemento de maternidad que añade entre un 5% y un 15% al valor de la pensión de las mujeres que tuvieron dos o más hijos. En al menos diez países europeos se realizaron acciones para mejorar las prestaciones por cuidado de hijos u otros familiares con necesidades de cuidado durante el período 2017-2020. En 2019, Polonia estableció una prestación adicional (llamada Mother 4+), financiada con recursos fiscales, que se paga a las mujeres que criaron cuatro o más hijos y no tienen acceso a una pensión o reciben pensiones por debajo del mínimo. En 2018, Croacia reconoció un período de seis meses de contribuciones por cada hijo biológico o adoptado, y en 2020, Eslovenia introdujo un crédito por cuidado de un año (por hasta tres hijos) (Comisión Europea, 2021a).

Los créditos por cuidado de otros familiares son menos comunes, pero están disponibles en al menos tres países europeos: Alemania, Austria y Chequia. En 2020, Bulgaria y Lituania extendieron las condiciones para que quienes cuidan a personas con discapacidad puedan solicitar créditos de cuidado para el cálculo de sus pensiones.

En América Latina y el Caribe, estos instrumentos tienen un desarrollo más reciente. Actualmente, al menos cuatro países de América Latina ofrecen el reconocimiento de un período adicional de contribuciones a las madres por cada hijo a fin de mejorar las prestaciones que obtienen del sistema de pensiones (véase el cuadro I.3). Chile y el Uruguay implementaron este instrumento en 2008, seguidos por Bolivia (Estado Plurinacional de) en 2010 y la Argentina en 2021 (Yáñez, 2010; Aguirre y Scuro, 2010; Arza, 2017b; Mesa-Lago, 2022). En los cuatro casos, el crédito está orientado a las madres. En la Argentina, se incrementa para hijos con discapacidad, lo que da cuenta de la mayor demanda de cuidado que estos casos exigen, pero no incluye prestaciones para el cuidado de otros familiares. En ningún caso se requiere la interrupción de la trayectoria laboral. En la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Uruguay,

la prestación consiste simplemente en añadir un período a la historia contributiva al momento de la jubilación, independientemente de si la persona estuvo o no en el mercado laboral durante ese período. Esto facilita la implementación y permite considerar no solo interrupciones sino también otros impactos que tiene el cuidado en la trayectoria laboral y las pensiones, como trabajos a tiempo parcial, menos oportunidades de ascenso y promoción y, posiblemente, informalidad, dada la necesidad de mayor flexibilidad horaria que exige el trabajo de cuidados. En Chile, el crédito por hijo conlleva una transferencia del Estado a la cuenta individual por cada hijo nacido vivo o adoptado, que se realiza al final de la vida laboral y aumenta el fondo sobre el que se calcula la jubilación.

Cuadro I.3
América Latina (4 países): créditos por hijo en el sistema de pensiones

	Destinatario	¿Exige interrupción laboral?	Crédito por hijo	Legislación
Argentina	Madres[a]	No	12 meses por hijo biológico 24 meses por hijo adoptado 12 meses adicionales en caso de discapacidad 24 meses adicionales para destinatarios de la Asignación Universal por Hijo (AUH)	Decreto núm. 475/2021, art. 1 (2021)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Madres[a]	No	12 meses (máximo de tres hijos)	Ley núm. 65, art. 77 (2010)
Chile	Madres de 65 años y más. La prestación se paga por cada hijo nacido vivo o adoptado y a las perceptoras que hayan residido en el país durante al menos 20 años, y durante 4 de los 5 años anteriores a la solicitud	No	18 meses, un 10% sobre el salario mínimo más rentabilidad	Ley núm. 20255, arts. 74-79 (2008)
Uruguay	Madres[a]	No	12 meses, sobre salario propio (máximo de cinco hijos)	Ley núm. 18395, art. 14 (2008)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de V. Amarante, M. Colacce y P. Manzi, "La brecha de género en jubilaciones y pensiones: los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay", *serie Asuntos de Género*, N° 138 (LC/L.4223), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016; V. Amarante y V. Tenenbaum, "Caregiver pension credits for women: recent experience in Uruguay", *Social Policy and Administration*, vol. 52, N° 6, Hoboken, Wiley, 2018; C. Arza, "Pension reforms and gender equality in Latin America", *UNRISD Research Paper,* Nº 2012-2, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), 2012; "Non-contributory benefits, pension re-reforms and the social protection of older women in Latin America", *Social Policy and Society*, vol. 16, Nº 3, Cambridge, Cambridge University Press, 2017; F. Marco, "La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina", *serie Asuntos de Género*, N° 139 (LC/L.4225), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016; Banco Mundial, "Women, Business and the Law Data 2023", Washington, D.C., 2023 [en línea] https://wbl.worldbank.org/en/wbl-data; y legislación nacional.

[a] Madres que, considerando el crédito no contributivo por hijo que les corresponda, acceden al derecho a una jubilación contributiva (Argentina y Uruguay) o a una Pensión Solidaria de Vejez (Bolivia (Estado Plurinacional de)).

F. Desafíos y oportunidades para la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos: enfoques clave para avanzar en su sostenibilidad

Los sistemas de pensiones no contributivos han presentado un incremento de cobertura muy sustantivo en los últimos 20 años en América Latina y el Caribe (véase el capítulo III). De mantenerse esta tendencia, estas prestaciones alcanzarían, en promedio, una cobertura del 40% de la población de 65 años y más en 2030 (Arenas de Mesa, 2019), lo que supondría una excelente oportunidad para avanzar en el desafío de erradicar la pobreza y reducir la desigualdad en la vejez (véase el capítulo IX).

Sobre la base de la experiencia mundial reseñada en este capítulo y los aprendizajes que pueden extraerse, existen al menos cuatro factores que apuntan a la necesidad y oportunidad de continuar este proceso de expansión de los sistemas de pensiones no contributivos en la región: i) la transición demográfica, que supone un acelerado envejecimiento, con el consiguiente aumento del porcentaje de la población mayor; ii) las características del mercado laboral, que presenta una gran informalidad ocupacional en toda la región; iii) la baja cobertura de los sistemas de pensiones contributivos, y iv) el bajo costo financiero-fiscal (en términos relativos) de estas prestaciones. A ello deben agregarse las persistentes desigualdades de género y otras expresiones de la desigualdad social en la región. Como se ha visto en este capítulo, los sistemas de pensiones no contributivos pueden cumplir un papel muy relevante en la reducción de las desigualdades en el acceso a los sistemas de pensiones, de manera complementaria con las medidas que puedan incorporarse en los sistemas de pensiones contributivos y que transversalicen un enfoque de igualdad de género y de universalismo sensible a las diferencias. Ello también debe vincularse al fortalecimiento de los sistemas de protección social en su conjunto y a componentes estratégicos que ayuden a reducir las desigualdades de género que se producen a lo largo del ciclo de vida y se plasman en los sistemas de pensiones, incluida la expansión y consolidación de políticas integrales de cuidado[14].

En la región, el acelerado envejecimiento implicará que la población de 65 años y más aumentará en importancia y en tamaño en las próximas décadas, lo que incrementará sustantivamente la demanda de sistemas de pensiones tanto contributivos como no contributivos. Además, las características del mercado laboral señalan que uno de cada dos ocupados se desempeña en empleos informales (CEPAL, 2023b), lo que proyecta una mayor demanda dirigida hacia los sistemas de pensiones no contributivos. Estas dos tendencias sugieren que las restricciones que

[14] Sobre este punto, véase, por ejemplo, el Compromiso de Santiago (CEPAL, 2023c).

actualmente enfrentan los sistemas de pensiones contributivos, tanto en cobertura como en la suficiencia de las prestaciones, seguirán presentes en las décadas que vendrán, incluso con mayor intensidad en algunos casos. Muy probablemente, estas trayectorias generarán un aumento de la demanda sobre los sistemas de pensiones no contributivos, en especial, por parte de las mujeres, que presentan una mayor esperanza de vida y una menor participación laboral que los hombres (Arenas de Mesa, 2019).

La expansión de los sistemas de pensiones no contributivos en la vejez en los últimos 20 años significó un aumento del gasto público equivalente al 0,27% del PIB. De continuar esta tendencia, resultaría totalmente factible, desde una dimensión financiero-fiscal, avanzar en el incremento de la cobertura de la población de 65 años y más a través de los sistemas de pensiones no contributivos y progresar hacia el objetivo de erradicar la pobreza en la vejez y reducir las desigualdades, en especial, las desigualdades de ingreso y de género entre la población mayor en toda la región (Arenas de Mesa, 2020).

En este contexto, el enfoque de protección social de los sistemas de pensiones no contributivos conlleva adoptar una orientación universal, alcanzar la suficiencia de las prestaciones y lograr que dichos sistemas sean integrales en cuanto a sus ofertas e integrados a los sistemas de pensiones contributivos, resilientes en un contexto de crisis y sostenibles, especialmente en la dimensión financiera. Estas son las características que los países de la región deberían considerar en los procesos de implementación o fortalecimiento de los sistemas de pensiones no contributivos (véase el capítulo X).

Por último, uno de los principales desafíos para seguir avanzando en la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos es el fortalecimiento de su institucionalidad social previsional. Invertir en esta dimensión es fundamental para asegurar el logro de los objetivos de erradicación de la pobreza en la vejez. La institucionalidad social y la gobernabilidad de los sistemas de pensiones no contributivos serán fundamentales para mantener los buenos resultados alcanzados en la región y para aprovechar e incorporar los cambios que generará la transformación tecnológica en la protección social y en dichos sistemas.

Bibliografía

Aguirre, R. y L. Scuro (2010), "Panorama del sistema previsional y género en Uruguay: avances y desafíos", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 100 (LC/L.3190-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Amarante, V., M. Colacce y P. Manzi (2016), "La brecha de género en jubilaciones y pensiones: los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay", *serie Asuntos de Género*, N° 138 (LC/L.4223), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Amarante V. y V. Tenenbaum (2018), "Caregiver pension credits for women: recent experience in Uruguay", *Social Policy and Administration*, vol. 52, N° 6, Hoboken, Wiley.

Arenas de Mesa, A. (2020), "Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 212 (LC/TS.2020/99), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

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

Arenas de Mesa, A., C. Robles y J. Vila (2024), "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", *serie Políticas Sociales*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.

Arza, C. (2019), "Basic old-age protection in Latin America: noncontributory pensions, coverage expansion strategies, and aging patterns across countries", *Population and Development Review*, vol. 45, Nº 1, Hoboken, Wiley.

____(2017a), "El diseño de los sistemas de pensiones y la igualdad de género: ¿qué dice la experiencia europea?", *serie Asuntos de Género*, N° 142 (LC/L.4298), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

____(2017b), "Non-contributory benefits, pension re-reforms and the social protection of older women in Latin America", *Social Policy and Society*, vol. 16, Nº 3, Cambridge, Cambridge University Press.

____(2015), "The gender dimensions of pension systems: policies and constraints for the protection of older women", *Discussion Paper*, Nº 1, Nueva York, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres).

____(2012), "Pension reforms and gender equality in Latin America", *UNRISD Research Paper*, Nº 2012-2, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).

Arza, C. y otros (2022), *The Political Economy of Segmented Expansion: Latin American Social Policy in the 2000s*, Cambridge, Cambridge University Press.

Banco Mundial (2023), "Women, Business and the Law Data 2023", Washington, D.C. [en línea] https://wbl.worldbank.org/en/wbl-data.

____(1994), *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, Washington, D.C.

Barr, N. y P. Diamond (2012), *La reforma necesaria: el futuro de las pensiones*, Madrid, El Hombre del Tres.

Barrientos, A. (2009), "Social pensions in low-income countries", *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, R. Holzmann, D. Robalino y N. Takayama, Washington, D.C., Banco Mundial.

____(2005), "Non-contributory pensions and poverty reduction in Brazil and South Africa", Manchester, Universidad de Manchester.

Bertranou, F., C. Solorio y W. Van Ginneken (2002), *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2022), Sistema de Información sobre Mercados de Trabajo y Seguridad Social [base de datos en línea] https://www.iadb.org/es/compartiendo-conocimiento/datos/datos-sociales/sims.

Böger, T. y L. Leisering (2017), "Social citizenship for older persons? Measuring the social quality of social pensions in the Global South and explaining their spread", *Social Protection and Labor Discussion Paper*, Nº 1703, Washington, D.C., Banco Mundial.

Bozio, A., R. Cradford y G. Tetlow (2010), "The history of state pensions in the UK: 1948 to 2010", *IBS Briefing Note*, Nº 105, Londres, Instituto de Estudios Fiscales.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023a), "Medidas de protección social para enfrentar el COVID-19" [en línea] https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/listamedidas.php.

___(2023b), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/18-P), Santiago.

___(2023c), *Compromiso de Santiago* (LC/CRM.14/6/Rev.1), Santiago.

___(2022), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.

___(2018), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago.

CEPAL/ONU-Mujeres (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2022), *Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América Latina y el Caribe: elementos para su implementación* (LC/TS.2022/26), Santiago.

Comisión Europea (2021a), *Pension Adequacy Report 2021: Current and Future Income Adequacy in Old Age in the EU*, vol. 1, Luxemburgo.

___(2021b), *Pension Adequacy Report 2021: Current and Future Income Adequacy in Old Age in the EU*, vol. 2, Luxemburgo.

Duarte, E. (2011), "The rural social insurance programme – Brazil", *Sharing Innovative Experiences: Successful Social Protection Floor Experiences*, vol. 18, Nueva York, Organización Internacional del Trabajo/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (OIT/PNUD).

Filgueira, F. y P. Manzi (2017), "Pension and income transfers for old age: inter- and intra-generational distribution in comparative perspective", *serie Políticas Sociales*, Nº 225 (LC/TS.2017/62), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Gill, I. y otros (2004), *Mantener la promesa de la seguridad del ingreso en la vejez en América Latina*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Handayani, S. (2016), "Expanding social protection for the 'missing middle' in Asia-Pacific", Mandaluyong, Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), 1 de agosto [en línea] https://blogs.adb.org/blog/expanding-social-protection-missing-middle-asia-pacific.

Handayani, S. y B. Babajanian (eds.) (2012), *Social Protection for Older Persons: Social Pensions in Asia*, Mandaluyong, Banco Asiático de Desarrollo (BAsD).

HelpAge International (2018), "Social pensions database" [en línea] http://www.pension-watch.net/social-pensions-database/social-pensions-database--/.

___(2007), "Social cash transfers for Asia: ensuring social protection/social pensions in old age in the context of rapid ageing", Londres.

___(2006), "Why social pensions are needed now", Londres.

___(2004), *Age and Security: How Social Pensions Can Deliver Effective Aid to Poor Older People and Their Families*, Londres.

Holzmann, R. y E. Palmer (eds.) (2006), *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Holzmann, R., E. Palmer y A. Uthoff (2008), *Fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos: cuentas individuales por reparto*, Bogotá, Mayol Ediciones/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Holzmann, R., D. Robalino y N. Takayama (2009), *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Horstmann, S. y J. Hüllsman (2009), *The Socio-Economic Impact of Pension Systems on Women*, Bruselas, Comisión Europea.

Hujo, K. y S. Cook (2012), "The political economy of social pension reform in Asia", *Social Protection for Older Persons: Social Pensions in Asia*, S. Handayani y B. Babajanian (eds.), Mandaluyong, Banco Asiático de Desarrollo (BAsD).

Jankowski, J. (2011), "Caregiver credits in France, Germany, and Sweden: lessons for the United States", *Social Security Bulletin,* vol. 71, Nº 4, Woodlawn, Administración del Seguro Social.

Marco, F. (2016), "La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina", *serie Asuntos de Género*, N° 139 (LC/L.4225), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Mesa-Lago, C. (2022), "Pensiones de capitalización individual en América Latina: efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política", *serie Políticas Sociales*, Nº 242 (LC/TS.2022/99), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

___(2008), *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.

___(2004), "Las reformas de pensiones en América Latina y el Caribe y su impacto en los principios de la seguridad social", *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 144 (LC/L.2090-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

___(1985), "Desarrollo de la seguridad social en América Latina", *Estudios e informes de la CEPAL*, N° 43 (LC/G.1334), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

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

Montes de Oca, V. (2023), "Políticas y sistemas integrales de cuidados de largo plazo para las personas mayores: análisis de experiencias en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/158), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2021), *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*, París.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2022), "Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe: tendencias de la seguridad social con foco en los sistemas de pensiones y la seguridad económica de las personas mayores", *Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe 2022*, Lima.

___(2021), *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada - en busca de un futuro mejor*, Ginebra.

Palacios, R. y C. Knox-Vydmanov (2014), "The growing role of social pensions: history, taxonomy and key performance indicators", *Public Administration and Development*, vol. 34, Nº 4, Hoboken, Wiley.

Palacios, R. y O. Sluchynsky (2006), *Social Pensions Part I: Their Role in the Overall Pension System*, Washington, D.C., Banco Mundial.

Rofman, R., I. Apella y E. Vezza (eds.) (2013), *Más allá de las pensiones contributivas: catorce experiencias en América Latina*, Buenos Aires, Banco Mundial.

Rossel, C. (2023), "Prestaciones familiares y cuidados de larga duración: lecciones de Europa y apuestas estratégicas para un Estado de bienestar en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/29), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Yáñez, S. (2010), "La dimensión de género en la reforma previsional chilena (Ley Nº 20.255 de reforma de pensiones)", *serie Mujer y Desarrollo,* N° 101 (LC/L.3199-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Capítulo II

Diseño comparado de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe

Camila Arza

Introducción

Tras más de dos décadas de expansión, y más de un siglo desde la creación de la primera pensión no contributiva de América Latina y el Caribe, en la actualidad 28 de los 33 países de la región cuentan con al menos una pensión de este tipo. En este capítulo se analiza el diseño comparado de las pensiones no contributivas de 25 países cuya información se encuentra sistematizada en la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2023)[1]. En este capítulo se examina la trayectoria de desarrollo de estos programas en toda la región, destacando el fuerte impulso que recibieron durante las primeras dos décadas del siglo XXI. Se comparan sus principales características, incluidos su cobertura, el monto de las prestaciones y la institucionalidad, y se pone de relieve la heterogeneidad en términos de diseño y alcance que se observa entre los países de la región.

[1] Dicha base de datos no cuenta todavía con información sobre otros tres países que tienen pensiones no contributivas: Dominica, Jamaica y Suriname. Por otra parte, de acuerdo con la información disponible, Granada, Haití, Honduras, Nicaragua y Santa Lucía aún no han implementado prestaciones de este tipo.

A. El desarrollo de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe

Si bien el componente principal de los sistemas de pensiones latinoamericanos ha sido desde sus orígenes el sistema contributivo, en algunos países las pensiones no contributivas tienen una larga historia. El primer programa de pensiones no contributivas se creó en el Uruguay en 1919 y el segundo se instrumentó en la Argentina en 1948. En los años setenta, otros cuatro países crearon programas de este tipo: las Bahamas en 1972, Costa Rica en 1974, Chile en 1975 y Cuba en 1979 (véase el diagrama II.1). Algunos otros países se sumaron a esta trayectoria en los años ochenta y noventa mediante la instrumentación de nuevas pensiones no contributivas de vejez o discapacidad, generalmente focalizadas en la población de bajos ingresos. La cobertura de estos programas, que varía de un país a otro, se mantuvo en niveles relativamente bajos hasta la primera década del siglo XXI, cuando comenzó un pronunciado y acelerado proceso expansivo en toda la región.

Dos países —Brasil y el Estado Plurinacional de Bolivia— se anticiparon a esta trayectoria regional y comenzaron el proceso expansivo en los años noventa. En el Brasil, la expansión se dio en el marco de la nueva Constitución de 1988 (Alves y otros, 2009). En 1993, la Ley Orgánica de Asistencia Social[2] creó el Benefício de Prestação Continuada (BPC), implementado en 1996, para reemplazar el programa de Renta Mensual Vitalicia (RMV), que estaba en vigor desde 1974[3]. La reforma mantuvo el carácter focalizado de la prestación no contributiva, pero amplió su cobertura y generosidad. La edad de acceso a las prestaciones se estableció en 65 años (en lugar de los 70 años del programa anterior) y se eliminó el requisito de contar con 12 meses de contribuciones a la seguridad social. Además, se amplió el acceso a la prestación a cualquier miembro de la familia que cumpliera con los requisitos (y no exclusivamente al jefe de familia, como en el sistema previo). El monto mensual se duplicó al pasar de medio salario mínimo a un salario mínimo (Delgado y Cardoso Jr., 2005; Schwarzer y Ferreira de Santana, 2013; Schwarzer y Querino, 2002).

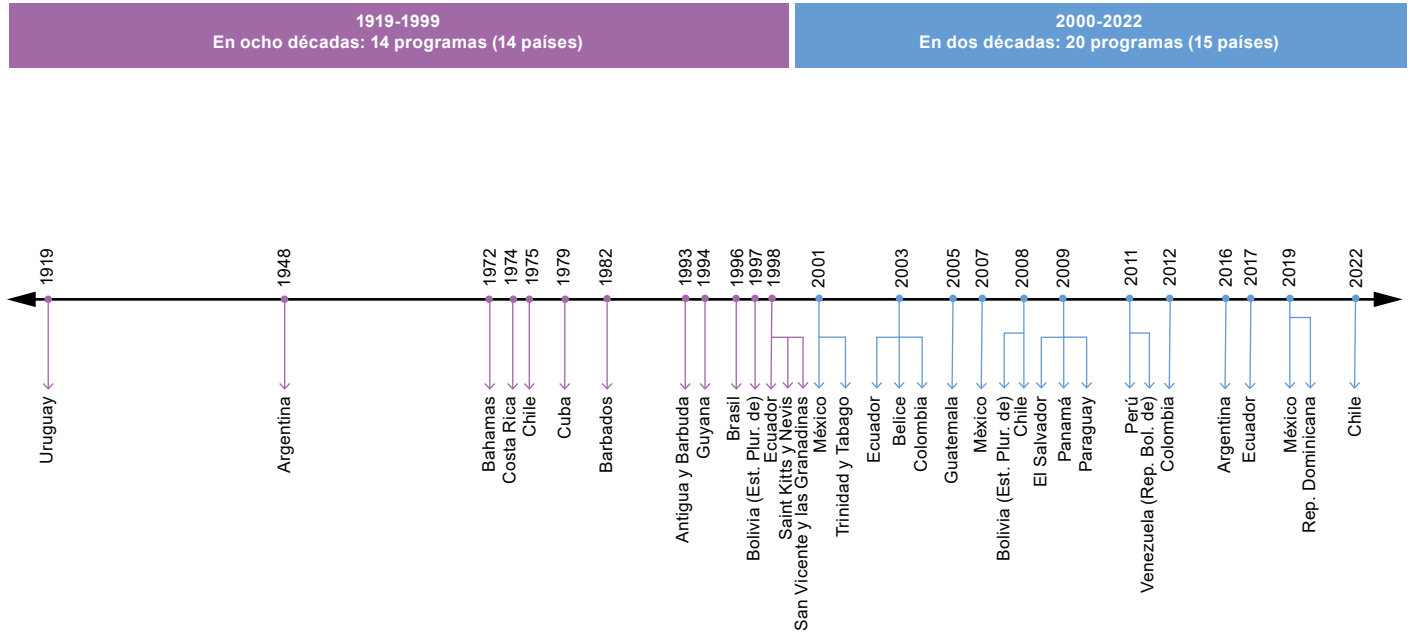
---

[2] Ley núm. 8742 del 7 de diciembre de 1993.

[3] Esta prestación tenía un requisito de 12 meses de contribuciones, por lo que se excluye del análisis de este libro.

Diagrama II.1

América Latina y el Caribe (25 países): creación de pensiones no contributivas de vejez (o vejez y discapacidad), 1919-2022[a]



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio e información administrativa de los países.

[a] No se incluyen los sistemas de pensiones no contributivos de los países para los que no se cuenta con información en la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe (Dominica, Jamaica y Suriname).

El Estado Plurinacional de Bolivia también fue pionero en el establecimiento de pensiones no contributivas de amplio alcance (véase el capítulo IV). En 1996, en el marco de la privatización del sistema de pensiones contributivas, se creó el Bono Solidario (Bonosol) como prestación no contributiva para las personas mayores de 65 años (Müller, 2009; Aponte y otros, 2006). El Bonosol consistía en una prestación anual vitalicia a la que tenían derecho, a partir de los 65 años, todas las personas nacidas antes de 1974. El programa debía financiarse con recursos provenientes de las utilidades de empresas privatizadas. La prestación estaba destinada únicamente a la población que había alcanzado los 21 años cuando se privatizaron las empresas y, por lo tanto, estaba diseñada para extinguirse con el tiempo. El primer pago se realizó en 1997. Entre 1998 y 2002 el programa fue suspendido y reemplazado por otro, con prestaciones de menor monto, llamado Bolivida. En 2003 se restableció el Bonosol, que funcionó hasta que en 2008 fue sustituido por una nueva prestación universal, con mayor alcance y diseñada como un componente estable del sistema de protección social: la Renta Universal de Vejez o Renta Dignidad.

Varios países del Caribe (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Guyana, Saint Kitts y Nevis y San Vicente y las Granadinas) también crearon nuevos programas de pensiones no contributivas o ampliaron los que existían durante los años noventa (véase el diagrama II.1). En ese período, muchos países, en cambio, estaban más enfocados en la reforma estructural del sistema contributivo y la creación de esquemas de capitalización individual que en la expansión de las pensiones no contributivas. Dada la preocupación por evitar los posibles desincentivos a la contribución y el ahorro individual, en estos casos, los sistemas de pensiones no contributivos que ya existían tendieron a mantener las condiciones de acceso estrictas, la baja cobertura y los presupuestos limitados, insuficientes para cubrir las brechas de cobertura.

En la década de 2000 se inició en la región una trayectoria sostenida hacia la expansión de las pensiones no contributivas que consistió tanto en la creación de nuevos programas, como en la ampliación de la cobertura de los que ya existían (Rofman, Apella y Vezza, 2013; Arza, 2019; Arenas de Mesa, 2019). El Estado adquirió un papel más activo en la protección social de las personas mayores y las personas con discapacidad, enfocándose sobre todo en la incorporación de quienes no contaban con una prestación contributiva. En muchos países, las pensiones no contributivas se convirtieron en un componente central del sistema de protección económica durante la vejez. En algunos, la expansión tuvo una motivación universalista y se implementaron sistemas diseñados no solo para ofrecer asistencia económica a la población mayor en situación de pobreza o pobreza extrema, sino también para garantizar una cobertura básica para toda la población mayor o la mayor parte de esta.

Durante la década de 2000, ocho países (Belice, Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay y Trinidad y Tabago) crearon nuevas pensiones no contributivas de vejez (o de vejez e invalidez) y tres países (Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y Ecuador) reemplazaron los programas existentes por otros con un diseño más inclusivo. En la década siguiente, y hasta la actualidad, fueron ocho los países que avanzaron en esta trayectoria. Tres de ellos (Perú, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de)) crearon nuevas pensiones no contributivas y otros cinco (Argentina, Chile, Colombia, Ecuador y México), que ya contaban con algún programa, lo reemplazaron o complementaron con otros nuevos, con lo que se promovió una mayor cobertura o suficiencia.

El caso de Chile se destaca en la región. Tras haber sido uno de los primeros en establecer una pensión no contributiva (con la creación de la Pensión Asistencial (PASIS) en 1975), también fue uno de los primeros en avanzar hacia la universalidad. En 2006, Chile inició un proceso de reforma con el propósito de mejorar los resultados del sistema de pensiones en términos de cobertura, suficiencia y equidad, que culminó con la sanción de una nueva ley en 2008. Una de las innovaciones más importantes de esta reforma fue la creación de un pilar solidario, orientado a ofrecer garantías mínimas de pensión a toda la población perteneciente al 60% de menores ingresos. Más recientemente, en 2022, este pilar solidario fue sustituido por una nueva prestación, la Pensión Garantizada Universal (PGU), que en la actualidad se encuentra orientada a toda la población, con la única excepción del 10% más rico (véase el capítulo IV). Junto con la experiencia de Chile, los casos paradigmáticos de Bolivia (Estado Plurinacional de), a través de la Renta Dignidad, y México, con la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, son clave pues muestran los caminos posibles para la universalización de las pensiones no contributivas.

Con la creación de nuevos programas, varios países mejoraron también la suficiencia de las prestaciones. Por ejemplo, en el Ecuador, la Pensión para Adultos Mayores existe desde 2003 y entrega un monto de 50 dólares mensuales a personas en situación de pobreza. En 2017 se creó la Pensión Mis Mejores Años, con un monto de 100 dólares mensuales. En la actualidad, la mayoría de las prestaciones en vigor corresponden a esta pensión. Esto ha significado un aumento de la prestación promedio a 98,9 dólares, lo que equivale casi al valor de una línea de pobreza.

En algunos países, las reformas de las pensiones no contributivas se orientaron a mejorar la atención de situaciones de vulnerabilidad económica extrema y, en particular, de los riesgos de discapacidad. Así, durante la década de 2000, varios países crearon nuevas pensiones no contributivas para personas con discapacidad grave o permanente.

Costa Rica puso en marcha el Programa Pobreza y Discapacidad en 1999, a lo que siguieron Panamá con el Programa Ángel Guardián, creado en 2009, el Ecuador con el Bono Joaquín Gallegos Lara, en 2010, Bolivia (Estado Plurinacional de) con la Renta Solidaria, en 2013 (reemplazada en 2018 por el Bono Mensual para Personas con Discapacidad Grave y Muy Grave[4]), y el Perú con el Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza (CONTIGO), en 2017.

Como resultado de este proceso expansivo, algunos países de la región han alcanzado niveles de cobertura total (contributiva y no contributiva) cercanos a la universalidad. Para lograrlo, se observan dos estrategias principales. Por una parte, en los casos de la Argentina, el Brasil y el Uruguay, por ejemplo, la mayoría de las personas reciben prestaciones del sistema contributivo. Esto tiene que ver, en parte, con una mayor tasa de formalidad, el temprano desarrollo de la institucionalidad previsional y la existencia de facilidades para obtener una jubilación con pocos o ningún requisito de contribuciones efectivas (como la Pensión Rural del Brasil y el programa de Moratorias Previsionales de la Argentina)[5]. En estos tres países, las pensiones no contributivas tienen baja cobertura porque la brecha de cobertura que deja el sistema contributivo es relativamente pequeña. Los otros cuatro países de la región que alcanzan coberturas cercanas al 100% de la población mayor son Bolivia (Estado Plurinacional de), Guyana, México y Chile. En los primeros tres, la brecha que deja el sistema contributivo es muy amplia, y la cobertura plena se logra gracias a pensiones no contributivas universales.

B. Aspectos de diseño comparado de las pensiones no contributivas en América Latina y el Caribe

Existe gran heterogeneidad en el diseño, alcance e impacto de las pensiones no contributivas en América Latina y el Caribe. En el cuadro II.1 se presentan las principales características de los programas de pensiones no contributivas de vejez y discapacidad de los 25 países analizados en este capítulo, en función de su vigencia, riesgo cubierto, focalización, tipo de prestación ofrecida y resultados en materia de cobertura. Se incluye un total de 46 programas, de los cuales 38 se encuentran en vigor y 8 funcionaron en el pasado y han sido reemplazados por otros nuevos.

---

4 Ley núm. 977 de 2017.

5 El programa de Moratorias Previsionales flexibilizó el acceso a las pensiones contributivas al permitir que la población en edad jubilatoria que no contara con las contribuciones necesarias pudiera, de todos modos, acceder a una prestación sobre la que posteriormente se realizarían deducciones mensuales para compensar las contribuciones adeudadas. Entre inicios de 2006 y mediados de 2010 se dieron de alta alrededor de 2,45 millones de jubilaciones nuevas en virtud de este programa y la cobertura aumentó del 62% al 85% de la población en edad jubilatoria (véase Arza, 2012).

Cuadro II.1
América Latina y el Caribe (25 países): pensiones no contributivas (vejez y discapacidad) por año de creación y tipo[a]

País	Programa	Año de inicio (o de inicio y término, según corresponda)	Riesgo cubierto (vejez o discapacidad)[b]	Focalización (focalizada o universal)[c]	Exige no contar con pensiones contributivas	Tipo de prestación[d]	Cobertura de pasivos (65 años y más[e]) *(En porcentajes)*
Antigua y Barbuda	Old-age Assistance Programme (OAP)	1993	V	Focalizada	Sí	P	<10
	People's Benefits Program (PBP)	2009	D	Focalizada	No	P	No corresponde
Argentina	Programa de pensiones no contributivas	1948	V+D	Focalizada	Sí	P	<10
	Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM)	2016	V	Focalizada	Sí	P	<10
Bahamas	Old Age Non-Contributory Pension (OANCP)	1972	V	Focalizada	Sí	P	<10
	Invalidity Assistance (IA)	1972	D	Focalizada	No	P	No corresponde
Barbados	Non-Contributory Old-Age Pension (NCOAP)	1982	V	Focalizada	Sí	P	<10
Belice	Non-Contributory Pension Program (NCPP)	2003	V	Focalizada	Sí	P	<10
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Bono Solidario (Bonosol)	1997-2007	V	Universal	No	P	>75
	Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad (RD))	2008	V	Universal	No	Var	>75
	Renta Solidaria	2013-2017	D	Universal	No	P	No corresponde
	Bono Mensual para Personas con Discapacidad Grave y Muy Grave (BMPDG y MG)	2017	D	Focalizada	No	P	No corresponde
Brasil	Benefício de Prestação Continuada (BPC)	1996	V+D	Focalizada	Sí	P	10-30

País	Programa	Año de inicio (o de inicio y término, según corresponda)	Riesgo cubierto (vejez o discapacidad)[b]	Focalización (focalizada o universal)[c]	Exige no contar con pensiones contributivas	Tipo de prestación[d]	Cobertura de pasivos (65 años y más[e]) *(En porcentajes)*
Chile	Pensión Asistencial (PASIS)	1975-2008	V+D	Focalizada	No	Var	10-30
	Pensión Básica Solidaria de Vejez	2008-2021	V	Focalizada	Sí	P y Var[f]	10-30
	Pensión Básica Solidaria de Invalidez	2008	D	Focalizada	Sí	P	No corresponde
	Pensión Garantizada Universal (PGU)	2022	V+D	(cuasi) Universal	No	Var	>75
Colombia	Programa de Protección Social al Adulto Mayor	2003-2012	V	Focalizada	No[g]	Var	10-30
	Programa Colombia Mayor (PCM)	2012	V	Focalizada	No	P	10-30
Costa Rica	Régimen no Contributivo de Pensiones por Monto Básico (RNC)	1974	V	Focalizada	Sí	P	10-30
	Programa Pobreza y Discapacidad	1999	D	Focalizada	Sí	P	No corresponde
Cuba	Régimen de Asistencia Social (RAS)	1979	V+D	Focalizada	Sí	Var	<10
Ecuador	Bono Solidario	1998-2003	V	Focalizada	No	P	Sin información
	Pensión para Adultos Mayores	2003	V+D	Focalizada	Sí	P	<10
	Bono Joaquín Gallegos Lara (JGL)	2010	D	Focalizada	No	P	No corresponde
	Pensión para Personas con Discapacidad	2003	D	Focalizada	Sin información	P	No corresponde
	Pensión Mis Mejores Años	2017	V	Focalizada	Sin información	P	10-30
	Pensión Toda Una Vida	2019	D	Focalizada	Sin información	P	No corresponde
El Salvador	Nuestros Mayores Derechos (NMD)	2009	V	Focalizada	Sí	P	<10
Guatemala	Aporte Económico del Adulto Mayor (AEAM)	2005	V	Focalizada	Sí	P	10-30

País	Programa	Año de inicio (o de inicio y término, según corresponda)	Riesgo cubierto (vejez o discapacidad)[b]	Focalización (focalizada o universal)[c]	Exige no contar con pensiones contributivas	Tipo de prestación[d]	Cobertura de pasivos (65 años y más[e]) *(En porcentajes)*
Guyana	Old Age Pension (Universal) (OAPU)	1994	V	Universal	No	P	>75
México	Pensión alimentaria para personas mayores de 68 años que residen en la Ciudad de México	2001-2018	V	Universal (Ciudad de México)	No	P	<10[h]
	Pensión para Adultos Mayores (ex Programa 70 y más)	2007-2018	V	Focalizada[i]	No	P	51-75
	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PBPAM) y con Discapacidad Permanente (PBPDP)	2019	V+D	Universal	No	P	>75
Panamá	Programa Ángel Guardián (PAG)	2013	D	Focalizada	No	P	No corresponde
	120 a los 65: Programa Especial de Transferencia Económica a los Adultos Mayores	2009	V	Focalizada	Sí	P	31-50
Paraguay	Pensión Alimentaria para las Personas Adultas Mayores en Situación de Pobreza (PAAM)	2009	V	Focalizada	Sí	P	51-75
Perú	Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65”	2011	V	Focalizada	Sí	P	10-30
	Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza (CONTIGO)	2017	D	Focalizada	Sí	P	No corresponde
República Dominicana	Pensiones solidarias del Régimen Subsidiado (PSRS)	2019	V+D	Focalizada	Sí	P	<10
Saint Kitts y Nevis	Non-Contributory Assistance Pension (NCAP)	1998	V+D	Focalizada	Sí	P	<10

País	Programa	Año de inicio (o de inicio y término, según corresponda)	Riesgo cubierto (vejez o discapacidad)[b]	Focalización (focalizada o universal)[c]	Exige no contar con pensiones contributivas	Tipo de prestación[d]	Cobertura de pasivos (65 años y más[e]) *(En porcentajes)*
San Vicente y las Granadinas	Non-contributory Assistance Age Pension (NAAP)	1998	V	Focalizada	No	P	<10
Trinidad y Tabago	Disability Assistance Grant (DAG)	1997	D	Focalizada	No	P	No corresponde
	Senior Citizens' Pensión (SCP) (ex Pensión para Adultos Mayores)	2001	V	Focalizada	Sí	Var	51-75
Uruguay	Pensión por Vejez y Pensión por Invalidez (PVI)	1919	V+D	Focalizada	Sí	P	<10
Venezuela (República Bolivariana de)	Gran Misión en Amor Mayor	2011	V	Focalizada	No	P	10-30

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio; e información administrativa de los países.

[a] Sin información para Dominica, Jamaica y Suriname. No se identificaron programas de pensiones no contributivas en Granada, Haití, Honduras, Nicaragua y Santa Lucía.

[b] V: solo ofrece prestaciones de vejez; D: solo ofrece prestaciones de discapacidad; V+D: ofrece prestaciones de vejez y discapacidad.

[c] Focalizada: se aplica un criterio de selección socioeconómico (pobreza, vulnerabilidad, nivel máximo de ingreso o percepción de una pensión contributiva). Universal: está disponible para toda la población que cumple con las condiciones categóricas de acceso, sin focalización socioeconómica. El caso de la PGU de Chile se clasifica como cuasiuniversal, ya que cubre a toda la población, con la única excepción del 10% más rico.

[d] P: la transferencia es plana (uniforme para todas las personas). Var: el monto varía en función de si la persona recibe pensión contributiva, su lugar de residencia o su nivel de pobreza, entre otras dimensiones.

[e] La tasa de cobertura corresponde a 2021 o el último año con información disponible. En el caso de programas discontinuados, el porcentaje corresponde al último año de vigencia. Se incluye información solamente de las pensiones no contributivas de vejez; en el caso de las pensiones no contributivas de discapacidad, no corresponde el cálculo de la cobertura con respecto a la población de 65 años y más.

[f] A partir de 2019, el monto de la Pensión Básica Solidaria de Vejez varía según la edad.

[g] En el Programa de Protección Social al Adulto Mayor, carecer de pensión no contributiva no es un requisito, pero sí es un criterio de priorización.

[h] La cobertura de la pensión alimentaria para personas mayores de 68 años que residen en la Ciudad de México se refiere al porcentaje de la población total del país.

[i] La Pensión para Adultos Mayores incluye como requisito no contar con una pensión contributiva superior a un monto predeterminado.

Esta sección se enfoca en tres dimensiones del diseño de las pensiones no contributivas[6]: i) la cobertura (condiciones de acceso), ii) el monto y iii) la institucionalidad (incluida la integración de las pensiones no contributivas en los sistemas nacionales de pensiones). Estos factores son determinantes del grado de protección que pueden ofrecer estas prestaciones y de sus efectos sobre la pobreza y la desigualdad.

1. Cobertura: hacia sistemas más inclusivos

La mayoría de los programas de pensiones no contributivas en América Latina ofrecen prestaciones focalizadas. Sin embargo, desde inicios de la década de 2000 se observa una trayectoria desde programas con focalización estrecha y cobertura limitada, característicos de los años ochenta y noventa, hacia programas con condiciones de acceso más inclusivas, que ofrecen prestaciones mediante la aplicación de criterios de focalización más amplios, o incluso con acceso universal.

Si bien la caracterización dicotómica de los programas en términos de condiciones de acceso es útil para diferenciar aquellos que incluyen algún tipo de selección socioeconómica de los que solo aplican condiciones categóricas de acceso (como la edad, la discapacidad y la residencia), es importante tener en cuenta que entre los programas focalizados por condición socioeconómica hay una gran variedad de grados de focalización en función de los criterios que se utilicen. Estos criterios pueden incluir únicamente a la población en situación de pobreza extrema o, en cambio, incluir también a la población vulnerable o incluso a parte de los sectores medios. Tal era el caso de la Pensión Básica Solidaria de Chile, establecida en 2008 y recientemente sustituida por la PGU, que, junto con otras prestaciones incorporadas en el pilar solidario, ofrecía prestaciones de vejez e invalidez a todas las personas que pertenecían al 60% de menores ingresos de la población.

En la actualidad, cuatro países de América Latina y el Caribe cuentan con pensiones no contributivas universales o cuasiuniversales: Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Guyana y México. En el caso de Chile, la PGU, creada en 2022, no es una pensión universal pura sino cuasiuniversal, ya que se dirige a toda la población con la única exclusión del 10% de mayores ingresos (véase el capítulo IV). Más allá de estos casos, la mayoría de las pensiones no contributivas en la región aplican la focalización socioeconómica, aunque con una variedad de criterios que se reflejan en tasas de cobertura también muy diversas entre países.

El cuadro II.2 presenta la distribución de los países según el tipo de focalización (con focalización socioeconómica o universal) y el nivel de cobertura efectiva (como porcentaje de la población mayor de 65 años) de sus pensiones no contributivas de vejez. Las pensiones no contributivas universales

[6] La dimensión de sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones se analiza en profundidad en el capítulo IX.

tienen, por definición, una cobertura muy amplia, porque se dirigen a toda o casi toda la población. En las pensiones no contributivas con algún grado de focalización socioeconómica, la cobertura efectiva depende también del tamaño de la población objetivo (por ejemplo, cuántas personas mayores de 65 años viven en situación de pobreza en un determinado país). Dado que las pensiones no contributivas apuntan a cubrir las brechas de cobertura del sistema contributivo, su alcance a menudo depende también de la tasa de cobertura del sistema contributivo. Cuanto más alta es la cobertura contributiva, más baja tiende a ser la cobertura no contributiva (esto es lo que ocurre en la Argentina y el Uruguay, dos países con alta cobertura contributiva y baja cobertura no contributiva).

La mayoría de los sistemas de pensiones no contributivos cuentan con una cobertura limitada, incluso inferior al 10% de la población de 65 años y más. Ese es el caso de 11 de los 25 programas de vejez incluidos en el cuadro II.2. En otros siete la cobertura se ubica entre el 10% y el 30%. Todos estos programas aplican focalización socioeconómica. Solo dos programas focalizados alcanzan una cobertura superior al 50% (las pensiones no contributivas de Paraguay y Trinidad y Tabago). Las pensiones universales tienen la cobertura más alta de todas, ya que se dirigen, por diseño, a toda (o casi toda) la población. En los cuatro países de la región con programas de este tipo (Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Guyana y México), la cobertura es superior al 75% de la población, e incluso cercana al 100% en todos ellos menos en Chile.

Entre las condiciones categóricas de acceso, hay dos particularmente relevantes: los requisitos de residencia o ciudadanía y, en el caso de las pensiones de vejez, la edad de acceso. En general, las pensiones no contributivas suelen exigir una residencia fija en el país al momento de solicitar la prestación, además de un período mínimo de residencia previa. En algunos casos, los requisitos de residencia varían dependiendo de si se trata de personas ciudadanas o extranjeras. Por ejemplo, en Guyana el requisito es haber sido ciudadano por al menos 10 años o tener 20 años de residencia en el país (CEPAL, 2023). Para acceder a la PUAM en la Argentina, el requisito es ser ciudadano, naturalizado con 10 años de residencia o extranjero con 20 años de residencia en el país[7]. Chile y el Uruguay, en cambio, establecen un requisito común a todos los destinatarios. En el Uruguay, para acceder a las pensiones no contributivas de vejez e invalidez el requisito es contar con al menos 10 años de residencia en los últimos 20 años[8]. En Chile, para acceder a la PGU se debe contar con un mínimo de 20 años de residencia continua o discontinua (a contar desde los 20 años) y al menos 4 años de residencia en los últimos 5 años inmediatamente anteriores a la solicitud[9].

---

[7] Véase Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), "Tramitar la Pensión Universal para Adulto Mayor (PUAM)" [en línea] https://www.argentina.gob.ar/servicio/tramitar-la-pension-universal-para-adulto-mayor-puam.

[8] Véase Banco de Previsión Social (BPS), "Pensión por vejez" [en línea] https://www.bps.gub.uy/20540/pension-por-vejez.html.

[9] Véase ChileAtiende, "Pensión Garantizada Universal (PGU)" [en línea] https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/102077#:~:text=A%20contar%20del%201%20de%20abril%20de%202023%2C,la%20Pensi%C3%B3n%20Autofinanciada%20de%20Referencia%20%28PAFE%29%20de%20PGU.

Cuadro II.2
América Latina y el Caribe (25 países): distribución de las pensiones no contributivas de vejez, por tasa de cobertura y tipo de focalización, 2021 o último año con información disponible

Cobertura *(En porcentajes de la población de 65 años y más)*	Focalización socioeconómica[a]	Universal[b]
<10	Antigua y Barbuda: Old-age Assistance Programme (OAP) Argentina: Programa de pensiones no contributivas y Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) Bahamas: Old Age Non-Contributory Pension (OANCP) Barbados: Non-Contributory Old-Age Pension (NCOAP) Belice: Non-Contributory Pension Program (NCPP) Cuba: Régimen de Asistencia Social El Salvador: Nuestros Mayores Derechos República Dominicana: Pensiones Solidarias del Régimen Subsidiado Saint Kitts y Nevis: Non-Contributory Assistance Pension (NCAP) San Vicente y las Granadinas: Non-contributory Assistance Age Pension (NCAP) Uruguay: Pensión por Vejez y Pensión por Invalidez	
10-30	Brasil: Benefício de Prestação Continuada (BPC) Colombia: Programa Colombia Mayor Costa Rica: Régimen no Contributivo de Pensiones por Monto Básico Ecuador: Pensión Mis Mejores Años Guatemala: Aporte Económico del Adulto Mayor Perú: Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" Venezuela (República Bolivariana de): Gran Misión en Amor Mayor	
31-50	Panamá: 120 a los 65: Programa Especial de Transferencia Económica a los Adultos Mayores	
51-75	Paraguay: Pensión Alimentaria para las Personas Adultas Mayores en Situación de Pobreza Trinidad y Tabago: Senior Citizens' Pension (SCP) (ex Pensión para Adultos Mayores)	
>75		Bolivia (Estado Plurinacional de): Renta Dignidad Chile: Pensión Garantizada Universal (PGU) Guyana: Old Age Pension (Universal) (OAPU) México: Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio.

[a] Pensiones en que se aplica un criterio de selección socioeconómico (pobreza, vulnerabilidad, nivel máximo de ingresos o percepción de una pensión contributiva).

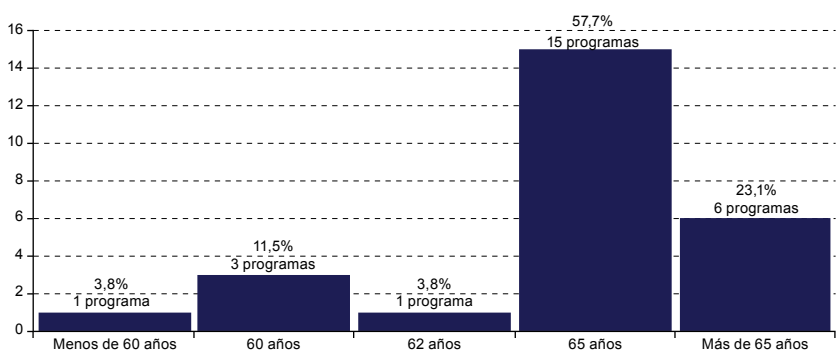
[b] Pensiones disponibles para toda la población que cumple las condiciones categóricas, sin focalización socioeconómica. En este grupo se incluye también la PGU de Chile, que solo excluye al 10% de la población de mayores ingresos.

En relación con la edad de acceso, la mayoría de las pensiones no contributivas establecen una edad cercana a los 65 años, que es un parámetro relativamente habitual también para los sistemas de pensiones contributivos. En el gráfico II.1 se observa la distribución de los países en grupos por edad de acceso. El promedio regional es 64,3 años. En 15 de los 26 programas analizados, la edad de acceso es 65 años. Los países con pensiones no contributivas que exigen edades por encima de los 65 años son seis: la Argentina (Pensión No Contributiva por Vejez), El Salvador (Nuestros Mayores Derechos) y el Uruguay (Pensión por Vejez y Pensión por Invalidez) (con una edad de acceso de 70 años); Barbados (Non-Contributory Old-Age Pension) y Belice (Non-Contributory Pension Program) (con una edad de acceso de 67 años)[10], y San Vicente y las Granadinas (Non-contributory Assistance Age Pension) (con una edad de acceso de 81 años)[11]. En el otro extremo, los programas con edades de acceso por debajo de los 65 años son cinco. En este caso, el Programa Colombia Mayor es el que presenta la edad de acceso más baja: 54 años para las mujeres y 59 años para los hombres. Además de Colombia, otros tres países tienen programas con edades de acceso diferentes para mujeres y hombres: Belice (65 y 67 años, respectivamente), Cuba (60 y 65 años, respectivamente) y Venezuela (República Bolivariana de) (55 y 60 años, respectivamente).

Gráfico II.1

América Latina y el Caribe (25 países): distribución de la edad de acceso a sistemas de pensiones no contributivos de vejez, 2021 o último año con información disponible

(En número de programas y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe, disponible [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio.

Nota: Se incluyen las pensiones no contributivas de vejez vigentes mencionadas en el cuadro II.1 (26 programas de 25 países). Tres países tienen edad de acceso inferior para las mujeres, pero aquí se consigna la edad para los hombres.

[10] En el caso de Belice, la edad de acceso para las mujeres es 65 años.

[11] La edad mínima de acceso es móvil, dado que pueden acceder las personas que tenían más de 47 años al 5 de enero de 1987 (81 años o más en 2021).

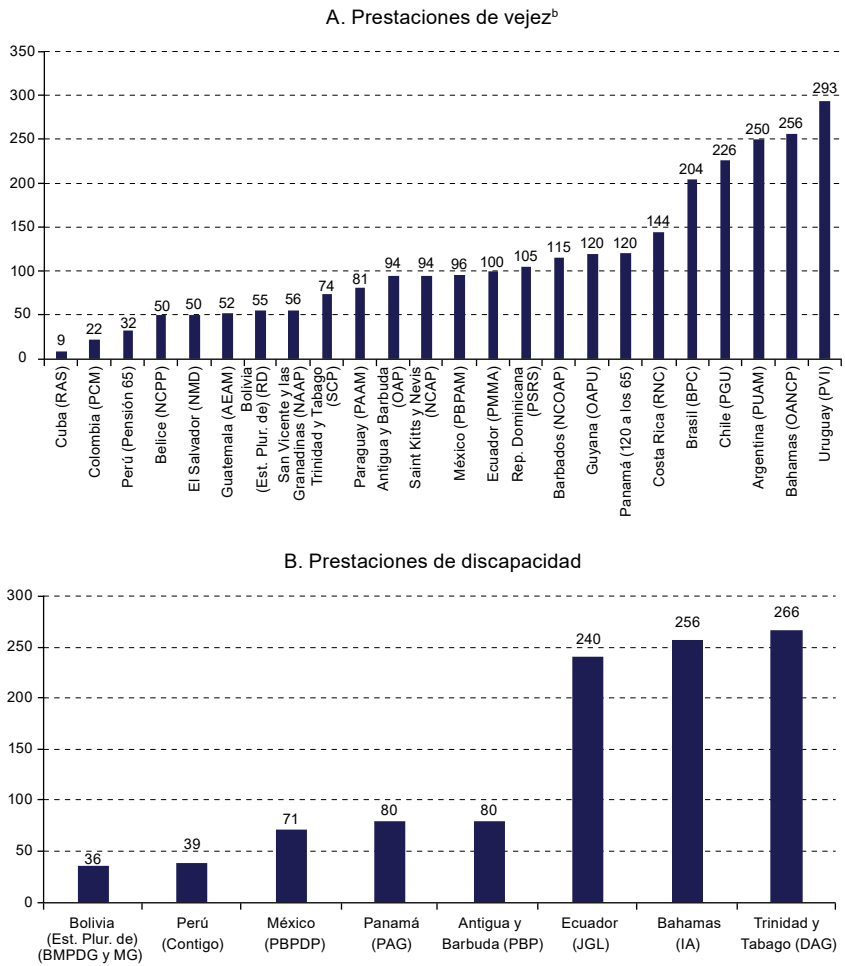
2. Monto de las prestaciones

El monto de las prestaciones es un aspecto central del diseño de los sistemas de pensiones no contributivos porque tiene un efecto directo en el nivel de protección económica que efectivamente ofrecen y su capacidad para cumplir con dos de sus objetivos principales: evitar la pobreza en la vejez y redistribuir ingresos. Este monto normalmente se determina en la legislación que regula el programa y solo en algunos casos se asocia a algún valor de referencia. Por ejemplo, en el Brasil, el BPC es por ley equivalente a un salario mínimo. En la Argentina, la PUAM también se determina en función de un valor de referencia: equivale al 80% de la jubilación mínima del sistema contributivo y se indexa regularmente junto con dicha prestación. En la mayoría de los casos, las prestaciones se pagan mensualmente, y en algunos pocos se pagan en forma semanal o bimestral. Entre las pensiones analizadas, solo el Bonosol (la primera pensión no contributiva del Estado Plurinacional de Bolivia, que ya no se encuentra vigente) se pagaba con una frecuencia anual (CEPAL, 2023).

Algunos países permiten combinar las pensiones no contributivas con las prestaciones del sistema contributivo. Es el caso de aquellos que cuentan con pensiones no contributivas universales que, al estar dirigidas a toda la población, independientemente de los otros ingresos o prestaciones que puedan tener, permiten, en la práctica, que la prestación se combine con otras pensiones o ingresos. En cambio, las pensiones no contributivas con algún grado de focalización socioeconómica, al estar dirigidas a cubrir la brecha que deja el sistema contributivo, particularmente para la población vulnerable, suelen excluir a las personas que ya cuentan con otra prestación. Según la información disponible, este es el caso de 19 del total de 26 pensiones no contributivas de vejez actualmente vigentes (véase el cuadro II.1).

Existe gran heterogeneidad en el monto de las pensiones no contributivas en América Latina y el Caribe. En el gráfico II.2 se presentan los montos de la prestación mensual en dólares de 32 pensiones no contributivas vigentes que cuentan con datos disponibles, considerando la prestación de mayor nivel de suficiencia en el caso de que exista más de un programa y separando las prestaciones de vejez (véase el gráfico II.2A) y de discapacidad (véase el gráfico II.2B). Más de la mitad de las pensiones no contributivas de vejez que se presentan (13 de 24) ofrecen prestaciones inferiores a 100 dólares por mes. Las prestaciones más altas se encuentran en el Uruguay, las Bahamas, la Argentina, Chile y el Brasil. En ningún caso la pensión no contributiva supera los 300 dólares mensuales. En ocho países las pensiones no contributivas son incluso inferiores a 2 dólares por día (Cuba, Colombia, Perú, Belice, El Salvador, Guatemala, Bolivia (Estado Plurinacional de) y San Vicente y las Granadinas).

Gráfico II.2
América Latina y el Caribe (24 países): valor mensual de las pensiones no contributivas, 2021 o último año con información disponible[a]
(En dólares)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio.

Nota: Las siglas y abreviaturas usadas para referirse a las prestaciones incluidas en el gráfico figuran junto a los nombres completos en el cuadro II.1.

[a] Los datos corresponden a 2021, excepto en los siguientes casos: Chile, México y República Dominicana (2022); Barbados, Belice, Colombia, Panamá y San Vicente y las Granadinas (2020); Antigua y Barbuda y Bolivia (Estado Plurinacional de) (2018), y Bahamas (2013).

[b] Cuando en un país está vigente más de una pensión no contributiva de vejez, se incluye la de mayor valor.

En algunos países, el monto de la prestación es variable y depende, por ejemplo, de la percepción de una pensión contributiva. Este es el caso de la Renta Dignidad del Estado Plurinacional de Bolivia, cuyo monto se

reduce un 25% para las personas que reciben una jubilación contributiva[12]. En algunos casos, la pensión no contributiva varía en función del nivel de ingresos. Esto ocurre en Trinidad y Tabago (Senior Citizens' Pension), donde el monto de la prestación depende del ingreso de la persona mayor que la solicita[13], y en Chile (PGU), donde el monto de la prestación se reduce para las personas que se encuentran en el noveno decil de acuerdo con el nivel de la pensión recibida.

Dada la baja suficiencia de las prestaciones en muchos países, es evidente que la percepción de una pensión no contributiva puede no alcanzar para evitar la pobreza y mucho menos para garantizar un nivel de seguridad económica adecuado durante la vejez[14]. Más aún, como la mayoría de las prestaciones son focalizadas e incompatibles con la percepción de ingresos propios o familiares por encima de cierto monto —y, en algunos casos, solo pueden recibir estas pensiones quienes carezcan por completo de otros ingresos o bienes propios—, el bajo monto de la prestación puede incluso generar un riesgo de trampa de pobreza, manteniendo a los perceptores en niveles bajos de ingresos y bienestar. Por eso es fundamental garantizar la suficiencia de las prestaciones y adecuar los montos para alcanzar a cubrir al menos una canasta básica, ya que para muchas personas se trata del único ingreso que percibirán durante la vejez. También es esencial garantizar la indexación adecuada de las prestaciones para mantener su poder adquisitivo a lo largo del tiempo, especialmente en países con altos niveles de inflación.

El cuadro II.3 presenta la distribución de los países por tasa de cobertura y monto de las prestaciones. Entre los países con baja cobertura se encuentran tanto los que tienen las prestaciones más bajas como otros que cuentan con prestaciones comparativamente altas (Bahamas y Uruguay). La PGU de Chile se destaca en la parte inferior derecha del cuadro porque este país combina una alta cobertura con una alta suficiencia. Cerca se ubican el Brasil, Guyana, Costa Rica y Panamá, todos países con amplia cobertura y prestaciones por encima del promedio regional. El país con la pensión no contributiva más alta en dólares es el Uruguay. Dicha prestación tiene una cobertura muy baja debido a la alta cobertura del sistema contributivo. Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y el Perú, en cambio, se destacan por la alta cobertura, pero se encuentran rezagados en términos de suficiencia. En síntesis, como se aborda en profundidad en el capítulo III, muchas prestaciones distan de un nivel adecuado de suficiencia.

---

12 Véase el artículo 3 de la Ley núm. 3791 de 2007 [en línea] http://www.silep.gob.bo/norma/3827/ley_actualizada.

13 La transferencia es completa para las personas que ganan menos de 517 dólares.

14 Véase un análisis de la suficiencia de las prestaciones no contributivas respecto de la línea de pobreza y su evolución en el capítulo III.

Cuadro II.3

América Latina y el Caribe (23 países): monto mensual de las prestaciones no contributivas de vejez por cobertura de pasivos (65 años y más), 2021 o último año con información disponible

(En dólares)

Monto mensual de la prestación *(En dólares)*	Cobertura *(En porcentajes de las personas de 65 años y más)*		
	Menos del 10%	Del 10% al 50%	Más del 50%
9 a 50	Belice: Non-Contributory Pension Program (NCPP) Cuba: Régimen de Asistencia Social El Salvador: Nuestros Mayores Derechos	Colombia: Programa Colombia Mayor Perú: Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65"	
51 a 100	Antigua y Barbuda: Old-age Assistance Programme (OAP) Saint Kitts y Nevis: Non-Contributory Assistance Pension (NCAP)	Ecuador: Pensión Mis Mejores Años Guatemala: Aporte Económico del Adulto Mayor	Bolivia (Estado Plurinacional de): Renta Dignidad México: Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores Paraguay: Pensión Alimentaria para las Personas Adultas Mayores en Situación de Pobreza Trinidad y Tabago: Senior Citizens' Pensión (SCP)
101 a 200	Barbados: Non-Contributory Old-Age Pension (NCOAP)	Costa Rica: Régimen no Contributivo de Pensiones por Monto Básico Panamá: 120 a los 65: Programa Especial de Transferencia Económica a los Adultos Mayores	Guyana: Old Age Pension (Universal) (OAPU)
201 a 250	Argentina: Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) y programa de pensiones no contributivas República Dominicana: Pensiones solidarias del Régimen Subsidiado	Brasil: Benefício de Prestação Continuada (BPC)	Chile: Pensión Garantizada Universal (PGU)
251 a 293	Bahamas: Old Age Non-Contributory Pension (OANCP) Uruguay: Pensión por Vejez y Pensión por Invalidez		

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio.

3. Institucionalidad

La administración de las pensiones no contributivas incluye la institución responsable que dicta los lineamientos de la política, el organismo ejecutor que la pone en práctica, el que se ocupa del registro de los destinatarios y el que supervisa y fiscaliza el sistema. En muchos casos, el mismo organismo cumple las tres primeras funciones, mientras que en otros existen dependencias específicas u organismos estatales con cierto grado de autonomía que cumplen cada función. Del conjunto de los programas de pensiones no contributivas vigentes con información disponible (véase el cuadro II.4), 12 se ubican en el marco de los Ministerios de Trabajo e instituciones de la seguridad social, 13 son administrados por Ministerios de Desarrollo Social u organismos equivalentes y los 7 restantes operan bajo otro tipo de dependencias públicas, como los Ministerios de Salud (esto ocurre generalmente con las pensiones de discapacidad). En términos de supervisión, la tendencia más común en América Latina es que dependan de las contralorías generales o los tribunales de cuentas de los países. La excepción la constituyen Chile, Costa Rica y la República Dominicana, donde la supervisión no solo depende de los órganos contralores, sino que se agrega una supervisión especializada a través de superintendencias de pensiones.

Cuando el organismo responsable de las pensiones no contributivas es el mismo que está a cargo de las pensiones contributivas, la integración de ambas prestaciones en un sistema nacional de pensiones es más probable. La convivencia de ambos sistemas en un mismo ámbito hace más factible diseñar e implementar la política de manera coordinada. Sin embargo, en algunos casos, las pensiones no contributivas se encuentran más ligadas a políticas asistenciales de mitigación de la pobreza que a la política de pensiones, e incluso forman parte de programas de transferencias monetarias condicionadas para familias en situación de pobreza. Por ejemplo, en el Ecuador, la pensión no contributiva fue originalmente un complemento del Bono de Desarrollo Humano, el principal programa de transferencias monetarias para las familias. En 2019 se creó la Pensión Mis Mejores Años, como parte de los bonos y pensiones entregados por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)[15].

[15] Véase [en línea] https://www.inclusion.gob.ec/que-tipos-de-bonos-y-pensiones-entrega-el-mies/.

Cuadro II.4

América Latina y el Caribe: pensiones no contributivas por riesgo cubierto y organismo responsable, 2021 o último año disponible

Organismo responsable	Riesgo cubierto		
	Vejez	Vejez y discapacidad	Discapacidad
Ministerios de Trabajo, instituciones de la seguridad social y administración de pensiones o similares	Argentina: Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) Antigua y Barbuda: Old-age Assistance Programme (OAP) Belice: Non-Contributory Pension Program (NCPP) Bolivia (Estado Plurinacional de): Renta Dignidad Chile: Pensión Garantizada Universal (PGU) Colombia: Programa Colombia Mayor Costa Rica: Régimen no Contributivo de Pensiones por Monto Básico Guatemala: Aporte Económico del Adulto Mayor	Cuba: Régimen de Asistencia Social Saint Kitts y Nevis: Non-Contributory Assistance Pension (NCAP) Uruguay: Pensión por Vejez y Pensión por Invalidez	Chile: Pensión Básica Solidaria de Invalidez
Ministerios de Desarrollo Social, u otras instituciones de inclusión y bienestar social	Guyana: Old Age Pension (Universal) (OAPU) Panamá: 120 a los 65: Programa Especial de Transferencia Económica a los Adultos Mayores Perú: Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65” Trinidad y Tabago: Senior Citizens’ Pensión (SCP) Venezuela (República Bolivariana de): Gran Misión en Amor Mayor	Argentina: Programa de pensiones no contributivas Brasil: Benefício de Prestação Continuada (BPC) Ecuador: Pensión para Adultos Mayores y Pensión Mis Mejores Años México: Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores y Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	Ecuador: Bono Joaquín Gallegos Lara Panamá: Programa Ángel Guardián Perú: Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza (CONTIGO) Trinidad y Tabago: Disability Assistance Grant (DAG)
Otro	Bahamas: Old Age Non-Contributory Pension (OANCP) El Salvador: Nuestros Mayores Derechos Paraguay: Pensión Alimentaria para las Personas Adultas Mayores en Situación de Pobreza San Vicente y las Granadinas: Non-contributory Assistance Age Pension (NAAP)		Antigua y Barbuda: People’s Benefits Program (PBP) Bahamas: Invalidity Assistance (IA) Costa Rica: Programa Pobreza y Discapacidad

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio.

En países que crearon pensiones no contributivas con el objetivo de complementar el sistema contributivo para alcanzar la cobertura universal, o de ofrecer una prestación básica universal dentro del sistema nacional de pensiones, es común que la administración se asigne a las mismas instituciones que se encargan del sistema de pensiones contributivo, que pueden impulsar una política integrada con componentes contributivos y no contributivos. En cambio, cuando el objetivo se orienta más a proveer asistencia focalizada en la población en situación de pobreza, es más probable que la administración se asigne a los Ministerios de Desarrollo Social y organismos equivalentes, de modo que puedan gestionar estas pensiones en el marco de las políticas de protección social no contributiva orientadas también a otros grupos vulnerables.

C. Reflexiones finales

Las pensiones no contributivas se han expandido de manera vertiginosa en la región, sobre todo en las décadas de 2000 y 2010. Mientras que a lo largo de todo el siglo XX se habían creado 14 programas de pensiones no contributivas, en poco más de dos décadas del siglo XXI se pusieron en marcha 19 programas nuevos, en algunos casos desde cero y en otros en sustitución de programas preexistentes con el propósito de mejorar la cobertura y la suficiencia. En la actualidad, 28 países de América Latina y el Caribe ofrecen pensiones no contributivas y algunos de ellos han alcanzado la cobertura universal de la vejez. Se trata, sin duda, de uno de los cambios más importantes de los sistemas de protección social de la región (Arenas de Mesa, 2019).

Este capítulo aporta una perspectiva general del diseño de las pensiones no contributivas en América Latina y el Caribe, mediante la identificación de los patrones comunes y la diversidad regional. El análisis se enfoca en tres dimensiones: la cobertura, el monto de las prestaciones y la institucionalidad. Existe gran diversidad en la región en relación con el diseño institucional en estas tres dimensiones.

Las condiciones de acceso son el factor central para determinar los niveles de cobertura y la capacidad de las pensiones no contributivas para cubrir las brechas del sistema de pensiones contributivo. Si bien la mayoría de las pensiones no contributivas se crearon como prestaciones asistenciales focalizadas en la población pobre o extremadamente pobre, la tendencia regional fue avanzar hacia criterios de focalización cada vez más inclusivos. Algunos países, como Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Guyana y México, optaron por prestaciones universales o cuasiuniversales, a las que puede acceder toda (o casi toda) la población mayor, y avanzaron muy rápidamente hacia la cobertura universal de la

vejez. Otros, como la Argentina, el Brasil y el Uruguay, también lograron, con diferentes modelos y combinaciones de cobertura contributiva y no contributiva, abarcar a la gran mayoría de la población mayor. Sin embargo, en muchos otros países de la región las pensiones no contributivas mantienen una focalización estrecha y una baja cobertura, y queda una amplia brecha por cerrar.

El monto de las prestaciones determina la capacidad protectora del sistema y la medida en que logra evitar la pobreza en la vejez y en caso de discapacidad. A diferencia de las pensiones contributivas, donde los montos varían en función de las trayectorias laborales y contributivas de las personas, entre otros factores, en las pensiones no contributivas, las prestaciones suelen tener un monto único preestablecido. Estos montos son muy diversos y en muchos casos muy modestos, lo que pone en riesgo la capacidad protectora del sistema.

La expansión de las pensiones no contributivas fue, sin duda, un logro destacable de la protección social del siglo XXI, pero aún queda mucho camino por recorrer. Es fundamental avanzar en materia de cobertura y suficiencia en los países que aún se encuentran rezagados, garantizar el financiamiento necesario y articular los sistemas de pensiones no contributivos con los sistemas contributivos y con los servicios sociales que son esenciales para las personas mayores y con discapacidad (en particular, los servicios de salud y los sistemas de cuidados).

Bibliografía

Alves, L. y otros (2009), "Conquistas, desafios e perspectivas da previdência social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988", *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, vol. 1, Nº 17, Brasilia, Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA).

Aponte, G. y otros (2006), *La inversión prudente: impacto del bonosol sobre la familia, la equidad social y el crecimiento económico*, La Paz, Fundación Milenio.

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 (CEPAL).

Arza, C. (2019), "Basic old-age protection in Latin America: non-contributory pensions, coverage expansion strategies and ageing patterns across countries", *Population and Development Review*, vol. 45, Nº S1, Hoboken, Wiley.

___(2012), "Extending coverage under the Argentinean pension system: distribution of access and prospects for universal coverage", *International Social Security Review*, vol. 65, Nº 2, Hoboken, Wiley.

Bertranou, F., P. Casalí y O. Cetrángolo (2018), "¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino", *Informes Técnicos*, Nº 9, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Bertranou, F., C. Solorio y W. Van Ginneken (2002), *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio.

Delgado, G. y J. Cardoso Jr. (2005), "Ageing and rural social security: the recent experience of Brazilian universalization", *Sixty Plus: The Elderly Brazilians and Their New Social Roles*, A. Camarano (ed.), Río de Janeiro, Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA).

Müller, K. (2009), "Contested universalism: from Bonosol to Renta Dignidad in Bolivia", *International Journal of Social Welfare*, vol. 18, Nº 2, Hoboken, Wiley.

Rofman, R., I. Apella y E. Vezza (eds.) (2013), *Más allá de las pensiones contributivas: catorce experiencias en América Latina*, Buenos Aires, Banco Mundial.

Schwarzer, H. y R. Ferreira de Santana (2013), "Brasil", *Más allá de las pensiones contributivas: catorce experiencias en América Latina*, R. Rofman, I. Apella y E. Vezza (eds.), Buenos Aires, Banco Mundial.

Schwarzer, H. y A. Querino (2002), "Non-contributory pensions in Brazil: the impact on poverty reduction", *ESS Paper*, Nº 11, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Capítulo III

Panorama de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: análisis de su evolución y su papel en la seguridad económica en la vejez

Juan Ignacio Vila
Claudia Robles
Alberto Arenas de Mesa[1]

Introducción

En este capítulo se aborda la situación actual y la evolución reciente de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe desde la perspectiva de su cobertura y la suficiencia de las prestaciones a partir de la información disponible en la región[2]. También se revisa el papel que estos sistemas han desempeñado en la reducción de los niveles de

[1] Los autores agradecen la contribución sustantiva en la elaboración de este capítulo de Nincen Figueroa, Asistente de Investigación de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, así como a Helena Cruz Castanheira, Oficial de Asuntos de Población del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)- División de Población de la CEPAL, y Francis Jones, Oficial de Asuntos de Población de la sede subregional de la CEPAL para el Caribe, por la información suministrada.

[2] Cabe destacar que en el capítulo IX se aborda en particular la situación de la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones no contributivos y sus desafíos hacia el futuro, razón por la que dicho análisis no se incluye en este capítulo.

pobreza extrema y pobreza en la vejez, así como en diversas dimensiones de la desigualdad. Con ello, se busca destacar el importante aporte de los sistemas de pensiones no contributivos en el avance hacia la erradicación de la pobreza en la vejez como parte del proceso de fortalecimiento de los sistemas de pensiones, incluidas sus reformas, y de la protección social en la región (Mesa-Lago, 2008; Barr y Diamond, 2008). Este objetivo se alinea con el planteamiento de diversos instrumentos aprobados en órganos subsidiarios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)[3]. En el capítulo se detallan, asimismo, los desafíos que estos sistemas todavía tienen por delante para alcanzar esta aspiración.

El análisis presentado utiliza fuentes administrativas recolectadas por la CEPAL[4] y encuestas de hogares en las que es posible identificar información relativa a los sistemas de pensiones no contributivos[5]. Se incorpora en el análisis el marco brindado por la matriz de la desigualdad social en América Latina, que reconoce la coexistencia de diversos ejes

[3] La Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, aprobada en el marco de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe, insta a los países, entre sus líneas de acción, a avanzar en una garantía de un nivel de ingresos básico para todas las personas, que priorice a quienes se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, a través de transferencias de ingresos adecuadas en cobertura y suficiencia, incluidas las pensiones no contributivas para las personas mayores y con discapacidad (CEPAL, 2020). Por su parte, el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, adoptado en la Primera Reunión de la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de América Latina y el Caribe, incluye entre sus acuerdos la necesidad de ampliar, con perspectiva de género, los sistemas de protección y seguridad social, lo que, a su vez, incluye la promoción de prestaciones y servicios que se orienten a mejorar la calidad de vida, la seguridad económica y la justicia social de las personas mayores (CEPAL, 2013).

[4] La información administrativa proviene de la Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL, que provee información cuantitativa y cualitativa sobre programas de transferencias condicionadas, pensiones no contributivas y programas de inclusión laboral implementados en los países de la región (véase [en línea] http://dds.cepal.org/bpsnc). Para los análisis contenidos en este capítulo basados en esta información administrativa se considera la recepción de pensiones no contributivas por parte de las personas de 65 años y más, ya sean pensiones de vejez o, en casos puntuales, incorporando también la cobertura de pensiones por discapacidad que cubren a personas mayores en países de la región.

[5] En 2021, las encuestas de hogares permiten desagregar o estimar la cobertura contributiva y no contributiva de las personas mayores en 11 países de la región, considerando los siguientes sistemas de pensiones no contributivos: Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad) en Bolivia (Estado Plurinacional de); Benefício de Prestação Continuada (BPC) en el Brasil; Pensión Básica Solidaria de Vejez en Chile; Colombia Mayor en Colombia; Régimen no Contributivo de Pensiones por Monto Básico en Costa Rica; Pensión para Adultos Mayores y Pensión para Personas con Discapacidad en el Ecuador; Nuestros Mayores Derechos en El Salvador; Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores en México; 120 a los 65: Programa Especial de Transferencia Económica a los Adultos Mayores y Programa Ángel Guardián en Panamá; Pensión Alimentaria para las Personas Adultas Mayores en Situación de Pobreza en el Paraguay, y Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" en el Perú (véanse más antecedentes sobre estos sistemas de pensiones no contributivos en el anexo III.A1). Para los análisis efectuados en este capítulo a partir de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares, se considera la información relativa a las pensiones no contributivas de vejez y discapacidad, en el caso en que estas últimas cubran a las personas de 65 años y más, es decir, a la población mayor.

estructurantes de la desigualdad social que se expresan en los distintos ámbitos del desarrollo social en la región. Estos ejes, que incluyen, junto con el nivel socioeconómico, las desigualdades de género, étnicas y raciales, territoriales y derivadas del ciclo de vida, "se encadenan a lo largo del ciclo de vida y se entrecruzan y potencian, lo que resulta en una multiplicidad de factores de desigualdad y/o discriminación" (CEPAL, 2016, pág. 19). En este caso, estos factores se analizan con respecto al acceso al sistema de pensiones, con foco en el acceso de las personas mayores al sistema de pensiones no contributivo.

A. Los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: evolución de la cobertura y la suficiencia de las prestaciones

1. Expansión de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos y consiguiente reducción de la brecha en el acceso a los sistemas de pensiones

Como se indicó en la introducción, los sistemas de pensiones no contributivos se han expandido de manera vertiginosa en la región, sobre todo en las décadas de 2000 y 2010. Este es uno de los cambios más importantes ocurridos recientemente en términos de cobertura de los sistemas de protección social de la región. En 2000, 14 países de América Latina y el Caribe contaban con un sistema de pensiones no contributivo orientado a cubrir el riesgo de falta de ingresos en la vejez[6], con una cobertura que llegaba al 3,4% de las personas de 65 años y más (véase el gráfico III.1). En 2022, 28 países contaban con un sistema de este tipo y, considerando la información disponible para 23 países, la cobertura alcanzaba al 31,0% de las personas de 65 años y más en la región[7]. El detalle de los sistemas de pensiones no contributivos se encuentra en el anexo III.A1[8].

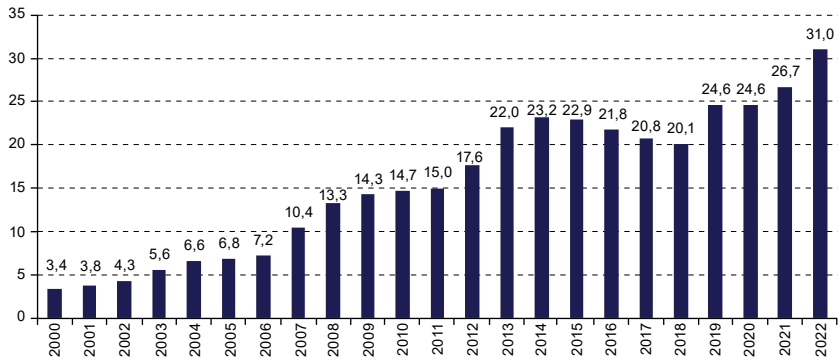
---

[6] Estos países eran: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guyana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Uruguay.

[7] Por falta de información, no se incluye en el cálculo de la cobertura a Dominica, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Venezuela (República Bolivariana de).

[8] El cuadro III.A1.1 contiene información para 25 países que cuentan con sistemas de pensiones no contributivos de vejez. Por falta de información no se incluyen los sistemas de pensiones no contributivos de Dominica, Jamaica y Suriname. Además, incluye la información de tres países que cuentan con sistemas enfocados en las personas con discapacidad, como componente articulado o independiente respecto de los sistemas de pensiones no contributivos de vejez, pero que también cubren a personas de 65 años y más, dado que no todas las pensiones no contributivas de discapacidad permiten el acceso de las personas mayores en la región. Véase más información en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio.

Gráfico III.1
América Latina y el Caribe (23 países): cobertura de pasivos del sistema de pensiones no contributivo, 2000-2022[a b]
(En porcentajes de la población de 65 años y más)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2010: revisión 2019", y Naciones Unidas, World Population Prospects 2019 [en línea] https://population.un.org/wpp2019/.

[a] Promedio ponderado. Se considera información sobre sistemas de pensiones no contributivos de los siguientes países: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Trinidad y Tabago y Uruguay.

[b] Para los años en los que no hay información de cobertura, pero el sistema de pensiones no contributivo está en operación, se imputan los valores en virtud de la siguiente regla: en caso de que los valores faltantes se encuentren al inicio o al final de la serie, se repite el primer o el último valor hasta tres veces; para completar los valores faltantes intermedios se utiliza el método de interpolación de Akima (1970). En caso de que la edad de acceso a las prestaciones no contributivas sea de menos de 65 años y no se cuente con la información de la cobertura desagregada por edad, esta se calcula multiplicando la cobertura total informada por la proporción entre la población de 65 años y más y la población objetivo. No se realizan imputaciones en caso de que el sistema de pensiones no contributivo no haya estado en operación.

Como se muestra en el gráfico III.1, en la evolución de la cobertura de pasivos, definida como el porcentaje de la población de 65 años y más que recibe una pensión no contributiva, pueden identificarse a nivel regional tres fases entre 2000 y 2022. La primera fase se extiende entre 2000 y 2014 y destaca por la marcada expansión de los sistemas de pensiones no contributivos en la región. La cobertura total crece del 3,4% al 23,2% como porcentaje de la población de 65 años y más y se crean nuevos sistemas en 12 países: Belice, Colombia, Dominica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de). Al finalizar esta etapa, 26 países de la región contaban con un sistema de pensiones no contributivo. Destaca en este período la creación o inclusión de sistemas

no contributivos que se incorporan, en el marco de reformas estructurales, a los sistemas de pensiones. Tal es el caso de la Renta Dignidad (2008) del Estado Plurinacional de Bolivia, que reemplaza al Programa Bonosol, y la Pensión Básica Solidaria (2008) de Chile, que reemplaza a la Pensión Asistencial. También hay programas que aumentan incrementalmente su cobertura, como ocurre con las pensiones no contributivas en el Ecuador.

La segunda fase identificada abarca desde 2015 hasta 2018, período en que la cobertura de pasivos no contributiva a nivel regional se reduce del 23,2% al 20,1% como proporción de la población de personas de 65 años y más. En esta etapa se registran procesos de consolidación fiscal en Colombia, el Ecuador y México, que se ven reflejados en la reducción del gasto público, con posibles implicancias en la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos[9]. Por otra parte, en el caso de Chile, la cobertura de pasivos no contributiva se reduce debido al incremento del número de personas que se registran en el sistema de pensiones contributivo, sumado al hecho de que ello constituye un requisito para el acceso a políticas clave introducidas en el marco de la reforma al sistema de pensiones de 2008, como el Bono por Hijo o el Aporte Previsional Solidario (APS) (véase el capítulo IV).

Por último, la tercera fase, que va de 2019 a 2022, muestra un nuevo período de expansión, con un aumento de la cobertura promedio, que alcanza el 31,0% en 2022, impulsada por el incremento de la cobertura experimentado por los sistemas de pensiones no contributivos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y México, que cuentan con cobertura casi universal. En la subregión del Caribe, sin embargo, la cobertura cae en Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Belice, Saint Kitts y Nevis y Trinidad y Tabago, mientras que en Guyana se mantiene una cobertura universal (véase el cuadro III.1). La disminución de la cobertura puede explicarse por distintos factores, entre ellos, el incremento de la cobertura de activos contributiva en algunos países (Antigua y Barbuda, Barbados, Bahamas y Saint Kitts y Nevis) (Quashie y Jones, 2023) (véase el recuadro III.1) y el establecimiento de requisitos más estrictos de acceso a los sistemas de pensiones no contributivos. Por otra parte, al tiempo que en Jamaica y la República Dominicana se crean e implementan, respectivamente, nuevos sistemas, en Chile y México, los sistemas de pensiones no contributivos que existían se reemplazan por la Pensión Garantizada Universal (PGU) en el primer caso y la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores en el segundo.

---

[9] Mientras que en el caso de Colombia, la reducción del gasto público como porcentaje del PIB fue de 1,5 puntos porcentuales, en el Ecuador el descenso fue de 3,6 puntos porcentuales y en México llegó a 0,84 puntos porcentuales (CEPAL, 2018b).

Cuadro III.1

América Latina y el Caribe (25 países): cobertura de pasivos del sistema de pensiones no contributivo, 2000-2022

(En porcentajes de la población de 65 años y más)

Países	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Antigua y Barbuda	13,0	11,5	10,7	9,5	8,4	7,3	6,5	5,5	4,6	3,7	2,9	2,4	1,9	1,5	1,2	0,8	0,8	0,6	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3
Argentina	1,2	1,1	1,1	1,1	1,7	1,7	2,1	2,2	1,9	1,6	1,2	1,0	0,8	0,6	0,5	0,3	0,2	1,4	2,3	3,1	4,6[a]	5,5[a]	6,5[a]
Bahamas	23,7	21,9	20,0	18,2	16,7	14,9	13,8	12,5	11,9	11,0	9,8	9,1	8,2	7,7	7,0	6,2	5,8	5,4	5,1	4,5	4,5	4,5	4,5
Barbados	38,1	38,1	38,1	34,5	31,0	27,7	24,7	21,9	19,3	16,8	14,5	12,6	10,8	9,5	8,2	6,8	5,6	6,5	6,0	5,6	5,2	5,2	5,2
Belice				22,5	22,5	22,5	24,1	31,4	39,7	35,1	31,1	28,2	25,1	22,1	18,9	16,3	13,9	12,2	10,8	8,7	7,4	6,2	5,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	76,4	79,1	91,2	100,0	100,0	100,0	100,0	85,5	91,3	91,4	90,8	90,4	91,1	91,6	91,9	92,3	92,8	93,0	93,8	94,0	93,8	91,8	90,0
Brasil[a]	4,2	4,7	5,7	6,2	8,4	9,3	10,0	10,6	11,3	11,8	12,0	12,1	12,2	12,2	12,1	11,8	11,7	11,6	11,3	10,8	10,6	10,5	11,1
Chile	13,5	13,2	12,8	12,2	11,7	12,2	12,8	13,6	23,0	24,8	24,5	23,7	23,1	22,1	21,3	20,3	19,5	18,8	18,3	17,6	17,0	16,7	75,8
Colombia				3,8	4,4	4,4	5,0	8,9	9,4	9,9	9,4	11,6	12,9	21,6	24,0	22,8	22,3	21,3	20,6	21,5	21,3	20,3	19,6
Costa Rica	19,1	19,6	21,1	19,1	18,5	16,9	15,8	14,9	15,4	15,6	15,5	15,3	15,0	14,7	14,7	14,7	14,7	14,8	14,7	14,9	15,0	15,0	15,4
Cuba[a]	…	…	…	…	7,9	7,8	9,4	9,3	9,0	7,2	4,2	3,7	3,1	2,9	2,9	2,9	2,9	3,2	3,0	2,8	3,2	5,2	5,2
Ecuador[b]				33,7	31,2	29,1	26,3	31,1	33,7	43,8	56,4	58,8	62,4	58,2	53,4	48,7	42,5	37,3	32,4	28,2	27,1	25,7	22,2
El Salvador										1,0	1,0	2,0	2,9	3,2	3,6	3,5	3,4	3,0	3,6	3,8	3,8	3,6	3,6
Guatemala							3,7	3,7	3,7	12,8	17,0	17,2	17,0	16,5	15,8	15,2	14,2	13,7	13,0	12,9	12,7	13,7	16,7
Guyana	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	100,0	100,0	100,0	100,0	99,3	96,2	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
México								16,4	28,4	30,3	30,1	29,8	41,2	63,1	68,5	67,9	62,7	56,6	54,1	81,5	81,8	93,7	100,0
Panamá										25,3	34,1	34,2	33,5	32,6	32,0	42,5	41,2	40,1	38,7	36,2	34,1	32,5	31,5
Paraguay										0,3	0,3	8,3	15,8	27,8	38,2	38,8	39,0	50,1	50,5	51,4	53,9	60,8	65,7
Perú												1,9	11,2	13,5	19,2	20,7	20,5	21,9	21,2	21,1	20,3	20,3	22,0
República Dominicana[a]																				0,1	0,9	1,4	1,9

Países	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Saint Kitts y Nevis	20,3	21	21,9	22	22	21,8	20,7	19,1	17,8	17,6	16,5	14,2	12,9	12	11,3	10	8,9	7,8	6,6	5,7	5,2	5	4,9
San Vicente y las Granadinas	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	…	7,0	…	…	…	…	…
Trinidad y Tabago[c]		85,2	85,2	84,9	84,3	81,6	81,2	79,9	80,6	78,2	76,9	78,0	76,7	75,1	72,8	69,7	69,8	67,6	65,6	63,7	63,8	64,5	61,8
Uruguay[a]	6,0	5,7	5,7	5,5	5,5	5,6	5,8	6,0	6,3	6,6	6,9	6,9	6,7	6,8	6,7	6,7	6,4	6,0	6,0	5,9	5,9	5,9	5,8
Venezuela (República Bolivariana de)												16,5	16,5	15,7	15,1	14,5	15,2	…	…	…	…	…	…
América Latina y el Caribe[d]	3,4	3,8	4,3	5,6	6,6	6,8	7,2	10,4	13,3	14,3	14,7	15,0	17,6	22,0	23,2	22,9	21,8	20,8	20,1	24,6	24,6	26,7	31,0
América Latina[e]	3,4	3,6	4,1	5,5	6,5	6,8	7,2	10,5	13,4	14,5	14,8	15,1	17,8	22,3	23,6	23,3	22,1	21,1	20,4	25,0	25,0	27,1	31,5
El Caribe[f]	1,8	8,8	8,8	8,9	8,8	8,5	8,5	8,4	8,6	8,3	11,3	11,4	11,3	11,2	10,7	10,4	10,6	10,8	10,8	10,7	10,7	11,1	11,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2010: revisión 2019"; Naciones Unidas, World Population Prospects 2019 [en línea] https://population.un.org/wpp2019/; N. Quashie y F. Jones, "The ageing Caribbean: 20 years of the Madrid Plan of Action", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 111 (LC/TS.2022/225-LC/CAR/TS.2022/5), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

Nota: Se incluyen los datos desde la fecha de creación de las prestaciones no contributivas. El casillero en blanco indica que el sistema de pensiones no contributivo no existe en ese país en el año correspondiente. Los tres puntos indican que no se tiene información para el año de referencia.

[a] Para el cálculo de la cobertura se incluye información en que no es posible desagregar la cobertura de pensiones por vejez y discapacidad que reciben las personas de 65 años y más.

[b] Incluye desde 2019 la cobertura del programa Mis Mejores Años, junto con la cobertura de la Pensión para Adultos Mayores.

[c] La información se basa en la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe y Quashie y Jones (2023).

[d] Considera la cobertura de sistemas de pensiones no contributivos de 23 países de América Latina y el Caribe como porcentaje de la población de 65 años y más de la región. Por falta de información, se excluyen Dominica, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Venezuela (República Bolivariana de). Para los años sin información de cobertura se imputan los valores en virtud de la siguiente regla: en caso de que los valores faltantes se encuentren al inicio o al final de la serie, se repite el primer o el último valor hasta tres veces, y para completar los valores faltantes intermedios se utiliza el método de interpolación de Akima (1970).

[e] Considera la cobertura de sistemas de pensiones no contributivos de 16 países de América Latina como porcentaje de la población de 65 años y más de América Latina. Los países son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

[f] Considera la cobertura de sistemas de pensiones no contributivos de siete países del Caribe como porcentaje de la población de 65 años y más del Caribe. Los países son: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Saint Kitts y Nevis y Trinidad y Tabago.

Recuadro III.1
El Caribe: cobertura y gasto en sistemas de pensiones no contributivos

En el marco del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, en virtud del acuerdo de dar prioridad a las personas mayores y, en forma paralela, establecer y promover programas que permitan a los trabajadores acceder a prestaciones básicas de protección social, los países han diseñado distintas estrategias para asegurar la protección de ingresos y el establecimiento de ingresos mínimos para la erradicación de la pobreza en la vejez. En este contexto, el establecimiento y la expansión de sistemas de pensiones no contributivos ha sido una línea de acción en la que aún se mantiene un alto grado de heterogeneidad en los países del Caribe, en cuanto a su existencia, cobertura y suficiencia.

Los países del Caribe mostraron un aumento transversal de la cobertura de los sistemas de pensiones contributivos para las personas mayores entre 2008 y 2018. Sin embargo, se mantienen altos niveles de heterogeneidad en esta medida, y el panorama para las pensiones no contributivas dista de esta tendencia. Entre los países con tasas más altas de cobertura contributiva, de alrededor de un 80% o superiores, se encuentran Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados y Saint Kitts y Nevis, mientras que en países como Belice, Granada, Guyana, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tabago las tasas de cobertura son de alrededor del 50% y en algunos casos solo llegan al 25% de la población mayor. En estos últimos casos, la alta informalidad y los bajos niveles de participación laboral de las mujeres son dos de las razones que motivan las bajas tasas de cobertura.

La cobertura de pensiones no contributivas en los países del Caribe es bastante más baja —y, en algunos casos, inexistente— cuando se compara con los sistemas contributivos. A excepción de Guyana, que tiene la mayor cobertura, todos los países muestran una disminución de la cobertura de pensiones no contributivas entre 2008 y 2018. En Guyana, las pensiones para personas de 65 años y más son universales y entregan un mismo monto a todos los destinatarios. Por otra parte, la pensión no contributiva en Trinidad y Tabago está focalizada según el nivel socioeconómico, y el monto es diferenciado en virtud del ingreso que percibe la persona. Sin embargo, alrededor de dos tercios de la población mayor califica para recibir esta pensión. Dado el aumento de la cobertura contributiva, las personas mayores en países como Antigua y Barbuda, Barbados y Saint Kitts y Nevis dependen cada vez menos de las pensiones no contributivas. No obstante, aún existen algunos países que no cuentan con sistemas de pensiones no contributivos en el Caribe, como Granada y Santa Lucía. En Belice, Granada y Santa Lucía, la cobertura de pensiones todavía está muy rezagada y deja a gran parte de la población mayor sin protección de ingresos.

En cuanto al gasto en los distintos sistemas de pensiones en los países del Caribe, al igual que en términos de cobertura, el gasto en pensiones contributivas ha ido en aumento de manera generalizada. En el caso de los sistemas de pensiones no contributivos, sin embargo, el gasto ha permanecido en niveles muy bajos, con escaso crecimiento en el tiempo. Nuevamente, los únicos países que salen de esta tendencia en cuanto al gasto en pensiones no contributivas son Trinidad y Tabago (alrededor del 2% del PIB) y Guyana (sobre el 1% del PIB).

Fuente: N. Quashie y F. Jones, "The ageing Caribbean: 20 years of the Madrid Plan of Action", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 111 (LC/TS.2022/225-LC/CAR/TS.2022/5), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

Conforme se muestra en el cuadro III.1, en el período comprendido entre 2000 y 2022 los mayores incrementos de cobertura se identifican en Chile, México y el Paraguay. En los casos de Chile y México, se trata de países que han avanzado en una dirección de universalidad en su sistema de pensiones no contributivo (véase el capítulo IV). El Paraguay también resalta, pues ha alcanzado un pronunciado aumento de la cobertura desde la creación

del sistema, en un plazo muy breve. A estos países les siguen Colombia y el Perú, que han venido incrementando la cobertura de su sistema de pensiones no contributivo, y el Estado Plurinacional de Bolivia, que desde el momento en que puso en marcha el sistema de pensiones no contributivo ya tenía una alta cobertura (véase el capítulo IV). Como se mencionó en la introducción y el capítulo I, cabe destacar que, de acuerdo con la información disponible, solo cinco países de la región carecen de sistema de pensiones no contributivo: Granada, Haití, Honduras, Nicaragua y Santa Lucía.

En América Latina, los sistemas de pensiones no contributivos han ayudado a expandir la cobertura de los sistemas de pensiones, llegando incluso hasta su universalización o a altas tasas de cobertura, a través de diversas vías (véase el gráfico III.2). Es importante notar que en el grupo de países que cuentan con coberturas de pasivos por encima del promedio regional se registran dos formas de avanzar en la cobertura de los sistemas de pensiones: impulsando la creación de sistemas de pensiones no contributivos de carácter universal o por medio del crecimiento del sistema de pensiones contributivo. Estos casos polares muestran cómo se integran los distintos componentes de los sistemas de pensiones y las diversas soluciones que pueden implementarse para resolver los problemas de cobertura de los sistemas de pensiones en los países de la región.

En primer lugar, hay un grupo de países que avanzan en la dirección descrita mediante la instalación de sistemas de pensiones no contributivos universales, como ocurre en Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y México (véase el capítulo IV). En segundo término, se identifican países que, además de contar con altos niveles de cobertura contributiva de base, buscan explícitamente cerrar las brechas que persisten a través de la incorporación de un sistema de pensiones no contributivo (véase el capítulo II). La Argentina, el Brasil[10] y el Uruguay son casos que ilustran esta situación. Esto se realiza en estrecha conexión con el sistema de pensiones contributivo, en algunos casos con una articulación explícita. En otros casos, la introducción del sistema de pensiones no contributivo se efectúa en el marco de reformas estructurales a los sistemas de pensiones, como ocurrió con la reforma al sistema de pensiones de Costa Rica (1974), la reforma de pensiones de Chile (2008) y la reforma al sistema de pensiones de la República Dominicana (2001). En tercer lugar, hay países que tienen una cobertura contributiva más reducida y que han incorporado un sistema de pensiones no contributivo durante este siglo, con niveles de cobertura variados y coberturas no necesariamente establecidas de manera articulada respecto de la opción contributiva. Dentro de este grupo se encuentran Colombia, el Ecuador, Panamá, el Paraguay y el Perú. En cuarto término, hay países donde los sistemas de pensiones no contributivos se asimilan a las políticas asistenciales para la erradicación de

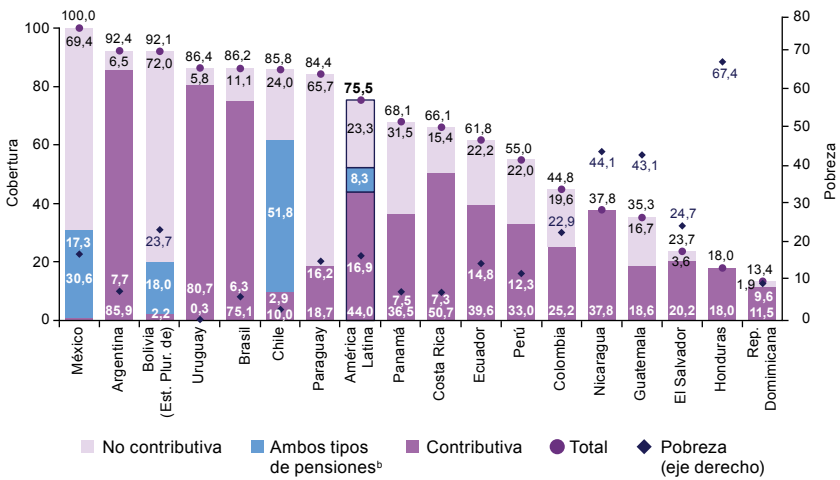
[10] Cabe destacar que la cobertura no contributiva en el Brasil reflejada en el gráfico III.2 no incluye la Pensión Rural, considerada como una prestación semicontributiva. De acuerdo con estimaciones de la CEPAL, en 2021, la cobertura de la Pensión Rural en el país llegaba al 31% de las personas de 65 años y más.

la pobreza, como ocurre en Guatemala y El Salvador. El caso del Ecuador fue similar en el sentido de que el sistema de pensiones no contributivo fue originalmente un componente articulado con el Bono Solidario y más tarde con la Pensión para Adultos Mayores, y posteriormente se agregaron nuevos programas que avanzan hacia una lógica sistémica de prestaciones[11].

Gráfico III.2

América Latina (17 países): cobertura de pasivos contributiva, no contributiva y total, y pobreza[a], 2022 o último año con información disponible

(En porcentajes de la población de 65 años y más)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de cada país, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2010: revisión 2019", y Naciones Unidas, *World Population Prospects 2019* [en línea] https://population.un.org/wpp2019/.

[a] Los datos de pobreza en la población de 65 años y más corresponden a 2022, a excepción de la información de Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y Honduras, que corresponde a 2021, y de Guatemala y Nicaragua, que corresponde a 2014.

[b] Porcentaje de las personas de 65 años y más que reciben simultáneamente pensiones contributivas y no contributivas.

Como se muestra en el gráfico III.2, con la excepción de la República Dominicana, en todos los países donde la cobertura total de los sistemas de pensiones es inferior al 50% de la población de 65 años y más, la proporción de personas mayores en situación de pobreza es superior al 20%. Los mayores niveles de pobreza en la vejez se encuentran en países donde no se han implementado sistemas de pensiones no contributivos (Honduras y Nicaragua). Entre los países con una cobertura total superior al 50% de esta población, solo en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia la pobreza supera este umbral. Asimismo, los países que se encuentran sobre

[11] Actualmente, el Ministerio de Inclusión Económica y Social del Ecuador contempla las siguientes prestaciones que pueden cubrir a las personas de 65 años y más: Pensión para Adultos Mayores, Pensión Mis Mejores Años y Pensión para Personas con Discapacidad.

el promedio regional en cuanto a su cobertura de pasivos contributiva son los que presentan un mayor nivel de desarrollo de los sistemas de seguridad social, denominados "pioneros" según la clasificación de Mesa-Lago (2008), y muestran los menores niveles de pobreza en la vejez, inferiores al 10% de esta población. Esto reafirma la necesidad de fortalecer simultáneamente los componentes contributivo y no contributivo de los sistemas de pensiones.

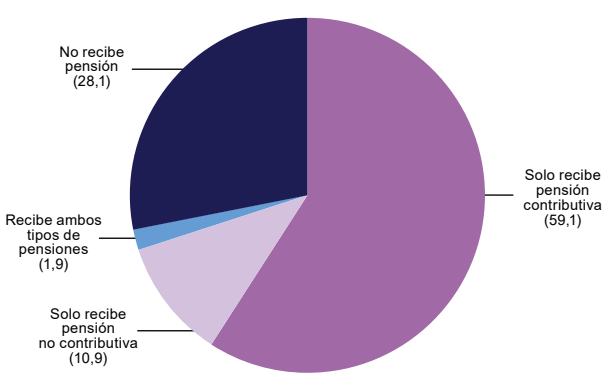
La importancia adquirida por los sistemas de pensiones no contributivos queda de manifiesto al analizar el cambio en la distribución porcentual de estos sistemas en el tiempo dentro de los sistemas de pensiones (véase el gráfico III.3). Conforme a la información disponible en las encuestas de hogares para nueve países donde es posible identificar los distintos tipos de coberturas recibidas en 2010 y 2021, se puede observar que la proporción de personas que recibe una pensión no contributiva (de manera exclusiva o complementaria a una pensión contributiva) se ha incrementado 12 puntos porcentuales entre 2010 y 2021, al pasar del 12,8% al 24,9% de la población de 65 años y más. Al mismo tiempo, la proporción de personas de 65 años y más que carece de acceso a una pensión se ha reducido 7 puntos porcentuales en el período, del 28,1% en 2010 al 21,4% en y 2021. Según la información administrativa de los países (incluida en la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe), en 2022 había en América Latina 19,4 millones de pensionados cubiertos por los sistemas de pensiones no contributivos, que representan un 41,8% del total de pensionados entre la población de 65 años y más (véase el capítulo X). Esta participación y su evolución reflejan también la necesaria lógica articulada y sistémica que los componentes contributivo y no contributivo deben adquirir en los países como puntos de acceso al sistema de pensiones de las personas mayores.

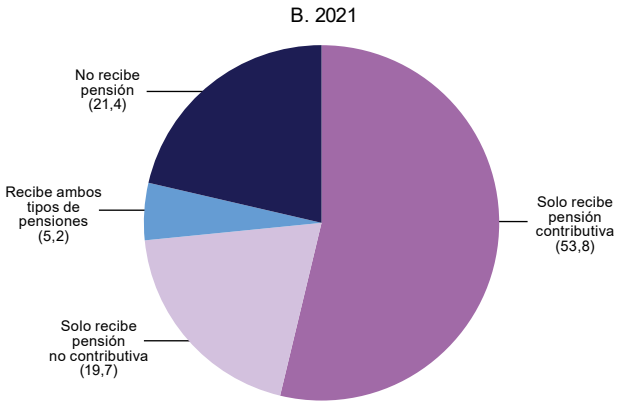
Gráfico III.3

América Latina (9 países)[a]: distribución de la población de 65 años y más, según vía de acceso al sistema de pensiones, 2010 y 2021

(En porcentajes)

A. 2010





Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

[a] En 2010, se incluyen siete países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y Paraguay. En 2021, se incluyen nueve países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá y Paraguay.

2. Aporte de los sistemas de pensiones no contributivos a la reducción de las desigualdades de género en la región[12]

La introducción de los sistemas de pensiones no contributivos en la región ha ayudado a reducir las desigualdades en el acceso a las pensiones. Dicha reducción es verificable en el caso de las desigualdades de género, así como también en otras expresiones de la desigualdad social en la región, incluidos el nivel socioeconómico, el territorio en que se habita y la pertenencia étnica o racial. Esto queda en evidencia al analizar la evolución en el acceso a las pensiones por diferentes vías y entre diversos grupos de la población de personas mayores en 2010 y 2021, conforme a la información que entregan las encuestas de hogares.

En primer lugar, se observa una importante reducción de las desigualdades de género a partir de la expansión de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos. Como se muestra en el gráfico III.4, tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres se aprecia una reducción de quienes solo acceden al sistema de pensiones a través de pensiones contributivas, mientras que en ambos casos se incrementa la proporción de personas que reciben pensiones contributivas y no contributivas. Destaca la reducción de 8 puntos porcentuales en la proporción de mujeres mayores que carecen de acceso a una pensión por alguna vía, más marcada que en el caso de los hombres, en que dicha reducción llega a 5,2 puntos porcentuales. Por otra parte, mientras que entre los hombres

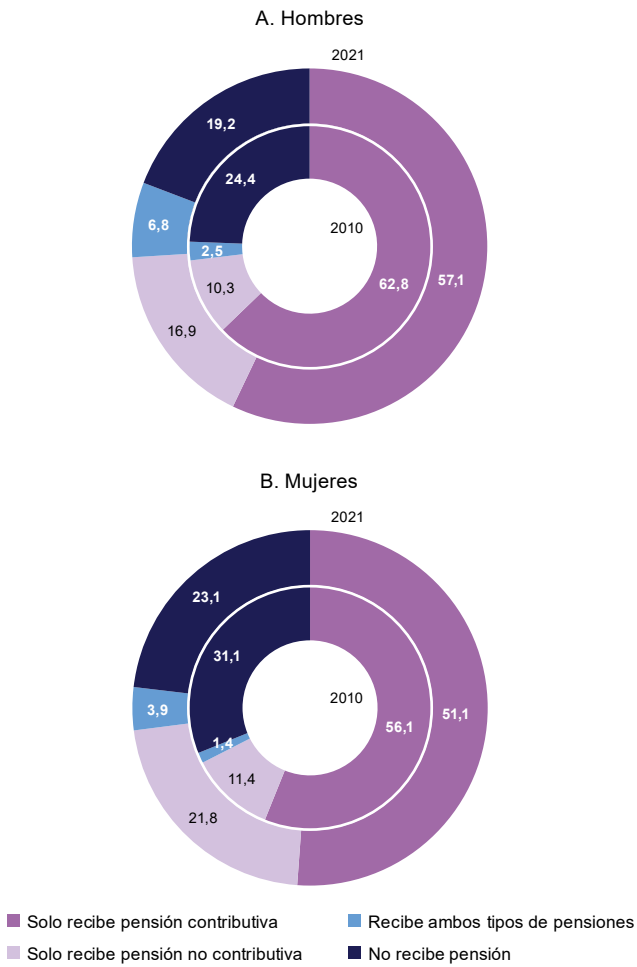
[12] Es posible analizar otras dimensiones de las desigualdades de género en el acceso a pensiones en torno, por ejemplo, a los montos de las pensiones obtenidas. Dado que los sistemas de pensiones no contributivos entregan una prestación que no varía entre hombres y mujeres, no se aborda este punto en el capítulo.

la proporción de personas que acceden al sistema de pensiones solo por la vía no contributiva se incrementa 6,6 puntos porcentuales, esta proporción se eleva 10,4 puntos porcentuales entre las mujeres. Así, mientras en 2010 la proporción de mujeres mayores que accedía a una pensión por alguna vía, contributiva o no contributiva, era 6,7 puntos porcentuales menor que la de los hombres, en 2021, esta brecha se había reducido a 4,0 puntos porcentuales.

Gráfico III.4

América Latina (9 países)[a]: distribución de la población de 65 años y más, según vía de acceso al sistema de pensiones, por sexo, 2010 y 2021

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

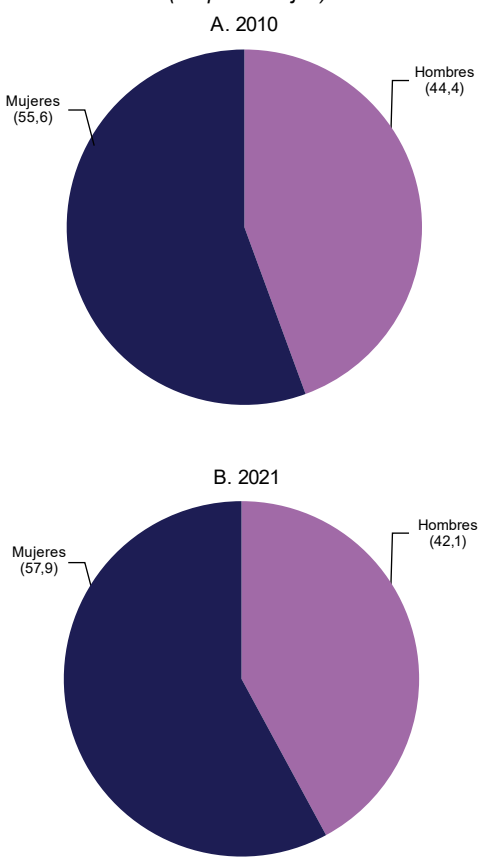
[a] En 2010, se incluyen siete países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y Paraguay. En 2021, se incluyen nueve países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá y Paraguay.

Al analizar la distribución porcentual de quienes reciben pensiones no contributivas en los países para los que se cuenta con información de encuestas de hogares, es posible comprender el papel que estos sistemas han cumplido a la hora de incrementar el acceso a pensiones entre las mujeres mayores en la región: mientras en 2010, las mujeres mayores representaban el 55,6% del total de personas que recibían pensiones no contributivas, en 2021 ese porcentaje había aumentado al 57,9% (véase el gráfico III.5).

Gráfico III.5

América Latina (9 países)[a]: distribución de la población de 65 años y más que recibe pensiones no contributivas, por sexo, 2010 y 2021

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

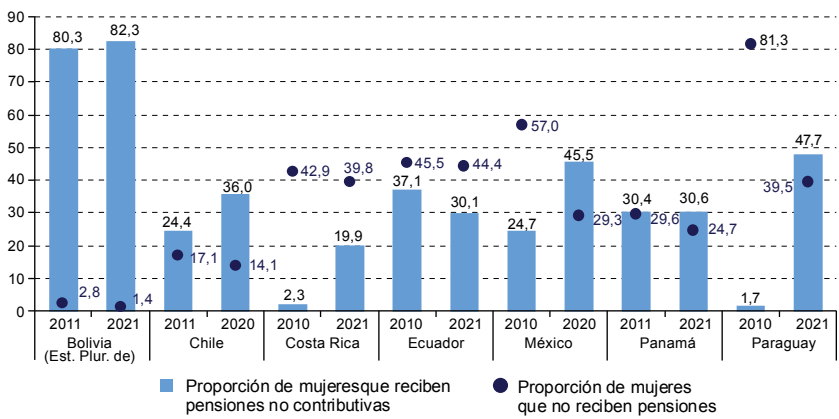
[a] En 2010, se incluyen siete países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y Paraguay. En 2021, se incluyen nueve países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá y Paraguay.

Asimismo, es relevante considerar el incremento que ha presentado la recepción de pensiones no contributivas entre las mujeres de 65 años y más respecto de la proporción de mujeres que no reciben pensiones. Como muestra el gráfico III.6, en todos los países donde se incrementa la cobertura de pasivos no contributiva en esta población, se reduce la proporción de mujeres excluidas del sistema de pensiones, lo que muestra una relación entre ambas variables. En el Ecuador, donde se apreciaría una reducción en esta cobertura, la proporción de mujeres fuera del sistema de pensiones se mantiene prácticamente inalterada.

Gráfico III.6

América Latina (7 países): proporción de mujeres de 65 años y más que carecen de acceso al sistema de pensiones y de mujeres del mismo grupo etario que reciben pensiones no contributivas, alrededor de 2010 y de 2021

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Cabe además resaltar que, conforme a información administrativa disponible para nueve países de América Latina, en 2021, más de un tercio de las mujeres mayores (34,5%) accedía a una pensión a través del sistema de pensiones no contributivo, una proporción mayor que la de los hombres (32,9%) (véase el cuadro III.2). La proporción de mujeres mayores que tenía acceso a una pensión no contributiva duplicaba la de los hombres en el caso de Chile. El mayor aumento entre la fecha de inicio de cada sistema de pensiones no contributivo y 2021 se verifica en México, donde este incremento llega a 79,5 puntos porcentuales en el caso de las mujeres. Corresponde destacar la ausencia de información administrativa desagregada según sexo para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Este es un tema prioritario que la institucionalidad social previsional debe abordar con el objeto de avanzar en el diseño de políticas públicas que reduzcan la desigualdad de género en los países de la región.

Cuadro III.2

América Latina (9 países): cobertura de pasivos del sistema de pensiones no contributivo, según sexo, 2000-2021

(En porcentajes de la población de 65 años y más)

Hombres	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
América Latina[a]	3,7	4,3	4,5	4,9	6,0	6,4	6,9	12,1	16,1	18,4	18,6	18,6	21,9	27,1	28,5	28,4	25,8	24,0	21,9	29,5	29,5	32,9
Brasil	5,2	6,3	6,7	7,7	9,9	10,7	11,4	12,0	12,6	13,1	13,3	13,2	13,2	13,1	12,8	12,6	12,3	12,0	11,1[b]	10,2	10,1	10,2
Chile	14,4	14,3	13,9	13,3	12,8	13,2	16,1	16,1	16,1	16,8	17,2	16,6	15,8	15,1	14,1	13,4	12,7	12,0	11,4	10,9	10,3	9,8
Costa Rica	19,3	21,1	21,7	19,4	18,5	16,8	15,6	13,4	14,2	14,4	14,5	14,1	13,7	13,2	13,0	12,8	12,7	12,7	11,9[b]	11,0	11,1	10,9
Ecuador				…	…	…	…	…	…	44,7	56,6	59,9	61,6	56,5	51,3	60,9	39,8	35,0[b]	30,2[b]	25,4	31,9	24,3
Guatemala						…	…	…	…	…	…	…	…	16,6	15,9	15,5	14,3	13,8	13,0[b]	12,9[b]	12,8[b]	13,7[b]
México								18,3	31,6	33,2	31,9	32,1	44,4	58,7	63,7	62,6	56,9	50,6	45,5	77,9	77,9	91,9
Paraguay										…	…	…	…	27,6[b]	39,0	39,7	39,6	50,9	51,2	51,9	54,5	60,9[b]
Perú													…	13,0	18,1	19,7	19,4	20,5	19,9	20,0	19,4	19,5
Uruguay[c]	5,6	5,5	5,4	5,4	5,6	5,7	5,9	6,1	6,4	6,7	6,9	7,2	7,1	7,1	7,2	7,2	6,9	6,7	6,4	6,5	6,5	6,4

Mujeres	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
América Latina[a]	3,7	4,1	4,3	4,6	5,6	6,2	6,9	11,4	15,3	16,4	16,5	16,6	19,4	30,0	32,0	31,8	30,3	28,5	26,8	31,9	31,5	34,5
Brasil	4,8	5,7	6,0	6,7	8,9	9,9	10,7	11,4	12,1	12,7	12,9	13,0	13,1	13,3	13,3	13,2	13,1	12,9	12,1[b]	11,4	11,3	11,6
Chile	14,7	14,4	14,0	13,3	12,7	13,4	18,7	19,4	27,4	30,4	30,5	29,5	28,9	27,9	27,1	26,1	25,3	24,5	24,1	23,5	22,9	22,6
Costa Rica	19,8	19,0	21,1	19,3	19,0	17,4	16,2	16,3	16,3	16,5	16,4	16,1	15,8	15,6	15,7	15,8	15,9	16,1	17,6[b]	19,0	19,5	19,6
Ecuador				…	…	…	…	…	…	42,9	56,1	57,5	62,1	58,4	54,3	38,6	44,2	39,6[b]	35,0[b]	30,4	23,0	26,8
Guatemala						…	…	…	…	…	…	…	…	16,1	15,4	15,0	13,9	13,5	12,8[b]	12,7[b]	12,6[b]	13,5[b]
México								15,3	26,6	28,6	27,9	28,4	39,6	69,0	76,0	77,2	71,5	65,0	60,8	83,9	83,9	94,8
Paraguay										…	…	…	…	27,1[b]	37,1	38,0	38,2	49,1	49,6	50,7	53,3	59,8[b]
Perú													…	13,6	19,7	21,5	21,2	22,5	21,8	21,8	21,1	20,9
Uruguay[c]	6,3	6,0	5,8	5,7	5,6	5,6	5,7	5,9	6,2	6,5	6,8	7,0	6,8	6,6	6,6	6,5	6,4	6,0	5,7	5,6	5,6	5,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2010: revisión 2019"; A. Arenas de Mesa, *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

Nota: El casillero en blanco indica que el sistema de pensiones no contributivo no existe en ese país en el año correspondiente. Los tres puntos indican que no se tiene información para el año de referencia.

[a] Promedio ponderado.

[b] Debido a la falta de información en los años indicados, la cobertura de hombres y mujeres se estima realizando una imputación entre los años con información disponible.

[c] La cobertura de hombres y mujeres de las pensiones no contributivas por vejez e invalidez del Uruguay en su componente de invalidez se estima realizando una imputación de los receptores de estas pensiones mayores de 65 años, acorde con la distribución por sexo de la prestación.

3. Aporte de los sistemas de pensiones no contributivos a la reducción de las desigualdades

La reducción de las desigualdades en el acceso a las pensiones a través de la ampliación de la cobertura de las pensiones no contributivas de vejez también puede verificarse al analizar la información de las encuestas de hogares de nueve países de América Latina en función de las variables de residencia urbana o rural y nivel socioeconómico. Nuevamente, se aprecia una caída de la cobertura de las pensiones contributivas en todos los grupos poblacionales bajo análisis en los años examinados (véanse los gráficos III.7 y III.8). El descenso es más marcado en el caso de las personas mayores que pertenecen al decil de ingresos per cápita más alto, en el que habría llegado a casi 8 puntos porcentuales.

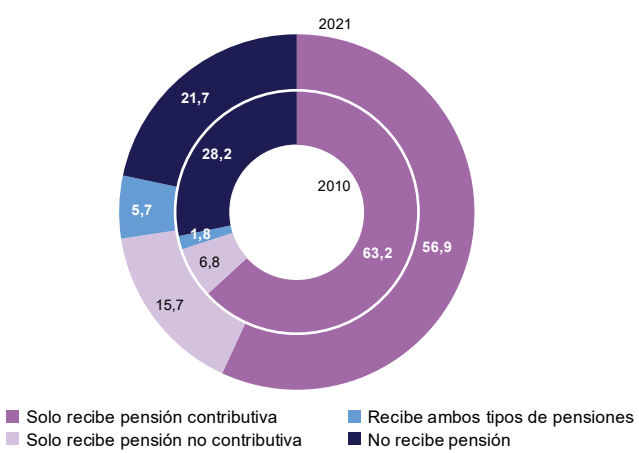
Destaca el incremento de la proporción de personas mayores que acceden solamente por la vía no contributiva al sistema de pensiones en las áreas rurales, que sube 10,4 puntos porcentuales, frente a un alza de 8,9 puntos porcentuales en el caso de las personas que viven en áreas urbanas. Entre 2010 y 2021, la reducción de la proporción de personas que carecen de una pensión en la vejez por alguna vía también es más marcada en la población de personas mayores en las áreas rurales y llega a 7,8 puntos porcentuales. Esta proporción cae incluso por debajo de la de las personas mayores residentes en áreas urbanas que carecen de una pensión, que se reduce 6,5 puntos porcentuales, lo que da cuenta de una reducción muy marcada de las desigualdades territoriales.

Gráfico III.7

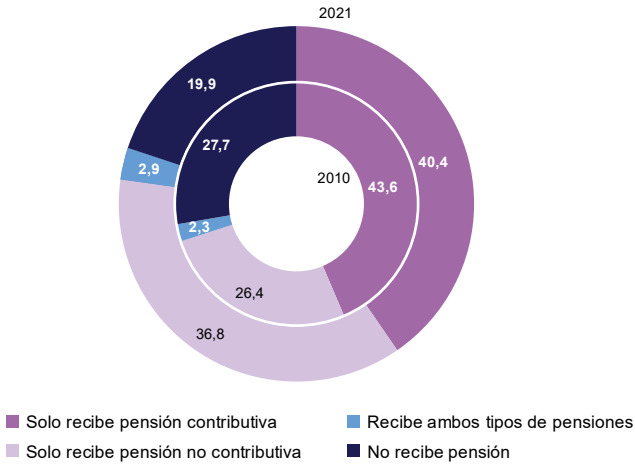
América Latina (9 países)[a]: distribución de la población de 65 años y más, según vía de acceso al sistema de pensiones, por área de residencia, 2010 y 2021

(En porcentajes)

A. Áreas urbanas



B. Áreas rurales



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

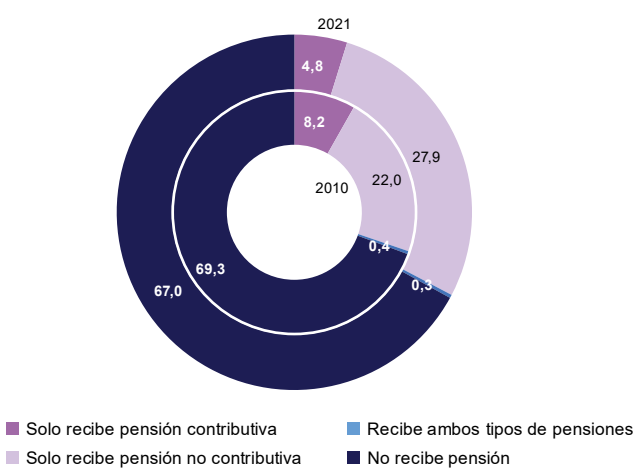
[a] En 2010, se incluyen siete países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y Paraguay. En 2021, se incluyen nueve países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá y Paraguay.

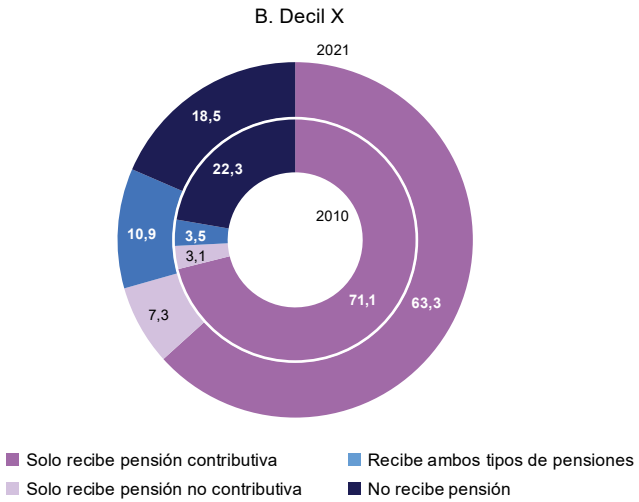
Gráfico III.8

América Latina (9 países)[a]: distribución de la población de 65 años y más, según vía de acceso al sistema de pensiones, por pertenencia a deciles de ingresos per cápita, 2010 y 2021

(En porcentajes)

A. Decil I





Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

[a] En 2010, se incluyen siete países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y Paraguay. En 2021, se incluyen nueve países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá y Paraguay.

Por otra parte, la proporción de personas mayores que accedían al sistema de pensiones por alguna vía en 2021 era 48,5 puntos porcentuales menor entre quienes pertenecen al decil de menores ingresos que entre quienes se ubican en el decil de mayores ingresos. Esta brecha se mantiene prácticamente inalterada desde 2010, cuando era de 47,1 puntos porcentuales. En los países analizados, solo un tercio de las personas mayores del decil de menores ingresos habría tenido acceso a una pensión de vejez en 2021.

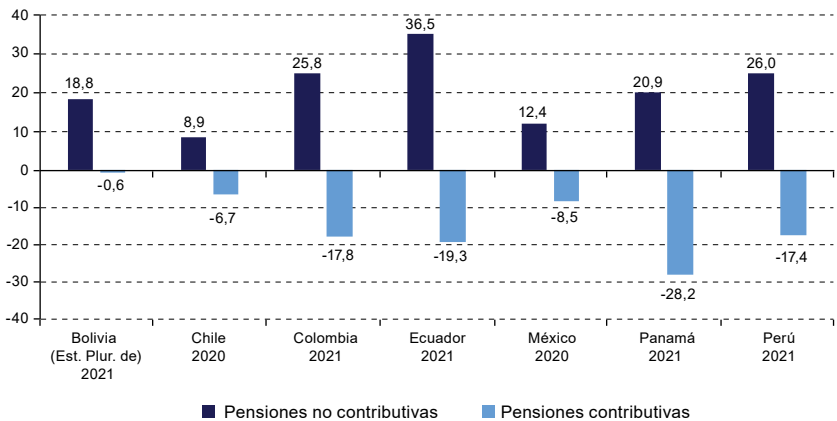
Por último, cabe analizar el papel que han tenido los sistemas de pensiones no contributivos en la reducción de las brechas en el acceso a la cobertura de pensiones que experimenta la población que pertenece a Pueblos Indígenas y las poblaciones afrodescendientes con relación a las personas mayores que no son indígenas ni afrodescendientes. Como se muestra en los gráficos III.9 y III.10, los resultados de las encuestas de hogares para los países que permiten dicha desagregación indican que, en 2021, las brechas en detrimento de la población indígena y afrodescendiente en el acceso a pensiones por la vía contributiva se mantenían en todos los países. Esta relación se invertía en el caso del acceso a pensiones no contributivas. En el Ecuador, la proporción de personas pertenecientes a Pueblos Indígenas que accedía a estas pensiones era hasta 36,5 puntos porcentuales mayor que la de quienes no eran indígenas ni afrodescendientes (véase el gráfico III.9). La única excepción se da en el caso de la población afrodescendiente de

Panamá, ya que dicha población presenta una mayor cobertura contributiva y una menor cobertura no contributiva respecto de la población que no es indígena ni afrodescendiente (véase el gráfico III.10).

Gráfico III.9

América Latina (7 países): brecha en la percepción de pensiones contributivas y no contributivas entre las personas que pertenecen a Pueblos Indígenas y quienes no son indígenas ni afrodescendientes, alrededor de 2021

(En puntos porcentuales)

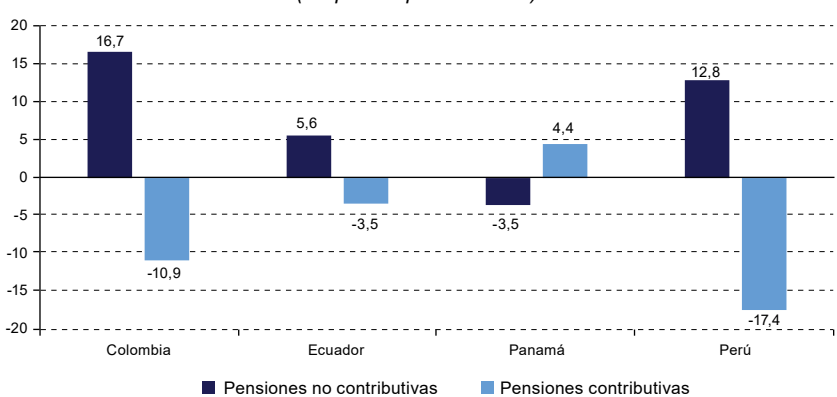


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Gráfico III.10

América Latina (4 países): brecha en la percepción de pensiones contributivas y no contributivas entre las personas que pertenecen a poblaciones afrodescendientes y quienes no son indígenas ni afrodescendientes, 2021

(En puntos porcentuales)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

B. Suficiencia de las prestaciones de los sistemas de pensiones no contributivos

Como se indicó en la introducción, los sistemas de pensiones no contributivos tienen un papel clave en el avance hacia la erradicación de la pobreza en la vejez y en el aseguramiento de niveles adecuados de ingresos para la población mayor, así como en la reducción de las desigualdades (BID/OCDE/Banco Mundial, 2015; OIT, 2018; CEPAL, 2018a). En esta sección se analiza la suficiencia de las prestaciones otorgadas por los sistemas de pensiones no contributivos con respecto a la línea de pobreza para identificar el grado en que estas permitirían avanzar hacia los objetivos mencionados.

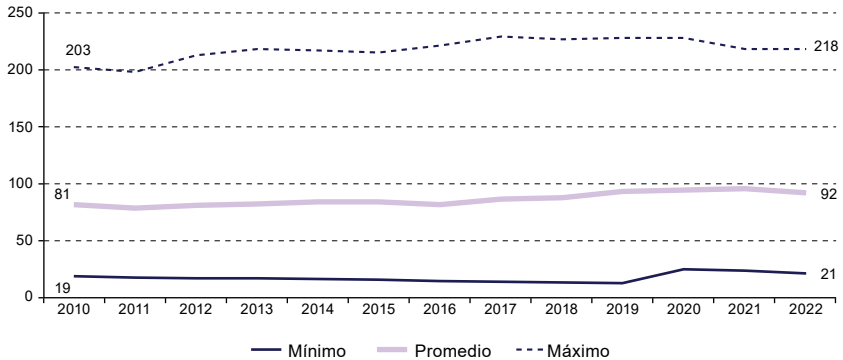
1. Incrementos en la suficiencia de las prestaciones de los sistemas de pensiones no contributivos, con gran heterogeneidad en América Latina

Un análisis de la información disponible para 14 países de América Latina[13] muestra que el valor de la prestación como porcentaje de la línea de pobreza de cada país en promedio ha aumentado 11 puntos porcentuales durante la última década, al pasar de representar el 81% de la línea de pobreza en 2010 al 92% en 2022. La prestación más baja era equivalente al 19% de la línea de pobreza en 2010 y aumentó al 21% en 2022. En el mismo período, la prestación más alta fluctuó entre el 203% y el 218% de la línea de pobreza (véase el gráfico III.11).

El cuadro III.A1.2 del anexo muestra los mismos datos por país. Durante el período comprendido entre 2010 y 2022, los países que tienen la prestación promedio más baja y más alta con respecto a la línea de pobreza son Colombia y el Brasil, respectivamente. Los mayores aumentos se observan en el Uruguay, el Ecuador, Chile y México, en ese orden, como resultado del incremento del valor de la prestación o la creación de nuevos programas con prestaciones más altas. En el caso ecuatoriano, en 2017 se creó la Pensión Mis Mejores Años con una prestación de 100 dólares, el doble de la que ofrece la Pensión para Adultos Mayores (50 dólares). Cabe destacar que, en el caso de este país, este aumento de las prestaciones se dio en paralelo con una reducción de la cobertura del sistema de pensiones no contributivo.

[13] Este análisis se realiza sobre la base de datos administrativos de países de América Latina que tienen sistemas de pensiones no contributivos y líneas de pobreza homogeneizadas por la CEPAL para los años considerados.

Gráfico III.11
América Latina (14 países): prestaciones mínima y máxima de los sistemas de pensiones no contributivos, promedio regional simple, 2010-2022
(En porcentajes de la línea de pobreza)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio; Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: La serie contiene datos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay. La línea de pobreza se construye sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). En caso de que no se obtengan para un determinado año, los valores de las prestaciones se reemplazan por el valor anterior más reciente. En el caso del valor de la línea de pobreza, se hace una interpolación lineal si el valor faltante se encuentra entre dos valores; en los casos extremos donde el valor faltante no se encuentra entre dos valores faltantes, se reemplaza por el valor válido más cercano de hasta dos años de diferencia.

Si se considera el período comprendido entre 2010 y 2022, se observa que el nivel de las prestaciones como proporción de la línea de pobreza solo aumenta en 8 de los 14 países con información disponible y programas vigentes a la fecha. Los países en que disminuye el nivel de la prestación son Costa Rica, El Salvador, Panamá, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana. Destacan los casos del Brasil y el Uruguay, donde el nivel de las prestaciones siempre está por sobre la línea de pobreza. En el Brasil, esto se explica por la norma constitucional que establece que la pensión mínima (contributiva y no contributiva) debe ser igual al salario mínimo.

Con base en la información disponible para los países de América Latina (véase el cuadro III.A1.2), es posible identificar tres situaciones con respecto a los niveles de suficiencia alcanzados por los sistemas de pensiones no contributivos en 2022. En primer lugar, hay un primer grupo de países donde la suficiencia de las prestaciones se encuentra por debajo de la mitad de la línea de pobreza: Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, El Salvador y Perú. En un segundo grupo de países, la suficiencia se encuentra entre este valor y una línea de pobreza: Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y República Dominicana. Por último, solo la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay cuentan con prestaciones que se ubican por encima de la línea de pobreza.

2. Relación entre cobertura y suficiencia: un análisis de los desafíos de los países

En el gráfico III.12 se presenta la relación entre la cobertura y la suficiencia de las prestaciones de los sistemas de pensiones no contributivos para 14 países de la región. En general, se registra una relación negativa entre la suficiencia de las prestaciones y la cobertura, lo que obedece a los desafíos que supone financiar los compromisos que conllevan los sistemas de pensiones no contributivos. Es posible identificar cuatro grupos de países:

i) Los que tienen cobertura y suficiencia por debajo del promedio: Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Panamá y Perú.

ii) Los que tienen cobertura por encima del promedio y suficiencia por debajo del promedio: Bolivia (Estado Plurinacional de) y México.

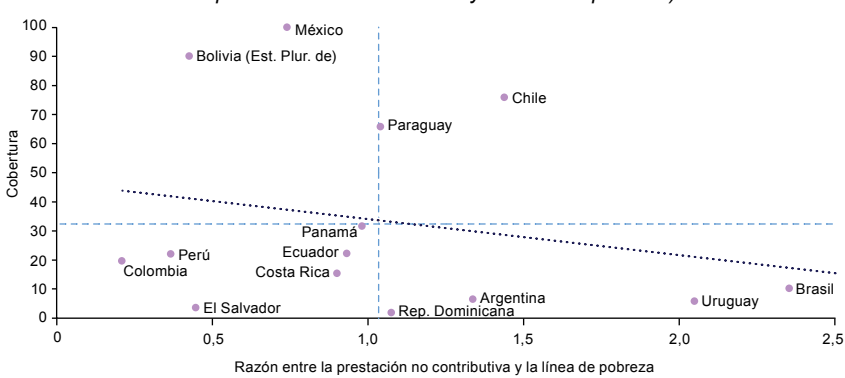
iii) Los que tienen cobertura por debajo del promedio y suficiencia por encima del promedio: Argentina, Brasil, República Dominicana y Uruguay.

iv) Los que tienen cobertura y suficiencia por encima del promedio: Chile y Paraguay.

Gráfico III.12

América Latina (14 países): relación entre la cobertura y la suficiencia de las prestaciones de los sistemas de pensiones no contributivos, alrededor de 2022

(En porcentajes de la población de personas mayores y razón entre la prestación no contributiva y la línea de pobreza)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio; Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

La agrupación de países indicada podría dar lugar a distintas discusiones conceptuales y opciones de política. En el primer grupo se encuentran países que podrían incrementar considerablemente sus

niveles de cobertura y suficiencia, en articulación con las coberturas contributivas y mediante una planificación estratégica que permitiera dicha expansión[14].

El segundo subconjunto de países muestra niveles de cobertura por encima del promedio, tendientes a la universalidad en los casos tanto del Estado Plurinacional de Bolivia como de México, pero con niveles de suficiencia en 2022 todavía por debajo del promedio. Cabe consignar que en los últimos años México, como se muestra el capítulo IV, ha incrementado considerablemente sus niveles de suficiencia, lo que permitiría situar a este país entre los que cuentan con cobertura y suficiencia por encima del promedio.

Por su parte, el tercer grupo de países incluye a la Argentina, el Brasil y el Uruguay, que tienen coberturas no contributivas relativamente acotadas y cuentan con coberturas contributivas elevadas (véase el gráfico III.2), lo que muestra una vía de avance hacia la universalización de los sistemas de pensiones a través de una mayor complementariedad entre ambos componentes, como se mostró en la sección III.A. Por otra parte, dentro de este grupo se encuentra la República Dominicana, país que está comenzando a implementar un sistema de pensiones no contributivo (véase el capítulo VII), tras haber definido, desde el inicio, un nivel de suficiencia determinado en función de parámetros nacionales.

Finalmente, en el cuarto grupo se encuentran Chile y el Paraguay. En el caso de Chile, se dio un paso adelante con la creación de la Pensión Garantizada Universal, una prestación no contributiva cuasiuniversal que otorga niveles de cobertura y suficiencia significativamente mayores que los establecidos en la Pensión Básica Solidaria (véase el capítulo IV).

C. Efectos de los sistemas de pensiones no contributivos en la pobreza y el bienestar de las personas mayores en América Latina

En esta sección se aborda el efecto de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina en los niveles de pobreza extrema y pobreza y otros ámbitos cruciales para el bienestar de las personas mayores. En primer lugar, los resultados expuestos se basan en la evolución de los indicadores de pobreza y pobreza extrema sobre la base de las encuestas estandarizadas por la CEPAL para los países de la región. En segundo término, se muestran algunos hallazgos de estudios basados

[14] En el capítulo VI se presentan algunas simulaciones al respecto para el caso del Perú y en el capítulo IX para 17 países de América Latina. En ambos casos, se observa viabilidad fiscal para avanzar en estos aumentos.

en metodologías de identificación cuasiexperimental o experimental[15] para identificar los efectos que han tenido los sistemas de pensiones no contributivos en otras dimensiones del bienestar, incluidos el consumo, la inclusión laboral y la salud.

1. Efecto de la implementación de sistemas de pensiones no contributivos en la pobreza extrema y la pobreza

Sobre la base de las series de pobreza extrema y pobreza de los distintos países, a continuación, se muestra la evolución de estos indicadores en el caso de las personas de 65 años y más[16], vinculándola con la introducción de sistemas de pensiones no contributivos en nueve países de la región[17] entre 2003 y 2012. La elección de los países y el período no es aleatoria, dado que el subconjunto incluye a la mitad de los países de América Latina que cuentan con un sistema de pensiones no contributivo y el período estudiado es la etapa en que se crean o reforman más sistemas de pensiones no contributivos en esta subregión. Para ello, se comparó el promedio de las tasas de pobreza de estos países en los siete años[18] anteriores y los siete años posteriores a la implementación de los sistemas de pensiones no contributivos y se evaluaron los posibles efectos en la pobreza extrema y la pobreza en la región. Si bien este análisis no permite medir el impacto directo de los sistemas de pensiones no contributivos en la pobreza, dado que no es posible aislar otros efectos que también pudieran afectar su evolución, permite una aproximación a esta relación[19].

Utilizando la metodología previamente descrita, puede observarse que la pobreza en el grupo de personas de 65 años y más disminuye cerca de 10 puntos porcentuales tras la introducción de los sistemas de pensiones

---

[15] Con la reciente aparición de mejores fuentes de información administrativa, y en el marco de la llamada "revolución de la credibilidad" (Angrist y Pischke, 2010), se han diseñado estrategias empíricas de identificación que permiten evaluar los efectos de segundo orden sobre otras variables. Antiguamente, estas variables solo se abordaban de manera teórica o a través de modelos de equilibrio general.

[16] Sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

[17] Los países seleccionados, que implementaron reformas mediante la creación o modificación de sus sistemas de pensiones no contributivos alrededor de 2007, son: Bolivia (Estado Plurinacional de) (2007), Chile (2008), Colombia (2012), Ecuador (2003), El Salvador (2009), México (2007), Panamá (2009), Paraguay (2009) y Perú (2011). En los casos de Chile y Colombia, los sistemas que existían fueron reemplazados por programas nuevos.

[18] La selección de un período de siete años se realizó para poder contar con una tendencia anterior y posterior a la implementación de una reforma conforme a la disponibilidad de información de los países seleccionados. Además, debe considerarse que la creación de sistemas de pensiones no contributivos supone una implementación gradual en el tiempo.

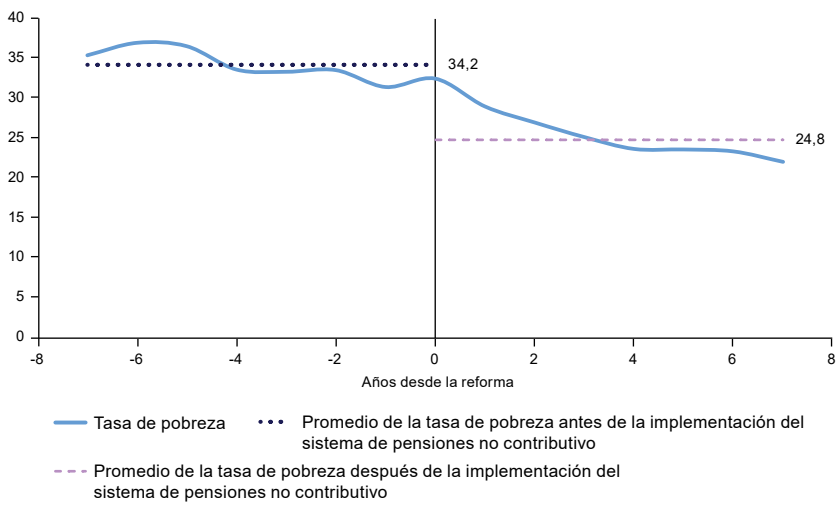
[19] En el capítulo IX se incluye un análisis complementario a partir de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países de la región, mostrando los niveles de pobreza con y sin considerar las prestaciones de los sistemas de pensiones no contributivos.

no contributivos en los países considerados (véase el gráfico III.13). El efecto principal se ve reflejado cerca de los primeros cuatro años después de la implementación, para después ir disminuyendo. Ello se debe a que, por lo general, los sistemas de pensiones no contributivos se implementan en forma gradual, sobre todo por motivos financieros. Por ejemplo, la reforma previsional de Chile de 2008 incluía un proceso de transición de cuatro años en que se aumentaban tanto las prestaciones durante los primeros dos años como las coberturas durante cuatro años (Arenas de Mesa y otros, 2008).

Gráfico III.13

América Latina (9 países)[a]: promedio de la tasa de pobreza de las personas de 65 años y más en los siete años anteriores y los siete años posteriores a la implementación de los sistemas de pensiones no contributivos

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

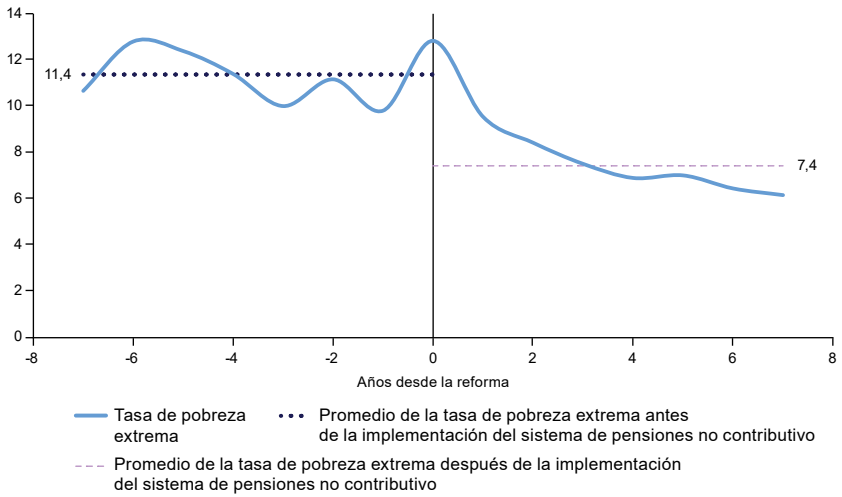
[a] Los países y los años a los que corresponde la implementación de los sistemas de pensiones no contributivos son los siguientes: Bolivia (Estado Plurinacional de), 2007; Chile, 2008; Colombia, 2011; Ecuador, 2003; El Salvador, 2009; México, 2007; Panamá, 2009; Paraguay, 2009, y Perú, 2011. Para los años en que no se cuenta con estadísticas de pobreza de las personas de 65 años y más, los valores faltantes se interpolaron linealmente.

En el caso de la pobreza extrema, el análisis muestra que esta disminuye cerca de 4 puntos porcentuales tras la implementación de los sistemas de pensiones no contributivos. Asimismo, el efecto principal de la disminución se ve reflejado cerca de los primeros cuatro años después de la implementación, para posteriormente seguir con la misma tendencia, pero a tasas menores, de conformidad con lo visto en el caso de las tasas de pobreza (véase el gráfico III.14).

Gráfico III.14

América Latina (9 países)[a]: promedio de la tasa de pobreza extrema de las personas de 65 años y más en los siete años anteriores y los siete años posteriores a la implementación de los sistemas de pensiones no contributivos

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

[a] Los países y los años a los que corresponde la implementación de los sistemas de pensiones no contributivos son los siguientes: Bolivia (Estado Plurinacional de), 2007; Chile, 2008; Colombia, 2011; Ecuador, 2003; El Salvador, 2009; México, 2007; Panamá, 2009; Paraguay, 2009, y Perú, 2011. Para los años en que no se cuenta con estadísticas de pobreza de las personas de 65 años y más, los valores faltantes se interpolaron linealmente.

Cabe considerar que las prestaciones no contributivas tienen también un efecto sobre la pobreza total. Considerando un universo de 14 países de la región, Cecchini, Villatoro y Mancero (2021) muestran que el promedio simple de la pobreza en 2017 se reduce 0,9 puntos porcentuales, y el de la pobreza extrema baja 0,8 puntos porcentuales. Existen diferencias entre los países respecto del impacto relativo de los sistemas de pensiones no contributivos en la pobreza total, lo que, según indican los autores, depende de las diferencias en el monto de las prestaciones, la amplitud de su cobertura y la calidad de la priorización de los programas.

2. Efectos de los sistemas de pensiones no contributivos en otras dimensiones del bienestar

a) Literatura sobre los posibles efectos indirectos de los sistemas de pensiones no contributivos en los ingresos y el consumo

De manera adicional a los análisis sobre la base de encuestas de hogares, la literatura es concluyente en cuanto al efecto de los sistemas de pensiones no contributivos en la disminución de la pobreza extrema y la

pobreza, el aumento del ingreso no laboral y el aumento del consumo del hogar en la población de personas mayores. Una revisión detallada de estos aspectos puede encontrarse en Abramo, Cecchini y Morales (2019), donde se recopila información que muestra que los sistemas de pensiones no contributivos aumentan el ingreso y el consumo de los hogares que reciben las prestaciones. En particular, destacan ejemplos como los siguientes. En el caso del programa Renta Dignidad en el Estado Plurinacional de Bolivia se encuentra que los hogares destinatarios aumentaron su ingreso per cápita mensual y su consumo per cápita mensual, y se redujo la incidencia de la pobreza moderada y la pobreza subjetiva (Escobar, Martínez y Mendizábal, 2013). En Chile, Joubert y Todd (2011) encuentran que la creación de la Pensión Básica Solidaria reduce la pobreza en la vejez y mejora el nivel de ingresos de las mujeres. En México, se informa que los hogares rurales de personas de 65 años y más destinatarios de la Pensión para Adultos Mayores (ex Programa 70 y Más) aumentan el nivel de consumo promedio (Galiani, Gertler y Bando, 2016). Para El Salvador se estima un aumento del consumo de alimentos del hogar (Martínez y otros, 2020). Otros estudios muestran un aumento del consumo y el ingreso de los hogares debido a los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina (Bando, Galiani y Gertler, 2020 y 2022).

b) Literatura sobre los posibles efectos de los sistemas de pensiones no contributivos en la inclusión laboral

Los posibles efectos de los sistemas de pensiones no contributivos en la inclusión laboral, en especial en la participación laboral, han sido objeto de debate en numerosos estudios y sus resultados son variados. Estos posibles efectos pueden dividirse en dos: i) el efecto sobre las personas destinatarias de las prestaciones en el hogar y ii) el efecto sobre los demás integrantes del hogar que recibe la pensión. Sobre el primer efecto, existe bastante consenso respecto de que a mayores ingresos no laborales, disminuye la participación laboral de quien recibe dichos ingresos. La literatura muestra que, en general, las personas mayores reducen su participación laboral y aumentan la probabilidad de jubilación al recibir, ellas o su hogar, pensiones no contributivas[20]. Teniendo en cuenta que parte de esta población probablemente continúa trabajando debido a que no recibe una pensión, el acceso a una pensión no contributiva podría traducirse en un aumento de su nivel de bienestar. Abramo, Cecchini y Morales (2019) encuentran en la revisión de 17 estudios realizados en 8 países que la recepción de pensiones no contributivas reduce la oferta laboral de las personas destinatarias en un 69% de los casos. En esta línea, se cuenta con datos de sistemas no contributivos de Bolivia (Estado Plurinacional de) (Hernani-Limarino y Mena, 2015), el Brasil (Carvalho, 2008; Oliveira,

[20] Los sistemas de pensiones no contributivos estudiados en la literatura están dirigidos a población en situación de pobreza extrema o pobreza, por lo que los efectos se aplican a esta población.

Kassouf y Aquino, 2017), El Salvador (Martínez y otros, 2020), México (Galiani, Gertler y Bando, 2016; López-Ortega y Aguila, 2022), el Paraguay (Bando, Galiani y Gertler, 2022) y el Perú (Bando, Galiani y Gertler, 2020).

Por otra parte, los datos sobre el efecto en integrantes del hogar son variados (Abramo, Cecchini y Morales, 2019; Juárez, 2010; Martínez y otros, 2020; Galiani, Gertler y Bando, 2016). Abramo, Cecchini y Morales (2019) analizan distintas evaluaciones de pensiones no contributivas realizadas en la región y en la mitad de estas se presentan algunos efectos negativos en el empleo de las personas en edad activa que viven en hogares donde se reciben estas prestaciones. Asimismo, los efectos en la participación laboral de las personas en hogares donde se reciben pensiones no contributivas también son heterogéneos según sexo. Ejemplos de estas heterogeneidades se pueden ver en Juárez y Pfutze (2014), quienes encuentran que, en México, la Pensión para Adultos Mayores (ex Programa 70 y más) disminuye la participación laboral de los destinatarios hombres, pero tiene un efecto menor en las mujeres. Asimismo, Juárez (2010) muestra que el efecto de la Pensión para Adultos Mayores en la Ciudad de México aumenta la participación laboral de los adultos de 18 a 59 años pertenecientes al hogar cuando el destinatario de la prestación es hombre, mientras que la disminuye si la destinataria es mujer, dado que las mujeres receptoras tienden a compartir su ingreso con las cohortes más jóvenes en hogares multigeneracionales.

Cabe destacar que existen datos que indican que estos programas pueden reducir el trabajo infantil. Por ejemplo, Abramo, Cecchini y Morales (2019) encuentran que en cinco países existe significancia estadística de que estos sistemas reducen el trabajo infantil, como es el caso del Benefício de Prestação Continuada (BPC) en el Brasil (Oliveira, Kassouf y Aquino, 2017). También se ha constatado una reducción del trabajo infantil asociada al programa Renta Dignidad en el Estado Plurinacional de Bolivia (Canelas y Niño-Zarazúa, 2022).

c) Literatura sobre los posibles efectos de los sistemas de pensiones no contributivos en la salud

Los sistemas de pensiones no contributivos también pueden tener efectos en la salud de los destinatarios, en relación tanto con la mortalidad como con la calidad de vida de los receptores de las prestaciones. En términos de mortalidad, la implementación de sistemas de pensiones no contributivos puede aumentar la esperanza de vida. En el caso de Chile, por ejemplo, Miglino y otros (2023) encuentran que la probabilidad de fallecer de los receptores disminuye 2,7 puntos porcentuales. En el Perú, Valderrama y Olivera (2023) hallan que la probabilidad de fallecer disminuye 11,4 puntos porcentuales, en promedio, entre las personas admisibles, en los años

analizados. En términos de bienestar, los datos dan cuenta de una mejora sustantiva de la percepción del estado de salud física y mental, así como en la funcionalidad de las personas mayores. Galiani, Gertler y Bando (2016) y Bando, Galiani y Gertler (2020 y 2022) encuentran que los sistemas de pensiones no contributivos tienen efectos positivos en la salud mental de los destinatarios en México, el Paraguay y el Perú, con una disminución en el puntaje de la Escala de Depresión Geriátrica de un 9,11%, un 6,9% y un 8,68%, respectivamente (Bando, Galiani y Gertler, 2022). También encuentran una disminución en la percepción de dificultad para realizar tareas diarias en México, y una percepción de mejor salud y menor enfermedad en el Paraguay. Por otra parte, Martínez y otros (2020) observan un aumento de la atención médica en El Salvador, donde los receptores de pensiones no contributivas muestran efectos positivos y significativos en la probabilidad de haber realizado una consulta médica en los últimos 30 días.

D. Reflexiones finales

Como se ha mostrado en este capítulo, América Latina y el Caribe ha presentado una expansión muy importante de los sistemas de pensiones no contributivos durante las últimas dos décadas, a tal punto que en la actualidad solo cinco países de la región carecen de estos sistemas. En 2022, un 31,0% de las personas de 65 años y más tenían acceso a pensiones no contributivas en la región. Esta cobertura llega al 31,5% de esta población en el caso de América Latina y es significativamente más reducida en los países del Caribe (11,1%). En su conjunto, la evolución de estos sistemas ha sido continua durante todo este proceso, con la creación de nuevos sistemas y el fortalecimiento de otros.

Los análisis realizados sobre la base de información administrativa y encuestas de hogares de los países de la región muestran que los sistemas de pensiones no contributivos tienen importantes efectos en diversos ámbitos. En primer lugar, contribuyen a reducir la proporción de personas mayores excluidas del sistema de pensiones y han mostrado, como se indicó en la introducción, un dinamismo considerablemente superior que el de los sistemas de pensiones contributivos durante las últimas dos décadas. En segundo lugar, producen marcadas reducciones de las desigualdades de género, así como de las desigualdades territoriales, según niveles de ingresos, étnicas y raciales. En tercer lugar, tienen efectos relevantes en los niveles de pobreza de las personas mayores, algo de suma importancia a la hora de planificar un avance estratégico en torno al objetivo de erradicar la pobreza en esta población. Los sistemas de pensiones no contributivos muestran características heterogéneas en sus niveles de cobertura y suficiencia, dos de las dimensiones de la sostenibilidad analizadas en este capítulo.

Los resultados también muestran diversas vías posibles de avance hacia la universalización del acceso a los sistemas de pensiones en la región. Mientras existen países que optan por universalizar la recepción de pensiones no contributivas a través de sistemas de naturaleza universal o cuasiuniversal, hay otros que complementan la cobertura total de pensionados, que ya es alta por la vía contributiva, a través de pensiones no contributivas de cobertura más acotada. Existe un grupo de países en que la cobertura del sistema de pensiones no contributivo se ha planificado priorizando a la población pobre o extremadamente pobre o en función de los recursos disponibles, donde la transición desde programas hacia sistemas de pensiones no contributivos muestra mayores desafíos de consolidación.

Afrontar el desafío de la cobertura universal del sistema de pensiones en su conjunto y de niveles de suficiencia adecuados es un reto clave para las próximas décadas en el fortalecimiento de los sistemas de pensiones no contributivos, particularmente frente a los desafíos que impondrán las transformaciones tecnológicas, demográficas y en el mundo del trabajo.

Bibliografía

Abramo, L., S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Akima, H. (1970), "A new method of interpolation and smooth curve fitting based on local procedures", *Journal of the ACM*, vol. 17, Nº 4, Nueva York, Asociación de Maquinaria Computacional.

Angrist, J. y J. Pischke (2010), "The credibility revolution in empirical economics: how better research design is taking the con out of econometrics", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 24, Nº 2, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía.

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 (CEPAL).

Arenas de Mesa, A., C. Robles y J. Vila (2024), "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.

Arenas de Mesa, A. y otros (2008), "La reforma previsional chilena: proyecciones fiscales 2009-2025", *Estudios de Finanzas Públicas*, Santiago, Ministerio de Hacienda.

Bando, R., S. Galiani y P. Gertler (2022), "Another brick on the wall: On the effects of non-contributory pensions on material and subjective well being", *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol. 195, Ámsterdam, Elsevier.

___(2020), "The effects of noncontributory pensions on material and subjective well-being", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 68, Nº 4, Chicago, University of Chicago Press.

Barr, N. y P. Diamond (2008), *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*, New York, Oxford University Press.

BID/OCDE/Banco Mundial (Banco Interamericano de Desarrollo/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Banco Mundial) (2015), *Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., abril.

Canelas, C. y M. Niño-Zarazúa (2022), "Informality and pension reforms in Bolivia: the case of *Renta Dignidad*", *The Journal of Development Studies*, vol. 58, Nº 7, Milton Park, Taylor and Francis.

Carvalho, I. (2008), "Old-age benefits and retirement decisions of rural elderly in Brazil", *Journal of Development Economics*, vol. 86, Nº 1, Ámsterdam, Elsevier.

Cecchini, S., P. Villatoro y X. Mancero (2021), "El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina", *Revista CEPAL*, Nº 134 (LC/PUB.2021/13-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.

___(2019), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2018* (LC/PUB.2019/1-P), Santiago.

___(2018a), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago.

___(2018b), "Medición de la pobreza por ingresos: actualización metodológica y resultados", *Metodologías de la CEPAL*, N° 2 (LC/PUB.2018/22-P), Santiago.

___(2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.

___(2013), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697), Santiago.

Escobar, F., S. Martínez y J. Mendizábal (2013), *El impacto de la Renta Dignidad: política de redistribución del ingreso, consumo y reducción de la pobreza en hogares con personas adultas mayores*, La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE).

Galiani, S., P. Gertler y R. Bando (2016), "Non-contributory pensions", *Labour Economics*, vol. 38, Ámsterdam, Elsevier.

Hernani-Limarino, W. y G. Mena (2015), "Intended and unintended effects of unconditional cash transfers: the case of Bolivia's Renta Dignidad", *IDB Working Paper Series*, Nº 631, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Joubert, C. y P. Todd (2011), "The impact of Chile's 2008 pension reform on labor force participation, pension savings, and gender equity", Filadelfia, Universidad de Pensilvania.

Juárez, L. (2010), "The effect of an old-age demogrant on the labor supply and time use of the elderly and non-elderly in Mexico", *The B.E. Journal of Economic Analisis & Policy*, vol. 10, Nº 1, Berlín, De Gruyter.

Juárez, L. y T. Pfutze (2014), "The effects of a non-contributory pension program on labor force participation: the case of 70 y Más in Mexico", *Documentos de Investigación*, Nº 2014-12, Ciudad de México, Banco de México.

López-Ortega, M. y E. Aguila (2022), "Non-contributory pensions, functional limitations, and unpaid family care for older adults in Mexico", *Journal of Aging and Health*, vol. 34, Nº 9-10, Thousand Oaks, SAGE Publications.

Martínez, S. y otros (2020), "Pensions for the poor: the effects of non-contributory pensions in El Salvador", *Journal of Economics, Race, and Policy*, vol. 3, Berlín, Springer.

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

Miglino, E. y otros (2023), "Health effects of increasing income for the elderly: evidence from a Chilean pension program", *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 15, Nº 1, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2018), "Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe", *Panorama Laboral Temático*, N° 4, Lima.

Oliveira, P., A. Kassouf y J. Aquino (2017), "Cash transfers to the elderly and its spillover effects: evidences from a non-contributory program in Brazil", *Journal of Economic Studies*, vol. 44, Nº 2, Leeds, Emerald Publishing.

Quashie, N. y F. Jones (2023), "The ageing Caribbean: 20 years of the Madrid Plan of Action", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 111 (LC/TS.2022/225-LC/CAR/TS.2022/5), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Valderrama, J. y J. Olivera (2023), "The effects of social pensions on mortality among the extreme poor elderly", *Documento de Trabajo*, Nº 525, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Anexo III.A1

Cuadro III.A1.1

América Latina y el Caribe (25 países): características de los sistemas de pensiones no contributivos, 2021[a]

País	Nombre del programa y año de inicio	Monto mensual, último año disponible *(En dólares)*	Pensión por		Componentes de vejez				Componentes de discapacidad				Otra población meta
			Vejez	Discapacidad	Edad mínima de elegibilidad	Condición de elegibilidad	Gasto, último año disponible *(En porcentajes del PIB)*	Cobertura, último año disponible *(En porcentajes de la población mayor de 65 años)*	Edad mínima de elegibilidad	Condición de elegibilidad	Gasto, último año disponible *(En porcentajes del PIB)*	Cobertura, último año disponible *(En número de prestaciones dirigidas a la población con discapacidad)*	
Antigua y Barbuda	Old-age Assistance Programme (1993)	94 (2018)	X	X	En caso de vejez, 65 años o más en 1993	Bajos ingresos (inferiores a 5.000 dólares del Caribe Oriental al año); residencia (15 años para ciudadanos y 20 años para extranjeros, antes de la fecha de solicitud)	0,00 (2018)	0,32 (2020)	60 años	Igual que para personas mayores y, además, personas ciegas o con discapacidad grave y que no logran generar ingresos autónomos	S/I	S/I	
	People's Benefit Program (2009)	80 (2018)	-	X	N. C.	N. C.	N. C.	N. C.	S/I	Vulnerabilidad; bajos ingresos (inferiores a 300 dólares por hogar); ciudadanía	0,13 (2011)	215 (2018)	
Argentina	Programa de pensiones no contributivas (1948)	169 a 214 (2021)	X	X	70 años	Bajos ingresos; residencia (5 años de domicilio continuo para personas argentinas o naturalizadas y 40 años de domicilio continuo para extranjeros)	0,001[b] (2021)	1,32 (2021)	18 a 64 años	Igual que para personas mayores y, además, discapacidad del 76% o más y permanente	0,55[b] (2021)	1 077 490 (2021)	Mujeres con un mínimo de siete hijos, beneficiados por leyes especiales, elegidos por un legislador nacional
	Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) (2016)	307 (2022)	X	-	65 años	Vulnerabilidad; ciudadanía; residencia (mínimo de 10 años para personas naturalizadas y 20 años para extranjeros previos a la solicitud); no participar en un empleo remunerado, excepto los adheridos al monotributo social	0,2 (2021)	4,18 (2021)	N. C.	N. C.	N. C.	N. C.	

País	Nombre del programa y año de inicio	Monto mensual, último año disponible *(En dólares)*	Pensión por		Componentes de vejez				Componentes de discapacidad				Otra población meta
			Vejez	Discapacidad	Edad mínima de elegibilidad	Condición de elegibilidad	Gasto, último año disponible *(En porcentajes del PIB)*	Cobertura, último año disponible *(En porcentajes de la población mayor de 65 años)*	Edad mínima de elegibilidad	Condición de elegibilidad	Gasto, último año disponible *(En porcentajes del PIB)*	Cobertura, último año disponible *(En número de prestaciones dirigidas a la población con discapacidad)*	
Bahamas	Old-Age Non-Contributory Pension (1972)	287 (2020)	X	-	65 años	Vulnerabilidad; ciudadanía; residencia; historial laboral (haber trabajado como empleado o de manera independiente al menos 12 meses consecutivos durante los últimos 15 años)	0,04 (2019)	4,46 (2019)	N. C.	N. C.	N. C.	N. C.	
Barbados	Non-Contributory Old-Age Pension (1982)	460 (2021)	X	X	67 años	Vulnerabilidad; residencia (12 años desde que cumplió 40 años o un agregado de 20 años desde que cumplió 18 años para los ciudadanos, y 15 años desde que cumplió 40 años o un agregado de 20 años desde que cumplió 18 años para los residentes permanentes)	0,09 (2020)	5,2 (2020)	18 años	Igual que para personas mayores y, además, bajos ingresos (inferiores a 30 dólares barbadenses semanales); personas ciegas o sordomudas	S/I	S/I	
Belice	Non-Contributory Pension Program (2003)	50 (2021)	X	-	Mujeres: 65 años Hombres: 67 años	Vulnerabilidad; residencia permanente	0,04 (2021)	6,19 (2021)	N. C.	N. C.	N. C.	N. C.	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad) (2008)	47 a 55[c] (2021)	X	-	60 años	N. C.	1,71 (2021)	91,82 (2021)	N. C.	N. C.	N. C.	N. C.	
	Bono mensual para personas con discapacidad grave y muy grave (2017)	36 (2020)	-	X	N. C.	N. C.	N. C.	N. C.	S/I	S/I	0,03 (2020)	42 366 (2020)	
Brasil	Benefício de Prestação Continuada (BPC) (1996)	204 (2021)	X	X	65 años	Pobreza extrema	0,32 (2021)	10,54 (2021)	S/I	Igual que para personas mayores y, además, discapacidad a largo plazo	0,39 (2021)	2 568 857 (2021)	

			Pensión por		Componentes de vejez				Componentes de discapacidad				
País	Nombre del programa y año de inicio	Monto mensual, último año disponible *(En dólares)*	Vejez	Discapacidad	Edad mínima de elegibilidad	Condición de elegibilidad	Gasto, último año disponible *(En porcentajes del PIB)*	Cobertura, último año disponible *(En porcentajes de la población mayor de 65 años)*	Edad mínima de elegibilidad	Condición de elegibilidad	Gasto, último año disponible *(En porcentajes del PIB)*	Cobertura, último año disponible *(En número de prestaciones dirigidas a la población con discapacidad)*	Otra población meta
Chile	Pensión Básica Solidaria (de vejez) y Pensión Básica Solidaria de Invalidez (2021)	Vejez: 208 a 223[c] Invalidez: 208 (2021)	X	X	65 años	Vulnerabilidad (pertenecer a los primeros tres quintiles de la distribución del ingreso); residencia (20 años)	0,36 (2021)	16,69 (2021)	18 a 65 años	Vulnerabilidad (pertenecer a los primeros tres quintiles de la distribución de ingreso); residencia (5 años)	0,15 (2021)	182 344 (2021)	
Colombia	Programa Colombia Mayor (2012)	21 (2021)	X	-	Mujeres: 54 años Hombres: 59 años	Pobreza extrema (pertenecer a los niveles 1 y 2 del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén))	0,14 (2021)	20,3 (2021)	N. C.	N. C.	N. C.	N. C.	
Costa Rica	Régimen no Contributivo de Pensiones por Monto Básico (1974)	132 (vejez) 171 (discapacidad) (2021)	X	X	65 años	Vulnerabilidad	0,36 (2021)	15,02 (2021)	Menores de 65 años	Vulnerabilidad; pérdida del 66% del ingreso debido a una discapacidad	0,20 (2021)	42 373 (2021)	Viudas de entre 55 y 65 años, viudas menores de 55 años con hijos menores de 18 años o de entre 18 y 21 años que estudien o no trabajen, huérfanos menores de 18 años o de entre 18 y 21 años que estudien o no trabajen, indigentes
Cuba	Régimen de Asistencia Social (1979)	9 a 11[c] (2017)	X	X	Mujeres: 60 años Hombres: 65 años	Vulnerabilidad	0,009[b] (2021)	5,18 (2021)	S/I	Vulnerabilidad; enfermedad o discapacidad	0,002[b] (2021)	46 597 (2021)	Madres en licencia no retribuida por el cuidado de hijos con enfermedad o discapacidad; huérfanos de 17 años que se encuentren estudiando; familias bajo protección económica del trabajador fallecido; familias de jóvenes llamados al servicio militar que constituyan el único o parte del sostén familiar; trabajadores sujetos a tratamientos de larga duración; pensionados con familiares dependientes de ellos

País	Nombre del programa y año de inicio	Monto mensual, último año disponible *(En dólares)*	Pensión por		Componentes de vejez				Componentes de discapacidad				Otra población meta
			Vejez	Discapacidad	Edad mínima de elegibilidad	Condición de elegibilidad	Gasto, último año disponible *(En porcentajes del PIB)*	Cobertura, último año disponible *(En porcentajes de la población mayor de 65 años)*	Edad mínima de elegibilidad	Condición de elegibilidad	Gasto, último año disponible *(En porcentajes del PIB)*	Cobertura, último año disponible *(En número de prestaciones dirigidas a la población con discapacidad)*	
Ecuador	Pensión para Adultos Mayores (2003)	50 (2021)	X	-	65 años	Personas mayores, de 65 años en adelante, previamente habilitadas con un puntaje superior a un punto de corte establecido en el Registro Social hasta la actualización de su información y verificación de su nivel de bienestar, que no reciben aseguramiento contributivo	0,01 (2020)	0,58 (2021)	N. C.	N. C.	N. C.	N. C.	
	Pensión para Personas con Discapacidad (2003)	50 (2021)	-	X	N. C.	N. C.	N. C.	N. C.	18 a 64 años	Igual que para la Pensión para Adultos Mayores Discapacidad igual o superior al 40%, determinada por la autoridad sanitaria nacional (Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CONADIS))	0,002%	2 303 (2021)	
	Pensión Toda Una Vida (2017)	100 (2021)	-	X	N. C.	N. C.	N. C.	N. C.	18 a 64 años	Discapacidad igual o superior al 40%, determinada por la autoridad sanitaria nacional (Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CONADIS))	0,1%	93 111 (2021)	
	Pensión Mis Mejores Años (2017)	100 (2017)	X	-	65 años	Personas mayores identificadas en situación de pobreza extrema y pobreza, conforme el Registro Social vigente	0,36 (2020)	25,14 (2021)	N. C.	N. C.	N. C.	N. C.	

País	Nombre del programa y año de inicio	Monto mensual, último año disponible *(En dólares)*	Pensión por		Componentes de vejez				Componentes de discapacidad				Otra población meta
			Vejez	Discapacidad	Edad mínima de eligibilidad	Condición de elegibilidad	Gasto, último año disponible *(En porcentajes del PIB)*	Cobertura, último año disponible *(En porcentajes de la población mayor de 65 años)*	Edad mínima de elegibilidad	Condición de elegibilidad	Gasto, último año disponible *(En porcentajes del PIB)*	Cobertura, último año disponible *(En número de prestaciones dirigidas a la población con discapacidad)*	
Ecuador	Bono Joaquín Gallegos Lara (2010)	240 (2021)	-	X	N. C.	N. C.	N. C.	N. C.	Todas las edades	Carné o certificado de discapacidad vigente. Certificado de enfermedad	0,11 (2021)	40 380 (2021)	Personas en condición socioeconómica crítica, con discapacidad grave, enfermedades catastróficas o huérfanos, y menores de 14 años con VIH/ Sida
El Salvador	Nuestros Mayores Derechos (2011)	50 (2021)	X	-	70 o 60 años, dependiendo del componente	Vulnerabilidad	0,06 (2021)	3,57 (2021)	N. C.	N. C.	N. C.	N. C.	
Guatemala	Aporte Económico del Adulto Mayor (2005)	52 (2021)	X	X	65 años	Vulnerabilidad; nacionalidad	0,08 (2021)	13,74 (2021)	65 años	Igual que para personas mayores y, además, discapacidad psicológica, física o sensorial	S/I	S/I	
Guyana	Old Age Pension (Universal) (1944)	120 (2021)	X	-	65 años	Ciudadanía (10 años previos); residencia (20 años)	1,64 (2021)	100 (2021)	N. C.	N. C.	N. C.	N. C.	
México	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (2019)	79 (2021)	X	-	65 años	Personas de 65 años y más, mexicanas por nacimiento que residan en México y extranjeros con más de 25 años de residencia	0,57 (2021)	93,72 (2021)	N. C.	N. C.	N. C.	N. C.	
	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente (2019)	69 (2021)	-	X	N. C.	N. C.	N. C.	N. C.	0 a 29 años para niñas, niños y jóvenes; 30 a 64 años para personas que habiten en comunidades indígenas o afromexicanas; personas con alto o muy alto grado de marginación	Geográfica: se da prioridad a personas que habiten en zonas catalogadas como indígenas, zonas con mayor grado de marginación o zonas con altos índices de violencia. Categórica: personas que cumplan los criterios de elegibilidad de edad, discapacidad permanente y ubicación geográfica, según el siguiente orden de preferencia: i) niñas, niños y jóvenes; ii) personas indígenas, y iii) adultos no indígenas	0,06 (2021)	990 834 (2021)	i) Niñas, niños y jóvenes de 0 a 29 años cumplidos; ii) personas indígenas de 30 a 64 años cumplidos, y iii) adultos de 30 a 67 años cumplidos

País	Nombre del programa y año de inicio	Monto mensual, último año disponible *(En dólares)*	Pensión por		Componentes de vejez				Componentes de discapacidad				Otra población meta
			Vejez	Discapacidad	Edad mínima de eligibilidad	Condición de elegibilidad	Gasto, último año disponible *(En porcentajes del PIB)*	Cobertura, último año disponible *(En porcentajes de la población mayor de 65 años)*	Edad mínima de elegibilidad	Condición de elegibilidad	Gasto, último año disponible *(En porcentajes del PIB)*	Cobertura, último año disponible *(En número de prestaciones dirigidas a la población con discapacidad)*	
Panamá	120 a los 65: Programa Especial de Transferencia Económica a los Adultos Mayores (2009)	120 (2021)	X	-	65 años	Vulnerabilidad; residencia	0,28 (2021)	32,49 (2021)	N. C.	N. C.	N. C.	N. C.	
Paraguay	Pensión Alimentaria para las Personas Adultas Mayores en Situación de Pobreza (2009)	81 (2021)	X	-	65 años	Pobreza	0,57 (2021)	60,78 (2021)	N. C.	N. C.	N. C.	N. C.	Veteranos de la guerra del Chaco y sus herederos, familias de los militares y policías caídos en servicio activo
Perú	Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" (2011)	32,2 (2021)	X	-	65 años	Vulnerabilidad	0,11 (2021)	20,29 (2021)	N. C.	N. C.	N. C.	N. C.	
República Dominicana	Pensiones solidarias del Régimen Subsidiado (2019)	104,9 (2021)	X	X	60 años	i) Por demanda ii) geográfica; iii) categórica, según criterios de elegibilidad, en los que se incluye tener escasos recursos según una evaluación socioeconómica que usa una comprobación de medios indirecta (comprobación sustitutiva de medios de vida)	0,016 (2021)	1,36 (2021)	Cualquiera	Se consideran personas con discapacidad aquellas que, de manera permanente, se encuentran incapacitadas para desempeñar un trabajo productivo, o que hayan sufrido una disminución de por lo menos un 50% en su capacidad de trabajo, que no pueden garantizar su subsistencia y que no tienen derecho a otra pensión del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS)	S/I	S/I	Población con discapacidad sin distinción de edad; población de viudos de cónyuges que recibían pensiones solidarias de vejez; madres solteras con hijos menores de edad a su cargo
Saint Kitts y Nevis	Non-Contributory Assistance Pension (1998)	94 (2020)	X	X	62 años	Vulnerabilidad; ciudadanía; residencia (ordinaria)	0,03 (2020)	5,2 (2020)	16 a 62 años	Igual que para personas mayores y, además, personas con discapacidad que no pueden trabajar	0,02 (2021)	104 (2021)	

País	Nombre del programa y año de inicio	Monto mensual, último año disponible *(En dólares)*	Pensión por		Componentes de vejez				Componentes de discapacidad				Otra población meta
			Vejez	Discapacidad	Edad mínima de elegibilidad	Condición de elegibilidad	Gasto, último año disponible *(En porcentajes del PIB)*	Cobertura, último año disponible *(En porcentajes de la población mayor de 65 años)*	Edad mínima de elegibilidad	Condición de elegibilidad	Gasto, último año disponible *(En porcentajes del PIB)*	Cobertura, último año disponible *(En número de prestaciones dirigidas a la población con discapacidad)*	
San Vicente y las Granadinas	Non-Contributory Assistance Age Pension (1998)	56 (2020)	X	-	80 años	Bajos ingresos (menores que la pensión no contributiva); residencia (en la fecha de solicitud, durante al menos 5 años de los últimos 8 años, y durante al menos 25 años desde el vigésimo cumpleaños del solicitante); historial laboral (haber sido empleado activo durante un período significativo antes del 5 de enero de 1987); no participar en un empleo remunerado	0,03 (2021)	6,96 (2017)	N. C.	N. C.	N. C.	N. C.	
Trinidad y Tabago	Senior Citizens' Pension (2001)	74 a 518[c] (2021)	X	-	65 años	Bajos ingresos (menores que la pensión no contributiva); residencia (20 años previos a la fecha de postulación (cualquier período de ausencia no puede exceder 5 años en el agregado durante los 20 años precedentes) y haber estado por un período de al menos 50 años en el país)	2,79 (2021)	67,63 (2021)	N. C.	N. C.	N. C.	N. C.	

País	Nombre del programa y año de inicio	Monto mensual, último año disponible *(En dólares)*	Pensión por		Componentes de vejez				Componentes de discapacidad				Otra población meta
			Vejez	Discapacidad	Edad mínima de eligibilidad	Condición de elegibilidad	Gasto, último año disponible *(En porcentajes del PIB)*	Cobertura, último año disponible *(En porcentajes de la población mayor de 65 años)*	Edad mínima de elegibilidad	Condición de elegibilidad	Gasto, último año disponible *(En porcentajes del PIB)*	Cobertura, último año disponible *(En número de prestaciones dirigidas a la población con discapacidad)*	
Uruguay	Pensiones no contributivas por vejez e invalidez (1919)	293 (2021)	X	X	70 años	Bajos ingresos (menores que la pensión no contributiva); ciudadanía; geográfica (uruguayos que residan en el Brasil y la Argentina a menos de 5 km de la frontera con el Uruguay); residencia (15 años continuos para extranjeros)	0,12[b] (2021)	6,0 (2021)	15 años o más	Igual que para personas mayores y, además, discapacidad grave o enfermedad que no les permita ejercer labores remuneradas	0,38[b] (2021)	39,64 (2022)	
Venezuela (República Bolivariana de)	Gran Misión en Amor Mayor (2011)	…	X	X	Mujeres: 55años Hombres: 60 años	Bajos ingresos (menores que el salario mínimo); ciudadanía; residencia (extranjeros con residencia legal en los últimos 10 años).	S/I	S/I	S/I	Igual que para personas mayores y, además, discapacidad o enfermedad que les impida ser autónomas	S/I	S/I	
Total	34		29	20									

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio.

Nota: N. C.: No corresponde. S/I: Sin información.

[a] Solo se incorporan los programas de discapacidad que incluyen un componente de vejez.

[b] El costo de los componentes de vejez e invalidez se calcula como un prorrateo del gasto total del programa según el porcentaje de la cobertura total que representa cada componente.

[c] Se presenta un rango de valores, debido a que el monto de la prestación recibida depende de la recepción de una pensión contributiva o de las características del receptor.

Cuadro III.A1.2

América Latina (14 países): suficiencia de las prestaciones de las pensiones no contributivas, promedio, 2010-2021

(En porcentajes de la línea de pobreza[a])

País	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Incremento entre 2010 (o primer dato disponible) y 2022 (*En puntos porcentuales*)
Argentina[b]	87,9	95,9	104,4	107,4	99,7	120,6	104,1	126,9	103,6	97,2	99,2	108,0	104,8	16,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)[c]	32,0	30,2	29,0	33,6	34,9	33,6	32,2	35,0	34,7	39,8	43,2	42,6	42,5	10,6
Brasil	202,5	197,9	212,7	217,9	216,7	214,9	221,3	229,2	226,4	227,7	227,8	218,3	218,3	15,8
Chile	85,6	84,7	85,2	84,0	83,1	82,9	81,0	91,8	98,7	120,0	113,4	132,7	129,5	43,9
Colombia	18,6	17,9	17,3	17,0	16,5	15,7	14,4	13,9	13,5	13,0	24,9	23,7	21,1	2,5
Costa Rica	104,5	99,4	95,2	93,4	92,8	91,6	96,2	94,5	92,8	95,6	95,8	93,9	84,1	-20,4
Ecuador[d]	41,0	39,0	53,0	51,7	49,9	47,9	46,9	46,7	70,6	83,1	85,6	93,2	89,7	48,8
El Salvador	50,6	48,8	47,2	46,7	46,0	46,0	45,9	45,7	45,2	45,0	45,0	45,0	40,5	-10,1
México	27,2	27,0	24,9	26,0	26,6	25,4	25,1	23,8	22,5	50,2	47,0	59,0	60,0	32,8
Panamá	99,9	96,0	90,8	86,2	101,8	102,7	100,5	99,0	98,8	98,9	98,4	98,0	95,2	-4,7
Paraguay	99,5	92,5	99,2	95,0	99,4	97,9	101,2	100,1	100,3	102,1	100,3	92,2	98,0	-1,5
Perú		48,6	46,9	45,5	44,1	42,5	41,1	39,9	39,5	38,7	37,9	36,5	33,6	-15,0
República Dominicana											124,2	104,9	94,5	-29,6
Uruguay	127,3	142,5	143,7	167,4	179,9	172,5	154,0	181,6	196,5	204,5	175,9	178,7	180,8	53,4
Promedio simple[e]	81,4	78,5	80,7	82,5	83,9	84,2	81,8	86,8	87,9	93,5	94,2	94,8	92,3	10,9
Prestación más baja	18,6	17,9	17,3	17,0	16,5	15,7	14,4	13,9	13,5	13,0	24,9	23,7	21,1	2,5
Prestación más alta	202,5	197,9	212,7	217,9	216,7	214,9	221,3	229,2	226,4	227,7	227,8	218,3	218,3	15,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio. Línea de pobreza informada por la CEPAL, sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: El casillero en blanco indica que el sistema de pensiones no contributivo no existe en ese país en el año correspondiente.

[a] Si no existe una línea de pobreza actualizada para el año específico, se considera el valor más cercano al año de referencia.

[b] A partir de 2016, se calcula el promedio ponderado de la población cubierta por las prestaciones de los dos programas vigentes en el país: programa de pensiones no contributivas y Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM).

[c] Se calcula el promedio ponderado entre las prestaciones de los receptores que reciben pensiones contributivas y los que no las reciben, dado que este sistema ofrece prestaciones diferenciadas.

[d] A partir de 2017, se calcula el promedio ponderado de la prestación sobre la población cubierta por la Pensión para Adultos Mayores y la Pensión Mis Mejores Años.

[e] En caso de no contarse con información sobre el monto de las prestaciones para un determinado año, este se reemplaza por el valor anterior más reciente. En el caso del valor de la línea de pobreza, se hace una interpolación lineal si el valor faltante se encuentra entre dos valores; en los casos extremos en que el valor faltante no se encuentra entre dos valores faltantes, se reemplaza por el valor válido más cercano de hasta dos años de diferencia.

Parte II

Estudios de caso: avanzar hacia el fortalecimiento de los sistemas de pensiones no contributivos en el marco de los sistemas integrales de pensiones

Capítulo IV

Construcción de un horizonte de universalidad en la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos: las experiencias de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y México

Juan Ignacio Vila
Pablo Yanes[1]

Introducción

Los sistemas de pensiones no contributivos, entre otros factores, han surgido como una respuesta crucial para abordar los desafíos de seguridad económica en la vejez en países con diversos contextos socioeconómicos. Se aprecian, no obstante, diversas formas en que los países enfrentan este objetivo y diversos diseños resultantes de estos sistemas. Como se señaló en los capítulos II y III, si bien hay países donde la cobertura y los niveles de suficiencia todavía son muy limitados, en otros casos se avanza hacia puntos intermedios en ambas variables, con mayores o menores niveles de articulación con los sistemas de pensiones

[1] Los autores agradecen el apoyo brindado por Ángel Barreto y los valiosos comentarios de Miguel del Castillo Negrete, de la sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en México, Claudio Reyes Barrientos, Subsecretario de Previsión Social de Chile, María José Becerra, de la Subsecretaría de Previsión Social del Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile, Nincen Figueroa, Asistente de Investigación de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, e Isabel Jacas, Consultora de la misma División.

contributivos. Por otra parte, en la búsqueda de garantizar el acceso a la protección social a las personas mayores, varios países de la región han explorado enfoques que apuntan a expandir la cobertura hacia la universalidad de los sistemas de pensiones no contributivos, donde el derecho a recibir una pensión en la vejez queda consagrado para todas las personas. Este espectro diverso de enfoques y niveles de integración pone de relieve la heterogeneidad en la implementación de los sistemas de pensiones no contributivos en la región y ofrece una perspectiva valiosa sobre los distintos modelos adoptados para abordar los retos asociados con la seguridad financiera en la etapa de la vejez.

Actualmente, en América Latina hay tres países que tienen sistemas de pensiones no contributivos con las mayores coberturas y que cubren a más del 70% de la población de personas mayores: Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y México. Este capítulo se enfoca en estos países, donde se han impulsado esfuerzos significativos para establecer sistemas de pensiones no contributivos con el objetivo de extender las prestaciones a segmentos de la población previamente excluidos de la protección social y contribuir a la reducción de la pobreza extrema y la pobreza. El capítulo profundiza en las dimensiones de cobertura, suficiencia y gasto de estos sistemas, así como en su diseño e institucionalidad, y en los resultados que han logrado en la reducción de la pobreza en la población de personas mayores.

A través de una exploración detallada de los contextos locales, se examinan las estrategias y políticas implementadas en estos países para establecer sistemas de pensiones no contributivos que aspiran a la universalidad, reconociendo la heterogeneidad en sus contextos demográficos y económicos, así como en los niveles de consolidación de sus sistemas de protección social. Se examinan los factores que impulsaron la adopción de estos sistemas, los objetivos planteados y los resultados alcanzados. Asimismo, se busca documentar los elementos de economía política y los procesos de implementación seguidos en los distintos países, de manera de destacar las lecciones aprendidas y así identificar las mejores prácticas que puedan inspirar a otros países en la búsqueda de sistemas de pensiones no contributivos sostenibles y en la protección efectiva de los derechos de las personas mayores.

El capítulo se divide en cuatro secciones. En la sección A se aborda el caso del Estado Plurinacional de Bolivia. Se consideran los programas de seguridad social que han sido pilares en la evolución de la protección social en el país: el Bono Solidario (Bonosol) y la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad). El Bonosol, instaurado en 1997, otorgaba a la población mayor un bono anual financiado con recursos financieros provenientes de las privatizaciones de empresas públicas de finales de la década de 1990, con lo que contribuía a aliviar su situación económica. Posteriormente, en 2008, se introdujo la Renta Dignidad, un programa de pensiones no

contributivas dirigido a personas mayores que ofrece un apoyo mensual. Ambos programas han tenido un impacto positivo en la reducción de la pobreza y la mejora de la calidad de vida de las poblaciones en situación de vulnerabilidad en el Estado Plurinacional de Bolivia y han fortalecido el compromiso del país con la inclusión social.

En la sección B se analiza el caso de Chile y la trayectoria seguida por las pensiones no contributivas en este país: de la Pensión Asistencial (PASIS) al Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) y la Pensión Garantizada Universal (PGU). Estas pensiones han desempeñado un papel fundamental en la ampliación de la cobertura para las personas mayores y han contribuido a marcar un camino hacia la universalidad en la protección social no contributiva. Desde la implementación de la PASIS en 1975 se ha avanzado hacia una mayor cobertura, en un primer momento, concentrando los esfuerzos en la población con ingresos más bajos del país. Con la creación del SPS en 2008, se expandió tanto la cobertura como la suficiencia de las prestaciones al elevar los umbrales de ingresos cubiertos y aumentar los montos, con lo que se logró abarcar un segmento más amplio de la población mayor. Con la introducción de la PGU en 2022 se unificaron las prestaciones y se ofreció una pensión básica a la amplia mayoría de las personas mayores. A pesar de estos avances en la ampliación de la cobertura y la mejora de la institucionalidad de la protección social, la PGU también plantea desafíos en términos de sostenibilidad financiera a medida que la población envejece y las presiones fiscales aumentan. Ello muestra la necesidad de avanzar de forma complementaria en el fortalecimiento del componente contributivo del sistema de pensiones y en la articulación entre ambos componentes en los diseños.

En la sección C se profundiza en el caso de México, un país donde el programa de pensiones no contributivas ha experimentado cambios significativos, al pasar, desde finales de 2018, de un sistema universal y no condicionado, de alcance local (Ciudad de México), que convivió con distintos programas focalizados en el plano federal, a un sistema de cobertura nacional, de carácter universal y no condicionado, con garantías y derechos explícitos para las personas mayores definidos en la Constitución de la República. Este cambio radical ha transformado la lógica de las transferencias públicas y ha tenido un impacto significativo en la vida de las personas mayores. Su origen se remonta al programa implementado en la Ciudad de México, que ya apuntaba a los contenidos fundamentales de lo que hoy es un derecho para todas las personas mayores de 65 años en el país. Con el primer programa, la Pensión alimentaria para personas mayores de 68 años que residían en la Ciudad de México, que fue puesto en marcha por el Gobierno del Distrito Federal (actual Ciudad de México) y estuvo vigente a lo largo de dos décadas, se demostró que era posible construir un sistema de pensiones no contributivo en el país. La implementación de este programa en la Ciudad de México se realizó de

manera progresiva y comenzó en las zonas más marginadas. Esto ocurrió en un contexto en el que las transferencias universales y no condicionadas desafiaban la tendencia predominante en ese momento de programas de transferencias focalizadas y condicionadas. El segundo programa, conocido como Pensión para Adultos Mayores (ex Programa 70 y más), fue el primero de carácter nacional en México y se puso en marcha, en buena medida, como respuesta a la amplia aceptación que había alcanzado el programa implementado en la Ciudad de México. Una diferencia fundamental es que el programa de la Ciudad de México alcanzó el estatus de derecho en 2003, mientras que los programas federales continuaron siendo programas y nunca se planteó su reconocimiento como derecho. Ambos programas, sin embargo, permitieron visibilizar la importancia de la seguridad económica en la vejez y la necesidad de canalizar cada vez más recursos públicos para este propósito. Entre 2003 y 2008, se llevaron a cabo en la legislación local de la Ciudad de México tres procesos legislativos para otorgar a la pensión el estatus de derecho social, lo que finalmente se logró con el apoyo de diversas fuerzas políticas. En 2020, ya en el ámbito nacional, la pensión se incorporó en la Constitución como un derecho, y en 2021 se redujo la edad de elegibilidad a 65 años para toda la población. Este proceso ejemplifica la evolución de la política social en México, con un enfoque de derechos y garantías universales para las personas mayores.

Tras presentar estos casos, en la sección D se ofrecen algunas conclusiones sobre la experiencia recorrida por estos tres países y las lecciones aprendidas relevantes para otras experiencias que se están llevando adelante en la región.

A. Estado Plurinacional de Bolivia: primer caso regional de un sistema de pensiones no contributivo tendiente a la universalidad

1. Introducción

El sistema de pensiones en el Estado Plurinacional de Bolivia ha experimentado una evolución compleja desde su establecimiento en 1956 hasta la actualidad. A pesar de sus fundamentos iniciales basados en la universalidad y la solidaridad, el sistema enfrentó, entre otros factores, desafíos financieros que condujeron a su privatización en 1997. La implementación del Bonosol, financiado con ganancias de empresas estatales parcialmente privatizadas, marcó un hito en términos de creación de sistemas de pensiones no contributivos con orientación universal en la región, pero enfrentó problemas de sostenibilidad. Las reformas posteriores, como la introducción de la Renta Dignidad en 2007 y la prohibición de la privatización de la seguridad social en 2010, han

buscado abordar estos desafíos. Sin embargo, persisten los retos sobre la suficiencia de las prestaciones y la reducción de desigualdades, lo que destaca la necesidad de un compromiso continuo con la protección social y la adaptación constante de los programas para garantizar a todas las personas una vejez digna y libre de pobreza.

a) Antecedentes

El Estado Plurinacional de Bolivia creó su sistema de pensiones en 1956, sobre la base de un sistema de reparto conformado por seis principios fundamentales: i) universalidad, ii) solidaridad, iii) unidad de gestión, iv) economía, v) oportunidad y vi) eficiencia. Pese a estos propósitos, el sistema enfrentó desafíos financieros que, sumados a otros factores, condujeron a su privatización en 1997 (Bonadona, 2004). Al inicio, este proceso generó resistencias por parte de sindicatos y expertos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social y el Ministerio de Salud y Deportes. Sin embargo, los sindicatos redujeron su oposición gracias a la implementación de una prestación universal financiada mediante un fondo de ahorro proveniente de las ganancias de las empresas estatales, parcialmente privatizadas, lo que dio origen al Bonosol (Ortiz y otros, 2019; Ticona, 2010). Este bono se destinaba a personas de 65 años y más, pero estaba limitado a las cohortes nacidas antes de 1975, como un reconocimiento a su contribución en la construcción de las empresas estatales privatizadas, más que como un enfoque de protección en la vejez (Álvarez, 2019). Uno de los principales problemas que enfrentó el programa Bonosol fue el hecho de que la prestación ofrecida estuviera enfocada hacia un conjunto específico de cohortes, lo que dificultó su continuidad.

Inicialmente, las prestaciones anuales del Bonosol eran de 247 dólares, pero disminuyeron a 72 dólares en 1998 y llegaron a un mínimo de 64 dólares anuales en 2001. Pese a esta notable disminución, las prestaciones alcanzaron una alta cobertura y llegaron a alrededor del 85% de la población objetivo en los primeros años del programa. En 2007, se reformó el sistema de pensiones no contributivo mediante la creación de la Renta Dignidad, un programa orientado a mitigar la pobreza en la vejez. La reforma amplió la cobertura al reducir la edad de acceso a 60 años. Las prestaciones dejaron de ser anuales y comenzaron a pagarse mensualmente, con montos distintos según si los destinatarios recibían pensiones contributivas o no. Esta reforma se debió a la insuficiencia de las fuentes de financiamiento del Bonosol a causa de la falta de retiro de utilidades por parte de las empresas privatizadas, combinada con la nacionalización de algunas de estas empresas y la necesidad de encontrar fuentes permanentes de financiamiento para garantizar la sostenibilidad financiera (Müller, 2009). En 2008, los pagos correspondían a 27,6 dólares[2] para las personas sin pensiones contributivas (denominadas

[2] Véase CEPAL (2023).

"no rentistas") y a 20,6 dólares[3] para quienes tenían pensiones contributivas, con lo que se integraban parcialmente los sistemas contributivo y no contributivo de pensiones. Además, se fortaleció el financiamiento del sistema mediante mayores aportes al fondo colectivo provenientes de las rentas de hidrocarburos (PNUD/OIT, 2011). En términos de diseño institucional, el responsable del programa es la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS) del Estado Plurinacional de Bolivia, mientras que la institución encargada de efectuar los pagos es la Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo, la entidad administradora del sistema de pensiones boliviano.

En 2013 se creó un sistema de pensiones no contributivo enfocado en las personas con discapacidad grave y muy grave, llamado Renta Solidaria. Inicialmente, el programa cubría a 17.069 personas y otorgaba una prestación mensual de 12,1 dólares, lo que equivalía a 145 dólares anuales. El financiamiento de este programa se canaliza a través del Fondo Nacional de Solidaridad y Equidad administrado por el Ministerio de Salud y Deportes (Genuzio, 2014). En 2017, el programa se transforma en el Bono Mensual para Personas con Discapacidad Grave y Muy Grave y la prestación aumenta a 36,2 dólares. El gasto en esta prestación, que en 2020 alcanza a 42.366 personas, aumentó del 0,01% del PIB en 2012 al 0,03% del PIB en 2020[4].

En virtud de la historia de privatizaciones en la seguridad social de las décadas de 1990 y 2000, surge la propuesta de reformar nuevamente el sistema. El giro en la concepción del sistema de pensiones en el país se refleja en que en la Constitución de 2010 se prohibió la privatización de la seguridad social y en diciembre de ese mismo año, la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) aprobó una ley que introducía una nueva reforma al sistema de pensiones, que entró en vigor en 2011 (Mesa-Lago, 2011). Esta reforma implicó la transferencia obligatoria de los fondos de los trabajadores de la administración privada al sistema público, que en un principio continuó bajo gestión privada (Mesa-Lago, 2014). En la actualidad, el sistema de pensiones boliviano, llamado Sistema Integral de Pensiones, consta de tres subsistemas. El primero está conformado por los programas de pensiones no contributivos Renta Dignidad y Bono Mensual para Personas con Discapacidad Grave y Muy Grave, financiados por los ingresos generales del país y las rentas de hidrocarburos. El segundo es un esquema de capitalización individual administrado por una entidad pública, mientras que el tercero es un sistema semicontributivo que recibe aportaciones de las personas a través de un impuesto progresivo sobre el salario, que financia prestaciones mínimas contributivas, como aportes del Estado. Desde 2010 hasta 2023, la administración de las contribuciones de los trabajadores continuó a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Sin embargo, a partir de 2023, la gestión pasó a manos

[3] Véase CEPAL (2023).
[4] Véase UDAPE (2022).

de la entidad pública, lo que marcó el inicio del régimen del nuevo sistema legislado en 2010. Esta transición prolongada se explica por los problemas que ha enfrentado el Estado boliviano para implementar el sistema de gestión necesario para administrar las cuentas. En el proyecto original, se esperaba que la Gestora Pública entrara en funcionamiento en 2016 (Arenas de Mesa, 2019), pero sucesivas prórrogas mediante modificaciones reglamentarias retrasaron el inicio de sus funciones hasta 2023.

Con base en datos administrativos, Arenas de Mesa, Robles y Vila (2024) indican que la cobertura de pasivos contributivos entre la población de 65 años y más en el Estado Plurinacional de Bolivia alcanzó un 20,8%[5] en 2021 y la cobertura total de pasivos (65 años y más) llegó a un 94,7%. Los resultados de la cobertura de pasivos contributivos se encuentran sesgados a los quintiles más elevados: en el período 2010-2021, la cobertura de los quintiles primero, segundo y quinto llegó, en promedio, al 0,3%, el 2,8% y el 46,8%[6], respectivamente. Respecto de la cobertura de activos, se aprecia que el 17,4% de la población económicamente activa aporta al sistema de pensiones. En términos de suficiencia, Calderón (2022) indica que la pensión contributiva promedio llega a 380 dólares mensuales, mientras que la pensión no contributiva entregada mensualmente por Renta Dignidad alcanza a 47 dólares para quienes reciben pensiones contributivas y a 54,9 dólares para quienes no las reciben (CEPAL, 2023). Estos resultados indican que el sistema de pensiones se apoya principalmente en el sistema no contributivo, dada la baja cobertura de activos y de pasivos contributiva de dicho sistema. A continuación, se analizan los principales elementos de diseño del sistema de pensiones no contributivo y sus resultados desde una perspectiva de sostenibilidad integral, siguiendo el enfoque de Arenas de Mesa (2019). Este enfoque analiza los resultados de los sistemas de pensiones no contributivos concentrándose en tres áreas: cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera.

b) Cobertura y sostenibilidad financiera

La cobertura del sistema de pensiones no contributivo del Estado Plurinacional de Bolivia ha sido alta desde sus inicios, dado que, como se ha señalado, el sistema fue diseñado con una orientación universal y, por tanto, se basa en transferencias universales. Esto se reflejó en su elevada cobertura inicial en 1997, que se mantuvo a comienzos del siglo XXI y siguió aumentando hasta abarcar a todas las personas mayores de 65 años entre 2003 y 2006. Sin embargo, en 2007 las tasas de cobertura disminuyeron, entre otros factores, debido a los problemas de sostenibilidad financiera que surgieron a raíz de los mecanismos de financiamiento establecidos para el Bonosol.

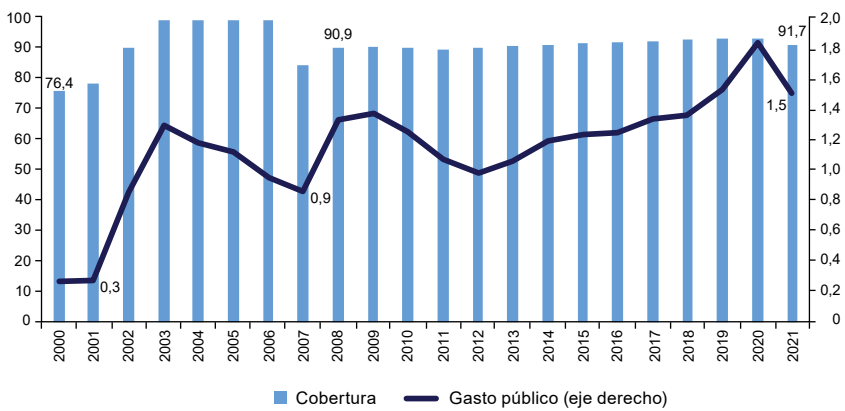
---

[5] Es importante destacar que un 19% de la población con esta cobertura recibe pensiones no contributivas del programa Renta Dignidad en la modalidad de rentista (personas que también reciben una pensión contributiva).

[6] Calculado sobre la base de tabulaciones especiales de las Encuestas de Hogares de 2011, 2016, 2019 y 2021, procedentes del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Posteriormente, con la implementación del programa Renta Dignidad como reemplazo del Bonosol, la cobertura aumentó y se estabilizó en alrededor del 90% de la población objetivo. En términos de gasto, puede observarse un aumento constante, ya que pasó de representar el 0,3% del PIB en 2000 a un 1,5% del PIB en 2021. El gasto público más significativo se registró en 2020, debido a que los usuarios del programa recibieron una canasta alimentaria como respuesta a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), lo que llevó a un gasto equivalente al 1,9% del PIB (véase el gráfico IV.1).

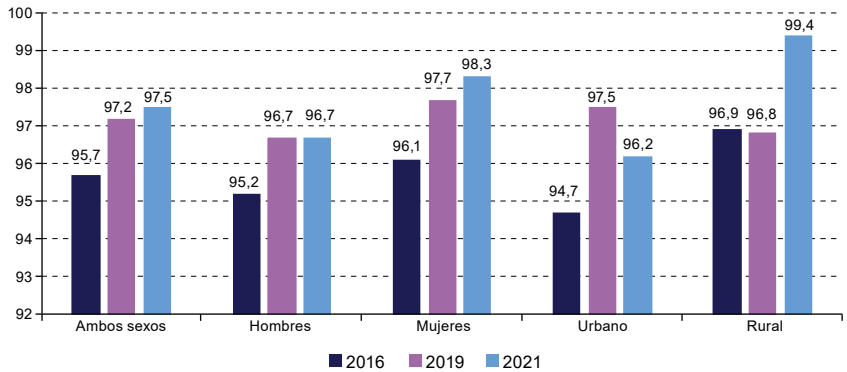
Gráfico IV.1
Estado Plurinacional de Bolivia: cobertura y gasto público del sistema de pensiones no contributivo, 2000-2021
(En porcentajes de personas de 65 años y más y porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del Estado Plurinacional de Bolivia, "Boletines", La Paz [en línea] https://www.economiayfinanzas.gob.bo/boletines?title=&field_viceministerio_target_id=31&type_1=All&field_gestion_value=; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones: Archivos Excel. Revisión 2019", y Naciones Unidas, *World Population Prospects 2019*, Nueva York, 2019 [en línea] https://population.un.org/wpp2019/.

En cuanto a la cobertura del sistema de pensiones no contributivo, al analizarla desglosada por género y área de residencia, se constata que tiende a mantenerse en torno a los niveles universales que el sistema ofrece. Es especialmente notorio que la cobertura entre las mujeres es mayor que entre los hombres, lo que indica que el programa del sistema de pensiones no contributivo contribuye a mitigar las desigualdades de género presentes en el mercado laboral. Por otra parte, al considerar el área de residencia, se observa que tanto las áreas urbanas como las rurales presentan tasas de cobertura superiores al 95%. Es relevante señalar que el sector rural alcanza un 99,4% de cobertura en 2021, con lo que supera el porcentaje del sector urbano (96,2%) (véase el gráfico IV.2).

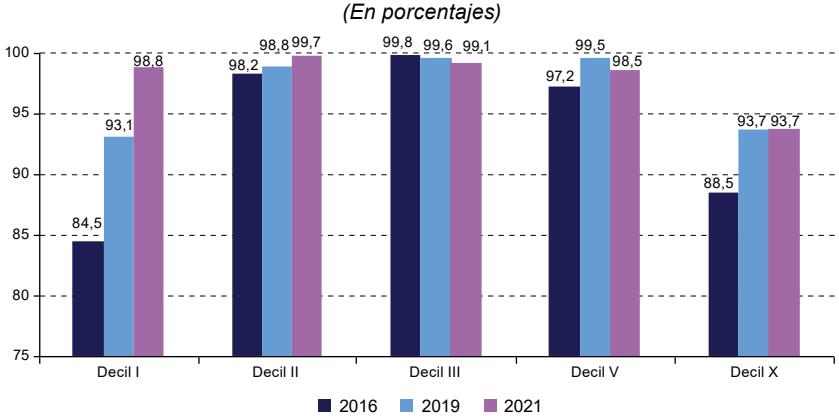
Gráfico IV.2
Estado Plurinacional de Bolivia: personas de 65 años y más que reciben pensiones no contributivas, según sexo y área de residencia, 2016, 2019 y 2021
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuestas de Hogares de 2016, 2019 y 2021; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
Nota: Solo se incluye la información correspondiente al programa Renta Dignidad.

Al explorar la distribución de la cobertura según los deciles de ingreso per cápita, se destaca un incremento significativo, de más de 14 puntos porcentuales (del 84,5% al 98,8%), en la cobertura del primer decil entre 2016 y 2021. Este aumento corresponde a 5 puntos porcentuales entre las personas mayores que pertenecen a hogares en el decil de mayores ingresos, cuya cobertura se eleva de un 88,5% a un 93,7% en el mismo período (véase el gráfico IV.3).

Gráfico IV.3
Estado Plurinacional de Bolivia: personas de 65 años y más que reciben pensiones no contributivas, por decil de ingreso, 2016, 2019 y 2021
(En porcentajes)



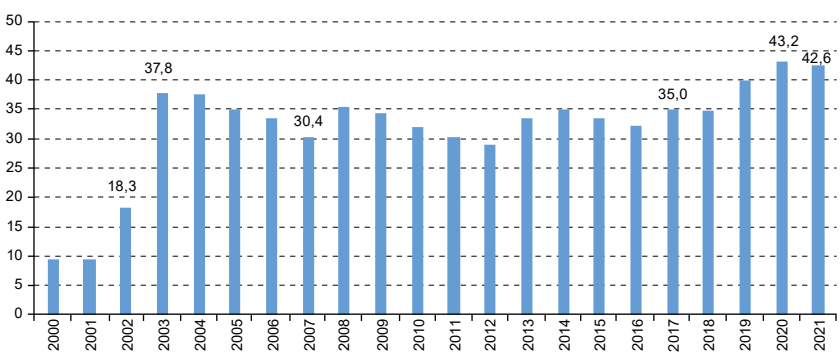
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuestas de Hogares de 2016, 2019 y 2021; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
Nota: Solo se incluye la información correspondiente al programa Renta Dignidad.

c) Suficiencia de las prestaciones

Con respecto a la suficiencia de las prestaciones del sistema de pensiones no contributivo de vejez en el país, al analizar el valor promedio de la prestación con respecto a la línea de pobreza, se observa un incremento sustancial a partir de 2002, cuando esta proporción aumenta del 18,3% al 37,8%, para posteriormente experimentar un descenso constante hasta alcanzar un 30,4% en 2007. A partir de 2008, y con la implementación de la Renta Dignidad, se verifica un aumento continuo en esta relación. Durante el período 2008-2017 este aumento es gradual y en 2017 se llega a un 35%. El valor de la prestación alcanza su punto máximo en 2020, situándose en un 43,2% de la línea de pobreza (véase el gráfico IV.4). Pese a la mejora de la suficiencia durante los últimos años, el desafío de incrementar el valor de la prestación entregada sigue siendo relevante en el caso del sistema de pensiones no contributivo del Estado Plurinacional de Bolivia (Ticona, 2010). Esto queda de manifiesto cuando se analiza el valor de la prestación entregada en función del déficit de ingresos[7] de la población en situación de pobreza. Un ejercicio realizado sobre la base de la información provista por las encuestas de hogares muestra que esta prestación equivalía en 2015 al 38% de este déficit y se clasificaba entre las más bajas de los países con información disponible (Cecchini, Villatoro y Mancero, 2021).

Gráfico IV.4

Estado Plurinacional de Bolivia: razón entre el valor de la prestación promedio del sistema de pensiones no contributivo y la línea de pobreza[a], 2000-2021



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del Estado Plurinacional de Bolivia, "Boletines", La Paz [en línea] https://www.economiayfinanzas.gob.bo/boletines?title=&field_viceministerio_target_id=31&type_1=All&field_gestion_value=; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=3333&area_id=930&lang=es.

[a] Líneas de pobreza estimadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para comparaciones regionales.

[7] El déficit de ingresos se refiere a la distancia entre los ingresos mensuales per cápita de los hogares y la línea de pobreza o de pobreza extrema.

La evolución observada en términos de gasto, cobertura y suficiencia de las prestaciones del sistema de pensiones no contributivo muestra una tendencia generalmente ascendente en las tres variables analizadas. Esto refleja la continua consolidación del sistema y su maduración en términos de priorización de posibles destinatarios y el constante aumento del valor de las prestaciones. A continuación, se analizarán los efectos que este sistema ha tenido en dos indicadores: la reducción de la pobreza en las personas mayores y el porcentaje de personas mayores que reciben pensiones inferiores a la línea de pobreza.

2. Impacto del sistema de pensiones no contributivo en la reducción de la pobreza y la suficiencia de las prestaciones

a) Efectos del sistema de pensiones no contributivo en la reducción de la pobreza en la vejez

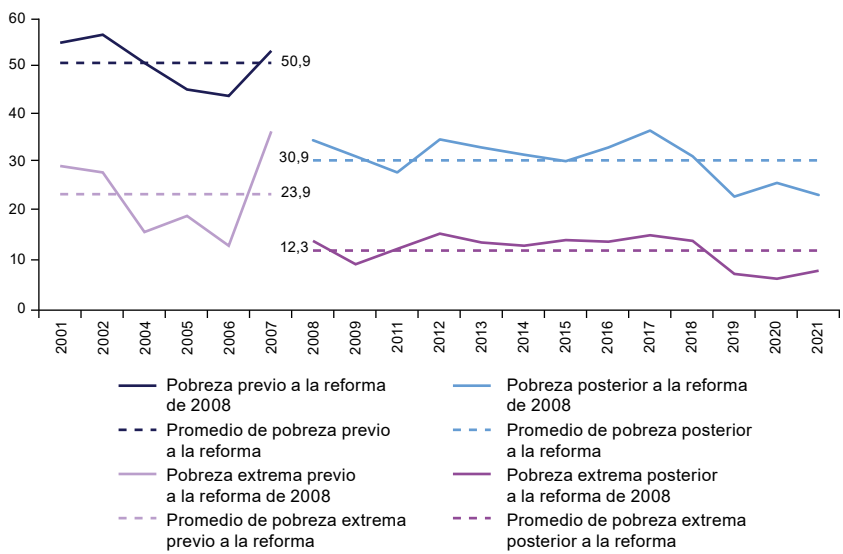
El objetivo principal de los sistemas de pensiones no contributivos es combatir la pobreza en la vejez (Barr y Diamond, 2006). Si bien no es posible aislarlo del efecto de otras posibles variables y programas introducidos en el período y establecer una relación causal, sobre la base de datos de encuestas de hogares realizadas en el Estado Plurinacional de Bolivia, se aprecia que la introducción del programa Renta Dignidad coincide con una reducción significativa de la pobreza y la pobreza extrema entre las personas mayores (65 años y más). En el caso de la pobreza de las personas mayores, el promedio durante el período 2001-2007 fue del 50,9%, cifra que disminuyó al 30,9% en el período 2008-2021, tras la incorporación de la Renta Dignidad en 2008. Esto representa una reducción de 20 puntos porcentuales. En cuanto a la pobreza extrema de las personas mayores, también se observa una disminución de algo más de 10 puntos porcentuales, al pasar de un 23,9% a un 12,3% entre 2001 y 2021 (véase el gráfico IV.5). Esto subraya cómo la introducción de la Renta Dignidad, junto con la instrumentación de ajustes paramétricos continuos que aumentan el valor de las prestaciones, ha tenido un efecto sustancial en la disminución de la pobreza y la pobreza extrema en la vejez. Este efecto es particularmente notable a partir de 2017, cuando la proporción que representa el valor de la prestación con relación a la línea de pobreza muestra un significativo aumento de 7 puntos porcentuales. Los efectos encontrados se ajustan a los resultados de otros trabajos que evalúan la disminución de la pobreza tras la implementación de la Renta Dignidad. El trabajo de Escobar, Martínez y Mendizábal (2013), en el que se utiliza una metodología cuasiexperimental de regresión discontinua para comparar la pobreza en la cohorte que en 2011 tenía entre 55 y 59 años, por lo que no tenía acceso a la prestación, con la pobreza de la población que tenía entre 60 y 65 años, que la recibía, encuentra una disminución de la pobreza de 13,5 puntos

porcentuales y de 18 puntos porcentuales en los hogares en áreas urbanas y con personas mayores entre sus integrantes. Arenas de Mesa, Robles y Vila (2024), por su parte, muestran los resultados para 13 países de la región utilizando microsimulaciones. En el caso de la Renta Dignidad, indican que la pobreza entre las personas mayores aumentaría 13,5 puntos porcentuales en 2021 en caso de no recibir pensiones no contributivas. Asimismo, Cecchini, Villatoro y Mancero (2021) indican que, en 2015, el sistema de pensiones no contributivo en el Estado Plurinacional de Bolivia condujo a una reducción de 1,4 puntos porcentuales (7,8%) de la pobreza y 1,1 puntos porcentuales (3%) de la pobreza extrema en la población total.

Gráfico IV.5

Estado Plurinacional de Bolivia: evolución y promedio de la pobreza y la pobreza extrema en personas de 65 años y más, según período previo y posterior a la implementación de la Renta Dignidad, 2001-2021

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT [base de datos en línea] https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?indicator_id=3333&area_id=930&lang=es.
Nota: Promedio simple.

b) Efectos de la Renta Dignidad en la suficiencia de las prestaciones del sistema de pensiones

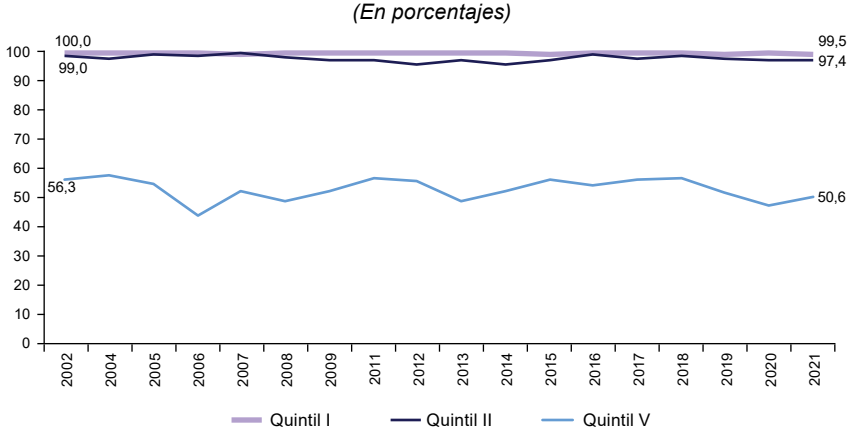
En esta sección se examinan los posibles efectos que puede haber tenido la implementación del programa Renta Dignidad en términos de la proporción de personas mayores que reciben pensiones totales, incluidas las pensiones contributivas y no contributivas, por debajo de la línea de pobreza, considerando distintas dimensiones de la desigualdad social, como el nivel de ingresos, el género y el área de residencia.

Si bien la introducción de la Renta Dignidad ha sido una política muy relevante en términos de la alta cobertura alcanzada, el limitado nivel de su prestación no ha permitido generar un cambio sustantivo en la proporción de personas mayores con pensiones por debajo de la línea de la pobreza en el país. Esto es observable, por ejemplo, cuando se analiza este indicador entre 2002 y 2021, tanto para las personas mayores ubicadas en los primeros dos quintiles de ingresos como para las que se ubican en el quintil de mayores ingresos (véase el gráfico IV.6). En ambos casos, la proporción de personas de 65 años y más se mantiene relativamente estable, superando el 95% entre quienes pertenecen a hogares del primer y el segundo quintil de ingresos y rondando el 50% entre quienes pertenecen al quinto quintil de ingresos. Cabe destacar que la cobertura contributiva de pensionados para los quintiles primero y segundo alcanzó durante el período 2011-2021 un promedio del 0,3% y el 2,8%[8], respectivamente, a lo que se suma que el promedio de las prestaciones no contributivas es inferior a la línea de pobreza, lo que explica, en parte, esta baja suficiencia. Asimismo, la cobertura de pensiones contributivas entre las personas mayores pertenecientes al quinto quintil de ingresos alcanzó, en promedio, el 46% para el mismo período, lo que explica la menor proporción de personas mayores con pensiones inferiores a la línea de pobreza en este grupo.

Gráfico IV.6

Estado Plurinacional de Bolivia: personas mayores que reciben pensiones totales[a] inferiores a la línea de pobreza, por quintil de ingresos, 2002-2021

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuestas de Hogares de 2016, 2019 y 2021; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

[a] Incluye la recepción de pensiones contributivas y no contributivas.

[8] Calculado sobre la base de las Encuestas de Hogares de 2011, 2016, 2019 y 2021, procedentes del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Al considerar las desigualdades de género y según el área geográfica, se observan efectos más marcados (véase el cuadro IV.1). Cuando se analiza el efecto del año posterior a la introducción de la Renta Dignidad (2008), se aprecia una disminución de las pensiones totales inferiores a la línea de pobreza en todas las dimensiones analizadas, con un descenso de 4 puntos porcentuales a nivel nacional. Cuando se diferencia según sexo, se observa que esta proporción disminuye 3,5 y 4,1 puntos porcentuales para hombres y mujeres, respectivamente, lo que vuelve a mostrar una contribución a la reducción de las desigualdades de género. Por último, al diferenciar por área geográfica se constata que disminuye 4,6 y 3,3 puntos porcentuales en áreas urbanas y rurales, respectivamente.

Cuadro IV.1

Estado Plurinacional de Bolivia: población de 65 años y más que recibe pensiones totales[a] inferiores a la línea de pobreza, según área de residencia y sexo, antes y después de la implementación de la Renta Dignidad, 2002-2020

(En porcentajes y puntos porcentuales)

	Total	Urbano	Rural	Hombre	Mujer
Años con mediciones inmediatamente anteriores y posteriores a la reforma					
Pensiones inferiores a la línea de pobreza (2007)	82,8	71,4	93,8	77,2	87,2
Pensiones inferiores a la línea de pobreza (2008)	78,8	66,8	90,5	73,7	83,1
Diferencia	-4,0	-4,6	-3,3	-3,5	-4,1
Promedio de todos los años disponibles antes y después de la introducción de la Renta Dignidad					
Promedio antes de la introducción (2002-2007)	83,2	71,2	94,8	78,1	87,4
Promedio después de la introducción (2007-2020)	80,0	68,4	94,1	74,7	84,7
Diferencia	-3,2	-2,8	-0,6	-3,4	-2,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

[a] Incluye la recepción de pensiones contributivas y no contributivas.

Al considerar el efecto a mediano plazo, comparando la proporción de personas mayores con pensiones totales inferiores a la línea de pobreza antes y después de la incorporación de la Renta Dignidad para los períodos 2002-2007 y 2008-2021, se aprecia la reducción de este indicador en todos los grupos poblacionales considerados en el cuadro IV.1. Esta proporción se reduce 3,2 puntos porcentuales a nivel nacional.

3. Reflexiones finales

El análisis de la evolución y los resultados del sistema de pensiones no contributivo en el Estado Plurinacional de Bolivia revela una trayectoria progresiva hacia la universalidad, especialmente tras la privatización del sistema previsional en 1997. A través de la implementación del programa Bonosol y, posteriormente, de la Renta Dignidad, se logró alcanzar altos niveles de cobertura en la población de 65 años y más. A lo largo de los

años, se ha observado un aumento constante del gasto público destinado a estos programas, lo que demuestra el compromiso con la protección social no contributiva.

La introducción de la Renta Dignidad ha contribuido a reducir la pobreza y la pobreza extrema en la vejez en el país, lo que sugiere que el programa ha sido exitoso en su objetivo principal de mitigar la pobreza entre la población de personas mayores. Sin embargo, la suficiencia de las prestaciones sigue siendo un desafío. Aunque se ha logrado incrementar el monto de la prestación con respecto a la línea de pobreza, no se ha podido avanzar sustantivamente en la proporción de personas que reciben pensiones por debajo de esa línea.

Esta tendencia podría explicarse por la combinación de pensiones no contributivas de bajo monto y una cobertura contributiva limitada en el contexto de las pensiones en el Estado Plurinacional de Bolivia. También, al evaluar el resultado por distintas dimensiones, como el género, el nivel socioeconómico y el área de residencia, se aprecian limitados efectos de la incorporación del sistema de pensiones no contributivo en estos grupos. Ello apunta a la necesidad de abordar de manera más integral los desafíos que enfrenta el sistema de pensiones no contributivo en el país, en articulación con los desafíos que se plantean al sistema contributivo en materia de cobertura y suficiencia de las prestaciones.

El camino hacia la universalidad en el Estado Plurinacional de Bolivia ha estado marcado, entre otros factores, por la complejidad de la economía política y la necesidad de encontrar fuentes de financiamiento sostenibles para asegurar la continuidad de los programas y, especialmente, el incremento de la suficiencia de las prestaciones del sistema de pensiones no contributivo. A pesar de los avances, aún persisten importantes desafíos. En particular, la necesidad de elevar las tasas de reemplazo y garantizar que las prestaciones sean suficientes para superar la línea de pobreza sigue siendo un reto. En ese sentido, se hace necesario potenciar el sistema contributivo e implementar políticas de inclusión laboral que promuevan el aumento de la formalidad en el mercado laboral, buscando mecanismos que permitan fortalecer los resultados del sistema y reducir las desigualdades de género y según el área de residencia.

En síntesis, este caso da cuenta de que es posible avanzar hacia la cobertura universal en el sistema de pensiones no contributivo, incluso en contextos económicos y políticos desafiantes. La mejora de la suficiencia de las prestaciones y la superación de las desigualdades de género y socioeconómicas que persisten en el sistema de pensiones se mantienen como retos pendientes. El compromiso sostenido con la protección social y la continua adaptación de los programas son esenciales para garantizar que las personas mayores en el Estado Plurinacional de Bolivia puedan disfrutar de una vejez digna y libre de pobreza.

B. Chile: los desafíos de alcanzar la cobertura universal con suficiencia y sostenibilidad financiera del sistema de pensiones no contributivo

1. Introducción

Chile es uno de los países de América Latina y el Caribe que puso en marcha un sistema de pensiones no contributivo hace 50 años, a través de la Pensión Asistencial (1975), que cubría a personas de muy bajos recursos que en general no participaban del mercado de trabajo ni accedían a una pensión contributiva. Este sistema se fortaleció a partir de la reforma efectuada al sistema civil de pensiones contributivo en 1981, que dio paso a la instalación de un esquema de capitalización individual. Con ello se redujo el rol público en las pensiones contributivas en términos de cobertura (Gana, 2002), aunque esto no fue lo que ocurrió en términos del gasto, pues los costos de transición fueron particularmente elevados. Estimaciones de Arenas de Mesa (2005) y del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006) indican que para el período 1981-2004, el déficit fiscal alcanzó, en promedio, un 5,7% del PIB, del que un 3,9% del PIB corresponden a los costos de transición asociados al déficit operacional del sistema público de pensiones y los bonos de reconocimiento. Posteriormente, en respuesta a los problemas de suficiencia y limitada cobertura que se habían observado en el sistema contributivo[9], que, de acuerdo con el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006), se verían reflejados en disminuciones de las tasas de reemplazo y en que el 46% de las pensiones autofinanciadas se iban a encontrar por debajo de la pensión mínima, se optó por fortalecer el sistema de pensiones no contributivo. En el marco de la reforma del sistema de pensiones en 2008, se creó el Sistema de Pensiones Solidarias, que incluyó la ampliación de la cobertura del sistema de pensiones no contributivo al 60% de la población más pobre y la creación de un conjunto de prestaciones que tenían por objeto reducir las desigualdades de género, mejorar las tasas de reemplazo y cubrir los riesgos de invalidez y vejez (Arenas de Mesa, 2010). Más adelante, en 2022, se dio paso a la creación de la Pensión Garantizada Universal (PGU). En suma, el sistema de pensiones no contributivo de Chile ha estado compuesto por los siguientes tres programas:

i) Pensión Asistencial (1975-2008)

ii) Pensión Básica Solidaria (2008-2022)

iii) Pensión Garantizada Universal (PGU) (2022 a la fecha)

[9] Dichos problemas se repetían tanto en el sistema privado como en el público. Diversas proyecciones mostraban entonces los problemas de suficiencia que tendría el sistema (Vargas, 2018).

2. Pensión Asistencial

El sistema de pensiones no contributivo en Chile es de larga data. Originalmente, las Pensiones Asistenciales (PASIS) contaban con dos prestaciones no contributivas de vejez e invalidez que se concentraban, respectivamente, en las personas de 65 años y más y en las personas con discapacidad en edad activa (entre 18 y 64 años). Más adelante, en 2004, se agregó una tercera prestación enfocada en discapacidad mental para niñas, niños y adolescentes.

En términos de población objetivo y cobertura, el Decreto Ley núm. 869 de 1975 estableció que las personas con menores niveles de ingresos que no contaban con pensión contributiva tendrían acceso a la prestación no contributiva. Asimismo, esta norma establece que se entenderá que existe una carencia en el caso de que los ingresos familiares per cápita se encuentren por debajo del 50% de la pensión mínima garantizada del sistema de pensiones contributivo. En términos de la cobertura, las prestaciones totales del programa dependían de las restricciones presupuestarias vigentes en cada momento y este no contaba con una meta de cobertura determinada. Un elemento importante que cabe destacar es que solo se podía recibir una Pensión Asistencial por hogar, lo que limitaba la cobertura.

En cuanto a los sistemas de priorización de destinatarios del programa, dado el estado de avance de los sistemas de información de la protección social, durante su implementación se utilizaron diversos instrumentos. Para asignar las prestaciones, desde finales de la década de 1970 se han utilizado como instrumentos de focalización las fichas CAS y CAS-2 (Comité de Asistencia Social), y a partir de 2006 se usa la ficha de protección social. Por otra parte, se estableció por ley la revisión cada tres años de las condiciones de acceso de las personas para verificar que dichos requisitos se cumplan. Con respecto a cómo se organizaba la postulación a las prestaciones de manera descentralizada, los gobiernos regionales participaban en la asignación, eran responsables de procesar las solicitudes y actuaban como punto de contacto con los posibles receptores. La supervisión del proceso de asignación y pago era responsabilidad de la Superintendencia de Seguridad Social, con el apoyo del Instituto de Normalización Previsional para el pago de las prestaciones. El financiamiento de las pensiones se hacía a través del Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales, que dependía de rentas generales de la nación y su ejecución se realizaba a través del Instituto de Normalización Previsional (actualmente Instituto de Previsión Social).

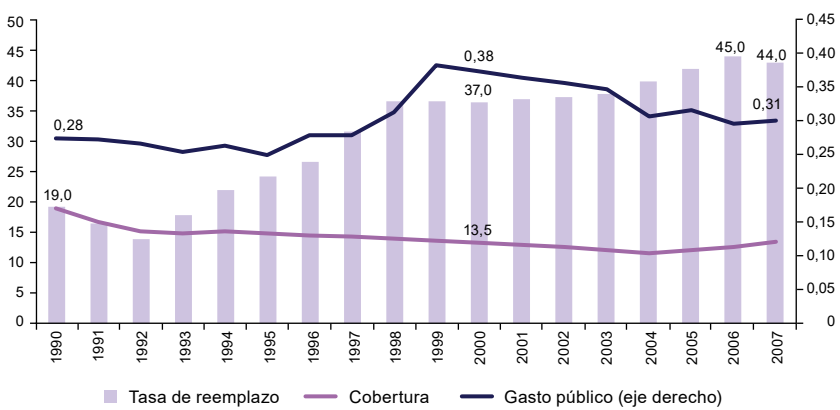
En términos de resultados, en el gráfico IV.7 puede apreciarse la evolución de la cobertura entre las personas de 65 años y más, el gasto público como porcentaje del PIB y la tasa de reemplazo, definida como el valor de la prestación con respecto a la línea de pobreza vigente en Chile entre 1990 y 2007. Si se analiza la cobertura, puede observarse que al inicio de

la década de 1990 esta era cercana al 20% y la tasa de reemplazo se ubicaba en torno a esa misma cifra, mientras que el gasto público en Pensiones Asistenciales alcanzaba a cerca del 0,3% del PIB. A partir de 2000, se observa que la cobertura tendió a disminuir, lo que se revirtió a partir de 2004, y posteriormente aumentó hasta alcanzar el 13% en 2007. En términos de gasto público, se aprecia que este llegó al 0,38% del PIB en 2000 y al 0,31% del PIB en 2007. Por último, respecto de la suficiencia, en 2000 se registró un aumento de la tasa de reemplazo, que llegó al 37%. Esta tendencia de aumento se mantuvo por el resto de la década, alcanzándose una proporción máxima del 45% en 2006 y un 44% en 2007.

Gráfico IV.7

Chile: cobertura de la Pensión Asistencial entre las personas de 65 años y más, gasto público como porcentaje del PIB y suficiencia del monto de la prestación como proporción de la línea de pobreza (tasa de reemplazo), 1990-2007

(En porcentajes y porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones: Archivos Excel. Revisión 2019"; Naciones Unidas, *World Population Prospects 2019*, Nueva York, 2019 [en línea] https://population.un.org/wpp2019/; Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MDSF/PNUD), *Evolución de la pobreza 1990-2017: ¿cómo ha cambiado Chile?*, Santiago, 2020.

3. Pensión Básica Solidaria

El Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) se creó en el marco de la reforma previsional de 2008. El diagnóstico y las proyecciones presentadas por el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional en 2006, que evidenciaron la falta de cobertura y suficiencia del sistema de pensiones, fueron, junto con otros factores, fundamentales para sustentar la reforma previsional propuesta. Entre otros motivos, ello se explicaba por la incapacidad del esquema de capitalización individual de sostener

una parte importante de las expectativas generadas en materia tanto de cobertura como, especialmente, de suficiencia de las prestaciones (Mesa-Lago, 2022). Los objetivos de la reforma previsional implementada en 2008 fueron: disminuir la pobreza en la vejez, incrementar la cobertura, sobre todo entre jóvenes y mujeres, y aumentar las tasas de reemplazo (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006). Para lograr estos objetivos se pusieron en marcha una serie de medidas en términos de cobertura y suficiencia que también reforzarían el sistema de pensiones no contributivo, y se reemplazaron la Pensión Asistencial y la garantía estatal de pensión mínima con el SPS.

a) Diseño e implementación del Sistema de Pensiones Solidarias

La economía política de la creación del SPS fue bastante compleja dado el contexto chileno, en que cualquier reforma mayor al esquema de pensiones basado en cuentas de capitalización individual podía generar una reacción importante de sectores políticos que miraban con recelo cualquier cambio al modelo instaurado en 1981 (Arenas de Mesa, 2010). Sin embargo, la implementación de un subsistema que complementara el sistema de cuentas individuales permitió que este contara con amplio apoyo, con lo que se pudo superar el principal punto de falta de consenso (Maldonado y Palma, 2013).

En 2008, mediante la Ley núm. 20255, se creó el SPS, que contaba con prestaciones de vejez e invalidez que complementaban el esquema de capitalización individual (Bentancor, 2020). El nuevo sistema ofrecía las siguientes prestaciones: Pensión Básica Solidaria (PBS), Aporte Previsional Solidario (APS) y Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBSI). Dichas prestaciones tenían distintas poblaciones objetivo: la PBS era de carácter no contributivo y para acceder a ella era preciso no recibir ninguna prestación del sistema contributivo, mientras que el APS era una prestación que dependía de la pensión contributiva alcanzada (se excluía a las personas que recibieran pensiones inferiores a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS)). La PBSI, por otro lado, estaba enfocada en las personas con discapacidad en edad activa y que no tuvieran acceso a una pensión contributiva, también con las mismas restricciones de priorización y valor de la prestación. El financiamiento de estas prestaciones, para el que no se generaba ningún impuesto específico, se hacía por medio de rentas generales. No obstante, se estableció un Fondo de Reserva de Pensiones, en el marco de la ley de responsabilidad fiscal de 2006, junto con la implementación de la modernización de las capacidades institucionales para poder sostener el funcionamiento de este sistema (Arenas de Mesa, 2010).

Respecto de las prestaciones de vejez de la PBS, los requisitos de acceso, de acuerdo con la Ley núm. 20255, eran los siguientes:

i) Tener 65 años cumplidos al momento de la solicitud.

ii) Pertenecer a un grupo familiar del 60% más pobre de la población.

iii) Acreditar al menos 20 años, continuos o discontinuos, de residencia en Chile, contados desde los 20 años del solicitante hasta el momento de solicitar la prestación y además contar con al menos 4 años de residencia en el país en los 5 años previos a la solicitud. De igual forma, se consideraba en el cálculo de los años de residencia el tiempo de permanencia fuera de Chile por razones de exilio político para las personas comprendidas en el artículo 2° de la Ley núm. 18994, registradas en la Oficina Nacional de Retorno, y el tiempo de permanencia en el extranjero por razones de cumplimiento de misiones diplomáticas, representaciones consulares y demás funciones oficiales del país.

iv) No tener derecho a recibir una pensión de algún régimen previsional.

En el caso del APS, los requisitos son los mismos, con la excepción del punto iv), donde se exige recibir una suma de pensiones inferiores a la PMAS.

Los mayores cambios respecto de la PASIS están relacionados tanto con la cobertura como con la suficiencia de las prestaciones. Al comparar las características de ambos programas en términos de postulación, garantía de acceso como derecho y focalización, se observa que la PBS constituye un avance significativo con respecto a la PASIS. Por una parte, la postulación pasa a realizarse de manera centralizada y los gobiernos locales no cumplen ningún rol, como sí ocurría en el caso de la PASIS. En términos de garantía de acceso como derecho, el acceso a las prestaciones deja de depender de la restricción presupuestaria y se pasa a un sistema donde la priorización es individual y se generan promesas explícitas de cobertura, de modo de asegurar la prestación a quienes cumplan los requisitos de acceso. Por último, en términos de focalización, esta deja de ser territorial y pasa a ser individual.

La reforma previsional de 2008 también cambió la estructura institucional de asignación y pago de las prestaciones. La postulación pasa a realizase de manera centralizada a través de una nueva institución pública, el Instituto de Previsión Social (IPS), y se modifican los instrumentos de priorización. En términos de supervisión, el programa deja de depender de la Superintendencia de Seguridad Social y su ejecución pasa a ser supervisada por la Superintendencia de Pensiones, una dependencia política administrativa de reciente creación, que forma parte de la Subsecretaría de Previsión Social en el Ministerio del Trabajo y Previsión Social. El financiamiento del SPS dependía de rentas generales de la nación, pero se podían utilizar recursos del Fondo de Reserva de Pensiones. El cuadro IV.2 resume las principales diferencias entre ambos sistemas.

Cuadro IV.2
Chile: comparación de la estructura de priorización y acceso a las prestaciones del sistema de pensiones no contributivo

Categorías	Pensión Asistencial (PASIS)	Pensión Básica Solidaria (PBS)
Articulación centralizada o descentralizada	Descentralizada	Centralizada
Focalización individual o territorial	Territorial	Individual
Algoritmo de asignación propio del programa	No	Sí
Revisión de condiciones de acceso	Sí, cada tres años	Sí, cada tres años
Institución supervisora autónoma	Sí, Superintendencia de Seguridad Social	Sí, Superintendencia de Pensiones

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio del Trabajo y Previsión Social, "Decreto Ley 869", Santiago, 1975; "Decreto 23. Aprueba el Reglamento del Sistema de Pensiones Solidarias establecido en la Ley Nº 20255", Santiago, 2008; Superintendencia de Seguridad Social, "Circular N° 2384: Pensiones asistenciales. Imparte instrucciones respecto de la aplicación del Decreto Supremo N° 26, de 2007, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social", Santiago, 2007; Superintendencia de Pensiones, "Resolución Exenta N° 155. Fija fórmula matemática del cálculo del puntaje de focalización previsional", Santiago, 2010.

Otra modificación importante se da en los instrumentos de priorización. En la versión final de la PASIS se utiliza un algoritmo general para identificar la pobreza a través del puntaje de la Ficha de Protección Social, mientras en el caso de la PBS se utiliza el Instrumento Técnico de Focalización (ITF). Este es un instrumento para priorizar la asignación entre las personas solicitantes, pensado en las necesidades de la población objetivo del programa, que en este caso en particular se enfocaba en población de 65 años y más, lo que hizo necesaria su modificación. Una de las principales diferencias es la forma en que se construían los grupos familiares en ambos instrumentos. Mientras en el puntaje de la Ficha de Protección Social se considera el grupo familiar con el que vive el posible destinatario, en las prestaciones asociadas al SPS se considera solamente a los descendientes que podrían ser receptores de pensiones de sobrevivencia, es decir, el cónyuge, los hijos menores de 18 años y los hijos mayores de 18 años, pero menores de 24 años, que sean estudiantes de cursos regulares de enseñanza básica, media, técnica o superior[10]. Para calcular los ingresos familiares se utilizan datos administrativos, lo que supone un avance dado que en el sistema de priorización de la PASIS se empleaban datos de ingresos informados por las personas, los que pasan a utilizarse como última instancia. También se considera el nivel de dependencia del grupo familiar y este se ajusta de manera automática a medida que la edad de los miembros del grupo familiar aumenta.

[10] Además, conforme a la Ley núm. 20255 se agrega lo siguiente: con todo, el eventual receptor puede solicitar que se consideren en su grupo familiar las personas que tengan respecto de él las siguientes calidades, siempre que compartan con él el presupuesto familiar:
i) La madre o el padre de sus hijos, no comprendidos en la categoría de cónyuge.
ii) Sus hijos inválidos, mayores de 18 años y menores de 65 años.
iii) Los padres del eventual beneficiario mayores de 65 años.

En cuanto al valor de las prestaciones, la PBS y la PBSI otorgaban una prestación de valor fijo que se actualizaba cada 12 meses de acuerdo con la inflación del país. Por otra parte, en el caso del APS de vejez se entregaban prestaciones diferenciadas que dependían de si la pensión base[11] recibida por las personas era menor o mayor que el valor que se pagaba en el subsistema de la PBS. En caso de que fuera menor, la pensión se complementaba hasta el valor de la PBS y en caso de que fuera mayor se agregaba un monto suplementario cuyo cálculo dependía del valor de la PBS, el valor de la PMAS y la pensión base. Esta estructura de prestaciones permitía ofrecer cobertura contra el riesgo de pobreza en la vejez y de sobrevida (Vidal, 2019).

Es importante notar que la implementación del SPS se hizo de manera gradual durante un período de tres años hasta que se alcanzó el nivel de prestaciones y cobertura esperado. En el cuadro IV.3 puede verse cómo la proporción de la población objetivo a ser cubierta y el valor de las prestaciones evolucionan hasta entrar en régimen a mediados de 2011. Se observa que el valor de la PBS pasa de 103 dólares a 169 dólares (un aumento del 23% en términos reales respecto de la PASIS), mientras que, en el mismo período, la cobertura de la población objetivo a ser priorizada pasa del 40% al 60% de la población objetivo.

Cuadro IV.3
Chile: cobertura y valor de la Pensión Básica Solidaria (PBS), 2008-2011

Período	Valor de la Pensión Básica Solidaria (PBS) *(En dólares del período)*[a]	Valor de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) *(En dólares del período)*[a]	Población más pobre cubierta *(En porcentajes)*
1 de julio de 2008 a 30 de junio de 2009	103	120	40
1 de julio de 2009 a 31 de agosto de 2009	138	221	45
1 de septiembre de 2009 a 30 de junio de 2010	143	286	50
1 de julio de 2010 a 30 de junio de 2011	155	408	55
1 de julio de 2011 en adelante	169	551	60

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de S. Bernstein (ed.), *El sistema chileno de pensiones*, Santiago, Superintendencia de Pensiones, 2010; Subsecretaria de Previsión Social, "Nota ciudadana N° 3: aniversario del sistema de pensiones solidarias", Santiago, 2019.

[a] Valor promedio del dólar observado para cada período, obtenido del Banco Central de Chile.

Una vez implementada la reforma de pensiones en 2008, no hubo cambios paramétricos en términos de cobertura y nivel de las prestaciones hasta 2017, cuando se dio inicio a una serie de reformas paramétricas al Sistema de Pensiones Solidarias hasta su reemplazo en 2022. Estos cambios se reflejan en términos de cobertura, suficiencia y gasto público. En el gráfico IV.8 puede verse la evolución del gasto público en la Pensión Básica

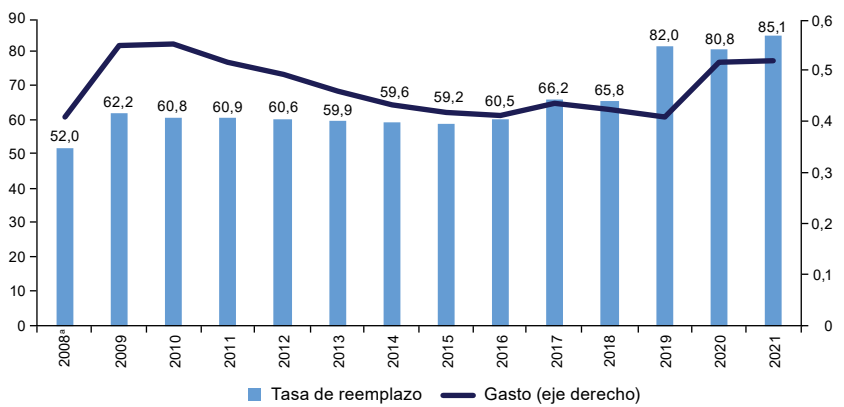
[11] La pensión base en la Ley núm. 20255 se define como la que resulte de sumar la pensión autofinanciada de referencia del solicitante más las pensiones de sobrevivencia que perciba. La pensión autofinanciada de referencia se define como aquella a la que se accede en el esquema de capitalización individual a la fecha de obtener una pensión.

Solidaria. Se aprecia que este crece durante la fase de implementación hasta 2010 y alcanza un 0,55% del PIB, para después disminuir constantemente hasta el 0,41% del PIB en 2016 y aumentar en 2017, 2020 y 2021 debido a las modificaciones legislativas a la PBS que condujeron a un incremento del valor de las prestaciones. En el gráfico IV.8 también puede verse que, antes de las reformas paramétricas de 2017, la tasa de reemplazo aumenta entre 2008 y 2009, para después disminuir de manera constante hasta 2016. En 2017 se realizan una serie de cambios en el valor de las prestaciones, que aumentan la tasa de reemplazo. El valor de la PBS alcanzó entonces un monto equivalente a un 66% de la línea de pobreza. Posteriormente, en 2019, se incrementa el valor de la prestación a medida que aumenta la edad y la tasa de reemplazo se eleva al 82%. Por último, en 2021, mientras se discutía la creación de la PGU, la tasa de reemplazo volvió a aumentar y llegó hasta un 85% respecto de la línea de pobreza.

Gráfico IV.8

Chile: valor de la prestación de la Pensión Básica Solidaria (PBS) como proporción de la línea de pobreza (tasa de reemplazo) y gasto público asociado, 2008-2021

(En porcentajes y porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio; para la línea de pobreza del período 2008-2016, Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MDSF/PNUD), *Evolución de la pobreza 1990-2017: ¿cómo ha cambiado Chile?*, Santiago, 2020; para la línea de pobreza del período 2017-2021 (tomada en diciembre de cada año), Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile (MDSF), "Valor de la Canasta Básica de Alimentos y líneas de pobreza: informe mensual", Santiago.

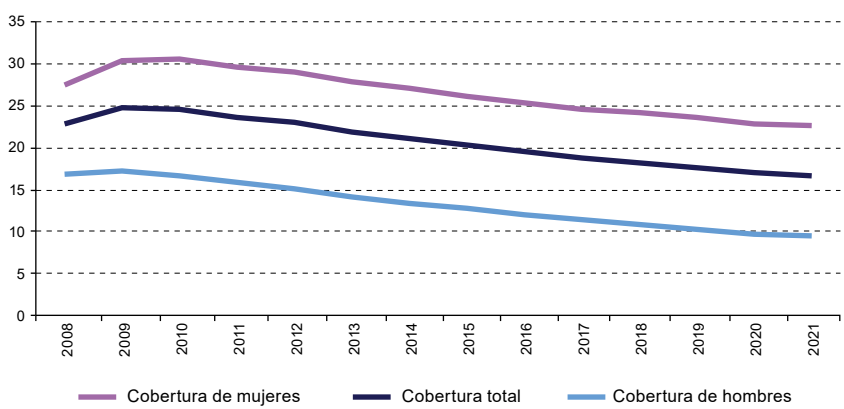
Nota: La tasa de reemplazo para 2008 se calcula como la razón entre el valor de la prestación y el promedio geométrico del aumento anual de dos años del valor nominal de la línea de pobreza de 2006 a 2009.

[a] Se agrega el gasto asociado a la Pensión Asistencial (PASIS) entre enero y junio de 2008.

En términos de la cobertura de la Pensión Básica Solidaria (véase el gráfico IV.9), puede apreciarse que una vez que alcanzó un máximo del 24,8% en 2009, disminuye de manera constante hasta el 16,7% en 2021. Esto se debe a dos motivos. Por una parte, el SPS asigna el APS a las personas

afiliadas al sistema contributivo y para estar afiliado solo se precisa haber realizado una cotización en el pilar contributivo, lo que provoca un incremento de la cobertura contributiva y no necesariamente un aumento de la cobertura no contributiva[12]. Por otra parte, la tasa de afiliación de las cohortes que obtuvieron una pensión después de la implementación de la reforma es mayor que la de quienes la obtuvieron antes, dados los incentivos que generó la reforma de 2008 para dicha afiliación por la creación del Bono por Hijo nacido vivo. Este Bono es un aporte equivalente a 2,4 salarios mínimos que se ingresa a las cuentas individuales de las mujeres por cada hijo nacido vivo (o adoptado), para lo que la mujer debe estar afiliada al sistema contributivo. Esto pudo haber incentivado la mayor participación de las mujeres en el sistema, como se ve reflejado en su tasa de afiliación, que pasó del 63% en 2008 al 70% en 2021[13]. No obstante, la cobertura no contributiva sigue siendo considerablemente más alta entre las mujeres que entre los hombres. Mientras en 2008, esta cobertura era 10,6 puntos porcentuales mayor en las mujeres en comparación con los hombres, en 2021, la diferencia a favor de las mujeres llegaba a 13 puntos porcentuales. Esto se explica por las desigualdades en el mercado laboral, que siguen afectando más a las mujeres, excluyéndolas en mayor medida del acceso a una pensión contributiva y niveles de suficiencia adecuados.

Gráfico IV.9
Chile: cobertura de la Pensión Básica Solidaria (PBS), personas de 65 años y más, por sexo, 2008-2021
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones: Archivos Excel. Revisión 2019"; Naciones Unidas, *World Population Prospects 2019*, Nueva York, 2019 [en línea] https://population.un.org/wpp2019/.

[12] Usando información de la Superintendencia de Pensiones, puede calcularse que la cobertura del APS de vejez en diciembre de 2008 alcanzaba un 0,29%, mientras en diciembre de 2021 llegaba al 46%.
[13] Calculado sobre la base de la Superintendencia de Pensiones y CEPAL/Naciones Unidas (2022).

b) Resultados de la creación del Sistema de Pensiones Solidarias

Como se ha visto, la creación del SPS en el marco de la reforma previsional de 2008 en Chile representó una reforma profunda en relación con lo que existía previamente en materia de protección no contributiva para las personas mayores y con discapacidad. También tuvo impactos sustantivos en diferentes áreas. Cabe analizar sus efectos en los niveles de pobreza de las personas mayores y la suficiencia de las pensiones recibidas por estas personas, así como los efectos de segundo orden sobre el mercado laboral y el bienestar de los receptores.

La pobreza en las personas de 65 años y más entre 2000 y 2006, es decir, antes de la reforma, alcanzó en promedio al 24,7%. Tras la reforma, considerando el período más amplio de 2008 a 2020, la pobreza promedio entre la población de 65 años y más llegó al 8,2%. Es posible identificar que, solo entre las mediciones correspondientes a 2006 y 2009, la pobreza en la vejez disminuyó 8,7 puntos porcentuales, mientras que si se considera todo el período entre 2000 y 2020, cayó 16,5 puntos porcentuales (véase el gráfico IV.10). Ello muestra una marcada disminución de la pobreza en la vejez tras la implementación del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS). Si bien la pobreza en las personas mayores se reduce más entre los hombres que entre las mujeres, cabe destacar que la reducción de la brecha de género respecto de la incidencia de la pobreza entre hombres y mujeres es muy importante al analizar el escenario anterior y posterior a la implementación del SPS (véase el cuadro IV.4). Este resultado coincide con otros estudios que muestran los efectos de la PBS en la disminución de la pobreza. Mediante el uso de microsimulaciones, Cecchini, Villatoro y Mancero (2021) muestran que la pobreza extrema y la pobreza en la población total se reducirían 0,7 y 2 puntos porcentuales, respectivamente, en 2017. Los datos del Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales (CEEL, 2017), en tanto, muestran que sin el Aporte Previsional Solidario y la Pensión Básica Solidaria la pobreza en la población de personas mayores habría sido de un 14,1% en lugar de un 5,9%.

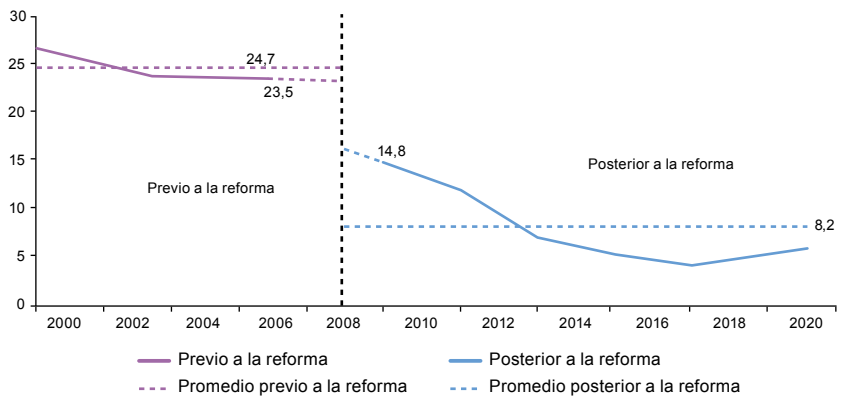
Por otra parte, la proporción de personas mayores que reciben una suma de pensiones totales, incluidas las pensiones contributivas y no contributivas, por debajo de la línea de pobreza se reduce en mayor grado entre las personas del quintil de menores ingresos, en comparación con las del segundo quintil y el quintil de mayores ingresos (quinto quintil). Entre 2006 y 2009, esta proporción se reduce 18,8 puntos porcentuales entre las personas mayores en el primer quintil de ingresos, 17,6 puntos porcentuales en las personas del segundo quintil de ingresos y solo 7,7 puntos porcentuales en las personas del quintil de mayores ingresos. Por otra parte, al considerar el período comprendido entre 2006 y 2020, la implementación de

la PBS muestra un efecto incluso superior en la reducción de esta proporción en las personas mayores pertenecientes al segundo quintil de ingresos (51,8 puntos porcentuales), mientras que en el primer quintil de ingresos se reduce 36,6 puntos porcentuales y en el quinto quintil baja 17,8 puntos porcentuales (véase el gráfico IV.11). Esto muestra el impacto más amplio que los componentes no contributivos han tenido en el sistema de pensiones, no solo en la población mayor en situación de mayor pobreza, sino también a lo largo de la distribución de ingresos.

Gráfico IV.10

Chile: evolución de la pobreza en personas de 65 años y más, 2000-2020

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Cuadro IV.4

Chile: disminución de la pobreza entre las personas de 65 años y más, según sexo y evolución de la brecha de género, 2006-2020

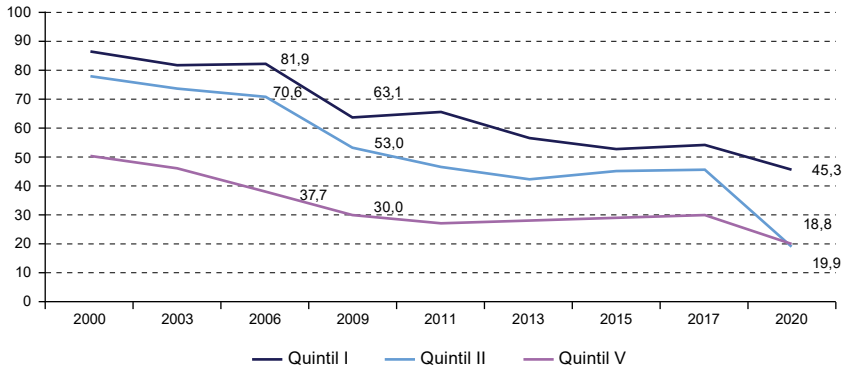
	Total	Hombres	Mujeres	Brecha de género *(En puntos porcentuales)*
Años con mediciones inmediatamente anteriores y posteriores a la reforma				
Pobreza en 2006 *(En porcentajes)*	23,5	24,4	22,9	1,5
Pobreza en 2009 *(En porcentajes)*	14,8	15,3	14,4	0,9
Diferencia *(En puntos porcentuales)*	-8,7	-9,1	-8,5	
Promedio con todos los años disponibles antes y después de la reforma				
Promedio previo a la reforma (2000-2006) *(En porcentajes)*	24,7	26,3	23,5	2,8
Promedio posterior a la reforma (2009-2020) *(En porcentajes)*	8,2	8,5	8,0	0,5
Diferencia *(En puntos porcentuales)*	-16,5	-17,8	-15,5	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Gráfico IV.11

Chile: personas de 65 años y más que reciben una suma de pensiones por debajo de la línea de pobreza, según quintil de ingresos, 2000-2020

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Sobre la base del análisis del comportamiento de este indicador según sexo y área de residencia, el cuadro IV.5 muestra que la reducción inmediata y a mediano plazo de la proporción de personas mayores con pensiones totales inferiores a la línea de pobreza en áreas rurales fue considerablemente mayor que la de las áreas urbanas para todos los quintiles de ingresos. Si se analiza este efecto según sexo, se aprecia una reducción mayor de la proporción de personas mayores con pensiones inferiores a la línea de pobreza entre las mujeres que entre los hombres para todos los quintiles de ingresos. Esto permite nuevamente reforzar la importancia de la ampliación de la cobertura y suficiencia de las prestaciones de los sistemas de pensiones no contributivos en la reducción de las desigualdades de género en este ámbito[14]. Refleja, asimismo, la importancia de incrementar la tasa de reemplazo del sistema de pensiones en su conjunto, considerando también el rol central del componente contributivo para generar un salto cuantitativo hacia niveles más sólidos de protección de los ingresos en la vejez.

[14] Es importante destacar que en los años próximos a la reforma se observa un leve aumento del porcentaje de personas mayores con pensiones por debajo de la línea de pobreza entre los hombres pertenecientes al quinto quintil de ingresos. Esto puede explicarse por la actualización de las tablas de mortalidad en 2009, en las que se verifica un aumento de la esperanza de vida, y por la disminución de las tasas de interés a largo plazo; ambos cambios afectan negativamente el valor de las pensiones autofinanciadas nuevas en el caso de quienes obtuvieron una pensión por rentas vitalicias y en el caso de los retiros programados. Esto hace disminuir las pensiones en general. Dado que los hombres de los quintiles cuarto y quinto tenderían a estar más excluidos del Sistema de Pensiones Solidarias, en función de la priorización de las personas pertenecientes a los hogares del 60% más pobre, esta sería la población más proclive al ajuste de las pensiones producto del cambio en las tablas de mortalidad.

Cuadro IV.5

Chile: disminución de la población de 65 años y más que recibe una suma de pensiones por debajo de la línea de pobreza ante la implementación del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), por quintil, área de residencia y sexo

Efectos según área de residencia	Rural			Urbana		
	Quintil I	Quintil II	Quintil V	Quintil I	Quintil II	Quintil V
Años con mediciones inmediatamente anteriores y posteriores a la reforma						
Pensiones inferiores a la línea de pobreza 2006 *(En porcentajes)*	83,8	70,9	45,3	83,1	69,5	37,3
Pensiones inferiores a la línea de pobreza 2009 *(En porcentajes)*	32,5	15,2	12,8	77,0	64,1	30,5
Diferencia *(En puntos porcentuales)*	-51,3	-55,7	-32,5	-6,1	-5,4	-6,8
Promedio con todos los años disponibles antes y después de la reforma						
Promedio previo a la reforma (2000-2006) *(En porcentajes)*	81,4	71,7	43,6	86,4	76,2	43,8
Promedio posterior a la reforma (2009-2020) *(En porcentajes)*	26,9	12,4	13,2	68,0	51,7	27,5
Diferencia *(En puntos porcentuales)*	-54,5	-59,3	-30,4	-18,4	-24,5	-16,3
Efectos según sexo	Hombres			Mujeres		
	Quintil I	Quintil II	Quintil V	Quintil I	Quintil II	Quintil V
Años con mediciones inmediatamente anteriores y posteriores a la reforma						
Pensiones inferiores a la línea de pobreza 2006 *(En porcentajes)*	70,6	53,0	24,1	91,7	85,3	47,5
Pensiones inferiores a la línea de pobreza 2009 *(En porcentajes)*	56,1	43,4	24,8	69,0	61,1	33,9
Diferencia *(En puntos porcentuales)*	-14,5	-9,6	0,7	-22,7	-24,2	-13,6
Promedio con todos los años disponibles antes y después de la reforma						
Promedio previo a la reforma (2000-2006) *(En porcentajes)*	73,9	59,3	31,6	91,6	86,1	53,5
Promedio posterior a la reforma (2009-2020) *(En porcentajes)*	49,2	33,5	22,3	61,7	48,5	30,9
Diferencia *(En puntos porcentuales)*	-24,7	-25,8	-9,4	-29,9	-37,7	-22,6

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Cabe destacar que la introducción de la PBS en Chile también ha sido objeto de análisis respecto de sus impactos en otras dimensiones del bienestar de las personas mayores, además de los ingresos. En este sentido, por ejemplo, se encontró que la implementación de la PBS habría aumentado la esperanza de vida a la edad de acceso al programa. Para Chile, Miglino y otros (2023) utilizaron datos administrativos, y encontraron que cuatro años después de su implementación, los perceptores de la pensión básica tenían 2,7 puntos porcentuales menos de probabilidad de haber fallecido. Los datos de distintas encuestas indican que el aumento del consumo de alimentos y las visitas a centros de salud son factores relevantes en la reducción de la mortalidad.

La reforma previsional de 2008, y en especial la creación del Sistema de Pensiones Solidarias, permitió entonces aumentar la cobertura y mejorar la suficiencia del sistema de pensiones chileno, así como mejorar la calidad de vida sus receptores. También permitió algo más que fue único: dar garantías y acceso a prestaciones por derecho propio a grupos que hasta entonces estaban excluidos del sistema previsional, como las mujeres y las personas con discapacidad. Muchas de estas personas, por primera vez recibían prestaciones dirigidas a ellas. Esto fue particularmente notorio en el caso de las mujeres y las implicancias que la recepción de esta prestación ha tenido en términos de autonomía económica y mejora de sus niveles de bienestar. Debe considerarse especialmente el cambio que implicó la PBS respecto de las reglas de acceso de la PASIS, que solo permitía recibir una prestación por hogar (Arenas de Mesa, 2010). De esta forma, merecen destacarse los efectos de la PBS en el reconocimiento y la reducción de las desigualdades de género.

4. Pensión Garantizada Universal (PGU)

La PGU surge en un contexto marcado por la dificultad para avanzar en una reforma estructural al sistema de pensiones en Chile, pese a los esfuerzos realizados en tres intentos de avanzar en esta dirección, el último de los cuales se encuentra en curso.

El único elemento donde se ha encontrado consenso político fue en la continua mejora del sistema de pensiones no contributivo chileno, tanto en materia de cobertura como de suficiencia de las prestaciones. En febrero de 2022, se dio un primer paso hacia la universalización de la PBS, (y del SPS en su conjunto), al extenderla a los nueve deciles de ingresos más bajos, inicialmente de la población sobre los 65 años de edad y posteriormente de toda la población, y denominarla Pensión Garantizada Universal (PGU)[15]. El valor mensual de la prestación es equivalente a 225 dólares y se suma a la pensión autofinanciada del pilar contributivo. Las prestaciones de la PGU cambian de manera sustancial lo que ofrecía el SPS y, en vez de ofrecer dos prestaciones de vejez (PBS y APS), la prestación de la PGU es plana para los primeros ocho deciles de ingresos y decreciente según el monto de la pensión para el noveno decil.

[15] Los requisitos específicos son: i) tener 65 años o más; ii) no ser parte del 10% más rico de la población; iii) contar con residencia en Chile por al menos 20 años (continuos o discontinuos) desde los 20 años; iv) haber residido en Chile al menos 4 de los 5 últimos años anteriores a la solicitud; v) no tener derecho a pensión o contar con una pensión base menor a la pensión máxima establecida, y vi) no estar afiliado a los sistemas previsionales de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile (Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA) o Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (DIPRECA)). Véase [en línea] https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/102077-pension-garantizada-universal-pgu.

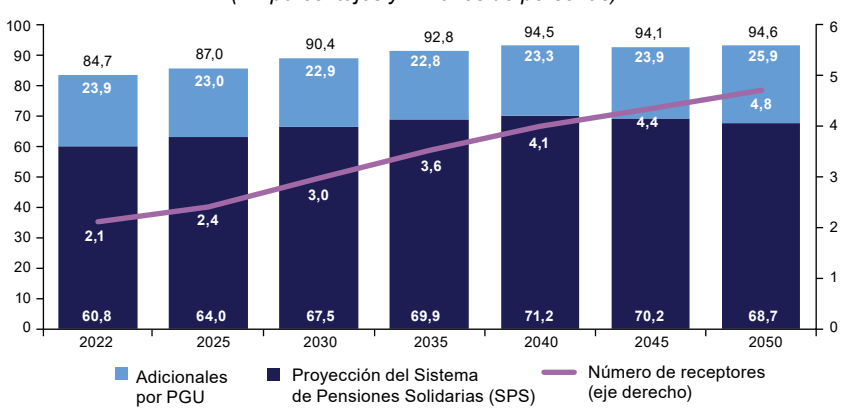
Otro cambio sustancial fue el mejoramiento del sistema de priorización. Dada la ampliación de la cobertura al 90% de la población mayor, en vez de buscar identificar al 60% más pobre de toda la población, el algoritmo de priorización se modificó de manera tal que excluyera al 10% más rico de la población de 65 años y más (Becerra y otros, 2022). Asimismo, se mantuvieron las fuentes de información, por lo que los insumos para realizar el cálculo de la priorización se hicieron solo con datos de fuentes administrativas recolectadas por el Estado, sin mucha intervención de los usuarios. Los usuarios solo deben postularse para recibir la prestación, lo que acelera la asignación y mejora su experiencia.

La implementación de la PGU significó una expansión sustancial en términos de cobertura y gasto público. En términos de cobertura, la Dirección de Presupuestos (DIPRES) de Chile calculaba en 2021 que la cantidad de receptores de la PGU alcanzaría en 2022 un total de 2.145.663 personas, con 604.783 receptores adicionales (lo que representaba un incremento de 23,7 puntos porcentuales en la cobertura) y una cobertura total del 84,7% (Consejo Consultivo Previsional, 2021). Para 2035, se esperaba que la cobertura total alcanzara un 92,8% de la población objetivo y un total de 3,6 millones de receptores, y para 2050 se preveía que la cobertura alcanzara un 94,6% de la población objetivo y un total de 4,8 millones de personas mayores (véase el gráfico IV.12).

Gráfico IV.12

Chile: proyección de la cobertura como porcentaje de la población de 65 años y más y número de receptores de la Pensión Garantizada Universal (PGU), 2022-2050

(En porcentajes y millones de personas)

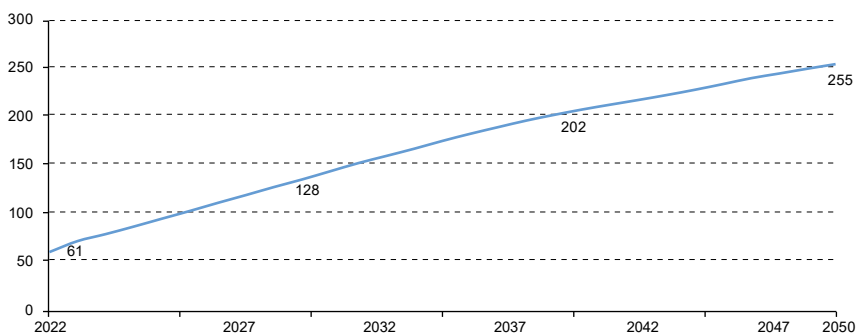


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Consejo Consultivo Previsional, "Análisis de los efectos del proyecto de ley que crea Pensión Garantizada Universal y modifica cuerpos legales que indica", Santiago, 2021; Naciones Unidas, *World Population Prospects 2019*, Nueva York, 2019 [en línea] https://population.un.org/wpp2019/.

Asimismo, en términos de gasto público, la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda estimaba que la implementación de la PGU en 2022 significaría un gasto adicional del 61%

en relación con lo que se tenía previsto invertir en el SPS. Para 2030, se espera que el gasto adicional tenga que aumentar un 128%, y para 2040 y 2050 se prevé que se incremente un 202% y un 255%, respectivamente (véase el gráfico IV.13). El Consejo Fiscal Autónomo (CFA) consideró en el análisis del proyecto un aumento promedio de esta inversión de alrededor del 0,9% del PIB para el período 2022-2050. También recomendó buscar nuevas fuentes de financiamiento y reducir y eliminar ciertas exenciones tributarias (CFA, 2022). De ese modo, en el marco de la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento, la implementación de la PGU mediante la Ley núm. 21419 se financió con un alza del impuesto a las ganancias de capital, la eliminación de créditos especiales para la construcción y compra de vivienda, y la aplicación del impuesto sobre el valor agregado (IVA) a las prestaciones de servicios que estaban exentos antes de la reforma.

Gráfico IV.13
Chile: proyección del gasto adicional de la Pensión Garantizada Universal (PGU) con respecto al gasto proyectado del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), 2022-2050
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio.
Nota: El indicador consiste en el gasto proyectado para el año t dividido por el gasto proyectado del SPS para 2022, menos 1. Posteriormente, se multiplica por la razón del gasto proyectado para la PGU en 2022 y el gasto efectivo.

En 2022, el primer año de implementación de la PGU, el programa tuvo un gasto total equivalente al 1,55% del PIB. En términos de cobertura, llegó a cubrir al 75,9% de las personas de 65 años y más. Al analizar su implementación según sexo, se observa que la cobertura llegó al 82,1% de las mujeres de 65 años y más y el 68,4% de los hombres de la misma franja etaria. Respecto de la suficiencia entregada, la prestación plana alcanza un 88,9% de la línea de pobreza nacional (véase el cuadro IV.6). De acuerdo con información de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, la pobreza entre las personas de 65 años y más en 2022 se redujo 3,2 puntos porcentuales respecto de 2020, lo que puede explicarse parcialmente por la implementación de la PGU.

Cuadro IV.6
Chile: cobertura de la Pensión Garantizada Universal (PGU) en personas de 65 años y más, según sexo, gasto y suficiencia, 2022

Indicador	Valor
Gasto *(En porcentajes del PIB)*[a]	1,6
Cobertura de receptores de la PGU *(En porcentajes de la población de 65 años y más)*	75,8
Cobertura de receptores de la PGU *(En porcentajes de mujeres de 65 años y más)*	82,1
Cobertura de receptores de la PGU *(En porcentajes de hombres de 65 años y más)*	68,4
Monto de la PGU *(En porcentajes de la línea de pobreza)*[b]	88,9

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio; Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile, "Valor de la Canasta Básica de Alimentos y líneas de pobreza: informe mensual", Santiago, diciembre de 2022.

[a] Al gasto se agrega el costo del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS). Esto se debe a que, en 2022 se dio inicio a la PGU con los receptores del SPS.

[b] Líneas de pobreza obtenidas de MDSF (2022).

En 2022, se introdujo la Ley Corta sobre la PGU (Ley núm. 21538), que fue aprobada el 23 de enero de 2023 y modifica la Ley núm. 21419. En virtud de esta modificación, para tener derecho a la prestación, la persona mayor no debe integrar un grupo familiar perteneciente al 10% más rico considerando la población total de Chile, en lugar de la población de 65 años y más, como se estableció originalmente al crear la PGU. Con este nuevo criterio, la cantidad de receptores aumenta 70.000 personas. Cabe destacar que, al cierre de este libro, la administración del presidente Gabriel Boric lleva a cabo un tercer intento de reforma del sistema de pensiones (Ministerio Secretaría General de la Presidencia y otros, 2022), que incluye un incremento del valor de la PGU de 193.917 pesos (225 dólares) a 250.000 pesos (285 dólares).

5. Reflexiones finales

La historia del sistema de pensiones no contributivo en Chile revela la complejidad inherente de avanzar hacia sistemas de pensiones universales con solidaridad y sostenibilidad, al tiempo que refleja el papel que cumple una fortalecida institucionalidad social previsional. El sistema de pensiones no contributivo, a lo largo de tres programas que abarcan casi medio siglo de evolución, ha ido adaptándose para subsanar las deficiencias del sistema de pensiones en su conjunto a través de prestaciones que se fueron incrementando en términos de cobertura y suficiencia.

Al haber sido el primer país en llevar a cabo la completa privatización de su sistema de pensiones contributivas, el sistema de pensiones no contributivo surge en Chile, entre otros factores, con el propósito de

abordar los problemas de suficiencia que derivan de esta reforma, a medida que los costos fiscales de la transición previsional disminuyen (Arenas de Mesa, 2019). Ello genera un desafío futuro en términos de la sostenibilidad financiera de estos sistemas, que se ve acrecentado en virtud del envejecimiento proyectado de la población y la naturaleza cuasiuniversal del sistema. En consecuencia, es posible anticipar una creciente presión fiscal en la implementación del sistema de pensiones no contributivo, que, en el contexto chileno, torna urgente fortalecer la sostenibilidad integral del sistema y reforzar en forma complementaria el componente contributivo.

A medida que se ha incrementado la suficiencia de la prestación y su cobertura, se ha podido apreciar el efecto creciente que ha tenido el sistema de pensiones no contributivo en la reducción de la pobreza entre las personas mayores, además de verificarse un descenso de la proporción de personas mayores con pensiones totales por debajo de la línea de pobreza.

Otro aspecto destacado en la evolución del sistema de pensiones no contributivo en Chile es su fortalecida y robusta institucionalidad social previsional, diseñada para sostener un sistema que exige un nivel mínimo de interacción ciudadana. Esto se refleja en la manera en que se priorizan y asignan las prestaciones, agilizando los tiempos desde la postulación hasta la adjudicación de la prestación. Este logro adquiere mayor relevancia en comparación con el contexto regional y se refuerza al observar la transición desde una focalización territorial y una asignación descentralizada hacia una asignación centralizada y basada en la individualidad, lo que promueve una mayor equidad y eficiencia en el gasto. Gracias a esta institucionalidad, la instalación del sistema de pensiones no contributivo en el país se ha transformado en una de las más robustas políticas de Estado en Chile, trascendiendo la lógica de cada administración de gobierno.

La incorporación de ajustes en el sistema no contributivo para cerrar las brechas de género de manera más efectiva plantea un desafío crucial. El diseño diferenciado del componente no contributivo y semicontributivo del SPS permitía, por defecto, otorgar prestaciones más elevadas a las mujeres que a los hombres, lo que contribuía a reducir de manera significativa las disparidades de género. No obstante, el enfoque de prestación plana de la PGU limita su capacidad para corregir estas desigualdades de género de manera tan efectiva como antes. Este es uno de los retos pendientes del sistema de pensiones no contributivo de Chile, así como del diseño de pensiones en su conjunto, y reitera la necesidad de fortalecer el componente contributivo de pensiones en el marco de los debates de reforma estructural. Se mantiene, por tanto, el desafío de la construcción de consensos y pactos sociales y fiscales que generen mayor

sostenibilidad y solidaridad en el sistema contributivo y no contributivo, y se deja en evidencia que no es recomendable tener una política previsional que concentre las funciones de aseguramiento y redistribución, así como la corrección de los resultados del mercado laboral, solo en el sistema de pensiones no contributivo.

C. México: cobertura universal para la población mayor

1. Introducción

México cuenta con una de las pensiones para personas mayores de carácter no contributivo —o, si se prefiere, de contribución indirecta financiada sobre la base de impuestos generales— con mayor cobertura y creciente suficiencia de la región. En 2023, el padrón asciende a más de 10 millones de personas, con una cobertura efectiva superior al 90% para el grupo de población de 65 años y más. Además, ha dejado de ser solo un programa para ser reconocido como un derecho con rango constitucional en el artículo 4 de la carta magna. Por la magnitud de su presupuesto, que para 2023 corresponde al 1,16% del PIB, es, con mucho margen, el gasto en transferencias sociales más relevante del Gobierno mexicano.

En 2023, la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores consiste en una transferencia mensual de 2.400 pesos (equivalentes a 135 dólares)[16], pagados de manera bimestral mediante una tarjeta bancaria emitida por la banca pública (Banco del Bienestar) o en efectivo para la población que no se encuentra bancarizada. El propósito es que, en la medida en que se terminen de construir y entren en funcionamiento todas las sucursales del Banco del Bienestar (actualmente hay 2.093 de 2.700 sucursales previstas para el final de la administración), todos los pagos se depositen directamente en la cuenta bancaria de los usuarios en dicho banco y puedan ser retirados con la tarjeta bancaria respectiva.

Esta pensión es universal y los requisitos son contar con 65 años cumplidos y tener nacionalidad mexicana por nacimiento o naturalización. No está sujeta a ninguna condicionalidad o contraprestación. Es de carácter individual y vitalicia. Además de la transferencia, se cuenta con la prestación del pago de marcha en caso de fallecimiento de la persona titular, que consiste en una transferencia equivalente a un pago mensual.

La operación de la pensión base se encuentra centralizada en la Secretaría de Bienestar del Gobierno Federal, que cuenta con estructuras territoriales en las 32 entidades federativas del país.

[16] Estimado a un tipo de cambio promedio de 18 pesos por dólar.

2. El largo camino hacia la universalidad y la construcción de un derecho

La construcción en México de este nuevo derecho ha sido un largo proceso de dos décadas, que se remonta al Gobierno del Distrito Federal (actual Ciudad de México) en la administración 2000-2006, encabezada por Andrés Manuel López Obrador, que hoy ocupa la Presidencia de la República. Una de las primeras medidas del Gobierno del Distrito Federal fue la puesta en práctica de lo que en su momento fue la Pensión alimentaria para personas mayores de 70 años que residen en la Ciudad de México. Este programa, que primero estuvo dirigida a todas las personas mayores de 70 años residentes en la ciudad, pero posteriormente la edad se bajó a 68 años, consistía en una transferencia (que en sus inicios era de 700 pesos y cada año no podía ser inferior a medio salario mínimo) de carácter individual, incondicional y universal.

Su implementación en la Ciudad de México, hasta alcanzar la universalidad, llevó tres años en una lógica de progresividad con base territorial: se clasificaron las 1.352 unidades territoriales por grado de marginación (muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo) y en ese orden se fue implementando la pensión hasta alcanzar la universalidad a finales de 2003.

No solo se puso en marcha un programa de vocación universalista, sino que se abrió un debate sobre el sentido de la política social en momentos en que eran hegemónicos los programas de transferencias monetarias focalizadas y condicionadas. En ese marco de política social, el gobierno de la Ciudad de México puso en la agenda pública un enfoque distinto de las transferencias monetarias: se trataba de transferencias universales y no condicionadas, que, como se verá a continuación, posteriormente fueron reconocidas como nuevos derechos sociales. El retorno a la agenda pública de la aspiración universalista de la política social en el país tiene un punto de inflexión con la puesta en marcha de la Pensión alimentaria para personas mayores de 70 años que residen en la Ciudad de México.

Es claro que la pensión para personas mayores en la Ciudad de México —que ahora se encuentra implementada a nivel nacional— se planteó sobre una lógica de construcción de seguridad económica y desde sus orígenes se emparentó conceptualmente con la propuesta de renta básica o ingreso ciudadano universal al sustentarse en los principios de universalidad, incondicionalidad, individualidad y carácter vitalicio.

Uno de los aspectos más relevantes en la experiencia de la Ciudad de México fue el tránsito de programa a derecho, así como la definición de prestación mínima de al menos medio salario mínimo.

Como se ha descrito (Yanes, 2013), en solo cinco años (2003-2008) hubo en la Ciudad de México tres procesos legislativos para dar estatus de derecho social a la pensión para personas mayores. En el primer semestre de 2003 esto no fue posible porque los partidos de oposición no permitieron dictaminar la iniciativa de reforma a la Ley de Adultos Mayores. En el segundo semestre de 2003, con una nueva composición de la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno envió una iniciativa de ley que reconocía el derecho a la pensión para todas las personas mayores de 70 años residentes en la ciudad y que fue aprobada solo con los votos del partido de gobierno, la abstención de los partidos de oposición y sin votos en contra.

En 2008, sin embargo, una nueva iniciativa para reducir la edad de la pensión de 70 a 68 años contó con el apoyo y la aprobación unánimes. Esto significa que, en un corto espacio de tiempo, se pasó del bloqueo legislativo a la aprobación por mayoría con abstención de la oposición y de ahí, cinco años después, a la aprobación por unanimidad. Se conformó lo que Fleury y otros (2011) han denominado un consenso *ex post*. Probablemente esa sea la ruta que seguirán otras medidas innovadoras y disruptivas de política social. El largo proceso de construcción de un nuevo derecho social es sumamente aleccionador en términos de la economía política de la política social.

El proceso que comenzó en 2000 en la Ciudad de México condujo a que, desde el ámbito del gobierno federal, se pusieran también en marcha programas de transferencias monetarias para personas mayores. Es así como las diferencias de orientación entre distintos órdenes de gobierno dieron paso a una emulación positiva, una puja al alza, una búsqueda de convergencia hacia arriba, no como es usual en la lógica de carrera a la baja, que fueron conformando, entre el gobierno federal y el gobierno de la Ciudad de México (en esa época, Distrito Federal), una masa de recursos crecientes destinados a las personas mayores.

Esta tensión productiva entre órdenes de gobierno se tradujo en que los distintos programas, tanto federales como de la Ciudad de México (antes Distrito Federal), se orientaran a ampliar la cobertura, mejorar la suficiencia y bajar la edad de incorporación. Para tener una idea del impacto a nivel federal que tuvo el proceso que comenzó en la Ciudad de México, en el gobierno federal se creó, en 2003, el Programa de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales, en 2007 se puso en marcha el Programa 70 y más con ampliación de coberturas y en 2013 dicho programa se cambió al Programa Pensión para Adultos Mayores y la edad se bajó a 65 años.

No obstante, las diferencias de enfoque entre el programa federal y el subnacional se mantuvieron a lo largo de todo este tiempo, ya que el primero nunca fue de carácter universal y el segundo contaba con prestaciones ligeramente superiores. A finales de 2018, con la llegada del Gobierno del presidente López Obrador, se crea la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores y se cierra un ciclo de implementación progresiva iniciado dos décadas antes.

Hubo, además, elementos nuevos. Uno de ellos fue reconocer esta pensión como derecho con rango constitucional con una reforma al artículo 4 en 2020 en los siguientes términos: "Las personas mayores de sesenta y ocho años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley. En el caso de las y los indígenas y las y los afromexicanos esta prestación se otorgará a partir de los sesenta y cinco años de edad" (Cámara de Diputados de México, 2024). Sin embargo, en la implementación de este nuevo derecho social, desde 2021 se redujo a 65 años la edad de incorporación para toda la población, no solo indígena o afrodescendiente.

3. Ampliación de coberturas y progresividad del monto

Durante la fase iniciada en 2019, se han vivido dos momentos en la evolución de la implementación de la pensión base. En el primer momento, entre 2019 y 2021, se puso énfasis en la ampliación de las coberturas (incluida la disminución general de la edad a 65 años), y en el segundo, que va de 2022 a 2024 (según lo planificado), se pone el foco en la ampliación de la suficiencia, con un incremento sustancial del monto de la prestación (véase el cuadro IV.7). Un aspecto central es el impacto diferenciado de la pensión entre mujeres y hombres, ya que la cobertura, como puede verse en el cuadro IV.7, es mayor entre las primeras que entre los segundos, aunque en ambos casos es muy alta. Para muchas mujeres históricamente excluidas de los mercados laborales y la protección social, este constituye el único ingreso del que pueden disponer libremente de manera individual y que cuenta con los atributos de certidumbre, regularidad y atemporalidad.

De esta manera, en tres años (2019-2021), el monto mensual de la prestación creció un 21,5%. Sin embargo, entre 2021 y 2022 se incrementó un 24,2%, entre 2022 y 2023 aumentó un 24% y entre 2023 y 2024 (programado) el alza será del 25%. Visto en términos globales, esto significa que entre 2019 y 2024, el valor de la pensión habrá pasado de 1.275 pesos mensuales a 3.000 pesos mensuales (véase el gráfico IV.14). Esto representa un incremento del 135% en cinco años, lo que supone un cambio relevante de suficiencia de la pensión base y un esfuerzo presupuestal significativo.

Cuadro IV.7

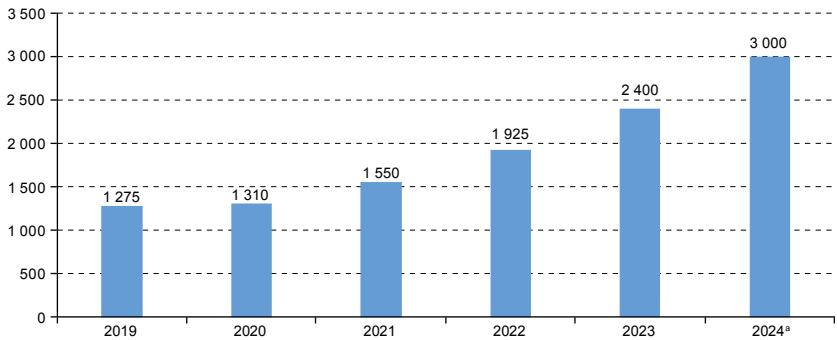
México: evolución presupuestal de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores y cobertura de atención, 2019-2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024[a]
Presupuesto						
Pesos	114 799 146 657	129 350 335 993	150 614 350 805	238 014 726 042	339 341 571 798	424 176 964 748
Porcentajes del PIB	0,46	0,55	0,59	0,84	1,16	1,33
Cobertura de personas						
Efectiva	8 001 916	8 264 956	9 632 383	10 936 764	…	…
Mujeres	4 476 239	4 603 031	5 354 413	…	…	…
Hombres	3 525 677	3 661 925	4 277 970	…	…	…
Población indígena	680 108	…	923 217	…	…	…
Programada	8 860 421	8 533 061	10 321 914	10 321 914	…	…
Cobertura *(En porcentajes de la población de 65 años y más)*						
Programada	93,64	84,15	100,00	97,45	…	…
Efectiva	81,46	81,78	93,72	100,00	…	…
(En porcentajes de la población femenina de 65 años y más)	83,93	83,93	94,77	…	…	…
(En porcentajes de la población masculina de 65 años y más)	77,90	77,90	91,88	…	…	…

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio; Secretaría de Bienestar, "Histórico informes trimestrales" [en línea] https://www.gob.mx/bienestar/documentos/historico-informes-trimestrales?tab=.

[a] Las cifras de 2024 son proyecciones.

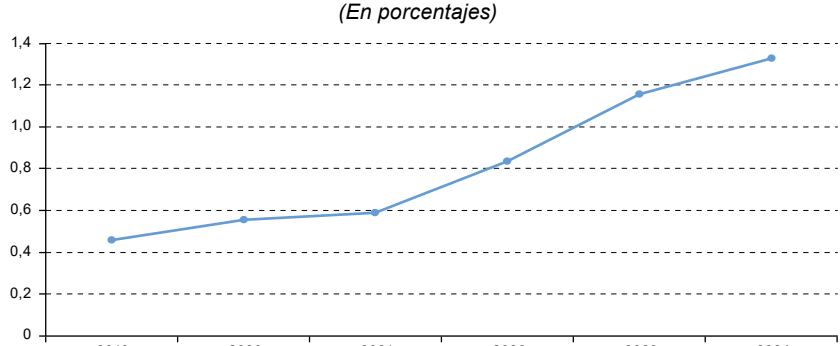
Gráfico IV.14
México: monto mensual de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, 2019-2024
(En pesos)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Secretaría de Bienestar, "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2023", *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 30 de diciembre de 2022.
[a] La cifra de 2024 es una proyección.

Más significativa aún es la evolución del gasto del programa con respecto al PIB. En 2019 la pensión base representaba el 0,46% del PIB, pero para 2023 ya había superado 1 punto del PIB (1,16%) y para 2024 se prevé que alcance el 1,33%, lo que representa un crecimiento acelerado y una proporción de magnitudes que ningún programa de protección social había alcanzado con anterioridad en México (véase el gráfico IV.15). Esto supone que, en el curso de seis años, la pensión prácticamente habrá triplicado la proporción de su presupuesto con respecto al PIB, algo que tampoco se había visto antes en el país.

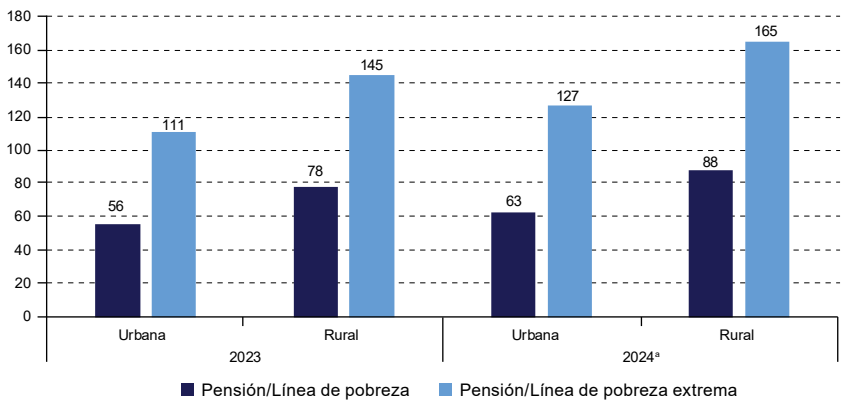
Gráfico IV.15
México: gasto en pensiones no contributivas con respecto al PIB, 2019-2024
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio; Secretaría de Bienestar, "Histórico informes trimestrales" [en línea] https://www.gob.mx/bienestar/documentos/historico-informes-trimestrales?tab=.

Asimismo, con base en las líneas de pobreza de ingresos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2023, el monto de la pensión corresponde al 145% de la línea de pobreza extrema rural, al 111% de la línea de pobreza extrema urbana, al 78% de la línea de pobreza rural y al 56% de la línea de pobreza urbana (véase el gráfico IV.16).

Gráfico IV.16
México: monto de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores con respecto a las líneas de pobreza de ingresos urbana y rural, 2023 y 2024
(En porcentajes)

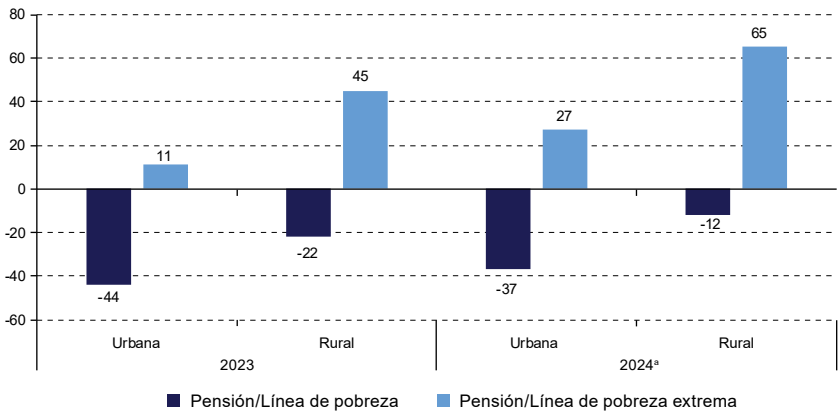


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
ª Las cifras de 2024 son estimaciones.

Las proporciones cambiarían positivamente en 2024, cuando llegarían al 165% de la línea de pobreza extrema rural, al 127% de la línea de pobreza extrema urbana, al 88% de la línea de pobreza rural y al 63% de la línea de pobreza urbana. Esto puede significar que la pobreza de ingresos extrema urbana y rural de las personas mayores de 65 años tienda a 0 y que la pobreza de ingresos de las personas mayores alcance en 2024 mínimos históricos.

Visto de otra manera, desde 2023, el monto de la pensión supera las líneas de pobreza extrema urbana y rural en un 11% y un 45%, respectivamente, lo que se prevé que se amplíe aún más en 2024. Con respecto a la brecha entre el monto de la pensión y la línea de pobreza, esta se ha venido reduciendo en el ámbito urbano para llegar a 44 puntos porcentuales en 2023 y previsiblemente a 37 puntos porcentuales en 2024. En el espacio rural, en cambio, la brecha, que era de 22 puntos porcentuales en 2023, se estima que llegue a solo a 12 puntos porcentuales en 2024 (véase el gráfico IV.17).

Gráfico IV.17
México: diferencia entre la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores y las líneas de pobreza de ingresos urbana y rural, 2023 y 2024
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).
ª Las cifras para 2024 son estimaciones.

4. Pandemia de COVID-19 y Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores

Mientras en el contexto de la pandemia las mediciones de pobreza dieron cuenta de un incremento en todos los grupos sociales y territorios, hubo una excepción, ya que la medición del CONEVAL de 2020 informó de un descenso de la pobreza entre las personas mayores de 65 años de 5,3 puntos porcentuales. Este dato es relevante porque la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares con la que se realizó el cálculo se levantó entre agosto y noviembre de 2020, esto es, en la fase más dura de la pandemia de COVID-19. Esta medición reveló que, durante la pandemia, el único grupo en el que la pobreza de ingresos no solo no subió sino que disminuyó fue el de las personas mayores de 65 años (CONEVAL, 2022a).

Es oportuno señalar el papel que la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores cumplió durante la pandemia, ya que, al ser una política permanente, cuyo diseño e implementación fueron previos a la crisis, ya contaba con un presupuesto definido y una estructura de alcance nacional, lo que permitió canalizar de manera rápida ingresos a las personas mayores, que también fueron un importante soporte para las familias y los hogares. Entre las medidas que se tomaron durante la pandemia, la principal fue precisamente la de adelantar los pagos de la pensión base hasta cuatro meses para mantener un flujo de efectivo de ingresos en los hogares.

Así, la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, asumida como un cambio estructural y no solo como una medida de emergencia, se convirtió en un importante instrumento para encarar una situación crítica. Su implementación supuso un cambio en la estructura que también permitió enfrentar la coyuntura.

Una transformación aún más significativa es que, mientras en muchos países de la región se han eliminado o suspendido medidas de emergencia surgidas en el contexto de la pandemia, en México, las transferencias sociales se han mantenido y tienden a crecer de una manera sustancial, por lo menos en lo que respecta a la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. Una clara expresión de ello es el hecho de que la proyección, como se ha visto, indique que en 2024 esta pensión representará el 1,33% del PIB (en 2019 era del 0,46% del PIB).

5. Fortalezas de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores: evaluación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

Desde 2007, cuando, como se ha visto, el gobierno federal puso en marcha distintos programas de transferencias monetarias dirigidos a personas mayores[17], el CONEVAL ha llevado a cabo 22 evaluaciones, además de haber diseñado fichas de monitoreo y evaluación. Tres de estas últimas fueron emitidas en 2020, 2021 y 2022, cuando el programa adquirió carácter universal y se transformó en un derecho.

En 2020, el CONEVAL destacó las siguientes fortalezas de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores:

- Se elevó a rango constitucional el derecho a esta pensión.
- La pensión se convirtió en universal al establecer como único criterio de elegibilidad la edad, y se dio prioridad a personas que viven en municipios y localidades indígenas del país.
- Se aumentó el monto de la pensión, lo que contribuye al bienestar social y la igualdad de la población mayor.
- En las Reglas de Operación, en la cobertura de la población perteneciente a Pueblos Indígenas se sumaron 10.583 localidades a los 620 municipios indígenas incluidos en 2019.

Desde 2020, el CONEVAL señaló lo siguiente como una oportunidad:

- El programa apunta a incrementar gradualmente la cantidad de

[17] Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 Años y Más en Zonas Rurales, Programa 70 y más, Pensión para Adultos Mayores y Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. Véase una historia exhaustiva de estos programas en Rubio y Garfias (2010).

pensiones que se pagan de manera bancarizada para promover una mayor inclusión financiera de este grupo de población (CONEVAL, 2020).

Para el año siguiente, en su Ficha de Monitoreo y Evaluación, el CONEVAL destacó las siguientes fortalezas:

- Se incrementó el monto de la pensión, lo que contribuye al bienestar social y la igualdad de la población adulta mayor.
- En las Reglas de Operación 2021 se cambió la definición de la población objetivo, con lo que el programa podrá atender a un mayor número de personas (CONEVAL, 2021).

En la ficha de 2022, el CONEVAL subrayó las siguientes fortalezas:

- Se actualizó el monto del apoyo de acuerdo con la inflación, lo que contribuye a mejorar la situación de protección social de las personas mayores.
- En las Reglas de Operación se incluye a personas mayores afromexicanas en concordancia con la reforma del artículo 4 de la Constitución con respecto al derecho a la pensión. Con esto, se contribuye a cerrar brechas de desigualdad socioeconómicas al visibilizar a la población mayor afromexicana y mejorar su situación en materia de protección social.

Además, emitió una recomendación cuyas implicaciones son significativas:

- Ajustar el monto de la pensión considerando las líneas de pobreza por ingresos establecidas por el CONEVAL (2022b).

En resumen, las valoraciones del CONEVAL y las recomendaciones antes resumidas se encuentran en línea con la evolución de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores en el período 2020-2023 y proyectada para 2024: ampliación de coberturas, reconocimiento como derecho, protección del poder adquisitivo, incremento del monto, bancarización creciente y cierre progresivo de la brecha entre el monto de la pensión y las líneas de pobreza extrema rural y urbana (ya alcanzado) y las líneas de pobreza urbana y rural (en proceso).

6. Reflexiones finales

La Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores constituye un punto de inflexión en las políticas de transferencias monetarias en México y, muy probablemente, en la región. Esto se debe a que la prestación pasó de la focalización a la universalidad, de la condicionalidad a la incondicionalidad,

de la temporalidad al carácter vitalicio, de programa a derecho, de incrementos presupuestales inerciales a incrementos presupuestales significativos, de montos pequeños a cantidades superiores a las líneas de pobreza extrema urbanas y rurales y cada vez más cerca de las líneas de pobreza urbanas y rurales, así como de baja a alta bancarización.

Esto plantea desafíos muy relevantes. El primero de ellos es financiero. Como se ha señalado, la pensión básica ha superado 1 punto porcentual del PIB y la perspectiva es que sus requerimientos presupuestales crezcan, tanto por la ampliación del número de personas con derecho a ella por la transición demográfica en curso, como por, al menos, la actualización del monto respecto de la inflación en los años subsiguientes.

Se necesita un elevado presupuesto para garantizar el financiamiento de la pensión de manera estable y predecible; es decir, el sistema de pensiones no contributivo —o, si se prefiere, de transferencias sociales de contribución indirecta por impuestos generales— exige consolidar su sostenibilidad financiera. Hasta ahora, la marcada ampliación de las transferencias monetarias en México, sobre todo las dirigidas a personas mayores, se ha basado en una reingeniería presupuestal que ha fomentado ahorros y permitido la realización de transferencias intrapresupuestarias para financiar programas y nuevos derechos sociales. No obstante, en el horizonte aparece la necesidad de contar con una perspectiva a mediano y largo plazo, con ingresos permanentes para gastos permanentes.

El debate sobre la sostenibilidad financiera de las pensiones no contributivas o de contribución indirecta con base en impuestos generales no es nuevo en México. Desde su temprana implementación en el Distrito Federal (actual Ciudad de México) en 2000, hubo una disputa pública en la que, una y otra vez, ciertos actores anunciaban su insostenibilidad financiera y pronosticaban la quiebra de las finanzas públicas. Eso nunca sucedió y la pensión siguió implementándose y ampliándose en los años subsiguientes, aunque sí tuvo una desaceleración en la incorporación de nuevos destinatarios con el crecimiento de las listas de espera en la segunda década del siglo. Eso se resolvió una vez que la pensión para personas mayores se convirtió en un programa nacional y poco tiempo después en un derecho.

No obstante, el gasto que representa la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (1,33% del PIB para 2024) obliga a contar con una estrategia de financiamiento permanente que no puede limitarse a ahorros, reingeniería o reasignaciones intrapresupuestarias.

Otro desafío mayor está dado por el estatus de la pensión básica en la política social entendida como un conjunto complejo. Con muy amplio margen, esta pensión constituye la principal transferencia monetaria no contributiva o de contribución indirecta con base en impuestos

generales del Estado mexicano. No obstante, desde una política social con perspectiva de trayectoria de vida, se observa una creciente divergencia entre los montos destinados a las personas mayores y los destinados a la infancia, precisamente el grupo etario en el que son más altas la incidencia y la intensidad de la pobreza.

Tras haberse logrado implementar una pensión universal robusta y significativa, en México parece haber llegado el momento de equilibrar las transferencias con una creciente relevancia de las transferencias monetarias directas para la infancia. Ello redundaría, sin duda alguna, en una sensible aceleración de la disminución de la pobreza en el país.

A pesar de haber sido una iniciativa subnacional, la pensión alimentaria para mayores de 70 años (y posteriormente 68 años) residentes en la Ciudad de México tuvo repercusiones a escala nacional y se convirtió en un derecho social vigente en todo el territorio. Por otra parte, en 2019 se puso en marcha en la Ciudad de México el programa Mi Beca para Empezar, un programa cuasiuniversal de transferencias dirigidas a la infancia consistente en una transferencia monetaria por niño (no por hogar) que se encuentre inscrito en el sistema de educación público en la ciudad.

En noviembre de 2022 se reconoció el programa como derecho en el artículo 8 de la Constitución Política de la Ciudad de México: "En la Ciudad de México, todas las niñas y niños inscritos en planteles públicos de educación básica, tendrán derecho a contar con una beca que se denominará Bienestar para niñas y niños" (Gobierno de la Ciudad de México, 2022).

Su cobertura es muy amplia, ya que incluye a todas las niñas y los niños inscritos en el sistema público, desde preescolar hasta secundaria. En 2023 tenía una cobertura de más de 1,2 millones niñas y niños. Aunque el monto de la transferencia aún es modesto (650 pesos por niño), entre 2019 y 2023 ha tenido un incremento presupuestal del 70%.

Entonces, como sucedió con las personas mayores, es probable que en la Ciudad de México se esté gestando un sistema de transferencias monetarias para la infancia de amplia cobertura, reconocido en el ámbito local como un derecho y que gravitará en los debates nacionales al ofrecer una vía para mejorar las políticas de protección social para la infancia y cerrar la brecha en los montos y coberturas de las transferencias monetarias por grupos de edad.

Por todo lo expuesto, puede afirmarse que la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, por su mirada conceptual, su condición de derecho, su monto y su cobertura, constituye una medida robusta y de largo aliento en la puesta en marcha de nuevas políticas de protección social, además de representar un paso firme hacia la

construcción, el desarrollo y el fortalecimiento del Estado de bienestar que consolida las estrategias para avanzar en un desarrollo social inclusivo con perspectiva de derechos en México. Se trata de una fuente de inspiración para nuevas iniciativas de gran calado y alto impacto.

D. Conclusiones

Como se ha destacado en este capítulo, las experiencias reseñadas dan cuenta de diversas formas de avanzar hacia la universalidad en los sistemas de pensiones no contributivos, con importantes aprendizajes para la discusión regional en esta materia. En el Estado Plurinacional de Bolivia, por ejemplo, el diseño de una prestación universal comenzó como una medida vinculada al proceso de reforma de pensiones. Inicialmente concebidas como una compensación frente al proceso de privatización, con el tiempo, las políticas que forman parte del sistema de pensiones no contributivo se convirtieron en una parte integral del sistema de pensiones boliviano. En Chile, en tanto, el camino hacia la universalidad fue más gradual. Este proceso atravesó una dictadura y se consolidó durante los últimos 30 años de gobiernos democráticos. Con cada reforma, se mejoró el diseño técnico, lo que permitió lograr mayores niveles de protección e inversión social para las personas mayores, y alcanzar una cobertura que actualmente ronda el 76% de esta población. Mientras en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia la instalación de una pensión universal fue un proceso concebido de esta forma desde el inicio, con más de dos décadas de desarrollo, en Chile el proceso de desarrollo del sistema de pensiones no contributivo tiene 49 años. Sin embargo, el inicio del avance hacia la cuasiuniversalidad se vincula a la primera administración de la presidenta Bachelet, con la decisión de crear el Sistema de Pensiones Solidarias hace dos décadas.

Un caso destacado es el de México, donde en menos de dos décadas se logró establecer un sistema robusto y universal de pensiones no contributivas. Este sistema marcó un hito fundamental en las políticas de transferencias monetarias mexicanas al transitar de la focalización a la universalidad, así como de la dependencia presupuestaria a un compromiso estatal de por vida en cuanto derecho.

Estos ejemplos demuestran que es posible avanzar hacia la universalidad de manera sostenible, en cuanto al cumplimiento de los compromisos en materia de cobertura y suficiencia de las prestaciones, y con la sostenibilidad financiera necesaria. Para ello es preciso contar con instituciones fortalecidas y disponer de la gestión eficiente de una economía política que permita alcanzar los acuerdos necesarios para implementar tales diseños. Uno de los problemas históricos que enfrentan

estos sistemas es el desafío de mantener un compromiso a mediano y largo plazo, lo que supone identificar fuentes estables de financiamiento. Si se considera que la universalización de un sistema de pensiones no contributivo a corto plazo conlleva, en términos generales, un esfuerzo fiscal relevante, los casos de los países analizados indican que estos esfuerzos pueden llevarse a cabo en un plazo razonable, sin necesidad de realizar reformas estructurales en los ingresos fiscales, utilizando en su lugar recursos presupuestarios. De los casos estudiados, por ejemplo, solo la reforma de la PGU en Chile exigió una modificación tributaria como parte del proceso legislativo, mientras que, en los demás casos, el financiamiento se llevó a cabo de manera gradual. Ello demuestra que los sistemas de pensiones no contributivos universales son una posibilidad viable desde la óptica de la sostenibilidad financiera.

Destaca el hecho de que los tres países aquí analizados cuentan con sólidos marcos normativos que brindan respaldo al desarrollo de estos sistemas. En los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y México, estos marcos se elevan al rango constitucional y reconocen el deber del Estado de brindar el derecho universal a la jubilación, en el primer caso, y a una pensión no contributiva, en el segundo.

Asimismo, la compleja dinámica política y económica que interviene en la operación de los sistemas de pensiones no contributivos puede mitigarse al resaltar la alta efectividad de estos programas en la reducción de la pobreza en la vejez y, en cierta medida, en el descenso analizado de la proporción de personas que reciben una pensión inferior a la línea de pobreza en Bolivia (Estado Plurinacional de) y Chile. La economía política de la implementación de los sistemas de pensiones no contributivos permite que dicha implementación sea viable también considerando las complejidades que se dan en las reformas de los sistemas contributivos, permitiendo sentar sólidas bases para la seguridad económica en la vejez.

Por otra parte, las experiencias reseñadas incluyen sistemas que consolidan instrumentos clave necesarios para mantener su funcionamiento. Como se ilustra en los casos de Chile y México, la incorporación de elementos tecnológicos en los sistemas de pensiones no contributivos facilita el acceso a dichos sistemas y la solicitud de las prestaciones por parte de los posibles receptores. Además, la mejora en la disponibilidad y frecuencia de la información sobre los destinatarios, combinada con la creciente bancarización de la población, amplifica el papel de las tecnologías de la información en la protección social y el funcionamiento eficiente de los sistemas de pensiones.

No obstante, también deben enfrentarse importantes desafíos. En primer lugar, dado que los sistemas de pensiones no contributivos aspiran a ser universales y de amplia cobertura, pueden surgir

problemas de sostenibilidad financiera o insuficiencia de recursos. Los países deben encontrar un equilibrio entre ambas dimensiones en sus contratos sociales y fiscales, también para seguir incrementando sus niveles de suficiencia.

En segundo término, es importante destacar que, si bien los sistemas de pensiones no contributivos analizados en este capítulo no abordan específicamente la dimensión de género, ni la dimensión étnica o racial, como parte de su diseño original, la reducción de las desigualdades de género, particularmente en materia de cobertura, es un resultado previsible al tratarse de pensiones que logran incorporar al sistema previsional a la población tradicionalmente excluida. En particular, destaca en el caso de México la atención específica brindada a la incorporación de la población perteneciente a Pueblos Indígenas y poblaciones afrodescendientes, lo que da cuenta de un esfuerzo particular por reducir las desigualdades estructurales en el sistema de pensiones. La consideración transversal de las desigualdades de género, étnicas y raciales y basadas en otros ejes estructurantes de la desigualdad social puede fortalecerse en el diseño de los sistemas de pensiones no contributivos con vocación universalista en la región, lo que contribuye al logro de un objetivo de los sistemas de pensiones frecuentemente invisibilizado y a no dejar a nadie atrás en este ámbito.

Bibliografía

Álvarez, B. (2019), "Principios distributivos y pensiones no contributivas en Argentina, Bolivia y México", *Estudios Sociológicos*, vol. 37, N° 110, Ciudad de México, El Colegio de México.

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 (CEPAL).

___(2010), *Historia de la reforma previsional chilena: una experiencia exitosa de política pública en democracia*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

___(2005), "Fiscal and institutional considerations of pension reform: lessons learned from Chile", *A Quarter Century of Pension Reform in Latin America and the Caribbean: Lessons Learned and Next Steps*, C. A. Crabbe (ed.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Arenas de Mesa, A., C. Robles y J. Vila (2024), "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", *serie Políticas Sociales,* Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.

Barr, N. y P. Diamond (2006), "The economics of pensions", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, N° 1, Oxford, Oxford University Press.

Becerra, M. y otros (2022), "Instrumento técnico de focalización de la Pensión Garantizada Universal", *serie de Estudios de Finanzas Públicas*, N° 2022/31, Santiago, Dirección de Presupuestos (DIPRES).

Bentancor, A. (2020), "El sistema de pensiones en Chile: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 205 (LC/TS.2020/61), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Bernstein, S. (ed.) (2010), *El sistema chileno de pensiones*, Santiago, Superintendencia de Pensiones.

Bonadona, A. (2004), "Género y sistemas de pensiones en Bolivia", *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Cuadernos de la CEPAL, N° 90 (LC/G.2262-P), F. Marco (coord.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Calderón, F. (2022), "Análisis del Sistema Integral de Pensiones en Bolivia: una década después", *Aru Search: Revista de Investigación Aplicada de Economía Social y Desarrollo*, vol. 1, N° 1, La Paz, Fundación Aru.

Cámara de Diputados de México (2024), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,* Ciudad de México.

Cecchini, S., P. Villatoro y X. Mancero (2021), "El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina", *Revista CEPAL*, N° 134 (LC/PUB.2021/13-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEEL (Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales) (2017), "Evaluación del Pilar Solidario en el financiamiento de la canasta de consumo, los ingresos y la pobreza multidimensional de hombres y mujeres adultos mayores", *Reporte Final Corregido*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC).

CEPAL (Comisión Económica para América latina y el Caribe) (2023), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio.

CEPAL/Naciones Unidas (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Naciones Unidas) (2022), "Estimaciones y proyecciones: archivos Excel. Revisión 2022" [en línea] https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion/estimaciones-proyecciones-excel.

CFA (Consejo Fiscal Autónomo) (2022), "Análisis del Consejo Fiscal Autónomo sobre el financiamiento de la Pensión Garantizada Universal", *Nota del Consejo Fiscal Autónomo*, N° 10, Santiago.

Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006), *El derecho a una vida digna en la vejez: hacia un contrato social con la previsión en Chile*, vol. 1, Santiago.

Consejo Consultivo Previsional (2021), "Análisis de los efectos del proyecto de ley que crea Pensión Garantizada Universal y modifica cuerpos legales que indica", Santiago.

CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2022a), *Pobreza y personas mayores en México 2020*, Ciudad de México.

____(2022b), "Ficha de Monitoreo 2021-2022: Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores", Ciudad de México.

____(2022c), "Ficha de Evaluación 2021-2022: Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores", Ciudad de México.

____(2020), "Ficha Inicial de Monitoreo y Evaluación 2019-2020: Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores", Ciudad de México.

Escobar, F., S. Martínez y J. Mendizábal (2013), *El impacto de la Renta Dignidad: política de redistribución del ingreso, consumo y reducción de la pobreza en hogares con personas adultas mayores*, La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE).

Fleury, S. y otros (2011), "Right to health in Latin America: beyond universalization", serie *Financiamiento para el Desarrollo*, N° 249 (LC/L.3647), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Gana, P. (2002), "Las pensiones no contributivas en Chile: pensiones asistenciales (PASIS)", *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, F. Bertranou, C. Solorio y W. Van Ginneken (eds.), Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Genuzio, T. (2014), "Impactos de las reformas recientes de política fiscal sobre la distribución del ingreso: el caso del Estado Plurinacional de Bolivia", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 148 (LC/L.3844), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Gobierno de la Ciudad de México (2022), *Constitución Política de la Ciudad de México*, Ciudad de México.

Maldonado, C. y A. Palma (2013), "La construcción de pactos y consensos en materia de política social: el caso de la reforma previsional en Chile, 2005–2008", *serie Políticas Sociales*, N° 183 (LC/L.3665), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

MDSF (Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile) (2022) "Valor de la Canasta Básica de Alimentos y líneas de pobreza: informe mensual", Santiago, diciembre.

MDSF/PNUD (Ministerio de Desarrollo Social y Familia de Chile/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2020), *Evolución de la pobreza 1990-2017: ¿cómo ha cambiado Chile?*, Santiago.

Mesa-Lago, C. (2022), "Pensiones de capitalización individual en América Latina: efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política", *serie Políticas Sociales*, N° 242 (LC/TS.2022/99), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

____(2014), "Reversing pension privatization: the experience of Argentina, Bolivia, Chile and Hungary", *ESS* Working Paper, N° 44, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

____(2011), "Diagnóstico del sistema de pensiones en el Salvador (1998-2010)", *Estudios sobre Políticas Públicas*, N° 1, San Salvador, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO).

Miglino, E. y otros (2023), "Health effects of increasing income for the elderly: evidence from a Chilean pension program", *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 15, N° 1, Nashville, Asociación Estadounidense de Economía.

Ministerio Secretaría General de la Presidencia y otros (2022), "Proyecto de ley: crea un nuevo Sistema Mixto de Pensiones y un Seguro Social en el pilar contributivo, mejora la Pensión Garantizada Universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica", Santiago.

Müller, K. (2009), "Contested universalism: from Bonosol to Renta Dignidad in Bolivia", *International Journal of Social Welfare*, vol. 18, N° 2, Hoboken, Wiley.

Ortiz, I. y otros (2019), "La reversión de la privatización de las pensiones: reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)", *ESS – Documento de Trabajo*, N° 63, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

PNUD/OIT (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Organización Internacional del Trabajo) (2011), *Sharing Innovative Experiences: Successful Social Protection Floor Experiences*, Nueva York.

Rubio, G. y F. Garfias (2010), "Análisis comparativo sobre los programas para adultos mayores en México", *serie Políticas Sociales*, N° 161 (LC/L.3221-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Secretaría de Bienestar (2022), "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2023", *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 30 de diciembre.

___(2021), "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2022", *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 30 de diciembre.

___(2020), "Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2021, publicado el 22 de diciembre de 2020", *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 22 de diciembre.

___(2019), "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2020", *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 31 de diciembre.

Subsecretaria de Previsión Social (2019), "Nota ciudadana N° 3: aniversario del sistema de pensiones solidarias", Santiago.

Ticona, M. (2010), "Renta Dignidad: la universalidad del piso de protección social en el Estado Plurinacional de Bolivia", *Envejecimiento en América Latina: sistemas de pensiones y protección social integral*, Libros de la CEPAL, N° 110 (LC/G.2475-P), A. Prado y A. Sojo (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

UDAPE (Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas) (2022), "Bolivia: beneficiarios y montos pagados de la Renta Solidaria y bono mensual para personas con discapacidad grave y muy grave, según departamento (2012-2020)", *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas*, vol. 32, La Paz [en línea] https://www.udape.gob.bo/portales_html/dossierweb2022/htms/Cap07/C070714.xls.

Vargas, L. (2018), "Reformas del sistema de pensiones en Chile (1952-2008)", *serie Políticas Sociales*, N° 229 (LC/TS.2018/5), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Vidal, D. (2019), "Sistema de Pensiones Solidarias: cálculo del Aporte Previsional Solidario (Pensión Garantizada y Subsidio Definido)", *Nota Técnica*, N° 11, Santiago, Subsecretaría de Previsión Social.

Yanes, P. (2013), "Targeting and conditionalities in Mexico: the end of a cash transfer model?", *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America: From Cash Transfers to Rights*, R. Lo Vuolo (ed.), Nueva York, Palgrave Macmillan.

Capítulo V

Argentina: situación actual y desafíos de los sistemas de pensiones no contributivos

Martín Cherkasky Rappa[1]

Introducción

El sistema de pensiones argentino se caracteriza por brindar prestaciones a la mayoría de las personas mayores y por contar con una extensa cobertura de prestaciones para personas con limitaciones para trabajar o en situación de vulnerabilidad social. En 2023, el 92% de las personas de 65 años y más recibía una pensión, y esa cobertura se ampliaba hasta el 96% cuando se consideraban los hogares con personas mayores con al menos una pensión[2]. Para ese mismo año, el sistema de pensiones no contributivo nacional tenía vigentes cerca de 1,2 millones de prestaciones destinadas a personas con discapacidad en situación de vulnerabilidad social y más de 260.000 prestaciones para madres de siete hijos o más. En conjunto, las pensiones no contributivas representan el 19% del total de prestaciones del sistema previsional argentino (véase el cuadro V.1).

---

[1] El autor agradece los comentarios y sugerencias de Martín Abeles, Director de la oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la Argentina, Anahí Amar y Soledad Villafañe, funcionarias, y Clara Saavedra, asistente técnica de la misma oficina.

[2] Las estimaciones se realizaron a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) continua del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Cuadro V.1
Argentina: estructura y prestaciones del sistema de pensiones, junio de 2023

Regímenes y sectores			Cantidad de prestaciones	Participación por tipo de prestación *(En porcentajes)*
Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)	Contributivo	General[a]	2 626 693	27,1
		Especiales	239 416	2,5
		Policía de las provincias	47 815	0,5
	Semicontributivo	Programa de Moratorias Previsionales	3 891 450	40,2
	No contributivo	Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM)	289 102	3,0
		Vejez	782	0,0
		Invalidez	1 188 900	12,3
		Madres de siete hijos o más	266 458	2,8
		Especiales, otorgadas por gracia y otorgadas a excombatientes en el conflicto del Atlántico Sur y sus dependientes y derechohabientes	84 241	0,9
Cajas provinciales y municipales no transferidas y cajas profesionales			858 090	8,9
Fuerzas armadas y de seguridad nacional			186 006	1,9
Total			9 678 953	-

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS) [en línea] https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess.

[a] Incluye regímenes generales y diferenciales, personal de casas particulares, trabajadores autónomos, monotributistas y monotributistas sociales.

La extensa cobertura, junto con prestaciones individuales cuyo haber mínimo ha tendido a ubicarse por encima del monto de la canasta básica, explican que la pobreza en el caso de las personas mayores sea reducida respecto de la que registran otros grupos etarios. En el primer semestre de 2023, la pobreza entre las personas de 65 años y más, medida por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de la Argentina, era del 13%, en tanto que este mismo indicador en el otro extremo de la población dependiente (niñas, niños y adolescentes menores de 14 años) era del 56%. El contraste también es amplio cuando se compara la tasa de pobreza extrema: entre las personas mayores era de apenas el 2% en ese mismo período, mientras que entre niñas, niños y adolescentes alcanzaba el 14%.

Los indicadores sociales observados en la población mayor a mediados de 2023 son el resultado de la implementación de un conjunto de prestaciones no contributivas de distinta naturaleza, destinadas a las personas que no reúnen las condiciones para acceder al régimen contributivo. La caída de la densidad de cotizaciones debido al aumento de la informalidad laboral y el desempleo entre la década de 1990 y los primeros años de la década de 2000, junto con el establecimiento de requisitos más estrictos para acceder a una prestación contributiva, redundaron en que una creciente cantidad de

personas no pudieran acceder a una prestación en el sistema de pensiones contributivo. Esta dinámica, que, de acuerdo con proyecciones actuariales, tendería a acentuarse, pudo revertirse gracias a dos políticas que sirvieron de complemento a una pensión no contributiva que ya existía y estaba dirigida a la vejez. La primera fue el programa de Moratorias Previsionales, un plan de pagos de los aportes remanentes para cumplir con el requisito de los 30 años exigidos por la ley, cuya novedad fue que permitía regularizar esos aportes en simultáneo con el cobro de una prestación del régimen contributivo. Esta política se puso en marcha en 2005 y llevó la cobertura de pasivos del sistema previsional por encima del 90%. Además, revirtió dos importantes brechas de acceso vigentes hasta ese momento: la brecha de género y la brecha por estrato de ingresos. Las principales destinatarias de esta política fueron las mujeres sin cotizaciones o con cotizaciones parciales por haberse dedicado al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado o a empleos remunerados informales. La segunda política, lanzada en 2016, fue la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), una prestación no contributiva que buscaba brindar un mecanismo más estable y previsible para las personas que tenían aportes incompletos, cuyo monto equivale al 80% de la jubilación mínima del régimen contributivo. Esta política también tuvo un papel decisivo a la hora de sostener los elevados niveles de cobertura, pero con mayor alcance entre los hombres, para quienes la política de las Moratorias Previsionales no se extendió con las mismas condiciones que para las mujeres. En 2021 se sumó el Reconocimiento de aportes por tareas de cuidado, otra política con la que se busca acortar las brechas de acceso a una prestación contributiva, que reduce la cantidad de años de aportes mínimos para que las mujeres con hijos puedan acceder a una prestación.

Aun cuando estas políticas dirigidas a personas con cotizaciones insuficientes fueron efectivas para elevar la cobertura del sistema y mejorar los indicadores de ingresos entre las personas mayores, existen varios aspectos institucionales que se encuentran en discusión y plantean importantes desafíos para el sistema de pensiones no contributivo, más aún con tasas de informalidad laboral en aumento (CEPAL/OIT, 2023) y proyecciones que indican un incremento de la relación de dependencia de las personas mayores para los próximos años. El primer aspecto en discusión gira en torno a cuáles deberían ser las condiciones de acceso y el monto de una prestación no contributiva estable en el tiempo que permita sostener los elevados niveles de cobertura y, a la vez, establezca un piso de ingresos por encima de las necesidades básicas con el objetivo de erradicar la pobreza extrema y la pobreza entre la población de 65 años y más. Las diferencias sobre estos puntos se han traducido en que convivan la política de las Moratorias Previsionales con la PUAM. Mientras que la primera tiene como principal ventaja para las personas destinatarias el hecho de que ofrece una prestación más elevada después de los primeros

años (equivalente a una prestación mínima contributiva, frente al 80% de ese monto en el caso de la PUAM), la ventaja de la segunda es que se trata de un mecanismo más estable y previsible, que no exige una renovación periódica de sus condiciones. El segundo aspecto de debate se vincula con el diseño de un sistema contributivo que en la actualidad solo premia los aportes de quienes alcanzan a contribuir los 30 años mínimos exigidos por la ley. Es por este motivo que algunos analistas plantean la necesidad de un nuevo sistema que separe un pilar no contributivo universal de otro pilar contributivo complementario que permita sumar ingresos de forma proporcional a todas las personas sin una cantidad mínima de años de aportes y considerando toda la vida laboral (Mera, 2022; Rofman, 2021).

Si se dejan de lado las prestaciones previsionales otorgadas por el programa de Moratorias Previsionales —que abarca también a personas sin aportes, pero que mantiene una lógica contributiva—, la mayor cantidad de pensiones no contributivas de la Argentina son prestaciones para la población en situación de vulnerabilidad social de menos de 65 años: personas con discapacidad en edad de trabajar y madres de siete hijos o más. También hay otro conjunto de pensiones no contributivas especiales otorgadas como reconocimiento a los servicios prestados a la sociedad o en derechos de compensación para víctimas de acciones del Estado. Dentro de este último grupo se encuentran algunas prestaciones otorgadas en virtud de leyes especiales, que tienen un menor número de casos, pero que también se encuentran en discusión por las inequidades que representan para el sistema en su conjunto.

Además de esta introducción, este capítulo consta de tres secciones que abordan las distintas prestaciones de los sistemas de pensiones no contributivos en la Argentina. En la sección A se revisan las características institucionales de cada tipo de pensión no contributiva vigente en la Argentina y sus cambios recientes. En la sección B se presentan los resultados de estas políticas sobre la base de tres dimensiones de estudio: la cobertura sobre la población objetivo, la suficiencia en relación con la línea de pobreza y la sostenibilidad financiera del sistema previsional. En la sección C, a modo de reflexión final, se analizan los principales desafíos del sistema previsional argentino, y en particular de las pensiones no contributivas.

A. Pensiones no contributivas en la Argentina

En esta sección se examinan las características institucionales de las pensiones no contributivas vigentes en la Argentina y su evolución histórica. Para ello, se las divide en dos grupos: las pensiones no contributivas a la vejez y el resto de las pensiones no contributivas del sistema previsional. Para cada tipo de prestación se analiza un conjunto de aspectos, entre

ellos, la población objetivo, las condiciones de acceso vinculadas con la ciudadanía, si existe un límite de ingresos y patrimonio para acceder a la prestación, la compatibilidad con otras prestaciones del sistema de pensiones, la posibilidad de traspaso a familiares ante el fallecimiento del titular y la determinación del monto de la prestación.

1. Pensiones no contributivas (a la vejez) destinadas a las personas mayores

En la Argentina existen tres tipos de políticas vinculadas con la cobertura previsional para personas mayores: i) la pensión a la vejez, ii) las Moratorias Previsionales y iii) la PUAM. Si bien todas estas políticas tienen como objetivo brindar un piso y protección de ingresos para las personas mayores que no cuentan con las cotizaciones mínimas que establece la legislación vigente, solo la pensión a la vejez y la PUAM pueden clasificarse estrictamente como pensiones no contributivas, dado que el programa de Moratorias Previsionales, como se verá más adelante, considera un plan de pagos que da acceso a una prestación del régimen contributivo.

La pensión a la vejez es una prestación creada en 1948[3], en un período en que se masificó el alcance del sistema de seguridad social en la Argentina. Esta prestación se focalizó en las personas mayores en situación de vulnerabilidad social y, por tanto, nunca tuvo una pretensión de universalidad. Los requisitos que establece la legislación dejan fuera de este derecho a los hogares con personas mayores en los que ya se percibe una prestación previsional o con bienes o ingresos de otra naturaleza que permitan la subsistencia. En su versión original también excluía a las personas mayores cuyos parientes cercanos pudieran brindar un apoyo económico, dado que la política fue concebida con un espíritu asistencialista para un mercado de trabajo con una elevada tasa de empleo asalariado formal, en el que el universo de personas mayores que había que alcanzar era muy acotado. Al inicio, la edad para acceder a la prestación era de 60 años y con la modificación de 1973 se elevó a 65 años, para llegar a 70 años en 1993. En la actualidad, esta prestación establece como requisito de ciudadanía ser argentino nativo o naturalizado, residente en el país por al menos 5 años o ser extranjero con al menos 40 años de residencia, y entrega un monto equivalente al 70% de una jubilación mínima establecida en el sistema de pensiones contributivo. Como se verá en la sección B, la cobertura de esta prestación es muy reducida, con apenas 782 prestaciones a mediados de 2023.

A partir de la marcada caída de la cobertura del sistema contributivo y del universo acotado al que alcanzaba la pensión a la vejez, en la década de 2000 se efectuó un cambio a la política previsional para

[3] Ley núm. 13478 de 1948 modificada por la Ley núm. 20267 de 1973, la Ley núm. 24241 de 1993 y el decreto núm. 432/1997 de 1997.

las personas mayores. En 2001, la cobertura del sistema previsional en su conjunto era del 72% de la población de 65 años y más, en tanto que en 1994 había llegado a ubicarse en el 78%[4]. La baja densidad de aportes de las personas registradas en el sistema de seguridad social alertaba sobre la posibilidad de que esta tendencia se profundizara en los años siguientes. Esta evolución se explicaba por los cambios que habían tenido lugar en el mercado de trabajo en la década de 1990 y que se profundizaron con la crisis económica de 2001-2002: el prolongado período de elevado desempleo e informalidad laboral redujo la densidad de aportes de un amplio segmento de la población. A su vez, en la reforma previsional de 1993, el número de años mínimos de aportes para acceder a prestaciones se incrementó de 20 a 30 años, lo que acentuó este problema.

Como respuesta a esta situación, entre 2004 y 2006 se aprobó un conjunto de normas que dieron origen al programa de Moratorias Previsionales, una política que posibilitaba el acceso a una prestación jubilatoria a quienes no cumplían con la cantidad mínima de aportes, y que explicó el pronunciado incremento de la cantidad de personas destinatarias de prestaciones previsionales en los años posteriores. La política de las Moratorias Previsionales tomaba como antecedente legal un régimen de facilidades de pago de deudas previsionales de 1995 (Ley núm. 24476), que abarcaba un período anterior a octubre de 1993 y cuya principal motivación había sido recaudatoria. La innovación de la política de las Moratorias Previsionales lanzada a mediados de la década de 2000, con la que se buscaba ampliar la cobertura más que la recaudación, fue permitir que la deuda previsional de las personas destinatarias se cancelara en simultáneo con el cobro de la prestación, en cuotas descontables del haber jubilatorio (decreto núm. 1454/2005). La política exigía dos requisitos para acogerse a las Moratorias Previsionales y comenzar a cobrar la prestación jubilatoria: contar con la edad mínima de jubilación (60 años para las mujeres y 65 años para los hombres) y completar el pago de aportes que no pudieran ingresarse como deuda previsional para alcanzar los 30 años mínimos de aportes establecidos por la ley. Este segundo requisito derivaba del hecho de que el programa de Moratorias Previsionales consideraba un plan de pagos para los aportes no realizados hasta 1993. Con esta política se facilitaba el acceso a una prestación a quienes no habían reunido la cantidad de años de aportes suficientes para acceder a una prestación contributiva, pero, al mismo tiempo, se generaba una deuda con el sistema durante los primeros cinco años en los que se les descontaba la suma de aportes para completar los exigidos por la ley. Una dificultad de esta política fue que los requisitos debían renovarse para que no se

[4] Las estimaciones del período 1980-2002 corresponden a Rofman y Oliveri (2011), que toman como base la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) puntual del INDEC.

redujera la cantidad de años que se podían ingresar al plan de pagos: en 2014 se amplió el período para regularizar aportes hasta 2003 y en 2023 se volvió a extender hasta 2008.

Con el objetivo de resolver el carácter transitorio y de emergencia de la política de las Moratorias Previsionales y de generar un mecanismo de cobertura con menor costo fiscal a largo plazo, en 2016 se creó la PUAM (Ley núm. 27260), una prestación no contributiva destinada a las personas que no lograsen reunir la cantidad mínima de años de aportes. Para acceder a la PUAM, las personas deben tener una edad mínima de 65 años (tanto para hombres como para mujeres), ser argentinas, naturalizadas con 10 años de residencia en el país, o extranjeras con una residencia mínima de 20 años. Se estableció que el monto de la prestación fuera equivalente al 80% de la jubilación mínima y que esta no generara una pensión derivada al cónyuge o la persona dependiente ante el fallecimiento de la persona titular. Las reglamentaciones posteriores a su aprobación por parte del Congreso de la Nación Argentina acotaron el alcance de la PUAM. Un primer cambio fue la declaración de su incompatibilidad con cualquier actividad laboral, a excepción del monotributo social (un régimen tributario para cuentapropistas en situación de vulnerabilidad). Una segunda modificación fue la introducción de una evaluación socioeconómica y patrimonial de los posibles destinatarios, de conformidad con los requisitos establecidos por la moratoria lanzada en 2014 (Ley núm. 26970). La aplicación efectiva de la PUAM ha sido limitada en sus primeros años de vigencia, dado que, al poco tiempo de su aprobación, se extendió el programa de Moratorias Previsionales. Si bien su implementación brindó un mecanismo para quienes no tenían aportes (o los tenían, pero eran reducidos), las personas con la edad para jubilarse y con pocos años restantes para completar los aportes mínimos exigidos por el régimen contributivo quedaron sin atención[5].

La PUAM representa un cambio en la política de cobertura en varios aspectos. En primer lugar, es un mecanismo de inclusión previsional de carácter permanente, que no exige renovaciones periódicas como el programa de Moratorias Previsionales. En segundo término, busca reforzar el principio de proporcionalidad de haberes al determinar una mayor diferencia entre quienes cumplieran con el requisito de 30 años de aportes y quienes no, con el objetivo de establecer incentivos a la formalización y fomentar los aportes al sistema[6]. Como tercera característica destacada, la PUAM brinda una prestación equivalente al 80% de la jubilación mínima —más

[5] Por ejemplo, una persona que tenía 25 años de aportes al cumplir la edad de jubilarse tenía derecho al cobro de la misma prestación que alguien que no tenía aportes al sistema.

[6] La idea de establecer incentivos para la formalización se basó en el supuesto —que en general no es válido en muchos países de la región, incluida la Argentina— de que la decisión de realizar aportes es personal y voluntaria. En la práctica, la mayoría de las personas que estuvieron desempleadas o que tuvieron un empleo informal, así como las mujeres en el trabajo no remunerado dentro del hogar, se encuentran condicionadas por limitantes estructurales (Arenas de Mesa, 2019).

baja que la prestación a la que se accede por el programa de Moratorias Previsionales después de los primeros años— y, por tanto, implica un menor poder adquisitivo para las personas mayores que se encuentran en una situación de vulnerabilidad de ingresos. Este aspecto es relevante en la discusión entre las distintas opciones de política porque este tipo de prestaciones no contributivas deberían poder garantizar un piso de ingresos por encima de las necesidades básicas (línea de pobreza). En cuarto lugar, reduce a largo plazo el costo de mantener una elevada cobertura previsional, debido a que la prestación entrega un monto menor a aquel al que se accede mediante el programa de Moratorias Previsionales, exige una edad mínima de 65 años tanto para hombres como para mujeres (estas últimas son las principales destinatarias de este programa, al que pueden acceder a partir de los 60 años) y, a diferencia de las jubilaciones obtenidas por medio del programa de Moratorias Previsionales, no da derecho al cónyuge a percibir una prestación en caso de fallecimiento del titular.

En el cuadro V.2 se comparan las tres políticas de cobertura del sistema previsional argentino para las personas con aportes incompletos, de acuerdo con el conjunto de dimensiones mencionadas previamente.

Cuadro V.2
Argentina: políticas de cobertura de pensiones no contributivas y semicontributivas destinadas a la población con un historial incompleto de aportes

Dimensión de análisis	Pensión a la vejez	Programa de Moratorias Previsionales	Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM)
Tipo de prestación	No contributiva	Semicontributiva	No contributiva
Monto de la prestación	70% de la jubilación mínima contributiva	100% de la jubilación mínima contributiva[a]	80% de la jubilación mínima contributiva
Requisito mínimo de edad	70 años	60 años para las mujeres y 65 años para los hombres	65 años
Límite de ingresos y patrimonio	Sí	En 2005 no se incluyó; a partir de 2014 sí se incluye	Sí
Traspaso de la prestación ante fallecimiento del titular	No	Sí	No
Prestaciones a junio de 2023	782	3 891 450	289 102

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), "Jubilaciones y pensiones" [en línea] https://www.anses.gob.ar/jubilaciones-y-pensiones; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS) [en línea] https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess; Ministerio de Justicia, "Información legislativa y documental (InfoLEG)" [en línea] http://www.infoleg.gob.ar/.

[a] El monto de la prestación podría llegar a ser el 80% de la jubilación mínima contributiva en los primeros cinco años si se consideran los descuentos por aportes retroactivos.

2. Otras pensiones no contributivas del sistema de pensiones

La mayor cantidad de prestaciones no contributivas del sistema previsional argentino corresponde a dos tipos de pensiones que no están asociadas a las personas mayores: i) las pensiones por invalidez y ii) las pensiones para madres de siete hijos o más. También hay otro conjunto de pensiones no contributivas más específicas y con menor cantidad de personas destinatarias, entre las que se encuentran las creadas por leyes especiales, las pensiones que se otorgan por gracia (graciables) y las pensiones para excombatientes en el conflicto del Atlántico Sur y sus dependientes y derechohabientes.

La pensión no contributiva por invalidez es una prestación que pueden solicitar las personas con problemas de salud o con alguna discapacidad que les disminuye la capacidad laboral, y que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. Esta pensión fue creada en 1973[7], a partir de una ampliación de la pensión a la vejez para personas que no están en edad de jubilarse, pero que tienen una capacidad laboral disminuida. A diferencia de otras prestaciones no contributivas, no es vitalicia: es una prestación que se reconoce solo mientras subsistan las causas de la invalidez, definidas en virtud de la presencia de una patología o lesión que disminuye en un 76% o más la capacidad laboral. La legislación exige que la invalidez se acredite mediante la presentación de un Certificado Médico Oficial (CMO) y que la evaluación socioeconómica la efectúe la Agencia Nacional de Discapacidad. Las personas que reciben la pensión se encuentran habilitadas para tener un trabajo formal en relación de dependencia o estar inscritas en el Régimen General o Simplificado vigente desde 2023 (decreto núm. 566/2023). Como requisito de ciudadanía, se exige que la persona haya nacido en la Argentina, se haya naturalizado o sea extranjera con una residencia mínima en el país de diez años en el caso de los adultos y de tres años en el caso de niñas, niños y adolescentes. Esta pensión no es compatible con la Asignación Universal por Hijo ni con la Asignación por Embarazo y, en el caso de niñas, niños y adolescentes, se establece como condición no tener parientes que estén obligados por ley a sostenerlos económicamente. El monto de la prestación equivale al 70% de una jubilación mínima (véase el cuadro V.3).

La pensión para madres de siete hijos o más es una prestación vitalicia que se encuentra vigente desde 1990 (Ley núm. 23746 y decreto núm. 2360/1990) y que está destinada a quienes tengan esta condición, independientemente de su edad y estado civil. El acceso a esta prestación

[7] La Ley núm. 20267 de 1973 modificó el artículo 9 de la Ley núm. 13478 de 1948, que creaba la pensión a la vejez.

tiene una serie de condiciones de ciudadanía, entre ellas, que la persona sea argentina, naturalizada o extranjera con al menos 15 años de residencia. Cuenta con un límite de ingresos y patrimonio de manera tal de llegar a la población más vulnerable: quien recibe la prestación no debe poseer bienes, ingresos ni recursos de otra naturaleza que permitan su subsistencia y la del grupo familiar, ni tampoco debe tener parientes obligados a proporcionar alimentos. Se considera que el monto de ingresos es insuficiente cuando todos los ingresos del grupo familiar no son superiores a dos haberes previsionales mínimos. En cuanto a la compatibilidad con otras prestaciones del sistema previsional, quien recibe esta pensión no puede recibir Asignaciones Familiares, la Asignación por Embarazo para Protección Social ni ninguna otra jubilación, pensión o retiro contributivo o no contributivo que se otorgue en virtud de algún régimen previsional, con excepción de la Tarjeta Alimentar[8] desde 2021. En relación con los cónyuges o concubinos, la legislación estipula que estos pueden ser titulares de una prestación previsional, pero no de una pensión a la vejez o por invalidez. En caso de fallecimiento del titular, la prestación puede traspasarse a otros integrantes del grupo familiar con ciertas condiciones: al cónyuge si tiene incapacidad para trabajar y estaba a cargo de la destinataria, a hijos menores de 18 años o a hijos mayores de 18 años con discapacidad. El monto de la pensión para madres de siete hijos o más equivale a una jubilación mínima del sistema contributivo (véase el cuadro V.4).

Cuadro V.3
Argentina: pensión por invalidez

Dimensión de análisis	Características de la política
Población objetivo	Personas con disminución de la capacidad laboral en situación de vulnerabilidad social
Condiciones de acceso	Argentino, naturalizado o extranjero con al menos diez años de residencia (tres años en el caso de menores de edad)
Límite de ingresos y patrimonio	No debe poseer bienes ni ingresos que permitan la subsistencia
Compatibilidad con otras prestaciones	No es compatible con la Asignación Universal por Hijo ni con la Asignación por Embarazo
Traspaso de la prestación ante fallecimiento del titular	No
Monto de la prestación	Equivalente al 70% del haber mínimo jubilatorio

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), "Pensión No Contributiva por Invalidez" [en línea] https://www.anses.gob.ar/jubilaciones-y-pensiones/como-obtener-mi-pension/como-obtener-una-pension-no-contributiva-pnc/pension-no-contributiva-por-invalidez; Ministerio de Justicia, "Información legislativa y documental (InfoLEG)" [en línea] http://www.infoleg.gob.ar/.
Nota: Las leyes específicas que regulan la pensión por invalidez son la Ley núm. 13478 y la Ley núm. 20267, junto con otras normas complementarias.

[8] La Tarjeta Alimentar es un complemento de ingresos para acceder a la canasta básica alimentaria.

Cuadro V.4
Argentina: pensión para madres de siete hijos o más

Dimensión de análisis	Características de la política
Población objetivo	Madres de siete hijos o más en situación de vulnerabilidad
Condiciones de acceso	Ciudadana argentina, naturalizada o extranjera con al menos 15 años de residencia
Límite de ingresos y patrimonio	No debe poseer bienes ni ingresos que permitan la subsistencia
Compatibilidad con otras prestaciones	Solo es compatible con la prestación de la Tarjeta Alimentar
Traspaso de la prestación ante fallecimiento de la titular	Al cónyuge si tiene incapacidad para trabajar y estaba a cargo de la destinataria, a hijos menores de 18 años o a hijos mayores de 18 años con discapacidad (sin límite de edad)
Monto de la prestación	Equivalente a un haber mínimo jubilatorio

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), "Pensión No Contributiva para Madre de 7 hijos" [en línea] https://www.anses.gob.ar/jubilaciones-y-pensiones/como-obtener-mi-pension/como-obtener-una-pension-no-contributiva-pnc/pension-no-contributiva-para-madre-de-7-hijos; Ministerio de Justicia, "Información legislativa y documental (InfoLEG)" [en línea] http://www.infoleg.gob.ar/.
Nota: La normativa específica que regula la pensión para madres de siete hijos o más está conformada por la Ley núm. 23746 y el decreto núm. 2360/1990, junto con otras disposiciones complementarias.

Las pensiones no contributivas por leyes especiales abarcan un conjunto heterogéneo de prestaciones que alcanza tanto a personas mayores como a personas en edad activa y a niñas, niños y adolescentes. Estas tienen determinadas características diferenciales respecto de las prestaciones del régimen general, y su justificación está basada en el mérito o en derechos de compensación para víctimas de acciones del Estado. Es por este tratamiento diferencial respecto del régimen general, tanto en las condiciones de acceso como en el monto de las prestaciones, que se las incluye en los regímenes previsionales de excepción (Rofman, 2021).

Entre las pensiones no contributivas otorgadas en reconocimiento a los servicios prestados a la sociedad se encuentran las que reciben quienes han sido presidentes y vicepresidentes, jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), los denominados precursores de la aeronáutica y pioneros de la Antártida, sacerdotes seculares, determinadas jerarquías eclesiásticas, excombatientes en el conflicto del Atlántico Sur y sus dependientes y derechohabientes, y familiares directos de las primeras conscripciones del Ejército y de la Marina de la Argentina en 1896 y 1898. Dentro del grupo de pensiones no contributivas basadas en el mérito y en el aporte realizado a la sociedad también se incluyen las que se otorgan a quienes han sido distinguidos con el Premio Nobel, títulos olímpicos o paralímpicos, y premios nacionales a las ciencias, letras y artes plásticas. Entre las pensiones justificadas como derechos de compensación para víctimas de acciones del Estado se encuentra aquella destinada a familiares de personas desaparecidas

y ex presos políticos durante la última dictadura militar. Además, existe una pensión no contributiva para personas que han sido sometidas a un trasplante o que están inscritas en lista de espera para recibir un trasplante, que es similar a una pensión por invalidez.

Estas pensiones no contributivas se financian con impuestos de rentas generales, y en su mayoría son compatibles con otras prestaciones hasta un monto máximo. Por ejemplo, para la pensión que se otorga a quienes han recibido títulos olímpicos o paraolímpicos se establece un tope de ingresos por todo concepto de cinco haberes jubilatorios mínimos y en el caso de los sacerdotes dicho tope es de dos haberes mínimos.

La mayoría de estas pensiones no contributivas pueden traspasarse al cónyuge o a hijos hasta los 18 años o con discapacidad por un monto equivalente al 75% de la prestación original del titular. Los únicos casos en los que la prestación no puede traspasarse a familiares son los de las pensiones de sacerdotes seculares, jerarquías eclesiásticas, familiares de desaparecidos y personas trasplantadas. Las prestaciones vinculadas con la obtención de premios o el reconocimiento por algún logro (títulos olímpicos y paraolímpicos, premios a las ciencias, letras y artes plásticas, y a precursores de la aeronáutica) solo pueden traspasarse al cónyuge.

En cuanto a la determinación del monto de las prestaciones, estas se dividen en tres grupos. Un primer grupo está integrado por las pensiones cuyo monto se determina en función de los niveles salariales de las personas que están en actividad o de una jerarquía equiparable. En este grupo se encuentran las pensiones dirigidas a quienes han sido presidentes y vicepresidentes, o jueces de la CSJN y quienes han ocupado determinadas jerarquías eclesiásticas, para las cuales se toma como referencia el salario de los jueces de dicha corte o de los jueces nacionales de primera instancia, según sea el caso (véase el cuadro V.5). También en este grupo se incluye la pensión para pioneros de la Antártida, que toma como referencia la remuneración adicional para las personas que prestan servicios en ese territorio. El segundo grupo está conformado por las pensiones cuyo monto se determina en función de los salarios de la escala del sector público nacional. Aquí se encuentra la pensión para ex presos políticos. Un tercer grupo es el de las pensiones cuyo monto se determina en función del haber jubilatorio mínimo. En este grupo se encuentran las pensiones vinculadas con la obtención de premios o reconocimientos por algún logro y las dirigidas a sacerdotes seculares, familiares de personas desaparecidas en la última dictadura militar, sobrevivientes de las primeras conscripciones del Ejército y la Marina de la Argentina, excombatientes en el conflicto del Atlántico Sur y sus dependientes y derechohabientes, precursores de la aeronáutica y personas que han recibido un trasplante o están inscritas en lista de espera para recibir uno.

Cuadro V.5
Argentina: pensiones no contributivas otorgadas por leyes especiales

Destinatarios	Condiciones de acceso	Traspaso tras fallecimiento	Monto de la prestación	Legislación
Expresidentes y exvicepresidentes	Haber ocupado el cargo	75% de la pensión al cónyuge o a los hijos hasta los 18 años	Salario de los jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) para expresidentes y un 75% de ese monto para exvicepresidentes	Ley núm. 24018 de 1991
Exjueces de la CSJN	Haber ocupado el cargo cuatro años y alcanzar los 65 años, 30 años de servicios o 20 años en regímenes de reciprocidad	75% de la pensión al cónyuge o a los hijos hasta los 18 años o con discapacidad	Salario de jueces de la CSJN	Ley núm. 24018 de 1991
Personas que han obtenido el Premio Nobel	Haber obtenido el Premio Nobel	75% de la pensión al cónyuge o 50% a los hijos hasta los 18 años o con discapacidad	Sin información	Ley núm. 19211 de 1971
Personas que han obtenido títulos olímpicos o paralímpicos	Haber obtenido el primer, segundo o tercer puesto (olímpicos desde los 50 años y paraolímpicos desde los 40 años)	75% de la pensión al cónyuge	Primer premio: tres haberes mínimos jubilatorios del sistema contributivo Segundo premio: dos haberes mínimos jubilatorios del sistema contributivo Tercer premio: un haber mínimo jubilatorio del sistema contributivo	Ley núm. 23891 de 1990 Ley núm. 25962 de 2004
Personas que han obtenido premios nacionales a las ciencias, letras y artes plásticas	Haber obtenido alguno de una serie de premios nacionales estipulados por la normativa	75% de la pensión al cónyuge	Cinco haberes mínimos jubilatorios del sistema contributivo	Ley núm. 16516 de 1964 Ley núm. 18748 de 1970 Ley núm. 22462 de 1981
Precursores de la aeronáutica	Personas reconocidas por esta condición por la normativa	75% de la pensión al cónyuge	Tres haberes mínimos jubilatorios del sistema contributivo	Ley núm. 18559 de 1970 Ley núm. 21620 de 1977
Pioneros de la Antártida	Integrantes de las primeras expediciones argentinas que alcanzaron el Polo Sur	Al cónyuge o a los hijos asta los 18 años o con discapacidad	70% del adicional remuneratorio por servicios en la Antártida	Ley núm. 26008 de 2004 Ley núm. 26907 de 2013

Destinatarios	Condiciones de acceso	Traspaso tras fallecimiento	Monto de la prestación	Legislación
Sacerdotes seculares	Sacerdotes seculares del culto católico con 5 años de servicio y al menos 65 años	Sin traspaso a familiares	Un haber mínimo jubilatorio del sistema contributivo	Ley núm. 22430 de 1981
Determinadas jerarquías eclesiásticas	Arzobispos, obispos, obispos auxiliares y provicario castrense que cesen en dichos cargos por razones de edad desde los 75 años o por invalidez	Sin traspaso a familiares	Para arzobispos y obispos, 70% del salario de los jueces nacionales de primera instancia; para obispos auxiliares y provicario castrense, 60% de ese mismo monto	Ley núm. 21540 de 1977
Familiares de personas desaparecidas	Cónyuges o hijos, hermanos o progenitores incapacitados para trabajar de personas víctimas de desaparición forzada antes del 10 de diciembre de 1983	Sin traspaso a personas que no cumplan con las condiciones de acceso	Un haber mínimo jubilatorio del sistema contributivo	Ley núm. 23466 de 1986 Ley núm. 23690 de 1989 Ley núm. 26267 de 2007
Sobrevivientes de las primeras conscripciones del Ejército y la Marina de la Argentina	Sobrevivientes de las primeras conscripciones del Ejército y la Armada de la Argentina en 1896 y 1898	Al cónyuge o a las hijas solteras, viudas o divorciadas o separadas	Tres haberes mínimos jubilatorios del sistema contributivo	Ley núm. 14125 de 1952 Ley núm. 21689 de 1977
Ex presos políticos	Detenidos por causas políticas, gremiales o estudiantiles hasta el 10 de diciembre de 1983	Al cónyuge o a los hijos hasta los 18 años o con discapacidad	Salario de la categoría D nivel 0 del Sistema Nacional de Empleo Público	Ley núm. 26913 de 2013
Personas trasplantadas	Personas trasplantadas o inscritas en lista de espera para recibir un trasplante	Sin traspaso a familiares	70% de un haber mínimo jubilatorio del sistema contributivo	Ley núm. 26928 de 2013
Excombatientes en el conflicto del Atlántico Sur y sus dependientes y derechohabientes	Combatientes y civiles con funciones de apoyo entre el 2 de abril y el 14 de junio de 1982	Progenitores a cargo, cónyuge, conviviente, hijos menores de edad o con discapacidad	Tres haberes mínimos jubilatorios del sistema contributivo	Ley núm. 23848 de 1990

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), "Jubilaciones y pensiones" [en línea] https://www.anses.gob.ar/jubilaciones-y-pensiones; Ministerio de Justicia, "Información legislativa y documental (InfoLEG)" [en línea] http://www.infoleg.gob.ar.

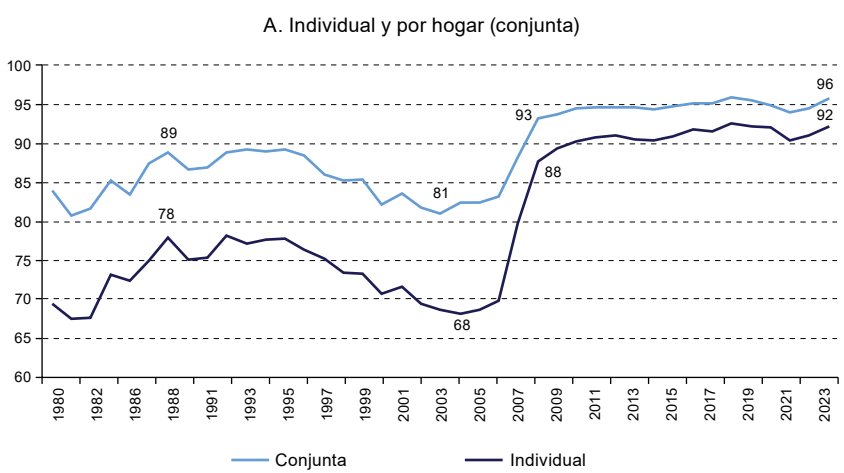
B. Resultados de estas políticas

En esta sección se analiza la evolución de tres dimensiones de las pensiones no contributivas planteadas en el libro: la cobertura en relación con la población objetivo, la suficiencia de las prestaciones respecto de la línea de pobreza y la sostenibilidad financiera. Para esta última dimensión se consideran las fuentes de ingresos y el nivel de gasto agregado.

1. Cobertura

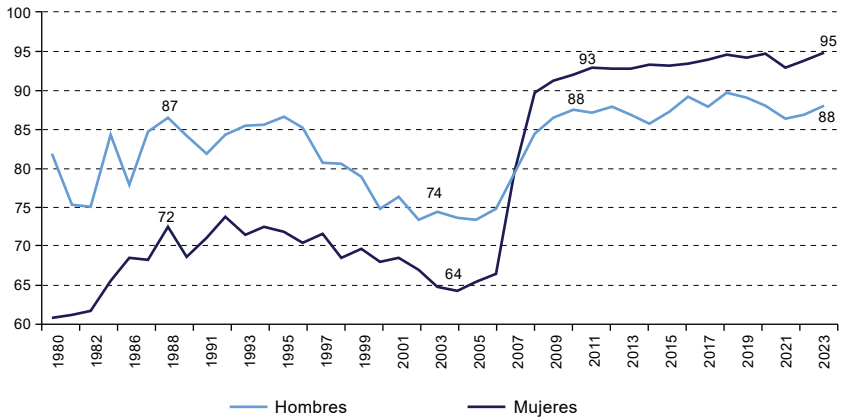
La Argentina tiene un sistema previsional con una cobertura prácticamente universal entre las personas mayores. En el primer trimestre de 2023, el 92% de las personas de 65 años y más recibía alguna prestación jubilatoria, y esta cifra ascendía a más del 96% cuando se consideraba la cobertura de los hogares en los que había al menos una persona en ese rango etario que percibía una jubilación o pensión (véase el gráfico V.1)[9]. Estos elevados niveles de cobertura, en un país en el que una parte considerable de las personas no alcanzan la cantidad de aportes mínimos para acceder a una prestación contributiva, se explican por la implementación de las tres medidas mencionadas en la sección A: la pensión a la vejez, el programa de Moratorias Previsionales y la PUAM.

Gráfico V.1
Argentina: cobertura de pasivos (65 años y más) en el sistema de pensiones, 1980-2023
(En porcentajes)



[9] Estimaciones realizadas a partir de la EPH continua del INDEC.

B. Según sexo



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Censos de la Argentina (INDEC) y R. Rofman y M. Oliveri, "La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores", *Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales*, N° 7, Buenos Aires, Banco Mundial, 2011.

Nota: La cobertura se define como el porcentaje de la población de 65 años y más que percibe alguna prestación previsional (contributiva o no contributiva). Las estimaciones del período 1980-2002 corresponden a Rofman y Oliveri (2011), que toman como base la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) puntual del INDEC. Las estimaciones del período 2003-2023 se realizaron a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) continua del INDEC. El dato de 2023 corresponde al primer trimestre de ese año.

En una perspectiva histórica, la cobertura de prestaciones jubilatorias en los hogares con personas mayores tendió a ser elevada y a ubicarse cerca del 90% hasta principios de la década de 1990. Esta cobertura ampliamente extendida estaba sustentada en un sistema contributivo que llegaba a la mayoría de los hogares de la mano de bajas tasas de desempleo, una elevada incidencia del empleo asalariado registrado y una estructura familiar característica del período de la posguerra (con mayor prevalencia entre las clases media y alta), conformada por un hombre que percibía un salario para solventar los gastos del hogar y una mujer que estaba a cargo del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado. Esta configuración de los hogares, en la que el salario familiar que percibía el hombre daba lugar a una jubilación familiar, es el motivo por el que existía una amplia brecha en la cobertura del sistema previsional dependiendo de si se medía por hogares o por personas: mientras que la cobertura de los hogares con personas mayores era de casi el 90% a mediados de la década de 1980, la cobertura de las personas mayores ascendía al 78%. Gran parte de las mujeres que podían acceder a una prestación previsional eran titulares de pensiones por viudez; las que la obtenían como resultado de sus aportes y contribuciones al sistema eran una proporción menor (Arza, 2012; Bertranou, 2003). Durante este período, el destino de las pensiones no contributivas a la vejez creadas en la década de 1940 estaba acotado a un universo reducido de hogares que no percibían ninguna prestación contributiva, y que además podían demostrar que no contaban con otros ingresos o ayuda familiar para solventar los gastos.

Entre la década de 1990 y los primeros años de la década de 2000 se produjeron importantes cambios en el mercado de trabajo que afectaron el alcance del sistema de pensiones, en especial, de las jubilaciones contributivas. La tasa de desempleo aumentó por encima del 20% y entre las personas ocupadas creció la incidencia de la informalidad. Esto llevó a que en 2004 la cobertura del sistema previsional en los hogares con personas mayores se redujera al 81% y la cobertura de personas alcanzara el 68%. La baja densidad de aportes de las personas registradas en el sistema de seguridad social alertaba sobre la posibilidad de que esta tendencia se profundizara en los años siguientes. En el período 1994-2004, solo el 20% de quienes tenían un empleo formal había realizado aportes al sistema previsional por más del 80% de los años potenciales y el 50% tenía una densidad de aportes menor que el 32% (MTEySS, 2005). Las proyecciones indicaban que, con ese historial de aportes, la proporción de personas cubiertas por el sistema previsional caería del 69% en 2005 al 44% en 2025, y que la participación de las jubilaciones en el total de las prestaciones previsionales descendería del 55% en 2005 al 40% en 2050 (MTEySS, 2005).

Entre 2003 y 2005 se implementó un conjunto de medidas para permitir el acceso a una prestación jubilatoria a las personas que no contaban con los aportes suficientes para acceder a una prestación contributiva. En 2003 se flexibilizaron las restricciones presupuestarias para el otorgamiento de las pensiones a la vejez, lo que llevó a que entre ese año y 2007 la cantidad de pensiones a la vejez aumentara un 126%, de 40.996 a 92.652 prestaciones. En 2005, también se instrumentó el plan de pagos en el marco del programa de Moratorias Previsionales. Esta política fue la que más contribuyó a que personas con aportes insuficientes, o incluso muchas que nunca habían realizado aportes al sistema, recibieran una prestación previsional. En 2010, cuando la cobertura previsional de las personas de 65 años y más había superado el 90%, la cantidad de prestaciones del programa de Moratorias Previsionales llegaba a 2,4 millones, lo que representaba el 43% de las prestaciones previsionales totales[10].

La política de las Moratorias Previsionales redujo de manera significativa las brechas socioeconómicas y de género en la cobertura de la población de 65 años y más[11]. Los mayores incrementos de la tasa de cobertura entre 2004 y 2010 se produjeron en los deciles de ingresos más bajos (Calabria y Rottenschweiler, 2015). Mientras la cobertura total aumentó 24,1 puntos porcentuales entre 2004 y 2010, la cobertura del primer decil aumentó 41,2 puntos porcentuales y la del segundo decil se incrementó 31,3 puntos porcentuales. En contraste, la cobertura del noveno decil

[10] La cantidad de prestaciones se consultó en el Boletín Estadístico de la Seguridad Social (MTEySS, 2023).

[11] Véase un análisis más detallado del impacto de la política de las Moratorias Previsionales en la estructura de distribución del acceso a las prestaciones en Arza (2012). Según la autora, esta política redujo las brechas de género y de ingresos, revirtió el sesgo previo por nivel educativo y determinó que ciertas medidas estructurales de pobreza, como la calidad de la vivienda, dejaran de ser factores significativos para explicar los niveles de cobertura.

subió 16 puntos porcentuales y la del décimo decil se elevó solo 6,8 puntos porcentuales (Calabria y Rottenschweiler, 2015). En el mismo período, la cobertura previsional de las mujeres subió del 64% al 92%, mientras la de los hombres aumentó del 74% al 88%[12]. Así, la brecha en la cobertura, derivada de las desigualdades presentes en el mercado de trabajo y de la economía del cuidado (desproporción en la distribución del trabajo no remunerado dentro del hogar), se invirtió para la población de 65 años y más. El 75% de las mujeres que contaban con una jubilación en 2015 había ingresado al sistema a través del programa de Moratorias Previsionales, mientras que en el caso de los hombres solo el 43% había accedido por esa modalidad. Estas prestaciones continuaron aumentando y en 2023 sumaron cerca de 4 millones, con una participación del 40% de las prestaciones previsionales totales[13]. La expansión de esta política entre quienes no tenían aportes suficientes fue el motivo por el cual la pensión no contributiva a la vejez perdió peso desde 2007, y en 2023, como ya se indicó, se encontraban vigentes solo 782 de estas prestaciones[14].

Desde 2016, la PUAM también contribuyó a sostener elevados niveles de cobertura entre las personas mayores, aunque con ciertas limitaciones debido a que en paralelo se extendió el programa de Moratorias Previsionales. En 2023 se contabilizaba un total de 289.102 pensiones por la PUAM, y al año anterior, de cada cuatro personas que accedían a una prestación jubilatoria sin contar con la cantidad de aportes mínimos exigidos por la ley, una accedía por la PUAM y tres por el programa de Moratorias Previsionales. Cabe destacar que, desde la creación de la PUAM en 2016, la renovación de las condiciones de las Moratorias Previsionales estuvo focalizada en las mujeres y por esta razón la mayoría de las nuevas prestaciones de la PUAM se otorgaron a hombres: a mediados de 2023, el 90% de las prestaciones de esta pensión correspondía a hombres (véase el gráfico V.2A). En el gráfico V.2B puede observarse que la mayoría de las personas que accedieron a una prestación en 2022 a través del programa de Moratorias Previsionales y la PUAM tenían menos de cinco años de aportes: la participación alcanzaba el 54% en el caso de las primeras y el 83% en el caso de la segunda.

Entre el resto de las pensiones no contributivas, las de mayor peso son las asistenciales dirigidas a personas con alguna discapacidad y a madres de siete hijos o más. Ambas tuvieron un notable crecimiento desde 2004, cuando se levantaron un conjunto de restricciones presupuestarias para estas prestaciones[15]. Las pensiones por invalidez pasaron de 80.593 en 2003 a

---

12 Estimaciones realizadas a partir de la EPH continua del INDEC.

13 Esta cifra incluye también las pensiones asociadas al programa de Moratorias Previsionales.

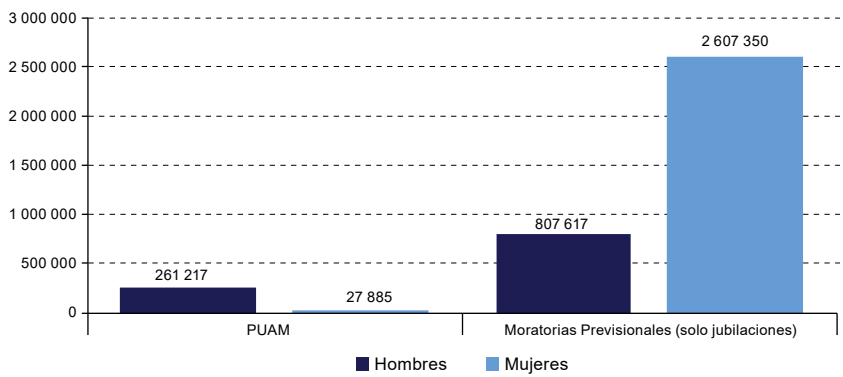
14 La cantidad de prestaciones proviene del Boletín Estadístico de la Seguridad Social (MTEySS, 2023).

15 Las leyes de presupuesto del período 1998-2003 establecían límites a la cantidad de pensiones no contributivas: el otorgamiento de nuevas prestaciones quedaba supeditado a un descenso equivalente de las prestaciones ya otorgadas. La Ley núm. 25827 de 2003, que aprueba el presupuesto para el ejercicio 2004, no contiene restricciones para las pensiones no contributivas (Mallardi y Fernández, 2019).

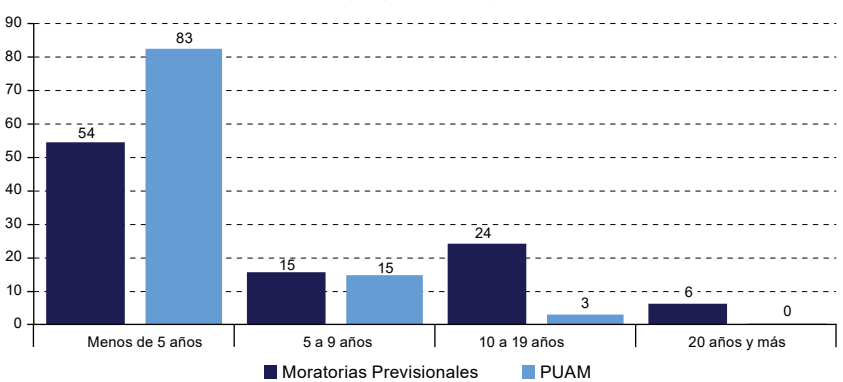
cerca de 1,2 millones en 2023, y las pensiones para madres de siete hijos o más aumentaron de 57.900 en 2003 a 266.458 en 2023. Las primeras se concentran en personas sin edad para jubilarse que tienen alguna discapacidad que disminuye su capacidad laboral y las prestaciones destinadas a hombres alcanzan una mayor participación. Por último, el resto de las pensiones no contributivas suman 84.241 prestaciones a mediados de 2023: 48.075 pensiones otorgadas por gracia, 21.446 pensiones para excombatientes en el conflicto del Atlántico Sur y sus dependientes y derechohabientes y 14.720 pensiones por leyes especiales (véase el gráfico V.3).

Gráfico V.2
Argentina: prestaciones previsionales de los sistemas semicontributivo (programa de Moratorias Previsionales) y no contributivo (Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM))

A. Prestaciones vigentes, por sexo, junio de 2023
(En unidades)

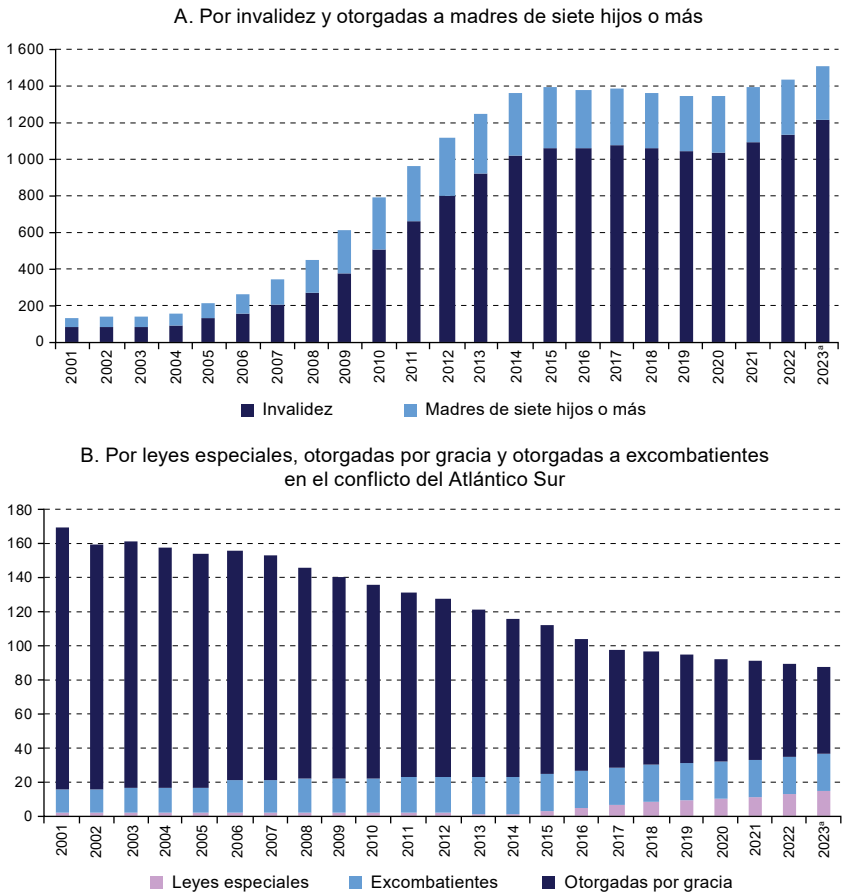


B. Prestaciones otorgadas, por cantidad de años de aportes de los destinatarios, 2022
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS) [en línea] https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess.

Gráfico V.3
Argentina: número de prestaciones por pensiones no contributivas, 2001 a junio de 2023
(En miles)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), Boletín Estadístico de la Seguridad Social (BESS) [en línea] https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess.

Nota: Se incluye información sobre la cantidad de pensiones no contributivas totales. Desde abril de 2019 se publica por separado la cantidad de pensiones suspendidas cada año por no cumplir con algunas de las condiciones establecidas por la normativa. La cantidad de pensiones no contributivas suspendidas a mediados de 2023 es aproximadamente un 3% de las cantidades totales incluidas en estos gráficos.

[a] Los datos de 2023 corresponden a junio.

2. Suficiencia

En la Argentina, la pobreza entre las personas mayores es la más baja que se registra en los distintos grupos etarios. En el primer semestre de 2023, la pobreza en el caso de las personas de 65 años y más, medida por el INDEC, era

del 13%, en tanto que este mismo indicador para las personas de 0 a 14 años era del 56%, para las personas de 15 a 29 años ascendía al 47% y para las personas de 30 a 64 años era del 35%. La mejor situación relativa de las personas mayores se explica por el papel del sistema previsional, tanto por su cobertura prácticamente universal como por el hecho de que la mayoría de las personas destinatarias perciben una prestación mínima contributiva que se ubica por encima de la línea de pobreza.

El monto de la prestación de la PUAM (equivalente al 80% de la jubilación mínima contributiva) también ha tendido a ubicarse levemente por encima de la canasta básica total para personas mayores en los últimos años. Entre 2016 y 2022, la PUAM representó 1,1 veces la canasta básica total para hombres de 61 a 75 años y 1,4 veces la canasta básica total para mujeres de ese mismo rango etario (véase el gráfico V.4). No obstante, hay al menos dos aspectos sobre el piso de prestaciones del sistema previsional que merecen una consideración. El primero es que, a partir de la crisis económica que atraviesa la Argentina desde hace más de una década, la PUAM quedó por debajo de la línea de pobreza en el caso de los hombres, lo que se compensó con la implementación de un conjunto de bonos de refuerzo de emergencia no automáticos. El segundo aspecto tiene que ver con una discusión más amplia sobre la conveniencia de contar con una medida de la pobreza especial para personas mayores, que tenga en cuenta las diferencias en los gastos de cuidados y de salud respecto de otros grupos etarios. Esta medida debería contemplar la cobertura del Programa de Atención Médica Integral (PAMI) del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) con que cuentan las personas mayores para acceder a servicios básicos de salud, medicamentos[16] y cuidados domiciliarios.

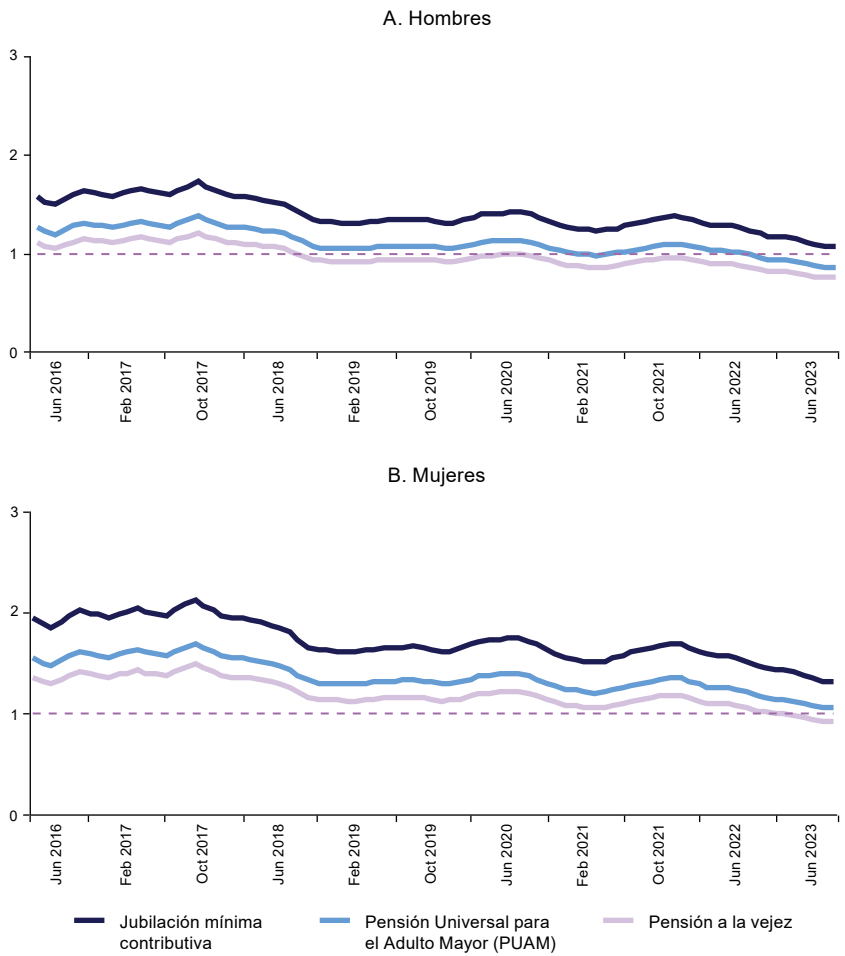
La suficiencia en el caso de las pensiones asistenciales por invalidez, dirigidas a una parte de la población que está fuera del mercado laboral, se vio más afectada por la situación económica de los últimos años, en la medida en que las prestaciones están destinadas a un grupo etario con un mayor consumo calórico y de otros bienes y servicios que integran la canasta de la pobreza. La pensión fue equivalente a 0,8 veces la canasta básica total en el caso de los hombres de 30 a 60 años entre 2016 y mediados de 2023, y a una canasta básica total en el caso de las mujeres del mismo rango etario. El deterioro de los ingresos reales también se compensó mediante la implementación de un conjunto de bonos de refuerzo de ingresos, pero de carácter temporal y de emergencia.

[16] En 2023, este Instituto cubría el 100% del costo de los medicamentos de una selección de fármacos considerados prioritarios y entre el 50% y el 100% del resto de los medicamentos, dependiendo del tipo de patología.

Gráfico V.4

Argentina: suficiencia de las prestaciones previsionales para personas mayores (61 a 75 años) en relación con la canasta básica total, por sexo, enero de 2016 a junio de 2023

(Razón entre el monto de la prestación y el valor de la canasta básica)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Economía, Portal de Datos Económicos [en línea] https://www.economia.gob.ar/datos/.

3. Sostenibilidad financiera

El gasto público de las pensiones estrictamente no contributivas en la Argentina, es decir, sin considerar el programa de Moratorias Previsionales, es reducido como proporción del PIB con relación a otros gastos del sector público nacional. Si se suman todos los regímenes de pensiones no

contributivos del sistema nacional, el gasto es menor que el 1% del PIB, y más de las tres cuartas partes de ese gasto se explica por las prestaciones asistenciales por invalidez (0,53% del PIB) y para madres de siete hijos o más (0,16% del PIB). Este nivel y composición del gasto en pensiones no contributivas está asociado con el alcance limitado que ha tenido la PUAM para brindar acceso a una prestación previsional a las personas mayores con aportes insuficientes por la extensión de la política de las Moratorias Previsionales (mencionada en la sección B.1). Aun así, el gasto de la PUAM mostró una leve tendencia creciente en los últimos años por la inclusión de hombres, para quienes las condiciones de las Moratorias Previsionales no se renovaron de la misma forma que para las mujeres. Entre el resto de las pensiones no contributivas se destaca la leve reducción del peso del gasto en las prestaciones para excombatientes en el conflicto del Atlántico Sur y sus dependientes y derechohabientes, las pensiones para ex presos políticos y las pensiones otorgadas por gracia (véase el cuadro V.6).

Cuadro V.6
Argentina: gasto público ejecutado en pensiones no contributivas, 2019-2022
(En porcentajes del PIB)

	2019	2020	2021	2022
Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM)	0,08	0,11	0,11	0,13
Por invalidez	0,59	0,60	0,53	0,53
Madres de siete hijos o más	0,19	0,24	0,19	0,16
Excombatientes en el conflicto del Atlántico Sur y sus dependientes y derechohabientes	0,05	0,05	0,04	0,04
Ex presos políticos	0,01	0,01	0,01	0,01
Otorgadas por gracia	0,04	0,04	0,03	0,03
Otras pensiones no contributivas	0,02	0,00	0,00	0,00
Total	0,96	1,05	0,91	0,90

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Economía, "Datos abiertos" [en línea] https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/datos-abiertos; Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), "Estado financiero" [en línea] https://www.anses.gob.ar/estado-financiero; Instituto Nacional de Estadística y Censos de la Argentina (INDEC).

El gasto público en pensiones no contributivas se financia con los recursos que percibe la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), entre los que se encuentran los aportes y contribuciones a la seguridad social, y los impuestos de rentas generales destinados al sistema nacional. Los recursos tributarios con asignación específica al sistema previsional son una característica distintiva del caso argentino y tienen origen en las reformas llevadas a cabo en la década de 1990, cuando se creó un sistema de capitalización privado que llevó a la pérdida de parte de los aportes para financiar las prestaciones del sistema público de reparto vigentes en ese momento[17]. En ese contexto, se derivó al financiamiento

[17] De acuerdo con Bertranou y otros (2011) y Feldman, Golbert e Isuani (1986), con anterioridad a la década de 1990 también hubo asignaciones de recursos tributarios al sistema previsional para cubrir desequilibrios financieros (el primer antecedente data de 1948).

del sistema previsional una parte significativa de los recursos tributarios, entre ellos, el impuesto sobre el valor agregado (IVA), ganancias (impuesto a los ingresos) y recursos coparticipables (Cetrángolo y Grushka, 2008). En las últimas dos décadas se produjeron modificaciones en estas asignaciones y en 2023 los recursos que recibe la ANSES incluían el 11% del IVA neto de los reintegros a las exportaciones[18], el 28,7% del impuesto a los combustibles, el 70% del monotributo impositivo, el 100% del monotributo previsional, el 100% del adicional de emergencia sobre los cigarrillos, el 100% del impuesto a los créditos y débitos bancarios (conocido como "impuesto al cheque") y el 70% del Impuesto para una Argentina Inclusiva y Solidaria (PAIS)[19].

El resultado financiero del sistema en su conjunto en 2022 (último dato disponible) fue deficitario en un 2,8% del PIB, y la brecha se cubrió con transferencias de la administración central (véase el cuadro V.7). Este déficit incluye otros gastos de la ANSES, entre los que se encuentran las Asignaciones Familiares contributivas y no contributivas (1,2% del PIB en 2022), los servicios de salud para las personas mayores a través del PAMI (0,2% del PIB en 2022), medidas de emergencia de ingresos para sectores vulnerables implementadas desde la irrupción de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) (0,2% del PIB en 2022, con un máximo del 1,8% del PIB en 2020), y otras prestaciones sociales y erogaciones de la ANSES, algunas de las cuales no tienen asignación específica del organismo. Estas cifras ponen de relieve las restricciones fiscales a las que se enfrenta el sistema previsional argentino de cara al futuro.

Cuadro V.7
Argentina: resultado financiero del sistema previsional, 2018-2022[a]
(*En porcentajes del PIB*)

	2018	2019	2020	2021	2022
Recursos	8,0	7,4	7,7	6,8	6,9
Aportes y contribuciones	5,0	4,6	4,5	4,1	4,2
Tributarios	2,6	2,6	2,8	2,7	2,7
Otros	0,3	0,2	0,4	0,0	0,0
Gastos	10,7	10,5	13,6	9,9	9,7
Prestaciones contributivas	4,6	4,5	5,1	4,1	3,9
Prestaciones semicontributivas	2,6	2,6	2,9	2,3	2,2
Prestaciones no contributivas	1,0	1,0	1,1	0,9	0,9
Asignaciones Familiares	1,3	1,2	1,4	1,2	1,2

[18] De ese 11%, un 93,73% se destina a gastos de la ANSES y el 6,27% restante se destina a las provincias cuyas cajas previsionales no se transfirieron a la Nación.

[19] Es un impuesto aplicado a la compra de moneda extranjera, creado por la Ley núm. 27541 de diciembre de 2019. Según la legislación, el 70% de la recaudación de este impuesto se destina al financiamiento de los programas a cargo de la ANSES y de las prestaciones del INSSJP.

	2018	2019	2020	2021	2022
Programa de Atención Médica Integral (PAMI) del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) (servicios de salud)	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Medidas de emergencia[b]	0,0	0,0	1,8	0,1	0,2
Gastos de operación y capital	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Otras prestaciones y gastos	0,8	0,8	1,0	0,9	0,9
Resultado financiero	-2,7	-3,2	-5,9	-3,1	-2,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Economía, "Datos abiertos" [en línea] https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/datos-abiertos; Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), "Estado financiero" [en línea] https://www.anses.gob.ar/estado-financiero; Instituto Nacional de Estadística y Censos de la Argentina (INDEC), "Agregados macroeconómicos (PIB)" [en línea] https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-9-47.

[a] Debido al redondeo, la suma de las cifras parciales puede no coincidir con el total.

[b] Medidas adoptadas desde el inicio de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) para asistir a personas en situación de vulnerabilidad social, empresas y trabajadores, entre las que se incluyen el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y el refuerzo de ingresos.

C. Desafíos y reflexiones finales

En este capítulo se presentaron dos tipos de pensiones no contributivas que otorga el sistema previsional argentino: las prestaciones para personas mayores y las prestaciones asistenciales o por leyes especiales. Si bien las primeras representan solo el 16% del número total de prestaciones no contributivas a mediados de 2023[20], son las que presentan los principales desafíos a futuro a partir de las limitaciones que registran políticas como las Moratorias Previsionales para brindar un mecanismo de acceso más estable y previsible en el tiempo.

Para poner en perspectiva la relevancia de las prestaciones semicontributivas y no contributivas para las personas mayores, hay que considerar que siete de cada diez personas accedieron en 2022 a una prestación previsional a través del programa de Moratorias Previsionales o la PUAM por no alcanzar los requisitos de cotizaciones mínimos establecidos por la ley. Dentro de ese grupo, el 61% de las personas tenía cotizaciones por menos de cinco años. Existen dos factores adicionales que podrían aumentar la presión sobre el sistema de pensiones no contributivo para personas mayores en el futuro. Por una parte, se registra una participación creciente de inserciones laborales vulnerables en la última década de estancamiento económico en la Argentina: en el segundo trimestre de 2023, la mitad de las personas ocupadas tenían empleos sin cotizaciones a la seguridad social o con cotizaciones mínimas correspondientes a regímenes para trabajadores independientes[21]. Por otra

[20] Esta cifra se refiere a las prestaciones estrictamente no contributivas y, por lo tanto, no incluye las prestaciones otorgadas por el programa de Moratorias Previsionales.

[21] Estas cifras se estimaron con la EPH del INDEC (2023).

parte, aumenta la relación de dependencia de las personas mayores: según proyecciones del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, la cantidad de personas mayores en la Argentina por cada 100 personas en edad de trabajar pasará de 27 a 56 entre 2023 y 2065[22].

Los debates sobre la necesidad de introducir cambios en el sistema previsional argentino a la luz de los desafíos mencionados previamente pueden agruparse en dos dimensiones. La primera dimensión se relaciona con el diseño de la arquitectura institucional del sistema. Este debate incluye el rediseño de un sistema general nacional para personas mayores que homogeneice los múltiples regímenes que conviven en el país, entre los que se encuentran el sistema general nacional contributivo, semicontributivo y no contributivo, los sistemas nacionales especiales, los sistemas nacionales diferenciales y los sistemas de las provincias que no transfirieron sus cajas al sistema nacional en la década de 1990. Algunos especialistas plantean que este sistema unificado debería construirse sobre dos componentes: un componente no contributivo universal, al que se acceda cumpliendo solo con los requisitos de ciudadanía y que constituya una base de prestaciones previsionales para todas las personas mayores, y un componente contributivo (obligatorio o voluntario), que complemente al anterior sobre la base de las cotizaciones realizadas durante la etapa activa (Mera, 2022; Bertín y Rofman, 2021). Este diseño institucional permitiría sostener los elevados niveles de cobertura, reduciría las inequidades derivadas de la presencia de múltiples regímenes con diferencias en las condiciones de otorgamiento y cálculo de las prestaciones, y reforzaría la proporcionalidad de las prestaciones en relación con los ingresos durante la etapa activa, sobre todo para quienes, habiendo realizado aportes, no alcanzaron la cantidad de años mínima establecida por la ley. Los mencionados autores remarcan que el actual sistema solo premia los aportes de quienes alcanzan el mínimo de 30 años, que es el requisito que define si a una persona le corresponde una pensión no contributiva o una jubilación contributiva.

Una segunda dimensión de debate está asociada con la determinación de los parámetros del sistema, que son los que terminan de definir los resultados de cobertura, suficiencia, estratificación y sostenibilidad financiera. En este terreno, un aspecto crucial es cómo se debería fijar el monto de una prestación no contributiva de más amplia cobertura y mejor articulada con el sistema contributivo y, en particular, cuáles deberían ser los criterios para priorizar. Varios autores ya han identificado las fuentes de desigualdad del sistema previsional, asociadas tanto a la

[22] El grupo de las personas mayores incluye a la población de 60 años y más, y el grupo de las personas en edad de trabajar incluye a la población de entre 15 y 59 años.

multiplicidad de regímenes como a los parámetros que los conforman (Vezza y Rofman, 2021; Cetrángolo y Grushka, 2020; Rofman, 2021). Un dato que ilustra la estratificación de prestaciones del sistema nacional como resultado, en gran medida, de la presencia de regímenes especiales con tasas de sustitución superiores al régimen general es que el 10% de las jubilaciones más elevadas del sistema nacional tienen el mismo costo que el 50% de las jubilaciones más bajas cercanas al haber mínimo: cada estrato suma aproximadamente el 30% del gasto total en jubilaciones y pensiones a mediados de 2023[23]. Esto es reflejo de que el haber medio entre el 10% de los titulares que perciben prestaciones más elevadas equivale a más de cinco prestaciones mínimas[24].

En virtud de la situación de vulnerabilidad de ingresos en que se encuentran las personas mayores con cotizaciones insuficientes que acceden al haber más bajo (la mitad de las personas destinatarias de jubilaciones y pensiones percibe un haber que apenas equipara la línea de pobreza[25]) y de las restricciones fiscales que enfrenta el país (con un gasto en pensiones para personas mayores del sistema nacional equivalente al 7,2% del PIB), el rediseño del sistema de pensiones no contributivo y la reformulación de sus parámetros tendrían que poder priorizar el sostenimiento de una cobertura universal con un piso de prestaciones no contributivas mayor que el mínimo de subsistencia que establece la línea de pobreza, a partir de una modificación de los elementos que profundizan la estratificación de las prestaciones, como las tasas de sustitución más elevadas en algunos regímenes de excepción.

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 (CEPAL).

Arza, C. (2012), "La expansión de la cobertura del sistema argentino de pensiones: distribución del acceso y perspectivas para la universalización", *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 65, N° 2, Hoboken, Wiley.

Bertín, H. y R. Rofman (2021), "La 'otra' política previsional: el ahorro previsional voluntario y los seguros de retiro", *Documento de Políticas Públicas*, N° 232, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

[23] Se refiere al régimen contributivo, en el que también se encuentran incluidas las prestaciones obtenidas a través del programa de Moratorias Previsionales.

[24] Estimaciones realizadas a partir de los datos del Boletín Estadístico de la Seguridad Social (MTEySS, 2023).

[25] Sin considerar bonos de refuerzo de ingresos otorgados en circunstancias especiales.

Bertranou, F. (2003), "Protección social, pensiones y género", *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*, F. Bertranou y A. Arenas de Mesa (eds.), Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Bertranou, F. y otros (2011), *Encrucijadas en la seguridad social en Argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo (CEPAL/OIT).

Calabria, A. y S. Rottenschweiler (2015), "Análisis del impacto distributivo del sistema previsional argentino: estudio del aumento de la cobertura", *MPRA Paper*, N° 64017, Múnich, *Universidad Ludwig Maximilian de Múnich* (LMU).

CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2023), "Productividad y salarios: una mirada a largo plazo", *Coyuntura Laboral en la Argentina*, vol. 2, N° 1 (LC/TS.2023/42), Buenos Aires.

Cetrángolo, O. y C. Grushka (2020), "El sistema de pensiones en la Argentina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 208 (LC/TS.2020/65), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

___(2008), "Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura", *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 205 (LC/L.2972-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Feldman, J., L. Golbert y E. Isuani (1986), "Maduración y crisis del sistema previsional argentino", *Boletín Informativo Techint*, N° 240, Buenos Aires, Techint.

INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos de la Argentina) (2023), "Mercado de trabajo" [en línea] https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-31-58.

Mallardi, M. y E. Fernández (2019), "La protección social en la Argentina: algunos elementos para caracterizar las pensiones no contributivas asistenciales", *Documento de Trabajo CIEPP*, N° 103, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP).

Mera, M. (2022), "La integración de los regímenes contributivos y no contributivos en la seguridad social en Argentina", *Documento de Políticas Públicas*, N° 243, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

MTEySS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina) (2023), "Boletín Estadístico de la Seguridad Social" [en línea] https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess.

___(2005), *Prospectiva de la previsión social: valuación financiera actuarial del SIJP 2005/2050*, Buenos Aires.

___(2003), *Libro blanco de la previsión social*, Buenos Aires.

Rofman, R. (2021), "Los regímenes previsionales de excepción en Argentina", *Documento de Políticas Públicas*, N° 230, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Rofman, R. y M. Oliveri (2011), "La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores", *Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales*, N° 7, Buenos Aires, Banco Mundial.

Vezza, E. y R. Rofman (2021), "El impacto distributivo de las políticas previsionales en Argentina", *Documento de Políticas Públicas*, N° 235, Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Capítulo VI

Perú: oportunidades para fortalecer el sistema de pensiones no contributivo

Noelia Bernal Lobato[1]

Introducción

En el presente capítulo se analizan el sistema de pensiones no contributivo en el Perú y diversas opciones para su ampliación y fortalecimiento. En primer lugar, se presentan antecedentes sobre la institucionalidad, la cobertura, la suficiencia de las prestaciones y los desafíos de sostenibilidad financiera del sistema contributivo. Este análisis subraya la importancia de fortalecer el sistema de pensiones no contributivo en el país. Sobre la base de dichas conclusiones, se analizan el alcance y la suficiencia del sistema de pensiones no contributivo, así como el compromiso fiscal que requiere en la actualidad. Se destaca que la ampliación y el fortalecimiento del sistema de pensiones no contributivo requieren un análisis integral del sistema de pensiones y que el debilitamiento del sistema contributivo afectará necesariamente al no contributivo.

[1] La autora agradece la asistencia en la investigación de William Fernández Tinoco y Sebastián Morales, así como los valiosos aportes de Isabel Jacas, consultora, y Ernesto Espíndola, funcionario de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Agradece también los comentarios y la información aportada por los equipos del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y de la Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Evaluación de la Gestión de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) del Perú.

El principal desafío que se observa en el componente contributivo es su baja cobertura. Los datos presentados en este estudio muestran que, en 2021, solo 3 de cada 10 trabajadores estaban efectivamente aportando para su retiro. En general, los demás trabajadores tienen empleos informales o trabajan de manera independiente, por lo que no se los incluye obligatoriamente en el sistema contributivo. Esta cuestión debe abordarse de manera específica (Bernal, 2022). Un segundo desafío son los bajos niveles de suficiencia de las pensiones, tanto del componente público como del privado. Si bien diversas reformas paramétricas han mejorado la sostenibilidad financiera del Sistema Nacional de Pensiones (SNP), no han logrado elevar la suficiencia de las prestaciones. La calidad de las prestaciones del Sistema Privado de Pensiones (SPP) también es baja (tasas de reemplazo decrecientes en el tiempo que en la actualidad varían entre el 31% y el 35%). Además, se han implementado políticas que disminuyen aún más la suficiencia de las pensiones, como el retiro del total de fondos incluso a edades tempranas de jubilación. Este deterioro de la suficiencia de las pensiones públicas y privadas es preocupante porque puede generar mayores presiones fiscales sobre el componente no contributivo a mediano plazo.

Por otra parte, el componente no contributivo no es un sistema de pensiones no contributivo propiamente dicho, sino que se basa en dos programas sociales que brindan prestaciones no condicionadas a personas que no han realizado aportes previsionales: el Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 y el Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza (CONTIGO). Pensión 65 es un programa administrado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), creado en octubre de 2011, que otorga una pensión mensual de 125 soles (aproximadamente 35 dólares[2]). Se paga de manera bimensual a personas mayores de 65 años en situación de pobreza extrema que no están inscritas en ningún sistema de pensiones contributivo. El programa CONTIGO, administrado por la misma institución, se creó en agosto de 2015 y otorga una pensión mensual de 150 soles (42 dólares) a personas con discapacidad grave en situación de pobreza.

Si bien la cobertura de ambos programas se ha ampliado notablemente, todavía hay oportunidades de mejora, incluidos aspectos relacionados con la institucionalidad y la suficiencia de las prestaciones. Así, en el presente estudio se plantean tres opciones para su ampliación y fortalecimiento: i) crear y fortalecer un componente solidario e integrarlo con el componente contributivo, ii) ampliar gradualmente la cobertura, a partir de las personas mayores que no se encuentra en situación de pobreza extrema, y iii) incrementar el monto de las prestaciones.

---

[2] Se utilizó un tipo de cambio de 3,6 soles por dólar (mayo de 2022), de acuerdo con la información del Banco Central de Reserva del Perú.

El estudio se divide en cuatro secciones además de esta introducción. En la primera sección se describen brevemente los antecedentes y la institucionalidad del sistema peruano de pensiones, tanto del componente contributivo como del no contributivo. Luego, se realiza un análisis detallado de la cobertura, la suficiencia y la sostenibilidad financiera del régimen de pensiones contributivo para analizar su alcance, la suficiencia o insuficiencia de las pensiones, el compromiso fiscal que representa y eventuales elementos que puedan recogerse posteriormente en un diseño más integral del sistema de pensiones, incluido su componente no contributivo. En la segunda sección se describen las pensiones no contributivas y su grado de articulación con el sistema contributivo y se analizan sus resultados en materia de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera. Asimismo, se comparan las características de las prestaciones no contributivas otorgadas en el Perú con las de otros países de la región. A continuación, se examina la literatura específica relacionada con los efectos de los sistemas de pensiones no contributivos, para luego mostrar los resultados de dos potenciales políticas o escenarios mediante los que se podrían incrementar la cobertura y el monto de las prestaciones. En la tercera sección se formulan recomendaciones de política para ampliar y fortalecer el sistema de pensiones no contributivo y mejorar su articulación con el sistema de pensiones contributivo. En la cuarta y última sección se presentan las reflexiones finales del estudio.

A. Descripción del sistema de pensiones en el Perú

El sistema previsional peruano tiene dos componentes: contributivo y no contributivo. El componente contributivo comprende todos los regímenes previsionales en los que el trabajador debe realizar aportes para recibir una pensión. Este se subdivide a su vez en el Sistema Público de Pensiones y el Sistema Privado de Pensiones. El principal régimen para los trabajadores civiles en el sistema público se denomina Sistema Nacional de Pensiones (SNP). Se creó mediante el Decreto Ley núm. 19990 en 1973 y es administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP). También existen otros regímenes, como el establecido mediante el Decreto Ley núm. 20530 para funcionarios públicos, denominado Cédula Viva y creado en 1974 pero originado en leyes más antiguas. En la actualidad, este régimen se encuentra cerrado a nuevas afiliaciones y bajo la administración del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)[3]. El SPP se creó en 1992 mediante el Decreto Ley núm. 25897 y es administrado por entidades privadas llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

[3] También está el régimen previsional del personal militar y policial, creado mediante el Decreto Ley núm. 19846 en 1972 y administrado por la Caja de Pensiones Militar Policial (CPMP).

El componente no contributivo es administrado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). No es un sistema en sí mismo, sino que comprende dos programas sociales. El primero es el programa social Pensión 65 (creado en 2011[4]), que otorga una pensión no contributiva a las personas mayores que no reciben una pensión de otro régimen de pensiones y viven en condiciones de pobreza extrema[5]. El segundo, denominado CONTIGO, se creó en 2015 y brinda una pensión no contributiva a las personas que tienen una discapacidad grave y viven en condiciones de pobreza o pobreza extrema.

El SNP opera como un sistema de reparto o beneficio definido en el que la recaudación de las contribuciones de los aportantes actuales se utiliza para pagar las pensiones de los actuales pensionados. Sin embargo, como se verá más adelante (véase la sección A.3), pese a que la situación ha mejorado en los últimos años, por lo general la recaudación es insuficiente para cubrir el pago total de la planilla de pensiones y el Estado tiene que cubrir la diferencia. Los aportes de los afiliados al SNP ascienden al 13% de su salario. Aquellos que cotizan por al menos 20 años pueden acceder a una pensión regular al llegar a la edad de jubilación, que es de 65 años para los hombres y las mujeres. Sin embargo, los asegurados en el SNP tienen la posibilidad de acceder a pensiones de jubilación adelantadas, siempre y cuando hayan realizado aportes por al menos 25 años. Asimismo, los asegurados pueden acceder a pensiones proporcionales con solo 10 o 15 años de aportes, como se detalla más adelante. La pensión recibida es un beneficio definido vitalicio sujeto a niveles mínimos y máximos de 500 soles y 893 soles (137 y 245 dólares), respectivamente y se paga 14 veces al año[6].

El SPP es un régimen de capitalización individual en el que los aportes realizados por el trabajador se depositan en un fondo personal a fin de acumular recursos para financiar su pensión. La pensión recibida depende de la cantidad aportada durante la vida laboral, a la que se suma la rentabilidad ganada en la cuenta individual. A diferencia del SNP, no existe una pensión mínima[7]. Sin embargo, como se verá más adelante, desde 2015 el sistema permite realizar retiros al momento de la

---

4 Mediante el Decreto Supremo núm. 081-2011-PCM.

5 Clasificación que se realiza a nivel de hogares mediante el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).

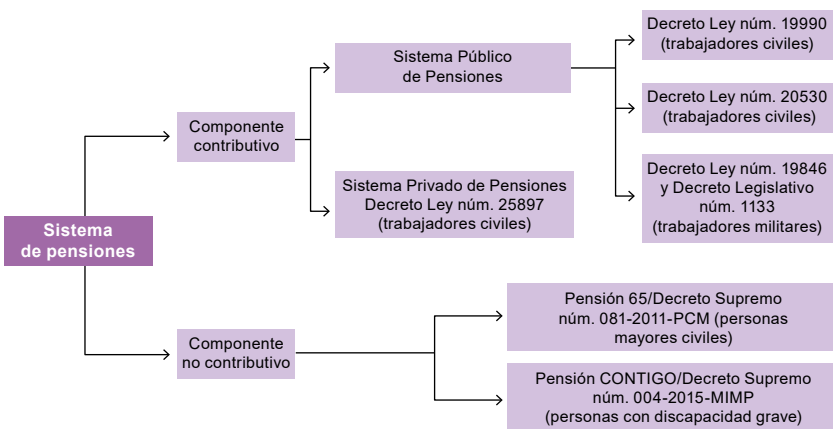
6 Se utilizó un tipo de cambio de 3,6 soles por dólar (mayo de 2022), de acuerdo con la información del Banco Central de Reserva del Perú.

7 En el Sistema Privado de Pensiones existe excepcionalmente una pensión mínima establecida por la Ley núm. 28991. Esta prestación se da a trabajadores que pertenecían al SNP al momento de la creación del SPP y decidieron traspasarse. Los requisitos consisten en cumplir con la edad de jubilación y tener un mínimo de 20 años de aportes. La pensión mínima se financia con los aportes de la Cuenta Individual de Capitalización (CIC) y el Bono de Reconocimiento (si la persona lo posee). En caso de que estos recursos se agoten, el Estado garantiza dicha pensión a través de Bonos Complementarios de Pensión Mínima.

jubilación por una suma alzada equivalente al 95,5% del fondo individual. La edad de jubilación es de 65 años (tanto para las mujeres como para los hombres), pero las trabajadoras y los trabajadores pueden jubilarse antes si acumulan un capital que cubre al menos el 40% del ingreso medio de los últimos 120 meses. La contribución del trabajador es del 10% del ingreso, más una prima de seguro de invalidez y supervivencia y comisiones de administración que dependen de cada AFP[8].

En el diagrama VI.1 se muestra un esquema de los subsistemas contributivo y no contributivo que integran el sistema de pensiones peruano.

Diagrama VI.1
Perú: estructura del sistema de pensiones



Fuente: Elaboración propia.

1. Cobertura

a) Cobertura de activos

En el Perú, los subsistemas de pensiones contributivos cubren de manera obligatoria a los trabajadores formales, es decir, aquellos que cuentan con un contrato de trabajo dependiente. Los trabajadores independientes (ya sean formales o informales) no están obligados a afiliarse a ningún subsistema. Por este motivo, la evolución de la cobertura contributiva está íntimamente relacionada con la evolución del empleo formal. En el cuadro VI.1 se muestra la evolución de la cobertura de activos de los diferentes subsistemas de pensiones contributivos y del empleo formal en el período 2000-2021.

[8] A diciembre de 2022, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) registraba una comisión variable promedio del 1,57% y una prima de seguro promedio del 1,74%.

Cuadro VI.1
Perú: cobertura efectiva (PEA)[a] del sistema de pensiones, por subsistema, y empleo formal, 2000-2021
(En porcentajes)

Año	Total	Sistema Nacional de Pensiones (SNP)	Sistema Privado de Pensiones (SPP)	Otros[b]	Empleo formal[c]
2000	14,1	4,0	9,0	1,1	
2001	13,7	3,5	9,2	1,2	
2002	13,7	3,4	9,3	1,1	
2003	15,6	3,4	1,2	2,0	
2004	15,1	3,3	9,7	2,1	13,2
2005	14,8	3,4	9,4	2,1	12,6
2006	15,1	3,6	9,5	1,9	14,0
2007	16,8	3,9	1,0	1,9	15,4
2008	17,8	5,2	1,7	1,9	16,0
2009	19,6	5,9	1,9	1,9	17,4
2010	21,1	6,9	1,4	1,9	17,5
2011	22,4	7,5	13,1	1,8	18,7
2012	25,1	8,2	15,1	1,8	24,8
2013	26,4	9,4	15,2	1,8	25,2
2014	26,6	9,5	15,3	1,9	25,8
2015	27,7	9,8	15,9	1,9	25,9
2016	28,1	9,7	16,5	1,9	26,5
2017	27,5	9,1	16,4	1,9	26,6
2018	27,5	8,9	16,7	1,9	26,3
2019	28,2	8,9	17,5	1,8	26,1
2020	29,8	8,2	19,6	2,1	23,3
2021	29,6	8,4	19,3	1,9	22,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), Sistema Privado de Pensiones (SPP), Oficina de Normalización Previsional (ONP), Caja de Pensiones Militar Policial (CPMP) y Banco Mundial, "Población activa, total – Perú" [en línea] https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.TOTL.IN?locations=PE.

[a] Se refiere al total de personas cotizantes como porcentaje de la población económicamente activa (PEA).

[b] Incluye la Caja de Pensiones Militar Policial (CPMP) y el Decreto Ley núm. 20530.

[c] Sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO). Los trabajadores se definen como informales si no están cubiertos por el sistema de seguridad social o si su empleador no está registrado en el Sistema Tributario Nacional.

El indicador de cobertura que se utiliza en esta sección se define como el número de cotizantes con respecto a la población económicamente activa (PEA) e indica la proporción de trabajadores que efectivamente está contribuyendo para su retiro[9]. La información utilizada para construir este indicador proviene de fuentes administrativas (boletines estadísticos del SPP y cuadros estadísticos de la ONP y ONP Virtual[10]).

[9] Si bien esta medida es más apropiada que la definida como el número de afiliados entre el total de la PEA, es al mismo tiempo insuficiente. Este indicador solo permite conocer la cobertura en un momento preciso, porque no se tiene certeza de que los trabajadores que están cotizando actualmente lo seguirán haciendo en el futuro ni de que lo harán de forma permanente (Forteza, Lucchetti y Pallares-Miralles, 2009). Tampoco se puede saber si los trabajadores que actualmente no cotizan lo volverán a hacer y la frecuencia con que lo harán.

[10] Véase [en línea] https://onpvirtual.pe/#/Inicio.

En general, en el cuadro VI.1 se observa que el porcentaje de la PEA cubierto por los subsistemas de pensiones es bajo, pues solo 3 de cada 10 trabajadores estaban efectivamente aportando para su retiro en 2021. Mientras en el período 2000-2021 se evidencia una tendencia creciente, en 2021 se registra una disminución debido al impacto de la pandemia de COVID-19. Al desagregar los datos por subsistema, se observa que el SPP cubre a más trabajadores dependientes que el SNP (cobertura del 19% y el 8%, respectivamente, en 2021). También se observa que la cobertura del SPP muestra un crecimiento constante a lo largo del período analizado, mientras la cobertura del SNP ha disminuido desde 2016.

La mayor cobertura del SPP y su tendencia creciente se explican principalmente porque este sistema está diseñado para que los nuevos trabajadores formales ingresen por defecto y no se permiten las desafiliaciones. En efecto, dada la baja afiliación a este sistema en los años noventa, mediante la Ley núm. 26504 de 1995 se estableció que los trabajadores formales (no afiliados) que después de 10 días de iniciadas las relaciones laborales no indiquen el sistema al que desean pertenecer, sean afiliados automáticamente al SPP. De manera similar, la desafiliación del SPP (y el traslado al SNP) es excepcional y se permite solo en casos muy específicos. En contraste, la afiliación al SNP es un proceso activo en el que el trabajador debe manifestar de manera expresa su decisión de pertenecer a este sistema. En este caso se permite la desafiliación, de manera que los trabajadores pueden traspasarse al SPP. Estos factores explicarían por qué la cobertura del SNP es menor que la del SPP.

La disminución del nivel de cobertura activa del SNP desde 2016 podría deberse a las reformas implementadas en el SPP, que brindan desde entonces la opción a los trabajadores de retirar prácticamente la totalidad de sus fondos (el 95,5% del fondo individual al momento de la jubilación, Ley núm. 30425) y acceder a la jubilación de forma anticipada. Para algunas personas, la posibilidad de obtener mayor liquidez al momento de la jubilación puede haber hecho que este sistema sea más atractivo en comparación con el SNP (véase la sección A.2).

En conjunto, los otros regímenes contributivos, el Decreto Ley núm. 20530 y la Caja de Pensiones Militar Policial (CPMP), cubrían solo al 1,9% de los trabajadores en 2021[11].

b) Cobertura de pasivos

En el cuadro VI.2 se muestra la evolución del indicador de cobertura de pasivos contributiva, es decir, la proporción de personas de 65 años y más que reciben una pensión contributiva de jubilación, por subsistema, en el período 2000-2021. En general, se observa que la proporción de

[11] Este porcentaje es bajo porque estos regímenes cubren a grupos reducidos de la población: funcionarios públicos y policías y militares. Además, el régimen del Decreto Ley núm. 20530 se encuentra cerrado a nuevas afiliaciones desde 2004 (Ley núm. 28449).

personas mayores que reciben una pensión contributiva se ha reducido significativamente en el tiempo, al pasar del 43% en 2000 al 24% en 2021. Asimismo, se observa que, si bien el SNP cubre a más personas mayores que el SPP y otros regímenes, su cobertura se ha reducido significativamente. Mientras en 2000 este sistema otorgaba pensiones al 20% de las personas mayores, este porcentaje se redujo al 14% en los últimos años. La reducción en la cobertura del SNP se debería a que muchos trabajadores se traspasaron al SPP en la década de 1990 y, por lo tanto, se han jubilado o se van a jubilar en este subsistema. Además, como el SPP es la opción de afiliación por defecto, es de esperar que la cobertura en este sistema aumente y que la del SNP se estabilice y no crezca significativamente.

Cuadro VI.2
Perú: cobertura de pasivos contributiva (65 años y más), por subsistemas, 2000-2021
(En porcentajes)

Año	Total	Sistema Nacional de Pensiones (SNP)[a]	Sistema Privado de Pensiones (SPP)[b]	Otros[c]
2000	42,7	20,3	0,4	22,1
2001	40,5	19,0	0,5	21,0
2002	40,2	19,7	0,5	19,9
2003	41,4	18,9	0,6	21,9
2004	41,4	18,6	0,7	22,1
2005	32,8	18,7	0,7	13,4
2006	32,0	18,3	0,7	12,9
2007	30,6	17,4	0,8	12,5
2008	28,8	16,3	0,8	11,6
2009	27,7	15,9	0,9	11,0
2010	27,1	15,4	1,0	10,7
2011	26,7	15,1	1,1	10,5
2012	26,5	14,9	1,2	10,3
2013	26,1	14,6	1,4	10,2
2014	27,0	14,5	1,5	11,0
2015	26,1	14,5	1,7	9,9
2016	26,1	14,6	1,6	10,0
2017	25,9	14,5	1,5	9,9
2018	25,6	14,4	1,4	9,8
2019	25,4	14,4	1,4	9,6
2020	24,8	13,9	1,3	9,5
2021	24,4	13,7	1,2	9,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), Sistema Privado de Pensiones (SPP), Oficina de Normalización Previsional (ONP), Caja de Pensiones Militar Policial (CPMP) y Banco Mundial, "Población activa, total – Perú" [en línea] https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.TLF.TOTL.IN?locations=PE.

[a] Considera el número de pensionados por jubilación y vejez.

[b] Considera a los pensionados que reciben pensiones de jubilación legal (65 años y más). No se incluye a los jubilados de manera adelantada o anticipada, ni a los afiliados que han retirado el 95,5% de sus fondos.

[c] Incluye la Caja de Pensiones Militar Policial (CPMP) y el Decreto Ley núm. 20530; en estos casos se utiliza el número total de pensionados.

La cobertura de pasivos contributiva en el SPP alcanzaba solo al 1,23% de las personas mayores en 2021. Asimismo, la cobertura muestra un aumento desde 2002 hasta 2015, seguido de una reducción entre 2016 y 2021. Esto se debe a la entrada en vigor de la Ley núm. 30425, que permite el retiro del 95,5% del fondo individual del SPP al momento de la jubilación[12]. Más aún, según la normativa vigente, si un individuo solicita el retiro de su fondo pierde la condición de pensionado del SPP, lo que explica la disminución del numerador del indicador del cuadro VI.2[13]. Este tipo de políticas es muy perjudicial para la cobertura del SPP pues, más que un sistema de pensiones, se estaría convirtiendo simplemente en un sistema de ahorro[14].

La cobertura de pasivos de los otros regímenes contributivos, el Decreto Ley núm. 20530 y la CPMP, alcanzaba al 10% de las personas mayores en 2021. Este porcentaje es bastante inferior a la cobertura del 22% que ambos subsistemas presentaban en 2000[15].

2. Suficiencia de las prestaciones

En esta sección se analiza la suficiencia de las prestaciones contributivas del SNP y el SPP. Para ello, se utilizan principalmente dos indicadores para el período 2000-2021: la tasa de reemplazo (medida como la razón entre la pensión de jubilación y el salario promedio de cada subsistema[16]) y la comparación de las pensiones de jubilación promedio y la línea de pobreza

---

12 En abril de 2016, el Congreso de la República aprobó el proyecto de Ley núm. 30425, que permite a los afiliados a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) retirar el 95,5% de los fondos de pensiones que han acumulado al momento de cumplir 65 años. De esta manera, el afiliado podrá disponer de la rentabilidad generada durante su tiempo de aporte. El 4,5% restante del fondo se transfiere al seguro social peruano (EsSalud), a fin de mantener el derecho a prestaciones de salud.

13 Véase Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), "Entrega de hasta el 95.5 % del Fondo de Pensiones" [en línea] https://www.sbs.gob.pe/usuarios/informacion-de-pensiones/otros-beneficios-del-spp/entrega-de-hasta-el-955-del-fondo-de-pensiones.

14 Este retiro no tiene que ser necesariamente a los 65 años, que es la edad legal de jubilación, sino que puede realizarse antes, si se cumplen los requisitos para la jubilación adelantada. Asimismo, en términos nominales, los fondos totales administrados por el SPP disminuyeron un 2,5% entre 2016 y 2021.

15 La reducción de la participación de estos subsistemas se debe principalmente al cierre del régimen correspondiente al Decreto Ley núm. 20530, que implica que el número de pensionados se reducirá hasta llegar a 0 en algún momento. Asimismo, esto explicaría la reducción en la cobertura total de pasivos entre 2000 y 2021. En cambio, la cobertura pasiva de la CPMP, al ser un régimen que continúa abierto a nuevas inscripciones, muestra una ligera tendencia al alza. Sin embargo, las posibilidades de crecimiento de la cobertura de este subsistema son limitadas si se tiene en cuenta que se diseñó especialmente para policías y militares.

16 La información correspondiente a la pensión promedio del SPP se calcula como el promedio entre los pagos regulares de pensiones (pagos devengados y efectuados únicamente en el mes informado, sin incluir reintegros por efectos de regularización de pensiones preliminares). En el caso del SNP, se considera el promedio de las prestaciones monetarias multiplicado por un factor que resulta de dividir los 14 montos del año entre los 12 meses en los que se paga.

estimada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). La información proviene de los boletines estadísticos del SPP y los cuadros estadísticos de la ONP y ONP Virtual.

El análisis muestra que, en el período 2000-2021, la tasa de reemplazo promedio del SNP fue del 55%, mientras la del SPP fue del 46%. Cabe resaltar que, si bien no es una tendencia constante, ambas tasas de reemplazo se han reducido a lo largo del período examinado. En el caso del SNP, se pasó de una tasa superior al 60% en 2000 al 44% en 2021. Algo similar sucedió en el SPP, donde la tasa de reemplazo disminuyó de casi el 80% en 2001 a solo el 35% en 2021.

Con respecto a la comparación de las pensiones con las líneas de pobreza, se observa que las pensiones promedio de ambos sistemas, SNP y SPP, se encuentran por encima de la línea de pobreza y llegan a representar cerca del doble de ese valor en el caso del SNP y el triple en el caso del SPP. Sin embargo, a pesar de estos resultados positivos, se observa una tendencia decreciente de la razón entre ambas prestaciones y el valor de la línea de pobreza. En el caso del SNP, la pensión promedio representaba 2,7 veces el valor de la línea de pobreza en 2007, pero se redujo a 1,95 veces en 2021. La razón entre la pensión mínima y la línea de pobreza muestra una tendencia similar, pues de 1,7 veces la línea de pobreza en 2007 se redujo a 1,4 en 2019 y a 1,3 en 2021. Sucede lo mismo con el SPP, pues la pensión promedio, que representaba 3,5 veces el valor de la línea de pobreza en 2007, se redujo a 3,1 veces en 2021[17].

Esta caída de los indicadores muestra que las prestaciones están disminuyendo su suficiencia, conllevan una pérdida de la capacidad de compra y se acercan cada vez más a la línea de pobreza. Las razones de ello son diferentes en cada subsistema. En el caso del SNP, las reformas paramétricas realizadas a lo largo de los años con el objetivo de limitar el gasto público y dar sostenibilidad financiera al sistema terminaron por afectar negativamente la suficiencia de las prestaciones[18]. Una reforma reciente que tiene el efecto contrario corresponde a las pensiones proporcionales aprobadas en 2021 mediante la Ley núm. 31301 y su reglamento, el Decreto

[17] Los datos aquí presentados muestran el comportamiento de esta razón si se considera la pensión promedio. El análisis basado en la mediana en lugar del promedio podría dar lugar a un ordenamiento distinto en cuanto a la suficiencia de las pensiones del SNP y el SPP.

[18] La primera es la reforma paramétrica de las tasas de reemplazo de la Ley núm. 27617 de 2002, que redujo dichas tasas para las nuevas generaciones de jubilados (los afiliados mayores de 55 años recibirían una pensión básica igual al 50% de su última remuneración, mientras que para los más jóvenes dicha tasa se reduciría gradualmente a una razón de 5 puntos porcentuales quinquenales hasta alcanzar un nivel del 30%). Entre otras reformas paramétricas implementadas cabe mencionar la reducción de la pensión máxima y la reducción del promedio de remuneraciones para el cálculo de la pensión (Bernal y otros, 2008). Otro factor que explica la escasa suficiencia de las pensiones en el SNP es el poco crecimiento de la pensión mínima, que se ha aumentado solo dos veces en los últimos 23 años (en 2001, con la Ley núm. 27617, y en 2019, con el Decreto Supremo núm. 139-2019-EF).

Supremo núm. 282-2021-EF. En estas normas se establece la posibilidad de otorgar pensiones especiales a los trabajadores que cumplieron un mínimo de años de aporte pero no lograron alcanzar los 20 años necesarios para acceder a la prestación regular. Específicamente, todos los contribuyentes, retirados y aportantes actuales, que tengan 65 años y más y puedan acreditar entre 10 y 14 años o entre 15 y 19 años de aportes tienen derecho a una pensión proporcional de 250 o 350 soles mensuales (alrededor de 69 y 96 dólares), respectivamente. Las pensiones proporcionales constituyen un avance importante en la cobertura y la suficiencia de las prestaciones del SNP puesto que, dados los altos niveles de informalidad laboral en el Perú y la cantidad de trabajadores independientes, muchas personas no pueden cotizar durante 20 años. Antiguamente, estas personas quedaban excluidas de la protección del SNP.

En el caso del SPP, la disminución de la suficiencia de las prestaciones y las tasas de reemplazo decrecientes reflejan la poca capacidad para financiar el consumo en la vejez conforme el sistema ha madurado. Esto es preocupante porque, al contrario de lo que se esperaba al momento de su creación, en la actualidad el SPP muestra no solo una baja cobertura de trabajadores sino también un bajo nivel de suficiencia de las pensiones. En lugar de fortalecer el sistema, las políticas recientes lo han perjudicado y lo están transformando en un sistema de ahorro que ya no brinda pensiones. Un ejemplo es la aprobación del retiro del 95,5% del fondo individual del SPP al momento de la jubilación (Ley núm. 30425 de 2016). Según datos de los boletines estadísticos del SPP, en el período 2018-2021, el 98% de los jubilados en un año decidió retirar casi la totalidad de su fondo de pensiones y solo el 2% optó por una renta vitalicia. Más preocupante aún es que la gran mayoría de estos jubilados (más del 70%) decide jubilarse utilizando alguno de los diferentes regímenes de jubilación anticipada, es decir, a edades comprendidas entre 50 y 64 años. Otra política que perjudica la suficiencia de las pensiones del SPP son las medidas de retiros de fondos que el Gobierno peruano estableció debido a la pandemia de COVID-19[19]. Estos retiros afectarán negativa y necesariamente la suficiencia de las pensiones cuando muchos de los afiliados que retiraron sus fondos se jubilen. De acuerdo con la información provista en los

[19] El 1 de abril de 2020 se emitió el Decreto de Urgencia núm. 034-2020, que permitía a los afiliados al SPP realizar un retiro extraordinario de hasta 2.000 soles de su Cuenta Individual de Capitalización (CIC), siempre que, hasta el 31 de marzo de 2020, el afiliado no contara con acreditación de aportes previsionales obligatorios a su cuenta, por al menos seis meses consecutivos. El 6 de abril del mismo año se promulgó la Ley núm. 31017, que permitía retirar hasta el 25% de los fondos acumulados (siempre y cuando estos no excedieran 3 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) o 14.850 soles). El 13 de abril se emitió un nuevo decreto de urgencia (núm. 038-2020), que volvió a facilitar el retiro de hasta 2.000 soles de las CIC de los afiliados. Estos procedimientos se siguieron aplicando a lo largo de la pandemia debido a las estrictas medidas sanitarias adoptadas por el Gobierno, que limitaban la actividad económica. Después del último decreto de urgencia, se promulgaron tres leyes adicionales que permitían el retiro extraordinario de hasta 4 UIT: la Ley núm. 31068 del 4 de noviembre de 2020, la Ley núm. 31192 del 6 de mayo de 2021 y la Ley núm. 31478 del 21 de mayo de 2022.

boletines estadísticos del SPP a 2021, 5,7 millones de trabajadores (el 69% de los afiliados) han retirado una parte o el total de sus fondos, equivalentes a 65.942 millones de soles (alrededor del 3,7% del producto interno bruto (PIB) en 2021)[20]. A mediano plazo, este deterioro de la suficiencia de las prestaciones del SPP puede generar presiones fiscales para brindar pensiones mínimas o proporcionales a los trabajadores que retiraron sus fondos o bien incrementar la demanda de pensiones no contributivas.

3. Sostenibilidad financiera

El gasto público total de la planilla de pensiones contributivas varió entre el 1% y el 4% del PIB entre 2000 y 2021[21]. Se observa que el gasto en pensiones tuvo una tendencia al alza entre 2000 y 2003, para luego disminuir gradualmente hasta llegar a niveles de alrededor del 1% al 2% del PIB en la actualidad. Esta disminución se debe principalmente al cierre del régimen correspondiente al Decreto Ley núm. 20530 en 2004 y a las reformas paramétricas realizadas en el SNP. De manera desagregada, los subsistemas en los que más se ha gastado como porcentaje del PIB son el SNP y el relativo al Decreto Ley núm. 20530. En promedio, se gastó el 1,3% del PIB anual en el primero y el 1,1% en el segundo. Les sigue el SPP, en el que, en promedio, no se ha gastado más del 0,1% del PIB anualmente.

La tendencia decreciente del gasto total en pensiones contributivas es coherente con el estudio de Bernal (2020), que realiza un análisis detallado de la sostenibilidad financiera de los diferentes subsistemas en el Perú, presenta proyecciones de gasto público hasta 2075 y examina la necesidad de reformas paramétricas, en particular en el régimen policial-militar. En dicho estudio se muestran también otros indicadores que sirven para tener una mejor idea de la importancia relativa del gasto público total en pensiones y se argumenta que la mayoría de los regímenes contributivos en el Perú cuenta con sostenibilidad financiera (excepto el policial-militar). Por otra parte, tras realizar una comparación internacional, Arenas de Mesa (2020) sitúa al Perú como el cuarto país de la región con menor proporción del PIB destinada al gasto en pensiones y clasifica al sistema contributivo con riesgo de insostenibilidad financiera relativamente bajo.

Por tanto, existiría una oportunidad y espacio fiscal para realizar reformas previsionales de ampliación de la cobertura del sistema contributivo e incrementar la cobertura no contributiva, que en la actualidad es muy reducida, como se indica a continuación.

---

[20] Otra política que tiene un efecto negativo en la suficiencia de las prestaciones del SPP es el nivel de comisiones que cobran las AFP por la administración de los fondos. Cuanto más altas sean las comisiones, menor será el ahorro acumulado en las cuentas de las personas. Bernal y Olivera (2020) investigaron el impacto negativo de las comisiones en la riqueza pensionaria a partir de la aprobación de la Ley núm. 29903 (cambio exógeno) en el Perú.

[21] Incluye el gasto por la planilla del SNP, el gasto por bonos de reconocimiento del SPP, el gasto por pensiones de la Caja de Pensiones Militar Policial y el gasto por la planilla del Decreto Ley núm. 20530.

B. Pensiones no contributivas

1. Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 y Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza (CONTIGO)

En el Perú no existe un sistema de pensiones no contributivo propiamente dicho, sino dos programas sociales que brindan prestaciones no condicionadas a la realización de aportes, a saber: Pensión 65 y CONTIGO.

a) Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65

El régimen previsional no contributivo conocido como Pensión 65 es un programa nacional de asistencia solidaria administrado por el MIDIS[22]. Este programa se creó en octubre de 2011 y otorga una pensión mensual de 125 soles (35 dólares, desde enero de 2012) que se paga de manera bimensual a las personas mayores de 65 años de escasos recursos (en situación de pobreza extrema[23]) que no están inscritas en ningún sistema de pensiones contributivo[24]. A diciembre de 2021, se otorgaban subvenciones monetarias a 568.599 personas mayores en situación de pobreza extrema en 1.874 distritos del país. Cabe destacar que, al 8 de junio de 2023, esta cobertura se había incrementado a 627.942 usuarios a nivel nacional[25].

---

22 El ente regulador de Pensión 65 es el Órgano de Control Institucional, que se encarga de programar, ejecutar y evaluar las actividades de control interno de la gestión administrativa, técnica y financiera del programa, de conformidad con la Ley núm. 27785. Este se encuentra a cargo de un jefe que depende administrativa y funcionalmente de la Contraloría General de la República, como se establece en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de Pensión 65.

23 El criterio que se utiliza para decidir si una persona se encuentra en situación de pobreza extrema o no es el Índice de Focalización de Hogares (IFH), calculado a nivel de hogares por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH). Este índice es una suma ponderada de una serie de variables a nivel del hogar de cada persona. Si el resultado final está por debajo de un determinado umbral, el hogar se clasifica como en situación de pobreza extrema.

24 A través de la quincuagésima cuarta disposición final de la Ley núm. 31638 correspondiente a la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023 se autorizó una subvención económica excepcional de 50 soles adicional a esta prestación.

25 De acuerdo con la resolución de Dirección Ejecutiva núm. D000114-2023-MIDIS/P65-DE. Según información proporcionada por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), esta cobertura representa el 74% con respecto a la población objetivo del programa. Según la resolución de Dirección Ejecutiva núm. D000012-2023-MIDIS-P65-DE, "Desarrollo de las intervenciones complementarias del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65", el programa articula una serie de intervenciones intersectoriales en los ejes de envejecimiento saludable, participativo y productivo. En el primer caso, se incluyen acciones que promueven la afiliación al seguro integral de salud, el fortalecimiento de la promoción y el autocuidado en salud y la prevención y detección precoz de enfermedades, con derivación y atención oportunas en los servicios de salud. En el eje de participación se incluyen acciones relacionadas con la asistencia técnica a los gobiernos locales para la institucionalización de intervenciones tendientes a revalorizar las prácticas y los saberes ancestrales ("saberes productivos"), emprendimientos y productos. El tercer eje incluye acciones articuladas vinculadas con programas de alfabetización y alfabetización digital y acciones productivas, incluso en el ámbito de la educación financiera.

b) Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza (CONTIGO)

Además de la prestación del programa Pensión 65, existe otra pensión no contributiva llamada CONTIGO. Este programa nacional, creado el 11 de agosto de 2015 por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, otorga una pensión mensual de 150 soles a personas con discapacidad grave que se encuentran en situación de pobreza. A finales de 2016 tenía un total de 14.625 destinatarios en 14 departamentos del país.

En marzo de 2017, mediante el Decreto Supremo núm. 008-2017-MIDIS, el programa pasó a ser administrado por el MIDIS. A través del Decreto Supremo núm. 303-2019-EF, se aprobó la transferencia de recursos presupuestarios que permitieron duplicar el número de usuarios a 39.890, repartidos en los 24 departamentos del Perú. A fines de 2020, la cobertura de CONTIGO había aumentado un 85% con respecto a 2019, hasta llegar a 74.105 personas con discapacidad grave en situación de pobreza y pobreza extrema. En la actualidad, el programa proporciona una pensión de 300 soles cada dos meses a las personas destinatarias de esta prestación[26].

2. Articulación con el sistema de pensiones contributivo

Desde el punto de vista institucional, los programas no contributivos se encuentran completamente separados del sistema contributivo. En cuanto al ámbito legal, el Decreto Supremo núm. 006-2012-MIDIS establece que el programa Pensión 65 está a cargo del Consejo de Ministros y se enmarca en el programa operativo y el presupuesto institucional del MIDIS. Además, el MIDIS debe coordinar la administración operativa de Pensión 65 con los gobiernos locales, la ONP, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) (para la identificación, el registro, la afiliación y la notificación de los usuarios) y el Banco de la Nación (para los pagos). No obstante, en la práctica el MIDIS administra el sistema no contributivo sin coordinar necesariamente con la ONP o la SBS, por lo que ambos sistemas no se encuentran verdaderamente articulados (Altamirano y otros, 2019).

3. Análisis de los resultados

a) Cobertura

En esta sección se aborda la cobertura del sistema de pensiones entendida como el número de destinatarios del programa con respecto al total de la población de 65 años y más o el total de personas con discapacidad, según el caso.

---

[26] Véase [en línea] https://www.gob.pe/contigo.

Con respecto a la evolución del nivel de cobertura de Pensión 65, en el cuadro VI.3 se observa un importante aumento entre 2012 y 2014 (del 11% al 20%), que evidencia una clara tendencia al alza desde la creación del programa. Al inicio, Pensión 65 solo cubría a las personas mayores en 1.555 distritos del país. Sin embargo, en 2017 ya existían destinatarios en los 1.874 distritos de los 24 departamentos (MIDIS, 2017a). La mayoría de los pensionados del programa se encuentra en zonas rurales y periurbanas. La elegibilidad de casi todos se estableció gracias a la información del SISFOH. El mismo programa identifica a algunos destinatarios que también se encuentran en situación de pobreza extrema pero cuyos datos no figuran en el SISFOH o no revelan su situación real.

Cuadro VI.3
Perú: cobertura de pasivos (65 años y más), total, no contributiva y contributiva, 2012-2021
(En porcentajes)

Año	Total	Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65[a]	Total contributivo[b]
2012	37,6	11,1	26,5
2013	39,4	13,3	26,1
2014	46,0	19,0	27,0
2015	46,3	20,2	26,1
2016	46,5	20,4	26,1
2017	47,8	22,0	25,9
2018	46,6	20,9	25,6
2019	46,4	21,0	25,4
2020	45,1	20,3	24,8
2021	44,7	20,3	24,4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), Sistema Privado de Pensiones (SPP), Oficina de Normalización Previsional (ONP), Caja de Pensiones Militar Policial (CPMP), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú (MIDIS), InfoPENSION [base de datos en línea] https://info.pension65.gob.pe/infopension/indexCO.php.

[a] La cobertura de Pensión 65 se calcula con respecto a la población mayor de 65 años. No se incluyen en el cuadro los datos relativos al programa CONTIGO, pues este está dirigido a las personas con discapacidad sin distinción de edad.

[b] Considera la cobertura del Sistema Nacional de Pensiones (SNP), el Sistema Privado de Pensiones (SPP), la Caja de Pensiones Militar Policial (CPMP) y el Decreto Ley núm. 20530.

Por otra parte, al examinar la evolución de la cobertura del programa CONTIGO, se observa un aumento significativo entre 2019 y 2020 (del 2% al 4% del total de personas con discapacidad grave). Al igual que Pensión 65, los indicadores de cobertura muestran una clara tendencia al alza desde la creación del programa y aumentaron incluso más desde el traslado de CONTIGO al MIDIS. Se destaca en particular el incremento de los dos últimos años del período de referencia[27].

[27] La cobertura de CONTIGO se calcula con respecto al total de la población con discapacidad, calculado a partir de información de la Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad de 2012 y 2022. Del 0,03% en 2015, la cobertura aumentó al 0,26% en 2016, el 0,88% en 2017 y el 1,18% en 2018. En 2019, este valor llegó al 2,35%, para luego alcanzar el 4,29% en 2020 y mantenerse en el 4,27% en 2021.

Al desagregar el nivel de cobertura de Pensión 65 por sexo, se encuentra que, a nivel agregado, las mujeres representan una mayor proporción de las personas destinatarias de la prestación (véase el cuadro VI.4). En promedio, la diferencia entre la participación de ambos grupos es de 10 puntos porcentuales a lo largo de los años estudiados. El porcentaje de pensionados mujeres muestra un ligero incremento en el período examinado, al pasar del 53,6% en 2013 al 55,6% en 2021. En contraposición, la participación de los pensionados hombres disminuyó ligeramente, del 46,4% en 2013 al 44,4% en 2021.

Cuadro VI.4
Perú: destinatarios del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65, por sexo, 2013-2021
(En porcentajes)

Año	Mujer	Hombre
2013	53,6	46,4
2014	54,8	45,2
2015	55,0	45,0
2016	55,1	44,9
2017	55,4	44,6
2018	55,5	44,5
2019	55,5	44,5
2020	55,7	44,3
2021	55,6	44,4

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú (MIDIS), InfoPENSION [base de datos en línea] https://info.pension65.gob.pe/infopension/indexCO.php.

En el cuadro VI.5 se presenta la distribución de los destinatarios del programa Pensión 65 por grupo etario. Se observa que la mayor parte son personas mayores de 70 a 74 años, que representan cerca del 30% del total de pensionados en el período analizado. El segundo grupo más grande es el de personas mayores de 75 a 79 años, que conforman alrededor del 24% de la cobertura del programa. El grupo de personas de 65 a 69 años, que en 2013 mostraba una participación significativa del 20%, se redujo al 8% en 2021. Cabe resaltar que los tres primeros grupos etarios alcanzaron su valor máximo de participación en la cobertura alrededor de 2017, antes de disminuir levemente, mientras la participación de los tres últimos muestra una constante tendencia al alza.

Por último, al analizar la distribución de la cobertura del programa Pensión 65 por zona geográfica, se observa que la gran mayoría de los destinatarios (aproximadamente el 95%) se encuentra en zonas rurales y fuera del departamento de Lima (véase el cuadro VI.6). Aun así, es importante mencionar que en el período 2013-2021 se registró una tendencia creciente en la cobertura de las personas mayores que vivían en Lima. En 2021, cerca del 94% de los destinatarios de Pensión 65 vivía en

otros departamentos, mientras que el 6% restante vivía en Lima. Entre los departamentos con mayor participación promedio en el período analizado se destacan los siguientes: Puno (11,1%), Cajamarca (11%), Piura (7,68%), Cusco (7%) y Ayacucho (6,4%).

Cuadro VI.5
Perú: destinatarios del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65, por grupo etario, 2013-2021
(En porcentajes)

Año	65 a 69 años	70 a 74 años	75 a 79 años	80 a 84 años	85 a 99 años	100 años o más
2013	20,3	27,5	24,9	16,6	10,6	0,1
2014	23,7	28,4	22,5	15,4	9,9	0,1
2015	24,1	27,6	22,4	15,2	10,6	0,1
2016	20,4	28,0	23,0	16,6	11,9	0,1
2017	18,8	28,3	23,5	16,8	12,6	0,1
2018	16,1	28,7	24,1	17,4	13,5	0,2
2019	14,1	28,8	24,8	17,6	14,5	0,2
2020	9,6	29,3	25,8	19,1	15,9	0,2
2021	8,3	27,7	26,5	19,8	17,5	0,3

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú (MIDIS), InfoPENSION [base de datos en línea] https://info.pension65.gob.pe/infopension/indexCO.php.

Cuadro IV.6
Perú: destinatarios del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65, por zona geográfica, 2013-2021
(En porcentajes)

Año	Departamento de Lima	Otros departamentos
2013	2,9	97,1
2014	4,3	95,7
2015	5,0	95,0
2016	5,5	94,5
2017	5,9	94,1
2018	6,3	93,7
2019	6,4	93,6
2020	6,5	93,5
2021	6,5	93,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú (MIDIS), InfoPENSION [base de datos en línea] https://info.pension65.gob.pe/infopension/indexCO.php.

Con respecto a la cobertura de CONTIGO, el MIDIS (2020) informó de un total de 73.811 pensionados a junio de 2020. Al desagregar la cobertura por sexo, se encuentra que las mujeres constituyen aproximadamente el 45% de las personas destinatarias. Asimismo, se estima que el 51% reside en zonas rurales y el 10% pertenece a Pueblos Indígenas. Al desagregar por grupo etario, se observa una mayor participación de las personas de 30 a

64 años, mientras las personas de 65 años y más son las menos representadas. En cuanto a la caracterización económica, el 77% de los receptores de la pensión no contributiva se encuentra en situación de pobreza extrema y el 23% en situación de pobreza.

b) Suficiencia de las prestaciones

Para analizar la suficiencia de los montos de las prestaciones otorgadas por Pensión 65 y CONTIGO con respecto a la canasta básica de consumo, en el cuadro VI.7 se presenta la razón entre las prestaciones no contributivas mensualizadas y los valores de las líneas de pobreza y pobreza extrema[28]. A pesar de que el monto mensualizado transferido por CONTIGO es ligeramente superior al de Pensión 65 (150 soles y 125 soles, respectivamente), ambas razones señalan que las pensiones se encuentran por debajo de la línea de pobreza y, por ende, las prestaciones recibidas no serían suficientes para costear una canasta básica de alimentos individual.

Cuadro VI.7
Perú: razón entre el monto de las pensiones no contributivas y las líneas de pobreza y pobreza extrema, 2012-2021

Año	Línea de pobreza		Línea de pobreza extrema	
	Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65	Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza (CONTIGO)	Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65	Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza (CONTIGO)
2012	0,44	…	0,83	…
2013	0,43	…	0,81	…
2014	0,41	…	0,78	…
2015	0,40	0,48	0,74	0,89
2016	0,38	0,46	0,71	0,85
2017	0,37	0,44	0,68	0,82
2018	0,36	0,44	0,68	0,82
2019	0,36	0,43	0,67	0,80
2020	0,35	0,42	0,65	0,79
2021	0,33	0,40	0,62	0,75

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), Sistema Privado de Pensiones (SPP) y Oficina de Normalización Previsional (ONP).

En el año de creación del programa Pensión 65 (2012), el monto otorgado cubría casi el 80% del valor de la línea de pobreza extrema. Sin embargo, incluso en ese período, la prestación no cubría ni el 50% del valor de la línea de pobreza. Dado que el monto de la pensión se ha mantenido invariable desde su creación, la razón entre el valor de la prestación y las

[28] Las definiciones de línea de pobreza y línea de pobreza extrema son las mismas empleadas a lo largo del documento.

líneas de pobreza ha disminuido entre 2012 y 2021. En 2021, Pensión 65 cubría únicamente el 30% del valor de la línea de pobreza y el 60% del valor de la línea de pobreza extrema[29].

En el caso de CONTIGO, el monto de la pensión al momento de la creación del programa (2015) no se encontraba muy por debajo de la línea de pobreza extrema (150 soles y 169 soles, respectivamente) y representaba alrededor de la mitad del valor de la línea de pobreza. Sin embargo, al igual que en el caso de Pensión 65, la brecha entre la prestación y los montos de las líneas de pobreza ha crecido y, en 2021, CONTIGO solo cubría un 40% del valor de la línea de pobreza y un 75% del valor de la línea de pobreza extrema.

c) Sostenibilidad financiera

En cuanto a las fuentes de financiamiento, en el Decreto Supremo núm. 081-2011-PCM, con el que se creó el programa social Pensión 65, se especifica que este se financia a través de recursos ordinarios, es decir mediante ingresos provenientes de la recaudación tributaria. Del mismo modo, en el Decreto Supremo núm. 004-2015-MIMP se señala que CONTIGO se financia utilizando recursos ordinarios.

Con respecto a la sostenibilidad financiera de Pensión 65, en el cuadro VI.8 se muestra el gasto público en pensiones no contributivas como porcentaje del PIB desde 2012 hasta 2021. Dado que la cobertura ha aumentado año a año, el gasto público también se ha incrementado. De esta forma, el gasto aumentó de casi 400 millones de soles en 2012 (el 0,07% del PIB) a alrededor de 1.200 millones de soles en 2021 (el 0,13% del PIB). El gasto en el programa CONTIGO es mucho más bajo porque está destinado a una población menor, las personas con discapacidad (el 0,01% del PIB en 2019 y 2020 y el 0,02% del PIB en 2021). En total, el gasto público en pensiones no contributivas es bastante inferior al del componente contributivo (el 1,43% del PIB).

En relación con la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones no contributivo, en primer lugar, es importante que cuenten con una partida presupuestaria independiente y un fondo soberano que asegure su financiamiento futuro, de modo que no dependan enteramente del presupuesto de cada año y de la evolución de las finanzas públicas (Altamirano y otros, 2019). En segundo lugar, con respecto a las proyecciones de gasto de Pensión 65 en el futuro, el estudio de Bernal (2020) muestra que, de mantenerse las condiciones actuales, es decir, si se mantienen la prestación en términos reales y la condición de elegibilidad solo para las personas en situación de pobreza extrema, el gasto no superará el 0,75% del PIB en

[29] En 2023, sin embargo, se otorgó una subvención económica adicional de 50 soles a los destinatarios de Pensión 65 (aprobada en la Ley núm. 31638: Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2023).

2075. De esta manera, a pesar de que el gasto en este programa muestra una tendencia al alza desde su creación, la magnitud de dicho gasto no es alta y, por lo tanto, habría margen para mejorar su cobertura y suficiencia.

Cuadro VI.8
Perú: gasto público en pensiones no contributivas del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 y pensiones contributivas, 2012-2021
(En porcentajes del PIB)

Año	Total	Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65	Total contributivo[a]
2012	1,92	0,07	1,85
2013	1,84	0,08	1,76
2014	1,91	0,11	1,80
2015	1,63	0,12	1,51
2016	1,57	0,11	1,45
2017	1,55	0,11	1,44
2018	1,72	0,11	1,60
2019	1,72	0,11	1,60
2020	1,91	0,14	1,76
2021	1,57	0,13	1,43

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), Sistema Privado de Pensiones (SPP), Oficina de Normalización Previsional (ONP), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú (MIDIS), InfoPENSION [base de datos en línea] https://info.pension65.gob.pe/infopension/indexCO.php.

[a] El total contributivo incluye el gasto ejecutado en los siguientes subsistemas: Sistema Privado de Pensiones (SPP), Sistema Nacional de Pensiones (SNP), Caja de Pensiones Militar Policial (CPMP) y Decreto Ley núm. 20530.

En la sección B.3.f del presente capítulo se realiza un análisis del gasto público conforme a distintos escenarios de mejora de la cobertura y la suficiencia del programa Pensión 65 en el período de 2023 a 2035. Las diferentes hipótesis, que van de un escenario conservador a uno de cobertura universal, permiten estimar el gasto en diversos años para aumentar la cobertura de las personas mayores. Los resultados muestran que es posible mejorar considerablemente la cobertura y la suficiencia de la pensión no contributiva con un gasto incluso inferior al de los sistemas contributivos. El gasto total proyectado varía entre el 0,16% del PIB en el escenario actual (más conservador) y el 1,1% del PIB en el escenario de cobertura universal.

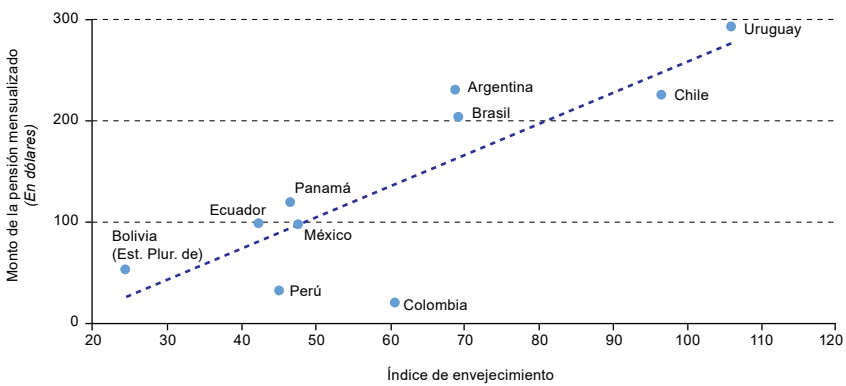
d) Comparación internacional

Al comparar el monto de la pensión no contributiva del programa Pensión 65 con las pensiones no contributivas de los países de América Latina que figuran en el gráfico VI.1, se encuentra que esta es la segunda más baja de la región, con un monto mensual de apenas 32 dólares[30].

[30] No se considera la subvención adicional extraordinaria otorgada en 2023.

En principio, esto podría explicarse por el bajo índice de envejecimiento de la población del Perú, que es de solo 46 personas de 60 años o más por cada 100 personas menores de 15 años (es el tercero más bajo del conjunto de países analizados). En este sentido, en el gráfico VI.1 se puede observar que existe una correlación positiva entre el índice de envejecimiento de cada país y el monto de la pensión no contributiva. Sin embargo, al analizar las pensiones no contributivas otorgadas en países con índices de envejecimiento similares al del Perú, como el Ecuador y Panamá, se observa que ambos otorgan prestaciones mensuales bastante más altas (100 y 120 dólares, respectivamente).

Gráfico VI.1
América Latina (10 países): relación entre el índice de envejecimiento de la población[a] y el monto entregado por los sistemas de pensiones no contributivos, 2021[b]
(Índice y monto en dólares)



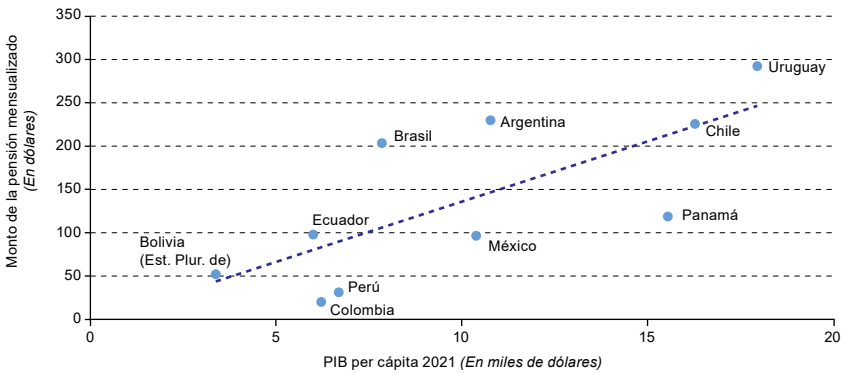
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio; Naciones Unidas, *World Population Prospects 2022*, Nueva York, 2022 [en línea] https://population.un.org/wpp/.

[a] El índice de envejecimiento se refiere al número de personas de 60 años y más por cada 100 personas menores de 15 años.

[b] Véase información sobre los sistemas de pensiones no contributivos considerados en los países incluidos en el gráfico en la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe, y en los capítulos II y III de este documento.

En forma análoga, en el gráfico VI.2 se muestra que el monto de la pensión no contributiva del programa Pensión 65 otorgada en el Perú es inferior al de otros países con niveles similares de PIB per cápita. Específicamente, en países como el Estado Plurinacional de Bolivia y el Ecuador se ofrecen prestaciones más altas, a pesar de que el PIB per cápita es más bajo que el del Perú. Asimismo, en el Brasil, cuyo PIB per cápita no es mucho mayor que el del Perú, se ofrece una pensión de 204 dólares mensuales a las personas mayores, un monto que representa más de 6 veces la pensión otorgada en el Perú.

Gráfico VI.2
América Latina (10 países): relación entre el PIB per cápita y el monto de las pensiones no contributivas, 2021
(En miles de dólares y dólares)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio; CEPALSTAT [base de datos en línea] https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es.

[a] Véase información sobre los sistemas de pensiones no contributivos considerados en los países incluidos en el gráfico en la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe, y en los capítulos II y III de este documento.

En esta misma línea, el gasto público en el programa Pensión 65, como porcentaje del PIB, representa uno de los gastos en pensiones no contributivas más bajos de la región. Incluso en países donde se otorgaban en 2021 prestaciones por montos similares al del Perú, como México y Colombia, el gasto en pensiones no contributivas es mayor, debido a la mayor cobertura de los programas.

Asimismo, el porcentaje de la población objetivo cubierto en el caso peruano también es relativamente bajo. Al examinar los países con contextos similares que otorgan pensiones no contributivas a las personas mayores, se observa que el Perú presenta una de las coberturas de la población objetivo más bajas, de apenas el 20% de las personas mayores de 65 años.

En conclusión, a pesar de que el Perú presenta uno de los índices de envejecimiento más bajos de América Latina y el Caribe, tanto el monto de la pensión no contributiva como el gasto total en esta como porcentaje del PIB y la cobertura de la población objetivo son relativamente bajos en comparación con los indicadores de países con características demográficas similares. Esto, sumado al hecho de que el monto de la prestación del programa Pensión 65 no se ha modificado desde su creación y apenas alcanza para cubrir el valor de la línea de pobreza extrema, muestra que comparativamente aún existe un importante margen para mejorar de manera sustantiva los resultados de la cobertura y suficiencia de las prestaciones no contributivas.

e) Evaluaciones existentes

El impacto de las pensiones no contributivas en la población mayor peruana se ha estudiado en la literatura económica, en la que se ha analizado el efecto de este tipo de transferencias en diversas variables como la salud mental, las horas trabajadas, el consumo, los niveles de pobreza, la desigualdad e indicadores de salud relacionados con la nutrición y el bienestar de las personas mayores.

Específicamente, Bando, Galiani y Gertler (2020) emplean un diseño de regresión discontinua a nivel de conglomerado y toman el umbral de elegibilidad resultante del SISFOH como punto de corte para evaluar los efectos del programa Pensión 65 en diversas variables a nivel de las personas mayores y los hogares. En concreto, los autores encontraron que recibir una pensión no contributiva mejoró la salud mental de las personas mayores, medida a través del índice de depresión geriátrica, y disminuyó las horas dedicadas al trabajo remunerado. De igual manera, el consumo de los hogares que recibieron la transferencia aumentó un 40%. Los resultados del programa Pensión 65 son similares a los de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores de México.

Sobre la base de un diseño de regresión discontinua con una estimación Tobit (para solucionar el problema de sesgo de selección), Torres y Salinas (2016) hallaron un efecto negativo de la prestación del programa Pensión 65 en las horas trabajadas por las personas mayores en su actividad principal. Esto concuerda con los hallazgos de Bando, Galiani y Gertler (2020), que aplicaron un diseño de regresión discontinua variando los efectos fijos a nivel de individuo o conglomerado y llegaron a resultados similares.

Por otra parte, mediante regresiones no lineales, Olivera y Zuluaga (2014) observaron una reducción de la pobreza del 48,5% al 23,7% después de introducir una pensión no contributiva en el Perú, aunque cabe resaltar que el efecto es mayor en las zonas rurales. No obstante, se encuentra un efecto modesto en la desigualdad. Con respecto a posibles cambios en el comportamiento, los autores muestran que la probabilidad de afiliarse a un sistema contributivo de pensiones se reduce un 8% para los hombres y un 18% para las mujeres.

Por último, Bernal, Olivera y Suhrcke (2022) evalúan el impacto de recibir la prestación del programa Pensión 65 en indicadores de salud relacionados con la nutrición y el bienestar de las personas mayores. Para ello, los autores emplean datos de la Encuesta de Salud y Bienestar del Adulto Mayor (ESBAM), específicamente diseñada y realizada para evaluar los efectos del programa. La metodología del estudio supone la utilización de un diseño de regresión discontinua, que explota la discontinuidad alrededor del umbral de elegibilidad de Pensión 65, para aquellos hogares

con al menos una persona de 65 a 80 años. Los autores encuentran que, en términos generales, una pequeña transferencia monetaria puede tener efectos significativos en la salud, específicamente en indicadores relacionados con la nutrición de las personas mayores. Se encuentran efectos positivos en la reducción de la anemia, especialmente en el caso de las mujeres, y mejoras en el riesgo de mortalidad relacionado con la nutrición.

f) Estimación de costos y análisis del impacto del incremento en la cobertura y el monto de las pensiones no contributivas en el Perú

En esta sección se realiza un análisis del gasto público conforme a distintos escenarios de mejora de la cobertura y la suficiencia del programa Pensión 65 en el período de 2023 a 2035. Los diferentes escenarios permiten estimar el gasto en diversos años para aumentar la cobertura de las personas mayores y la suficiencia de las prestaciones y van de un escenario base (condiciones actuales de Pensión 65) a un escenario de cobertura universal, pasando por escenarios intermedios en los que se cubre al 40% o el 60% de las personas mayores del país que se encuentran en mayor situación de pobreza, conforme a las metas de política que puedan plantearse.

Para los fines de este capítulo, se utilizan proyecciones realizadas por la CEPAL para el caso del Perú sobre la base de información de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2021[31]. Se consideran tres escenarios: i) mantenimiento de la cobertura y el valor de la prestación actuales (escenario base); ii) mejora de la cobertura a corto plazo: la cobertura aumenta relativamente rápido hasta llegar a cubrir al 40% de las personas mayores en situación de pobreza y la prestación aumenta al valor de la línea de pobreza extrema, y iii) mejora de la cobertura a largo plazo: la cobertura se amplía gradualmente hasta llegar al 100% de las personas mayores (cobertura universal) y la prestación se incrementa al valor de la línea de pobreza extrema[32]. El primer escenario es conservador y permite proyectar el gasto público conforme a las reglas actuales de Pensión 65. Los resultados muestran que aún existe un importante espacio fiscal para mejorar considerablemente la cobertura y la suficiencia de la pensión. Por ese motivo se plantean el segundo y el tercer escenario, en los que se considera un aumento de la prestación al valor de la línea de pobreza extrema. El aumento de la prestación es relevante porque la pensión no contributiva no ha aumentado desde su creación en 2012 y ha perdido poder adquisitivo (en la actualidad representa solo el 62% de la línea de pobreza extrema). En el segundo escenario se procuraría llegar rápidamente al 40% de la población de personas mayores más pobres

[31] Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

[32] Cabe destacar que el valor de la línea de pobreza de la CEPAL puede no coincidir con el valor estimado a nivel nacional, pues estas cifras se utilizan para fines de comparación regional.

que hoy no recibe una pensión. El tercer escenario comprende un incremento gradual de la cobertura en el tiempo hasta llegar al 100% de todas las personas mayores, independientemente de su situación económica.

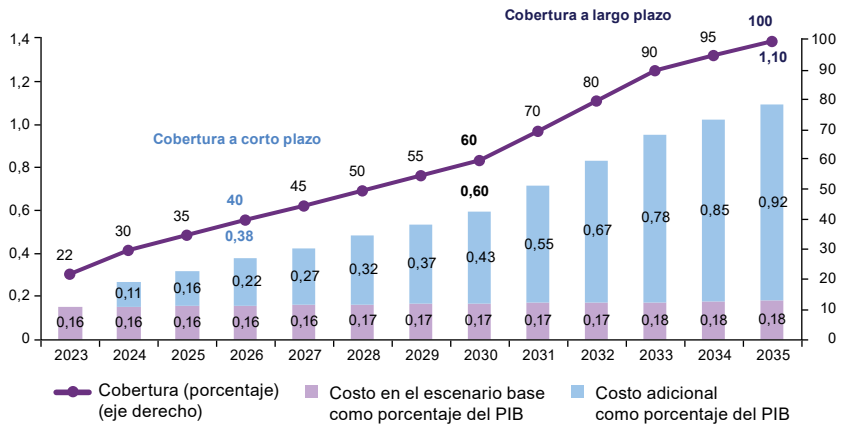
Las proyecciones corresponden al período de 2023 a 2035. Para el análisis de resultados en diferentes horizontes de tiempo se toman como referencia cuatro años: 2023 como punto de partida, 2026 como horizonte a corto plazo, 2030 como horizonte a mediano plazo y 2035 en adelante como horizonte a largo plazo. Para cada escenario, se asume que la cobertura de la pensión no contributiva aumenta gradualmente desde el decil más pobre (primer decil) hasta cubrir al decil menos pobre de cada escenario (en el primer escenario, hasta el segundo decil; en el segundo, hasta el cuarto o el sexto decil, según corresponda, y en el tercero hasta el décimo decil, es decir, a toda la población de personas mayores de 65 años). Esto permite estimar el costo de llegar a la cobertura universal en diversos años del período de referencia, de acuerdo con metas de política que puedan plantearse. Además, se consideran los siguientes supuestos: el PIB está proyectado con una tasa de crecimiento constante del 2% anual y las estimaciones del impacto en la pobreza y la desigualdad asumen una población constante basada en la ENAHO 2021.

Los resultados de los tres escenarios se muestran en el gráfico VI.3. En el escenario base se observa que el gasto asciende al 0,16% del PIB en 2023 y crece muy poco en los diferentes horizontes de tiempo hasta llegar al 0,18% del PIB en 2035. Esto es coherente con el supuesto de una cobertura constante del 22% de las personas mayores y una prestación equivalente al promedio observado en 2022. En el segundo escenario, denominado "mejora de la cobertura a corto plazo", se observa que es posible aumentar de manera significativa la cobertura de Pensión 65 para 2026 (aproximadamente al doble), con un gasto adicional de solo el 0,22% del PIB respecto del escenario base. Esto significaría un gasto total del 0,38% del PIB en ese año. En este escenario, la cobertura de la pensión no contributiva aumenta gradualmente desde el primer decil hasta cubrir al cuarto decil más pobre de la población de personas mayores de 65 años, con una transferencia equivalente al valor de la línea de pobreza extrema. Una variante de este escenario podría ser alcanzar una cobertura del 60% de la población de personas mayores en 2030, con una transferencia equivalente al valor de la línea de pobreza extrema. Para lograrlo se necesitaría un gasto adicional del 0,43% del PIB con respecto al gasto que supone el mantenimiento de las reglas actuales de Pensión 65, hasta alcanzar un costo total del 0,6% del PIB en dicho año. Por último, en el tercer escenario se puede observar que, para alcanzar la cobertura universal en 2035, es decir, brindar una transferencia equivalente al valor de la línea de pobreza extrema a todas las personas mayores independientemente de que estén en situación de pobreza o no, el costo adicional sería del 0,92% del PIB y el costo total alcanzaría el 1,1% del PIB.

Gráfico VI.3

Perú: estimación del costo de aumentar la prestación del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 al valor de la línea de pobreza extrema y la cobertura hasta cubrir al 100% de las personas mayores, 2023-2035

(En porcentajes del PIB y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG); Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones: Archivos Excel. Revisión 2022" [en línea] https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion/estimaciones-proyecciones-excel; Naciones Unidas, *World Population Prospects* 2022, Nueva York, 2022 [en línea] https://population.un.org/wpp/.

En el cuadro VI.9 se muestran los efectos de los distintos escenarios en la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad. En primer lugar, en el escenario base con el monto de la transferencia igual al monto promedio observado en 2022 y una cobertura del 22%, las tasas de incidencia de la pobreza y la pobreza extrema entre las personas mayores son del 12,9% y el 1,6%, respectivamente. Al tomar 2030 como año de referencia, el coeficiente de Gini de la población en este escenario base sería de 0,412. Por otra parte, de acuerdo con los escenarios descritos anteriormente, la implementación de una transferencia equivalente al valor de la línea de pobreza extrema cuya cobertura aumente con la progresión ilustrada en el gráfico VI.3 redundaría en tasas de incidencia de la pobreza y la pobreza extrema entre las personas mayores del 7,4% y el 0,5%, respectivamente. Estos valores muestran una reducción de 5,5 puntos porcentuales en el caso de la pobreza y 1,1 puntos porcentuales en el de la pobreza extrema en comparación con el escenario base. Por último, según estos escenarios, el coeficiente de Gini en 2030 sería de 0,409, cifra que supone una significativa disminución de la desigualdad de la población mayor con respecto al escenario base.

Cuadro VI.9
Perú: efecto de la ampliación de la cobertura y la suficiencia de la prestación del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 para las personas de 65 años y más en la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en ese grupo etario y en el coeficiente de Gini

	Incidencia de la pobreza entre las personas de 65 años y más *(En porcentajes)*	Incidencia de la pobreza extrema entre las personas de 65 años y más *(En porcentajes)*	Coeficiente de Gini en 2030
Escenario base: cobertura fija (22%) y monto promedio de la prestación del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 observado en 2022	12,9	1,6	0,412
Escenarios de mejora de la cobertura a corto y largo plazo: incremento de la cobertura al 40% en 2026, al 60% en 2030 y al 100% en 2035 y monto igual al valor de la línea de pobreza extrema	7,4	0,5	0,409

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
Nota: Las estimaciones se realizan sobre la base de los datos provistos por la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2022.

C. Recomendaciones para la creación y el fortalecimiento de un sistema de pensiones no contributivo en el Perú

1. Opciones para el fortalecimiento de la pensión no contributiva

En virtud del análisis realizado, se plantean tres propuestas para contribuir al fortalecimiento de las pensiones no contributivas en el Perú. Naturalmente, existen elementos relevantes que se han de considerar antes de implementarlas, como el espacio fiscal y la articulación con el sistema contributivo.

En primer lugar, de forma similar a la reforma realizada en Chile en 2008, se recomienda crear y fortalecer un sistema de pensiones no contributivo e integrarlo en los sistemas de pensiones. En el Perú ya existen dos programas básicos para cubrir los riesgos de vejez y discapacidad: i) Pensión 65, que otorga una pensión dirigida a las personas de 65 años y más en situación de pobreza extrema que nunca han cotizado para su pensión (muchas de las cuales viven en zonas rurales) y ii) CONTIGO, que otorga una pensión no contributiva dirigida a las personas con discapacidad grave en situación de pobreza. Por lo tanto, se sugiere crear formalmente el sistema de pensiones no contributivo e integrarlo en el sistema contributivo de pensiones. El objetivo central de este sistema sería mejorar la cobertura de los trabajadores situados en los primeros deciles

de la distribución de los ingresos. La creación de este sistema debe estar acompañada de un liderazgo institucional que permita fortalecerlo y generar el financiamiento adecuado en el tiempo.

En segundo lugar, se recomienda utilizar la clasificación de pobreza basada en los criterios del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) y no en el criterio de pobreza extrema. Esto supondría flexibilizar el criterio de elegibilidad de Pensión 65 y alinearlo con el de otros programas, como CONTIGO y el Sistema Integral de Salud (SIS) gratuito, que utilizan el criterio de pobreza para establecer la elegibilidad de los destinatarios.

Esto equivaldría a incrementar la cobertura de Pensión 65, de manera gradual, hasta cubrir a todas las personas de 65 años y más en situación de pobreza. Las estimaciones presentadas en la sección de análisis de impacto confirman que, de realizarse un incremento gradual en la cobertura de Pensión 65, el nivel de pobreza en este segmento de la población podría disminuir significativamente. Además, también habría una reducción en el nivel de desigualdad entre las personas mayores. Es importante mencionar que esta ampliación de la cobertura sería gradual y no significaría necesariamente un aumento excesivo del gasto público.

Por último, se recomienda evaluar la posibilidad de incrementar el monto mensual de la prestación de Pensión 65 (125 soles mensuales, o 35 dólares), por lo menos al mismo valor de la prestación de CONTIGO (150 soles mensuales, o 42 dólares). Otra importante alternativa podría ser la actualización del monto de la pensión con arreglo a la inflación registrada en los últimos 10 años y estudiar la posibilidad de un reajuste por inflación de las pensiones no contributivas cada 12 meses para la población que vive en situación de pobreza. Esto tendría sentido dado que, como se ha mostrado en las secciones anteriores, tanto el monto de la pensión no contributiva como el gasto total en esta como porcentaje del PIB (y la cobertura de la población objetivo) son relativamente bajos en comparación con los indicadores de otros países de la región. Además, el monto de la prestación de Pensión 65 no se ha modificado desde la creación del programa y apenas alcanza para cubrir el valor de la línea de pobreza extrema. Si a esto se suma que el gasto público en pensiones contributivas se encuentra relativamente controlado, existiría espacio fiscal para mejorar los resultados de la prestación no contributiva.

2. Propuestas para la articulación con el sistema contributivo de pensiones

La articulación entre los componentes contributivo y no contributivo de las pensiones en el Perú permitiría consolidar una ruta hacia el fortalecimiento del sistema de pensiones en su conjunto y promover su

sostenibilidad integral, al ampliar los niveles de cobertura y suficiencia conforme a una planificación preestablecida y fomentar su sostenibilidad financiera. Los caminos para ello incluyen, entre otras opciones, la articulación de las prestaciones en el sistema de pensiones no contributivo, la planificación del incremento de su cobertura conforme a los niveles actuales de cobertura y suficiencia en el sistema en su conjunto e incluso la creación de un mecanismo o prestación que articule las prestaciones contributivas y no contributivas, contribuyendo también así a fortalecer la cobertura contributiva. El diseño institucional es fundamental en este proceso y puede requerir una creciente articulación entre las instituciones que participan en la implementación del sistema de pensiones.

A corto plazo, es necesario mejorar la integración de los distintos actores involucrados en el pago y la asignación de prestaciones no contributivas. El sistema chileno de pensiones constituye un ejemplo de ello (véase el capítulo IV). En este caso, la gobernanza del sistema recae en el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que se encarga de la supervisión política, el diseño y la evaluación del sistema, con el apoyo de la Dirección de Presupuestos. Por otra parte, el Instituto de Previsión Social, que depende del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, se encarga del pago, la asignación de las prestaciones y el registro de los receptores. Para ello sigue instrucciones de la Superintendencia de Pensiones, de manera que las medidas tomadas por el Instituto de Previsión Social se adhieran a los reglamentos y las circulares del Ministerio del Trabajo y Previsión Social y la Superintendencia de Pensiones. Para la asignación de prestaciones se cuenta con el apoyo del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, que recoge la información socioeconómica con la que el Instituto de Previsión Social realiza el cálculo del algoritmo de asignación. Esta estructura muestra que es posible integrar de distintas formas a los ministerios encargados de la protección social e incrementar la articulación del sistema. Esto puede servir para el caso peruano.

Es posible formular tres propuestas para la articulación del sistema no contributivo con el contributivo, cuya implementación dependerá, entre otros factores, de las distintas instituciones.

La primera de ellas supone una mejor articulación y coordinación entre el MIDIS y la ONP. Como se señaló anteriormente, el sistema peruano de pensiones podría estar más articulado desde el punto de vista institucional. Por ejemplo, se podrían crear ventanillas únicas de atención al usuario para permitir el pago de las prestaciones y la postulación tanto en la ONP como en los municipios y las oficinas de Pensión 65 de modo que, a través de convenios, las personas mayores puedan realizar las gestiones y recibir las prestaciones en ambas instituciones. Ello aumentaría la comunicación y la coordinación entre ambas instituciones y mejoraría la experiencia de los usuarios.

La segunda propuesta, más compleja, implica la asunción de las funciones asociadas con el sistema no contributivo de pensiones por el órgano a cargo del Sistema Público de Pensiones. Con ello, tanto la postulación como la administración del padrón de destinatarios de Pensión 65 y CONTIGO, así como la logística concerniente al pago de las prestaciones, pasarían a la entidad responsable de este último sistema, encargada de mantener actualizado el padrón y asegurarse de que la transferencia monetaria llegue a todas las personas destinatarias. Esto no significa, como se comentó a propósito del ejemplo de Chile, que el MIDIS no estaría involucrado en la operación del sistema (pues seguiría administrando el SISFOH, que determina la elegibilidad), sino que se reorganizarían las funciones actualmente desempeñadas.

La tercera propuesta para la articulación es la más profunda y depende de una reforma institucional integral del sistema peruano de pensiones. Consiste en crear una nueva institucionalidad, de manera que la administración de todos los subsistemas de pensiones que existen actualmente (público, privado y no contributivo) se centralice en un solo organismo público. Conforme a este modelo, la nueva entidad estaría encargada de diseñar la política en materia previsional, implementar reformas de las prestaciones no contributivas, administrar la postulación a las pensiones no contributivas y el padrón de beneficiarios y realizar el pago de las pensiones.

D. Comentarios finales

En el presente capítulo se analizaron la cobertura, la suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones en su conjunto, haciendo hincapié en el sistema no contributivo.

Los principales desafíos observados en el sistema contributivo son la baja cobertura de trabajadores, la insuficiencia de las pensiones (tanto del componente público como del privado) y la adopción de políticas que han deteriorado aún más la suficiencia de las prestaciones. Es importante tener en cuenta este deterioro porque redundará en una mayor presión fiscal a mediano plazo y, por lo tanto, se deben configurar fondos previsionales para su financiamiento.

Con respecto al sistema no contributivo, se observa que los programas Pensión 65 y CONTIGO no se encuentran articulados, funcionan como programas sociales en lugar de como un sistema y dependen únicamente del MIDIS, sin articulación con el sistema contributivo. Ambas prestaciones son relativamente nuevas y, por lo tanto, hay un amplio margen para mejorar sus características, como el monto de la prestación y los criterios de elegibilidad. Desde la creación de estos

programas, el valor de las pensiones se ha mantenido constante y ello ha determinado la pérdida de poder adquisitivo a lo largo del tiempo. Incluso al momento de su creación, el monto otorgado por Pensión 65 no alcanzaba para cubrir una canasta básica de alimentos.

En este estudio se formulan tres recomendaciones para ampliar y fortalecer estas pensiones no contributivas. En primer lugar, se recomienda crear y fortalecer el pilar solidario e integrarlo con el sistema contributivo. El objetivo central de este nuevo sistema de pensiones no contributivo sería mejorar la cobertura de los trabajadores situados en los primeros deciles de la distribución de los ingresos. Naturalmente, esto debe estar acompañado de un liderazgo institucional que permita fortalecerlo y generar el financiamiento adecuado en el tiempo.

En segundo lugar, se recomienda utilizar el criterio de pobreza y no el de pobreza extrema para participar en el programa Pensión 65 (como ocurre en el caso del programa CONTIGO). Esta recomendación podría traducirse en una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones no contributivo hasta llegar a todas las personas mayores de 65 años y más en situación de pobreza. Las estimaciones presentadas en la sección de análisis de impacto muestran que, si se inicia por ampliar la cobertura a las personas mayores en situación de pobreza (con una transferencia monetaria igual al valor de la línea de pobreza extrema), los niveles de pobreza en este grupo disminuyen significativamente, se reducen los niveles de desigualdad y no se produce un aumento excesivo del gasto público.

La tercera recomendación es incrementar el monto mensual de la prestación de Pensión 65 por lo menos al mismo valor de la prestación de CONTIGO (150 soles mensuales, o 42 dólares) o actualizar el monto en base conforme a la inflación registrada en los últimos 10 años.

Los análisis de los indicadores de gasto público y sostenibilidad financiera del sistema en su conjunto realizados en el presente estudio y para cada subsistema contributivo por Bernal (2020), así como la comparación con otros países de la región, muestran que, en general, el sistema de pensiones del Perú supone un gasto público total relativamente controlado y cuenta con buena sostenibilidad financiera en la mayoría de sus regímenes contributivos (excepto el policial-militar). Por lo tanto, existe un margen fiscal para avanzar en la ejecución de reformas previsionales de ampliación de la cobertura, que es bastante reducida.

Por último, como se menciona en la sección C.2, la mayor integración de los sistemas contributivo y no contributivo es fundamental para articular las medidas para ampliar la cobertura en ambos sistemas y que, de ser posible, se integren en los procesos de reforma integral del sistema de pensiones del Perú.

Bibliografía

Aguila, E., M. Hurd y S. Rohwedder (2014), "How do management fees affect retirement wealth under Mexico's personal retirement accounts system?", *Latin American Policy*, vol. 5, N° 2, Hoboken, Wiley.

Alonso, J., R. Sánchez y D. Tuesta (2014), "Un modelo para el sistema de pensiones en el Perú: diagnóstico y recomendaciones", *Revista Estudios Económicos*, N° 27, Lima, Banco Central de Reserva del Perú (BCRP).

Altamirano, Á. (2018), *Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Altamirano, Á. y otros (2019), "Diagnóstico del sistema de pensiones peruano y avenidas de reforma", *Nota Técnica*, N° 1776, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Arenas de Mesa, A. (2020), "Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 212 (LC/TS.2020/99), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Arenas de Mesa, A., J. Behrman y D. Bravo (2004), "Characteristics of and determinants of the density of contributions in a private social security system", *Michigan Retirement Research Center Research Paper*, N° 2004-077, Ann Arbor, Universidad de Michigan.

Bando, R., S. Galiani y P. Gertler (2020), "The effects of noncontributory pensions on material and subjective well-being", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 68, N° 4, Chicago, University of Chicago Press.

Bernal, N. (2022), "Opciones para expandir la cobertura contributiva de pensiones entre los trabajadores independientes en el Perú", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/104), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

____(2020), "El sistema de pensiones en el Perú: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 207 (LC/TS.2020/64), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

____(2016), "Los gastos públicos en pensiones en América Latina y sus proyecciones al 2075: Evidencia de Chile, Perú, Colombia y México", *Apuntes*, vol. 43, N° 79, Lima, Universidad del Pacífico.

Bernal, N. y J. Olivera (2020), "Choice of pension management fees and effects on pension wealth", *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 176, Ámsterdam, Elsevier.

Bernal, N., J. Olivera y M. Suhrcke (2022), "Assessing heterogeneity in the health effects of social pensions among the poor elderly: evidence from Peru", *Working Paper*, N° 2022-01, Luxemburgo, Instituto de Investigaciones Socioeconómicas de Luxemburgo (LISER).

Bernal, N. y otros (2008), *Una mirada al sistema peruano de pensiones: diagnóstico y propuestas*, Lima, BBVA.

Bosch, M., G. Caballero y L. Keller (2020), "La libertad de elección en los sistemas de pensiones de ahorro individual: lecciones de Perú", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Casalí, P. y H. Pena (2020), *El futuro de las pensiones en el Perú: un análisis a partir de la situación actual y las Normas Internacionales del Trabajo*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Clements, B. y otros (2013), "The challenge of public pension reform in advanced and emerging economies", *Occasional Paper*, N° 275, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).

Congreso de la República del Perú (2022), "Decreto Supremo que crea la Comisión Multisectorial de naturaleza temporal encargada de elaborar los Informes Técnicos que contengan una evaluación del Sistema Previsional Peruano, así como una propuesta normativa para crear el nuevo Sistema de Pensiones", *El Peruano*, Lima, 10 de julio.

___(2020), "Proyecto de Ley 6114/2020-PE", Lima.

___(2012), "Decreto Legislativo para el Ordenamiento Definitivo del Régimen de Pensiones del Personal Militar y Policial", *El Peruano*, Lima, 9 de diciembre.

___(2007), "Ley N° 28991", Lima.

___(2004), "Ley que Establece las Nuevas Reglas del Régimen de Pensiones del Decreto Ley N° 20530. Ley N° 28449", Lima.

___(1974a), "Régimen de Pensiones y Compensaciones por Servicios Civiles prestados al Estado no comprendidos en el Decreto Ley N° 19990. Decreto Ley N° 20530", Lima.

___(1974b), "Decreto Ley N° 21021. Ley de Creación de la Caja de Pensiones Militar-Policial (y sus modificatorias)", Lima.

___(1972), "Se unifica el régimen de pensiones del personal militar y policial de la Fuerza Armada y Fuerzas Policiales, por servicios del Estado. Decreto Ley N° 19846", Lima.

Consejo Fiscal (2017), "Análisis del Marco Macroeconómico Multianual 2018-2021", *Reporte Técnico*, N° 004-2017-CF/ST, Lima.

CPMP (Caja de Pensiones Militar Policial) (2018), *Memoria Anual 2018*, Lima.

___(2007), *Memoria Anual 2007*, Lima.

Dobronogov, A. y M. Murthi (2005), "Administrative fees and costs of mandatory private pensions in transition economies", *Journal of Pension Economics and Finance*, vol. 4, N° 1, Cambridge, Cambridge University Press.

Forteza, A., L. Lucchetti y M. Pallares-Miralles (2009), "Measuring the Coverage Gap", *Closing the Coverage Gap: Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, R. Holzmann, D. Robalino y N. Takayama (eds), Washington, D.C., Banco Mundial.

Gertler, P. y S. Galiani (2016), "Evaluación de impacto del Programa Pensión 65: nueva evidencia causal de las pensiones no contributivas en Perú", New Haven, Innovations for Poverty Action (IPA).

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) (2020), *Evolución de la Pobreza Monetaria 2009-2020: informe técnico*, Lima.

MEF (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú) (2014), *Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas*, Lima.

___(2004), *Informe trimestral: los sistemas de pensiones en Perú*, Lima.

MIDIS (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú) (2020), "Alcances de la pensión no contributiva otorgada a los usuarios", Lima.

___(2017a), *Pensión 65: Memoria Anual 2017*, Lima.

___(2017b), *Manual de Operaciones Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65*, Lima.

___(2012), *Pensión 65: Memoria Anual 2012*, Lima.
___(2011), "Decreto Supremo que crea el Programa Social denominado Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65. Decreto Supremo N° 081-2011-PCM", *El Peruano*, Lima, 19 de octubre.
MTPE (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú) (2010), *Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo*, Lima.
Olivera, J. (2016), "Evaluación de una propuesta de sistema de pensiones multipilar para Perú", *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, vol. 43, N° 78, Lima, Universidad del Pacífico.
Olivera, J. y B. Zuluaga (2014), "The *ex-ante* effects of non-contributory pensions in Colombia and Peru", *Journal of International Development*, vol. 26, N° 7, Hoboken, Wiley.
ONP (Oficina de Normalización Previsional) (2013), *Reglamento de Organización y Funciones de la Oficina de Normalización Previsional*, Lima.
SBS (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP) (2022), "La pandemia y el acceso anticipado a los fondos de pensiones del SPP: 2020-2021", Lima.
___(2017), *Reglamento de Organización y Funciones*, Lima.
Torres, J. y C. Salinas (2016), "Impacto laboral potencial del acceso a Pensión 65: un primer análisis", *Informe Final*, Lima, Universidad del Pacífico/Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

Capítulo VII

República Dominicana: avances y desafíos en la implementación del sistema de pensiones no contributivo

Manuel Delgado
Juan Ignacio Vila
Nincen Figueroa Urquiza

Introducción[1]

En 2001, el sistema de pensiones de la República Dominicana fue objeto de una reforma estructural que sustituyó el antiguo sistema de reparto por uno de cuentas de capitalización individual administrado por el sector privado. Las modificaciones al sistema de pensiones determinaron la transición de un sistema que solo cubría a algunos empleados públicos del gobierno central y empleados privados con un techo salarial a uno sin esas limitaciones para los contribuyentes. Los cambios introducidos

[1] Este capítulo se elaboró en el marco de la asistencia técnica brindada al Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) de la República Dominicana como parte de las actividades del proyecto CEPAL-BMZ/GIZ "Reactivación transformadora: superando las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe" y se basa parcialmente en el documento "Avances y desafíos en la implementación del sistema de pensiones no contributivo en la República Dominicana" (Delgado, Figueroa y Vila, 2024). Los autores agradecen la valiosa información aportada al estudio y los comentarios de Pedro Alcántara, Director de Políticas del Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia del CNSS. Agradecen, asimismo, la contribución de Ernesto Espíndola, de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en la elaboración de las simulaciones incorporadas.

por la Ley núm. 87-01 también incluyeron la creación de dos regímenes adicionales: el Régimen Contributivo Subsidiado, que hasta la fecha no se ha implementado, y el Régimen Subsidiado, cuyo reglamento se aprobó en 2013 y que comenzó a funcionar mediante un programa piloto en 2019. Las prestaciones de este régimen se encuentran actualmente en proceso de consolidación.

Pese a las reformas introducidas a partir de la ley que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), el sistema de pensiones todavía enfrenta importantes desafíos en materia de protección social. De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) de 2022, el 9,1% de las personas de 65 años o más se encontraba en situación de pobreza y el 1,7% en situación de pobreza extrema[2]. Con respecto al acceso a una pensión, los datos muestran que el 25,4% de las personas mayores depende exclusivamente de su trabajo, el 49% de la población de 65 años o más depende del ingreso de otros miembros del hogar y solo un 11,3% depende de sus pensiones. Esta baja proporción de pensionados evidencia que el sistema de pensiones excluye a la mayoría de los trabajadores, en especial aquellos que trabajan por cuenta propia, los trabajadores de zonas rurales, las personas que se dedican al trabajo de cuidado no remunerado y las personas más vulnerables.

En este contexto, la implementación del Régimen Subsidiado a través de las pensiones solidarias (no contributivas) permitiría reducir la pobreza y la vulnerabilidad de las personas de 65 años y más y, en particular, incluir a las personas que explícita o implícitamente están excluidas del derecho a la seguridad social en la vejez. Pese a los retos administrativos, las estimaciones realizadas en este capítulo muestran que la ampliación de la cobertura de las pensiones solidarias de aproximadamente el 2,8% de las personas de 60 años y más en 2023 al 25% de este segmento de la población podría reducir 6,5 puntos porcentuales la pobreza y 1,6 puntos porcentuales la pobreza extrema de las personas de ese grupo etario, conforme a los datos de 2022.

El capítulo se divide en cuatro secciones además de esta introducción. En la primera se resumen los principales antecedentes del sistema de pensiones de la República Dominicana y los resultados obtenidos por el Régimen Contributivo en los últimos años. Mientras en la segunda sección se analizan el funcionamiento y los resultados del Régimen Subsidiado (pensiones solidarias, no contributivas), en la tercera se examinan los posibles efectos y costos de un aumento de la cobertura del Régimen Subsidiado en diversos escenarios. Por último, en la cuarta sección se presentan las conclusiones y algunas recomendaciones para fortalecer el sistema de pensiones no contributivo de la República Dominicana.

---

[2] Información del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

A. Antecedentes del sistema de pensiones de la República Dominicana

1. Estructura actual

El diseño actual del sistema de pensiones de la República Dominicana está regulado por la Ley núm. 87-01 de 2001, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS). Cabe destacar la existencia en el pasado de una serie de cuerpos legales que definieron la conformación de los diversos fondos previsionales que coexisten en la actualidad. El sistema de pensiones de la República Dominicana tiene su origen en las pensiones para los miembros del ejército establecidas mediante la Ley núm. 79 de 1846. En 1930, se promulgó la Ley núm. 17 sobre el Retiro de las Fuerzas Armadas de la República Dominicana, institución que posteriormente se transformó en la Junta de Retiro y Fondo de Pensiones de las Fuerzas Armadas (JRFPFFAA). En 1980, se creó el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional (ISSFAPOL), financiado con aportes del Poder Ejecutivo y fondos de la JRFPFFAA. En 2001, la Policía Nacional estableció su propio instituto y el institutito militar pasó a denominarse Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFFAA). Para el sector civil, la Ley núm. 1896 de 1948 consolidó el sistema contributivo y creó el Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), entidad encargada de cubrir los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte posteriormente reemplazada por el SDSS. Existen diversas normas que regulan las pensiones en el sector público, entre las que se destacan la Ley núm. 5185 de 1959 para los funcionarios civiles, la Ley núm. 6343 de 1962 para los empleados del Banco Central, la Ley núm. 66-97 de 1997 para los docentes del Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA), la Ley núm. 340-98 de 1998 para los legisladores a través del Instituto de Previsión Social del Congresista Dominicano (INPRESCONDO), el decreto núm. 241-01 de 2001 para la Policía Nacional a través del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL) y la resolución núm. 2003-93 de 1993 para los funcionarios de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD). Cada norma establece requisitos y prestaciones específicas, que reflejan la diversidad del sistema de pensiones en la República Dominicana.

Los principales objetivos del SDSS son contribuir al mejoramiento de la calidad de vida y la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales y aumentar los niveles de protección social de la población frente a los riesgos de la vejez, la pérdida del empleo y los riesgos laborales, entre otros. El SDSS comprende a todas las instituciones de carácter público, privado y mixto que realizan actividades primarias o secundarias relacionadas con la seguridad social. Con respecto a su funcionamiento, la

ley establece que se organiza en un sistema único de afiliación, cotización y plan de prestación de servicios. Todos los ciudadanos dominicanos y los residentes legales en el territorio nacional tienen derecho a la afiliación al sistema. En cuanto a su financiamiento, el SDSS está integrado por tres regímenes, a saber: el Régimen Contributivo, el Régimen Contributivo Subsidiado y el Régimen Subsidiado. De acuerdo con la ley, cada régimen contará con fondos de financiamiento separados con modalidades de financiamiento relacionadas con la naturaleza y la capacidad contributiva de los ciudadanos y del Estado dominicano. En particular, el primer régimen comprende a las personas que trabajan de forma asalariada en los sectores público y privado y a quienes desempeñan el papel de empleador, y es financiado por los trabajadores y los empleadores, incluido el Estado como empleador. El segundo tiene el objetivo de proteger a los trabajadores profesionales, técnicos independientes y por cuenta propia con un ingreso promedio igual o superior al salario mínimo y se financia mediante aportes del trabajador y un subsidio estatal para suplir la falta de empleador. El tercer régimen incluye a los trabajadores por cuenta propia con ingresos inestables e inferiores al salario mínimo, así como a los empleados y las personas con discapacidad, y sus recursos provienen fundamentalmente del Estado dominicano. Asimismo, la normativa establece que las instituciones rectoras del SDSS deberán asegurar el equilibrio financiero y la suficiencia de las prestaciones contempladas.

En términos de institucionalidad social, la organización y el funcionamiento del SDSS recaen en diez entidades: i) el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), que es el organismo encargado de la dirección y conducción del SDSS, al ser responsable del establecimiento de las políticas necesarias para la regulación del funcionamiento, la coordinación interinstitucional, la garantía de las prestaciones a los destinatarios y el desarrollo institucional para la sostenibilidad financiera del sistema; ii) la Tesorería de la Seguridad Social, entidad responsable de la recaudación y la distribución de las cotizaciones del SDSS y de la administración del sistema único de información; iii) la Dirección General de Información y Defensa de los Afiliados a la Seguridad Social (DIDA), dependencia pública de orientación, información y defensa de los derechohabientes; iv) la Superintendencia de Pensiones (SIPEN); v) la Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales; vi) el Servicio Nacional de Salud (SNS); vii) las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP); viii) las Administradoras de Riesgos de Salud (ARS); ix) las Prestadoras de Servicios de Salud (PSS), y x) las entidades que realizan funciones complementarias de seguridad social como actividad principal.

La aplicación de la Ley núm. 87-01 no solo tenía el objetivo de reformar el sistema de pensiones, sino también el sistema de salud y la protección contra los riesgos laborales. El presente capítulo se centra en las

pensiones de vejez y, en particular, en las pensiones solidarias del Régimen Subsidiado[3]. En materia de pensiones, la Ley núm. 87-01 implementó una reforma estructural al cerrar el sistema público de reparto a nuevas afiliaciones y establecer un sistema de pensiones por vejez de capitalización en cuentas individuales y administración privada (Mesa-Lago, 2021)[4]. La ley establece que el sistema de pensiones tiene como objetivo reemplazar la pérdida o reducción del ingreso por vejez, fallecimiento, discapacidad, cesantía en edad avanzada y la sobrevivencia. En particular, el sistema prevé una estructura mixta de prestaciones, que combina una cuenta personal para cada uno de los afiliados con un Fondo de Solidaridad Social, que aporta la suma necesaria para completar la pensión mínima de los trabajadores de menores ingresos que hayan cotizado 300 meses, pero no hayan acumulado lo suficiente en su cuenta personal para financiar una pensión mínima. Asimismo, se considera la posibilidad de aportes adicionales con el objetivo de obtener prestaciones complementarias.

Las prestaciones del SDSS incluyen pensiones de vejez, discapacidad y sobrevivencia en los tres regímenes de financiamiento. El Régimen Contributivo comenzó a implementarse de manera operativa en febrero de 2003 y las primeras cotizaciones se recibieron en junio del mismo año (SIPEN, 2018). Para ello, la Ley núm. 87-01 estableció la obligatoriedad de la afiliación a las denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) de cuentas de capitalización individual[5] para los trabajadores cotizantes y los empleadores de hasta 45 años de edad que recibían ingresos regulares de la empresa y cotizaban al Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS)[6]. Por otra parte, a los trabajadores mayores de 45 años y a las personas de cualquier edad que trabajaban en el sector público e instituciones autónomas y descentralizadas se les permitió optar por permanecer en el sistema de reparto. Lo mismo ocurre con los pensionados por el IDSS, los pensionados y jubilados del Estado y los jubilados del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional (ISSFAPOL). Así, en el Régimen Contributivo dominicano conviven un esquema de capitalización individual administrado por las AFP, un esquema de reparto especial individualizado (perteneciente al Banco Central, el Banco de Reservas de la República Dominicana (BanReservas) y

---

3 Dado el foco de este libro en las pensiones no contributivas para las personas mayores, en este capítulo no se profundiza en las prestaciones que brinda este régimen a las personas con discapacidad y las madres solteras.

4 La ley estipula que los sistemas de pensiones establecidos en las Leyes núm. 1896 de 1948 y núm. 379 de 1981 mantienen su vigencia para los pensionados, los jubilados y los afiliados en proceso de retiro, pero no permite el ingreso de nuevos cotizantes.

5 En el artículo 80 de la Ley núm. 87-01 se establece que las AFP se constituyen como sociedades financieras de acuerdo con las leyes del país. Su objeto exclusivo consiste en administrar las cuentas personales de los afiliados e invertir los fondos de pensiones y administrar las prestaciones del sistema previsional en el marco de los principios de la seguridad social.

6 La resolución CNSS núm. 545-01 de 2022 adapta la interpretación de la edad a 44 años y un día.

el INABIMA) y un sistema de reparto especial que no está administrado por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado (DGJP). Este último incluye a las siguientes entidades: el Instituto de Previsión Social del Congresista Dominicano (INPRESCONDO), la Junta de Retiro y Fondo de Pensiones de las Fuerzas Armadas (JRFPFFAA), el Plan de Retiro de la UASD y la Junta Central Electoral (JCE). Esta multiplicidad de instituciones y sistemas dificulta la consolidación del carácter unitario del sistema de pensiones dominicano y redunda en pensiones segmentadas por categorías de trabajo. Por último, el proceso de transición entre los sistemas se ha modificado recientemente. La resolución del CNSS núm. 527-07 de 2023 permite retornar al sistema de reparto o permanecer en este a todos los trabajadores que estuvieron activos bajo el sistema de reparto estatal antes de la implementación de la Ley núm. 87-01. Esta resolución excluye los sistemas de reparto especial no administrados por la DGJP[7].

De acuerdo con la Superintendencia de Pensiones (SIPEN), a septiembre de 2023 se registraba un total de 2.103.843 trabajadores (cifra equivalente al 39,2% de la población económicamente activa (PEA)) que cotizaron al Régimen Contributivo[8]. De estos, 1.943.866 (el 36,2% de la PEA y el 92,4% de los cotizantes) cotizaron a las AFP. El resto de las personas insertas en el mercado laboral realizaron sus cotizaciones al sistema de reparto individualizado (120.609 personas o el 2,2% de la PEA), mediante el Ministerio de Hacienda (25.749 personas o el 0,5% de la PEA) y al sistema de reparto sin individualizar (13.619 personas o el 0,3% de la PEA)[9]. En el mismo período, la SIPEN informaba del funcionamiento de siete AFP, a saber: Atlántico, Crecer, JMMB BDI, Popular, Reservas, Romana y Siembra (SIPEN, 2023). Por otra parte, para el mismo período, la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado (DGJP, 2023) informaba de un total de 198.504 pensionados, 137.127 de los cuales contaban con pensiones civiles, 36.486 con pensiones solidarias y 24.891 eran pensionados de la Policía Nacional[10].

A pesar de haberse establecido por ley, el Régimen Contributivo Subsidiado no se ha implementado todavía. Entre las diversas razones y dificultades aducidas, Palacios (2003) señala que, cuando se planteó la reforma, no estaba claro el nivel de subsidio que se otorgaría, ni cuáles

---

7 Según la SIPEN (2023), solo 5.257 trabajadores del sector privado (el 0,1% de la PEA) cotizaban al sistema de reparto a septiembre de 2023.

8 El cálculo de la PEA se basa en las estimaciones del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL (CEPAL/Naciones Unidas, 2022).

9 Los datos de reparto sin individualizar no incluyen información sobre los afiliados de las AFP de reparto del Congreso de la República (INPRESCONDO), la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) ni la Junta Central Electoral (JCE).

10 Las estimaciones de la cobertura de pasivos (pensionados) a lo largo del capítulo se basan en las proyecciones demográficas del CELADE-División de Población de la CEPAL (CEPAL/Naciones Unidas, 2022).

serían los niveles de adhesión que se podrían esperar por parte de los trabajadores. Por otra parte, de acuerdo con la SIPEN (2018), el régimen no se ha podido implementar debido a la dificultad para calcular los ingresos promedio de los trabajadores, la carga fiscal que este supone, la falta de definición del sistema de afiliación y la inexistencia de incentivos para que los trabajadores por cuenta propia se afilien[11].

Por último, aunque el funcionamiento del Régimen Subsidiado se reguló mediante un reglamento aprobado en 2013, su implementación comenzó en 2019 con la puesta en marcha de un programa piloto, en el que se estableció que las personas destinatarias serían aquellas clasificadas por el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN) como personas con índice de calidad de vida 1 y 2 y designadas por los municipios (Mesa-Lago, 2021)[12]. En la ley se establece que tendrán derecho a esta prestación las personas de cualquier edad con discapacidad grave, las personas mayores de 60 años sin recursos suficientes para satisfacer sus necesidades y las madres solteras desempleadas con hijos menores de edad en condiciones similares a las de los grupos anteriores (sin requisitos de edad para la madre). El monto de la prestación corresponderá al 60% del salario mínimo público reajustado de acuerdo con los niveles del índice de precios al consumidor (IPC) y se financiará con recursos públicos.

2. Pobreza en la vejez y autonomía económica de las personas mayores en la República Dominicana

Si bien la implementación del SDSS tenía el objetivo de superar las deficiencias del sistema anterior, el país todavía enfrenta grandes retos para garantizar la cobertura universal y proteger a las personas mayores

[11] Una iniciativa importante para avanzar en el Régimen Contributivo Subsidiado fue la creación del Plan Piloto para incluir a los trabajadores domésticos en el SDSS (resolución núm. 551-08 de 2022 del CNSS). Ese plan se aprobó al mismo tiempo que la resolución núm. 14-2022 del Ministerio de Trabajo sobre la adopción y la armonización de medidas para el cumplimiento del Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que obliga a celebrar un contrato de trabajo —preferentemente por escrito— y remitirlo al Ministerio de Trabajo, estipula que las jornadas laborales no deben superar 8 horas diarias y 44 horas semanales y un salario mínimo establecido por el Consejo Nacional de Salarios (CNS). Sin embargo, en junio de 2023 el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la resolución núm. 14-2022 del Ministerio de Trabajo, al admitir un recurso que argumenta, entre otras cosas, que la resolución establece obligaciones legales y pecuniarias que no están en el Código de Trabajo. Ante esta sentencia, el Estado deberá buscar alternativas para avanzar en la implementación del Régimen Contributivo Subsidiado. Véase Tribunal Constitucional, "Sentencia TC/0402/23", Santo Domingo, 2023 [en línea] https://www.tribunalconstitucional.gob.do/consultas/secretar%C3%ADa/sentencias/tc040223/.

[12] El SIUBEN mide la pobreza mediante un análisis de los hogares basado en la estructura de la vivienda, las características del hogar y los datos de sus miembros. Se utiliza el índice de calidad de vida (ICV) para clasificar a los hogares en una escala de 1 a 4, en la que ICV 1 e ICV 2 representan los hogares más vulnerables. Este índice multifactorial asigna puntajes de 0 a 100 a cada hogar, de manera que un puntaje cercano a 0 indica una mayor vulnerabilidad y un puntaje cercano a 100 una mejor calidad de vida.

de los riesgos de la pobreza en la vejez. Hasta 2022, el 9,1% de las personas de 65 años o más se encontraba en situación de pobreza. La incidencia de la pobreza era mayor entre las mujeres (9,5%) y las personas residentes en la región Sur (12,1%). Por otra parte, la pobreza extrema afectaba al 1,7% de la población en 2022 y su incidencia era mayor entre los hombres (1,8%), las personas residentes en zonas rurales (2,2%) y en la región Sur (2,6%) (véase el cuadro VII.1).

Cuadro VII.1
República Dominicana: personas de 65 años y más en situación de pobreza y pobreza extrema, por sexo, zona geográfica y región, 2022
(En porcentajes)

		Pobres			No pobres
		Total	En situación de pobreza extrema	En situación de pobreza	
Total		9,1	1,7	7,4	90,9
Sexo	Hombre	8,6	1,8	6,8	91,4
	Mujer	9,5	1,6	7,8	90,6
Zona geográfica	Urbana	9,0	1,6	7,4	91,0
	Rural	9,4	2,2	7,2	90,6
Región	Gran Santo Domingo	8,2	1,5	6,6	91,9
	Norte o Cibao	8,1	1,4	6,7	91,9
	Sur	12,1	2,6	9,5	87,9
	Este	11,0	2,1	8,9	89,0
Personas en situación de pobreza		20,4	5,1	15,2	79,6
Hogares en situación de pobreza		15,0	3,6	11,4	85,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Central de la República Dominicana, Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) 2022; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Si bien los niveles de pobreza entre la población de 65 años y más son significativamente inferiores a los de la población total, el análisis de los datos de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) de 2022 permite apreciar la diversa situación que enfrentan las personas mayores respecto del acceso a distintas fuentes de ingresos. En 2022, el 49% de las personas de 65 años y más carecía de una pensión, ingresos del trabajo, de la propiedad de un activo o remesas del exterior y, por lo tanto, dependía completamente de los ingresos proporcionados por otros miembros del hogar (véase el cuadro VII.2). La falta de autonomía económica limita la capacidad de las personas mayores para tomar decisiones sobre los recursos que les proveen bienestar y puede limitar su capacidad de autodeterminación[13].

[13] Etxeberria (2014) define la autodeterminación como la toma de decisiones libres en función de lo que se quiere, de lo que se autorrealiza según los propios proyectos.

Cuadro VII.2

República Dominicana: fuente principal de ingresos de las personas de 65 años o más, por sexo, zona geográfica, región y quintil de ingresos del hogar, 2022

(En porcentajes del ingreso total)

		Pensión	Pensión e ingreso laboral	Pensión y otros ingresos (ganancias y remesas)	Ingreso laboral sin pensión	Ingresos de la propiedad, sin pensión ni ingreso laboral	Remesas del exterior	Sin ingreso laboral, ni pensión, ni remesas del exterior	Total
	Total	11,3	1,9	1,4	25,4	3,1	8,1	49,0	100
Sexo	Hombre	12,6	3,4	1,2	40,1	2,7	4,2	35,8	100
	Mujer	10,2	0,7	1,6	13,9	3,3	11,1	59,3	100
Zona geográfica	Urbana	12,6	2,0	1,6	24,7	3,3	8,0	47,9	100
	Rural	5,7	1,5	0,7	28,5	2,0	8,1	53,6	100
Región	Gran Santo Domingo	13,9	2,8	1,9	26,8	2,8	5,2	46,5	100
	Norte o Cibao	8,7	0,9	0,8	23,4	2,7	12,3	51,2	100
	Sur	9,4	1,4	1,7	25,8	4,0	6,7	51,0	100
	Este	14,9	3,1	1,1	27,4	3,7	4,0	45,8	100
Quintil de ingresos del hogar	Quintil I	4,1	0,4	0,2	18,4	0,7	6,7	69,5	100
	Quintil II	6,4	0,7	0,3	22,0	2,5	6,7	61,6	100
	Quintil III	9,2	0,8	0,9	25,5	2,4	8,2	52,9	100
	Quintil IV	13,6	2,4	1,8	25,5	3,6	9,1	44,0	100
	Quintil V	17,9	3,9	2,8	30,9	4,6	8,6	31,4	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Central de la República Dominicana, Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) 2022; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

La falta de autonomía económica es mayor para las mujeres (59,3%) en 24 puntos porcentuales en comparación con los hombres, lo que refleja las persistentes desigualdades de género que afectan a esta población. También es mayor para las personas del quintil de menores ingresos (69,5%). Por otra parte, el 25,4% de las personas de 65 años y más depende exclusivamente de los ingresos generados por su trabajo, situación que es más común entre los hombres (40,1%) y las personas residentes en las zonas rurales (28,5%) y en la región Este del país (27,4%). Otro aspecto destacado es que las remesas del exterior constituyen la única fuente de ingresos del 8,1% de las personas de 65 años o más. Esta proporción es mayor entre las mujeres (11,1%), los residentes de la región Norte o Cibao (12,3%) y los hogares del cuarto quintil de ingresos (9,1%).

Por último, conforme a tabulaciones especiales de la ENCFT 2022, se estima que la proporción de personas mayores que dependen únicamente de una pensión asciende al 11,3% y es más alta entre los hombres (12,6%), las personas residentes en las zonas urbanas (12,6%) y los residentes de la zona Este (14,9%). Esta tendencia también se observa entre las personas que pertenecen a hogares situados en el quintil de mayores ingresos (17,9%).

La autonomía económica se relaciona significativamente con los niveles de pobreza de las personas de 65 años y más. La menor autonomía económica debido a la pérdida o la reducción de los ingresos supone una mayor incidencia de la pobreza en este grupo poblacional. Al respecto, los datos muestran que mientras el 1,3% de las personas que recibían una pensión y otros ingresos se encontraba en situación de pobreza en 2022, esta cifra alcanzaba al 13% de las personas de 65 años o más sin ingreso laboral, pensión, ni remesas del exterior. Cabe destacar que el 3,3% de las personas de 65 años y más que recibían solamente una pensión se encontraba en situación de pobreza. En virtud de lo expuesto, se observa que la ampliación de la cobertura y la suficiencia de las prestaciones para reducir los niveles de pobreza entre las personas de 65 años o más y promover su autonomía económica constituye uno de los mayores retos para el sistema de pensiones dominicano.

3. Resultados del sistema de pensiones

De acuerdo con la Superintendencia de Pensiones (SIPEN, 2018), el sistema dominicano de pensiones es un sistema mixto en el que coexisten fondos de capitalización individual (gestionados por las AFP),

el sistema de reparto (IDSS), el fondo de reparto de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado (DGJP) del Ministerio de Hacienda para los funcionarios y empleados públicos, los planes de reparto individualizado (Fondo Sustitutivo del Banco de Reservas, Fondo Sustitutivo del Banco Central, Fondo del Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA), UASD, INPRESCONDO, JCE), los planes especiales de los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, un fondo solidario y algunos planes complementarios, en su mayoría de reparto. En general, las instituciones de reparto y de capitalización individual se dividen de acuerdo con la categoría de trabajo, pues los trabajadores públicos tienen acceso a sistemas de reparto y la mayoría de los trabajadores privados a la capitalización individual. Este sistema incorpora el Fondo de Solidaridad Social, que se financia con el 0,4% del salario de los trabajadores que cotizan a una AFP y se destina a completar la pensión mínima para los trabajadores con 300 meses cotizados cuya cuenta individual no es suficiente para cubrir la pensión mínima.

Para conocer el panorama actual del sistema de pensiones de la República Dominicana, en esta sección se analizan brevemente sus resultados en términos de cobertura y suficiencia. Para ello, se utilizan datos de la Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) y la información administrativa disponible de diversas instituciones. En la primera subsección se busca caracterizar la cobertura de activos (personas que contribuyen al sistema, como porcentaje de la PEA) y la cobertura de pasivos (receptores), mientras en la segunda se abordan las desigualdades en los niveles de suficiencia de las prestaciones.

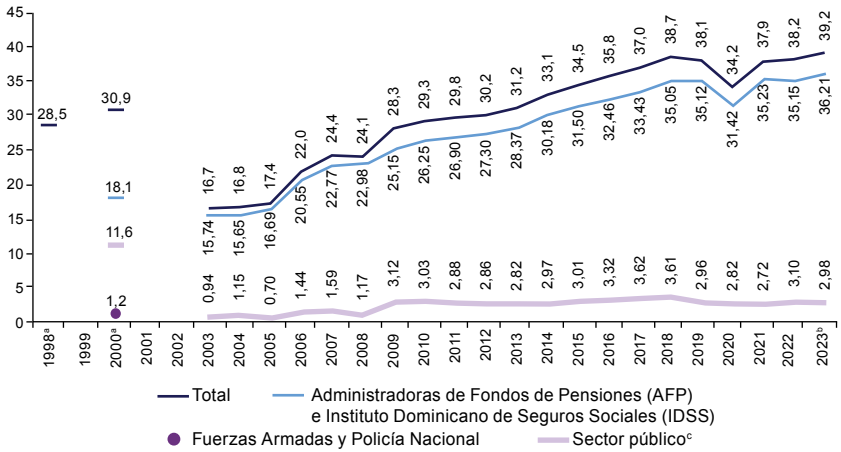
a) Cobertura

La cobertura del sistema de pensiones contributivo de la República Dominicana ha crecido significativamente en los últimos años. Mientras el 16,7% de la PEA cotizaba al sistema de pensiones en 2003, esa cifra aumentó al 39,2% en 2023. De acuerdo con el Banco Mundial (2001), el 28,5% de las personas de 18 a 60 años contribuía a un plan de pensiones en 1998. Posteriormente, Palacios (2003) calculó que el 30,9% de la PEA cotizaba al sistema de pensiones en 2000. Ese porcentaje se distribuía de la siguiente manera: el 18,1% pertenecía al IDSS, el 11,6% al sector público (gobierno central y entidades descentralizadas) y el 1,2% a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional (véase el gráfico VII.1). Una posible explicación del aumento en el período analizado es que el IDSS excluía a los trabajadores que superaban un techo salarial, razón por la que la cobertura del sistema de reparto siempre fue baja y habría aumentado tras la reforma estructural de 2001.

Gráfico VII.1

República Dominicana: trabajadores de 15 años y más que cotizan a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), 2000-2023[a]

(En porcentajes de la población económicamente activa (PEA))



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Superintendencia de Pensiones (SIPEN), "Estadísticas previsionales de cotizantes", *Estudios*, Santo Domingo, septiembre de 2023; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones: archivos Excel. Revisión 2022" [en línea] https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion/estimaciones-proyecciones-excel; Banco Mundial, "Dominican Republic poverty assessment: poverty in a high-growth economy (1986-2000)", *Report*, N° 21306-DR, Washington, D.C., 2001; R. Palacios, "Pension reform in the Dominican Republic", *Social Protection Discussion Paper Series*, N° 29140, Washington, D.C., Banco Mundial, 2003.

[a] Los datos de 1998 corresponden a Banco Mundial (2001) y los datos de 2000 a Palacios (2003). No existe información sobre la cobertura de activos (PEA) en 1999, 2001 y 2002.

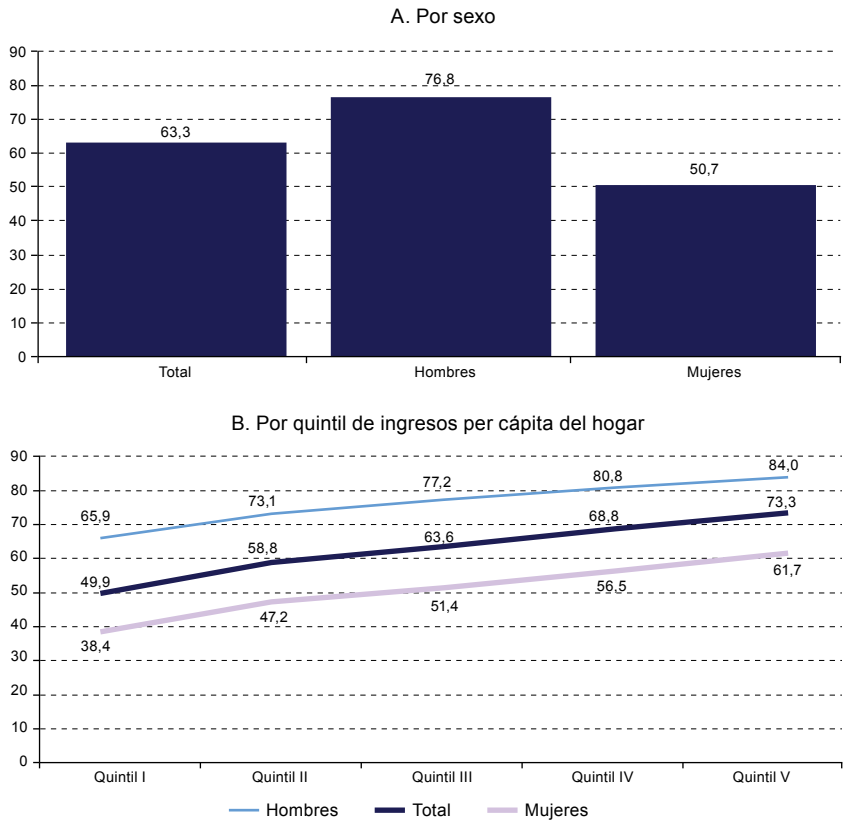
[b] Los datos de 2023 son datos preliminares de la Superintendencia de Pensiones (SIPEN, 2023) sobre la base de los cotizantes a septiembre de 2023.

[c] Los datos del sector público corresponden a los sistemas de reparto individualizado del Banco Central, el Banco de Reservas y el Instituto Nacional de Bienestar Magisterial (INABIMA), las pensiones a cargo del Ministerio de Hacienda y el reparto sin individualizar, todos según el informe de la SIPEN (2023).

Las desigualdades en la cobertura del sistema de pensiones responden, entre otros factores, a las inequidades del mercado de trabajo. En 2022, la tasa de participación laboral era del 63,3%. Sin embargo, se apreciaban importantes desigualdades de género: mientras la tasa de participación laboral de los hombres era del 76,8%, la de las mujeres llegaba apenas al 50,7% (véase el gráfico VII.2A). La baja tasa de participación de las mujeres suele asociarse con la distribución desigual del trabajo remunerado y no remunerado y con la carga desproporcionada del trabajo de cuidado no remunerado que recae en las mujeres.

En el caso del mercado laboral de la República Dominicana, esta situación afecta especialmente a los hogares más vulnerables. Por ejemplo, solo el 38,4% de las mujeres en edad de trabajar en el quintil más pobre participaba en el mercado laboral, en contraste con el 61,7% de las mujeres en el quintil de mayores ingresos (véase el gráfico VII.2B).

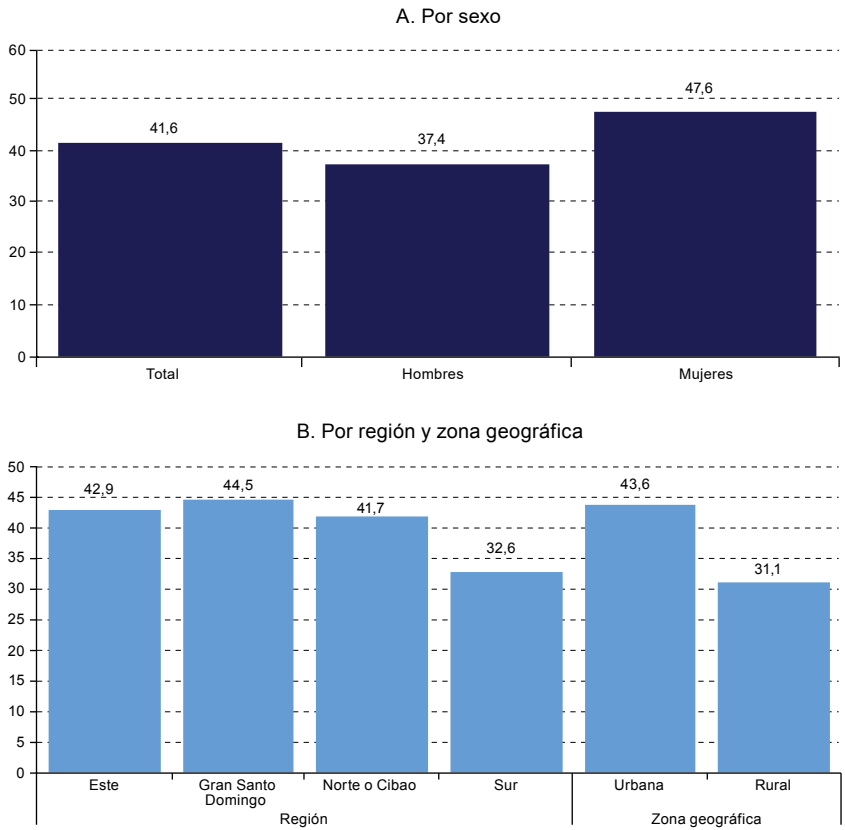
Gráfico VII.2
República Dominicana: tasa de participación laboral de la población, por sexo y quintil de ingresos per cápita del hogar, 2022
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Central de la República Dominicana, Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) 2022; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Los datos de la ENCFT 2022 analizados dan cuenta de las diversas dimensiones que afectan el acceso de los trabajadores de la República Dominicana al sistema de pensiones. Al considerar la dimensión territorial, se observa que el 32,6% de los trabajadores de la región Sur estaban afiliados a una AFP, en contraste con el 44,5% del Gran Santo Domingo (véase el gráfico VII.3). La diferencia también es alta entre los residentes en las zonas rurales (31,1%) y las zonas urbanas (43,6%). Al desagregar los datos por sexo, se observa que la tasa de afiliación de las mujeres (47,6%) es mayor que la de los hombres (37,4%), pero debe considerarse que la tasa de participación laboral de las mujeres es 26,1 puntos porcentuales inferior a la de los hombres.

Gráfico VII.3
República Dominicana: personas ocupadas afiliadas a un sistema previsional (Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)), por sexo, región y zona geográfica, 2022
(En porcentajes de la población ocupada)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Central de la República Dominicana, Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) 2022; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Desde 2000, se observa una tendencia al alza de la cobertura de pasivos, que aumentó del 13,1% en el primer año analizado al 15,2% en 2023. Este aumento de la proporción de pensionados refleja los cambios en las políticas de pensiones, en particular, por la implementación de las pensiones solidarias, con una cobertura del 0,1% en 2019 y del 2,8% en septiembre de 2023 (véase el gráfico VII.4).

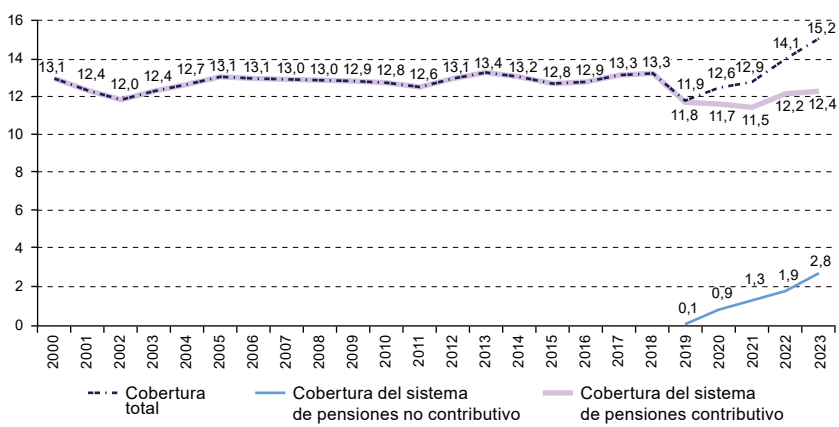
Si bien la información de la ENCFT 2022 permite caracterizar de manera general a los pensionados, la estimación de la cobertura basada en esta fuente de datos presenta diferencias con respecto a los registros administrativos. A pesar de esta discrepancia, al ser una encuesta

representativa de toda la población dominicana, permite observar algunas desigualdades. A partir de esta fuente, en el gráfico VII.5 se muestra que la proporción de mujeres pensionadas es 4,8 puntos porcentuales inferior a la de hombres (el 12,4% las mujeres en comparación con el 17,2% de los hombres). Asimismo, se destaca que la proporción de residentes pensionados en las zonas rurales alcanza el 7,8%, 8,2 puntos porcentuales menos con respecto a las zonas urbanas (16%). También se destaca que la proporción de personas que reciben una pensión entre la población pobre es significativamente más baja en comparación con el resto de la población (el 0,3% entre las personas en situación de pobreza extrema y el 5,5% entre las personas en situación de pobreza no extrema) (véase el gráfico VII.5).

Gráfico VII.4

República Dominicana: cobertura de pasivos (60 años y más) de los sistemas de pensiones contributivo[a], no contributivo y total, 2000-2023[b c]

(En porcentajes)



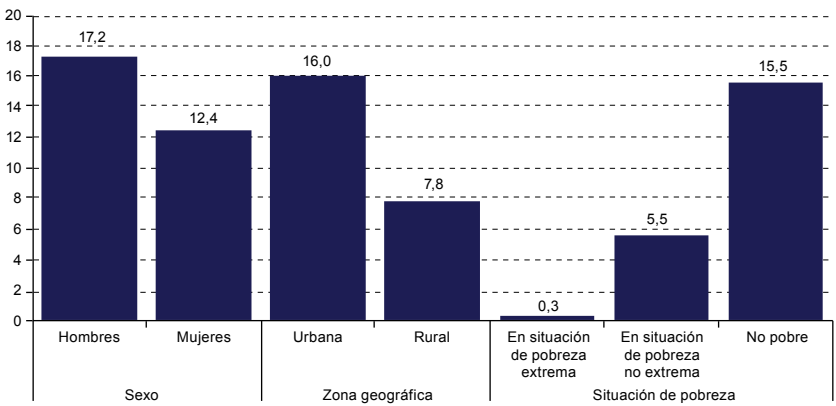
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones: archivos Excel. Revisión 2022" [en línea] https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion/estimaciones-proyecciones-excel; Naciones Unidas, World Population Prospects 2022, Nueva York, 2022 [en línea] https://population.un.org/wpp/; A. Arenas de Mesa, *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019; Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado, "Boletines" [en línea] https://www.dgjp.gob.do/boletines/; e información administrativa oficial.

[a] La serie correspondiente a la cobertura del sistema de pensiones contributivo no incluye información relacionada con el número de pensionados de la Policía Nacional debido a la falta de información histórica de este subsistema.

[b] La información hasta 2017 se basa en Arenas de Mesa (2019). Desde 2017 en adelante, la serie se elaboró sobre la base del Boletín Estadístico Trimestral de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado del Ministerio de Hacienda. Para los años faltantes se utilizó una interpolación lineal.

[c] Para calcular la cobertura de personas de 60 años y más se utilizó la información poblacional del CELADE-División de Población y desagregaciones del Boletín Estadístico Trimestral de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado del Ministerio de Hacienda para estimar la población de pensionados de 60 años y más según el año correspondiente. En particular, se utiliza la distribución de pensionados de los Boletines de 2019 a 2023 (septiembre).

Gráfico VII.5
República Dominicana: cobertura de pasivos (65 años y más), por sexo, zona geográfica y situación de pobreza, 2022
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Central de la República Dominicana, Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) 2022; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

b) Suficiencia de las prestaciones: desigualdades

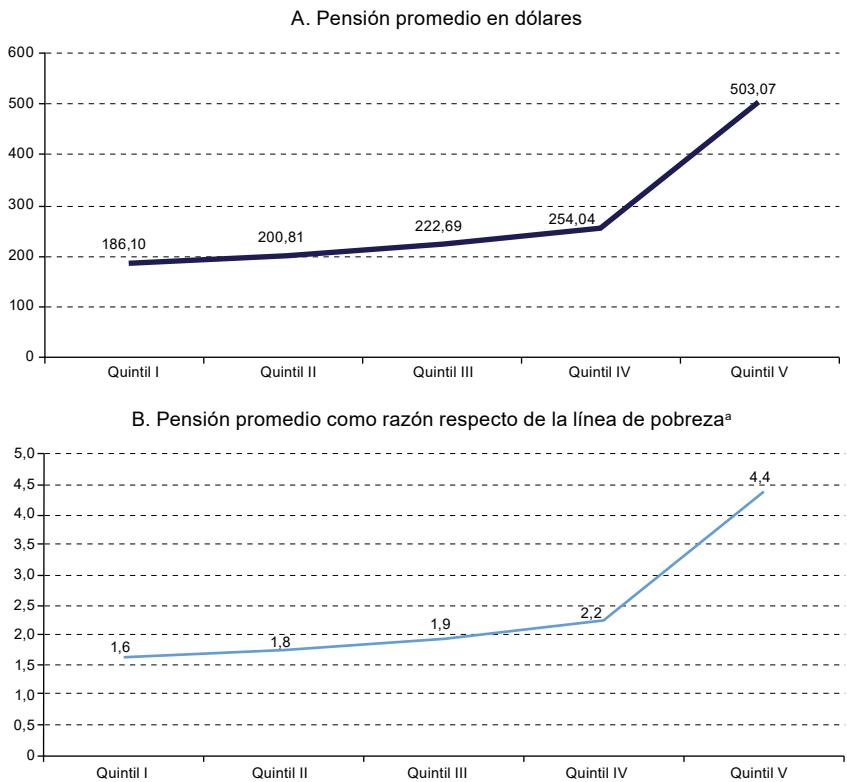
Uno de los principios rectores de los sistemas de protección social es la suficiencia de las prestaciones. Su análisis resulta esencial para asegurar el bienestar económico de los destinatarios de las prestaciones y disminuir los niveles de pobreza y las desigualdades sociales en la vejez. Asimismo, tiene relación directa con la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones. Cabe destacar que, a la fecha, en la República Dominicana solo hay pensionados de los sistemas de reparto señalados en las secciones anteriores. Se calcula que los primeros cotizantes de las AFP se jubilarán a partir de 2033.

Con respecto a la suficiencia de las prestaciones del sistema de pensiones, según datos de la ENCFT, la pensión promedio de los sistemas de reparto fue de aproximadamente 18.228 pesos dominicanos por mes (331 dólares) en 2022. Esta cifra es ligeramente superior para las mujeres (20.497 pesos dominicanos, equivalentes a 372 dólares) que para los hombres (17.843 pesos dominicanos, equivalentes a 325 dólares) y significativamente mayor para los residentes en zonas urbanas (19.517 pesos dominicanos, equivalentes a 355 dólares) que para los residentes en zonas rurales (15.469 pesos dominicanos, equivalentes a 281 dólares). Al analizar los datos por quintiles de ingreso per cápita del hogar, se observa que los pensionados de hogares pertenecientes al quintil de menores ingresos per cápita tienen una pensión promedio de 10.231 pesos dominicanos (186 dólares), mientras los

pensionados del quintil más rico duplican con creces (2,7 veces) la pensión promedio de aquellos del quintil más pobre (27.657 pesos dominicanos, equivalentes a 503 dólares) (véase el gráfico VII.6A).

Gráfico VII.6

República Dominicana: pensión promedio en dólares y como razón respecto de la línea de pobreza de los pensionados de 65 años y más, por quintiles de ingreso per cápita del hogar, 2022



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Central de la República Dominicana, Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) 2022; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

[a] La línea de pobreza en 2022 corresponde a 115 dólares para las zonas urbanas y 100 dólares para las zonas rurales.

Aunque los datos muestran que el nivel de las pensiones supera el valor de la línea de pobreza en todos los quintiles de ingresos, se observan profundas diferencias en los niveles de suficiencia entre estos grupos. Mientras la pensión promedio de las personas de 65 años y más residentes en hogares pertenecientes al quintil de ingresos más bajo supera 1,6 veces el valor de la línea de pobreza, esta proporción alcanza a 4,4 veces el valor de la línea de pobreza entre las personas de ese grupo etario en los hogares de

mayores ingresos. Esta situación supone una mayor vulnerabilidad de las personas situadas en los quintiles de menores ingresos a posibles choques externos o aumentos de precios y resalta la importancia de abordar de manera específica las necesidades de los segmentos más vulnerables de la población pensionada, no solo en términos de cobertura sino también de suficiencia de las prestaciones recibidas.

En síntesis, pese a que de 2001 a 2023 se observa un incremento de la proporción de cotizantes al sistema de pensiones (véase el gráfico VII.1), este aumento está relacionado con cambios en los parámetros, específicamente con la eliminación del techo salarial que tenía el IDSS. Si bien las pensiones proporcionadas superan el valor de la línea de la pobreza y, por lo tanto, tienen un nivel de suficiencia que permite a los destinatarios hacer frente al riesgo de caer en la pobreza, presentan desigualdades significativas según los quintiles de ingreso. Por otra parte, hasta 2023 no había pensionados del nuevo régimen contributivo, de manera que los datos sobre los pensionados corresponden al sistema de reparto. Sin embargo, es importante notar que, según las proyecciones del Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo incluidas en el *Informe final: determinantes de las pensiones* de 2018, las tasas de reemplazo para los primeros pensionados del régimen de AFP serán del 24% y el 21% para los hombres y las mujeres, respectivamente (Jiménez y Mendieta, 2018), lo que sugiere futuros desafíos en materia de suficiencia del sistema contributivo.

B. Sistema de pensiones no contributivo en la República Dominicana

El Régimen Subsidiado de pensiones se encuentra en proceso de construcción mediante la implementación de las pensiones solidarias (pensiones no contributivas). Si bien se crearon en 2001, el reglamento para su aplicación se aprobó en 2013 y su implementación comenzó solo en 2019. Este proceso ha tomado 18 años, período en el que se reformó el entramado de instituciones que intervienen en la política social y se implementaron programas de protección social que dotaron al Gobierno de herramientas y experiencias que pueden ser de utilidad para la implementación y ampliación del Régimen Subsidiado.

1. Antecedentes

De manera paralela a la Ley núm. 87-01 de 2001, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS), se realizaron reformas a la institucionalidad social y se crearon programas de protección social que incluían transferencias condicionadas y no condicionadas, que constituyen un antecedente relevante para el sistema de pensiones no contributivo de la República Dominicana.

En materia de política social, se promulgó la Ley núm. 352-98 de 1998 sobre Protección de la Persona Envejeciente que, entre otras cosas, crea el Consejo Nacional de la Persona Envejeciente (CONAPE), entidad rectora con la potestad de definir y ejecutar políticas relacionadas con la población mayor[14]. Para gestionar las políticas sociales de manera eficiente, en 2001 se creó el Gabinete de Políticas Sociales (decreto núm. 28-01 de 2001). Este proceso de reforma se intensificó a partir de la crisis económica de 2003, que provocó una reducción del producto interno bruto (PIB) del 0,4%, una devaluación cambiaria del 74% y una inflación del 42,7% (CEPAL, 2004). A partir de dicha crisis, en 2005 se estableció un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que contiene restricciones a la inversión en los sectores sociales. Es en este contexto que se promulgó el decreto núm. 1554-04, que eliminó una serie de programas sociales y transfirió las funciones, los activos y los pasivos de 14 instituciones y programas a diferentes instancias, y se creó el Programa de Protección Social con el fin de proteger a la población en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad social. Mediante dicho decreto se crearon también el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), encargado de la focalización geográfica e individual, y la Administradora de Subsidios Sociales (ADESS), a partir de la que se estableció un mecanismo de pago de subsidios a través de una tarjeta electrónica de débito llamada Tarjeta Solidaridad (Ñopo y Barinas, 2021).

En 2005, a través del decreto núm. 536-05, se creó el programa Solidaridad como parte de la Red de Protección Social. Este establecía dos transferencias monetarias no condicionadas (BonoGas y BonoLuz) y tres transferencias monetarias condicionadas: Comer es Primero, Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE) y un apoyo a las personas mayores de 54 años y más que no tenían trabajo ni recibían una pensión. Esta última prestación ascendía a 400 pesos dominicanos cada dos meses (equivalentes a 8 dólares por mes). En 2012, el salario mínimo del sector público ascendía a 5.019 pesos dominicanos, por lo que el monto otorgado equivalía a apenas el 8% de esa cifra[15]. No obstante, la Ley núm. 87-01 establecía que el monto de la pensión solidaria debía ser el 60% del salario mínimo del sector público (artículo 65 de la Ley núm. 87-01). De acuerdo con Ñopo y Barinas (2021), los destinatarios de dicha transferencia aumentaron de 47.762 en 2005 a 85.564 en 2019, con un gasto del 0,009% del PIB en ese último año. Los autores también señalan dos problemas del sistema. El primero de ellos consiste en la exclusión de personas vulnerables a la pobreza, debido a que la superación de la pobreza no solo implica la pérdida de la pensión por parte de los participantes, sino también la pérdida del derecho al Seguro Familiar de Salud (SFS) subsidiado, de manera que las personas deben comenzar

[14] El CONAPE también ofrece servicios de hogares de día y centros permanentes, según el método de brindar servicios de capacitación y recreación (SECARE), pero con muy baja cobertura. A modo de referencia, en marzo de 2023 los hogares de día atendieron a 504 personas y los centros permanentes a 346 (CONAPE, 2023b).

[15] Doscientos pesos dominicanos por mes.

a realizar copagos por los servicios médicos. Para los autores, esto puede redundar en una "trampa de la pobreza", al generar incentivos para que las personas se mantengan en situación de pobreza, ya que una pequeña mejora en sus condiciones de vida supone una pérdida de ingreso de la pensión y mayores gastos privados en salud. El segundo problema es que la asignación de las prestaciones realizada por el SIUBEN presentaba errores de inclusión y exclusión significativos. Los autores estiman que el 67,9% de los hogares del quintil más pobre no recibía ningún subsidio del programa Progresando con Solidaridad (PROSOLI), mientras que el 13,6% de los hogares del quintil más rico recibía el subsidio de seis componentes del programa.

El programa PROSOLI se estableció en 2012 mediante el decreto núm. 488-12 (que fusionó el programa Solidaridad y el programa Progresando), como principal estrategia del Gobierno para la reducción de la pobreza mediante el aumento de los niveles de protección social a las familias más pobres y vulnerables del país. En particular, este programa buscaba integrar a las familias en situación de pobreza en un proceso de desarrollo integral. Sus prestaciones incluían transferencias en efectivo que contribuían a la seguridad alimentaria y nutricional de los destinatarios. Por último, en virtud del decreto núm. 377-21 de 2021, PROSOLI pasó a denominarse Supérate y quedó conformado por ocho componentes, a saber: i) inclusión educativa; ii) salud, seguridad alimentaria y apoyo en emergencias; iii) inclusión económica; iv) vivienda; v) identifícate; vi) cuidados; vii) supérate mujer, y viii) acompañamiento familiar (OPSD, 2022).

2. Pensiones solidarias del Régimen Subsidiado[16]

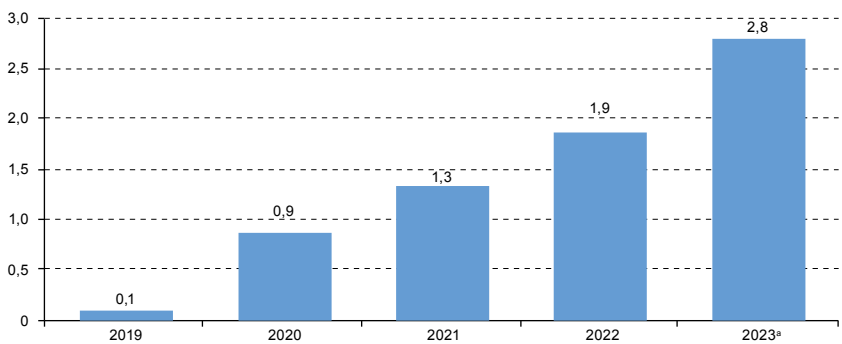
La implementación del Régimen Subsidiado se realizó 12 años después de su creación mediante la Ley núm. 87-01. Esta se llevó a cabo a través del decreto núm. 381-13 de 2013 del Poder Ejecutivo, en el que se estableció el procedimiento para otorgar pensiones solidarias en el Régimen Subsidiado, y de otras resoluciones emitidas por el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) que detallaron los mecanismos de implementación (por ejemplo, la resolución núm. 327-03 del CNSS de 2013). Según el reglamento, los destinatarios de las pensiones solidarias son los siguientes: personas con discapacidad, personas mayores de 60 años con ingresos inferiores al 50% del salario mínimo, madres solteras desempleadas y cónyuges e hijas e hijos de un destinatario de la pensión solidaria fallecido. Asimismo, ratifica que el monto de la

[16] En esta sección se analizan los resultados presentados en Figueroa y otros (2023), "Comentarios a la propuesta de protocolo para la selección de beneficiarios y entrega de pensiones solidarias en el régimen subsidiado", una nota técnica elaborada como parte de la asistencia técnica de la CEPAL al Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) de la República Dominicana, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL-BMZ/GIZ "Reactivación transformadora: superando las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe".

pensión solidaria debe ser el 60% del salario mínimo del sector público, que la prestación debe incluir una pensión extra de Navidad y que debe ajustarse de acuerdo con el índice de precios al consumidor (IPC) y a los incrementos del salario mínimo promedio.

Según datos de la DGJP, a septiembre de 2023 el sistema de pensiones solidarias de la República Dominicana cubría a 36.487 personas a través de las pensiones para mayores de 60 años, madres solteras y personas con discapacidad[17]. En el caso de la población de 60 años y más (véase el gráfico VII.7), la cobertura se triplicó en el período analizado, al aumentar del 0,9% de las personas de ese grupo etario en 2020 al 2,8% en septiembre de 2023.

Gráfico VII.7
República Dominicana: cobertura de las pensiones solidarias del Régimen Subsidiado, 2019-2023
(En porcentajes de las personas de 60 años y más)



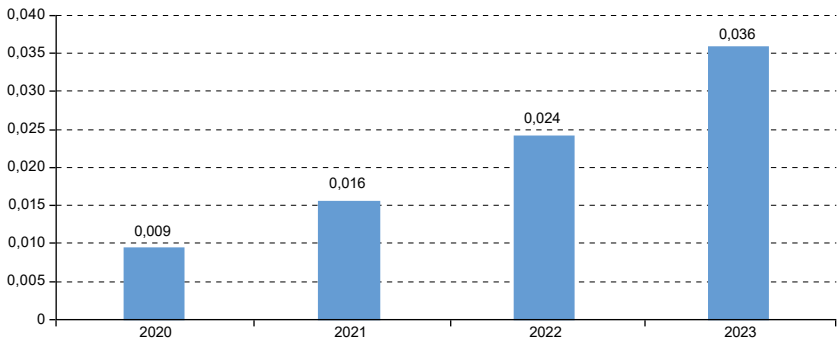
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado, "Boletines" [en línea] https://www.dgjp.gob.do/boletines/; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones: archivos Excel. Revisión 2022" [en línea] https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion/estimaciones-proyecciones-excel; Naciones Unidas, World Population Prospects 2022, Nueva York, 2022 [en línea] https://population.un.org/wpp/; Consejo Nacional de la Persona Envejeciente (CONAPE), "Gestión de pensiones solidarias para el Adulto Mayor", Santo Domingo, 2023 [en línea] https://datos.gob.do/dataset/gestion-de-pensiones-solidarias-para-el-adulto-mayor.

[a] Datos a septiembre de 2023, sobre la base del Boletín Estadístico Trimestral de julio-septiembre de 2023 de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado del Ministerio de Hacienda de la República Dominicana y CONAPE, "Gestión de pensiones solidarias para el Adulto Mayor", Santo Domingo, 2023 [en línea] https://datos.gob.do/dataset/gestion-de-pensiones-solidarias-para-el-adulto-mayor.

Al igual que la cobertura, el gasto público en pensiones solidarias aumentó de manera incremental, del 0,009% del PIB en 2020 al 0,036% del PIB en 2023 (véase el gráfico VII.8). A pesar del aumento sostenido del gasto público, se trata de una pequeña proporción respecto del PIB y se mantiene por debajo del gasto promedio regional en este tipo de programas.

[17] Los datos del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) indican un total de 58.529 pensiones pagadas a diciembre de 2023.

Gráfico VII.8
República Dominicana: gasto público en pensiones solidarias del Régimen Subsidiado, 2020-2023
(En porcentajes del PIB)



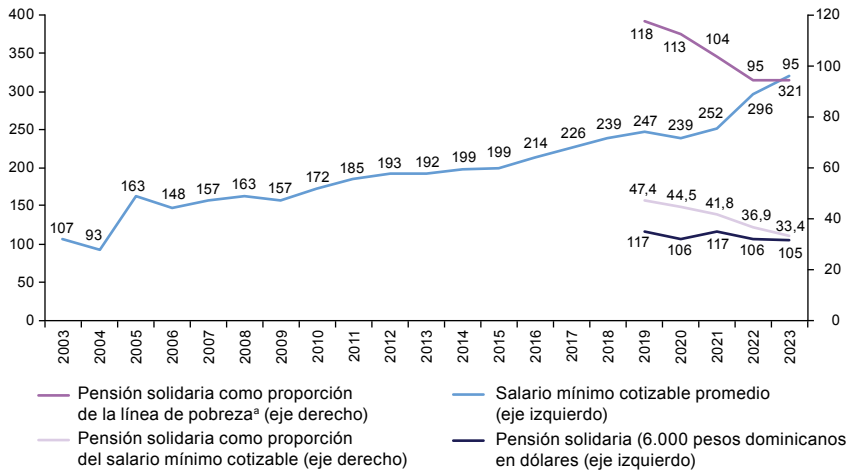
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado, "Boletines" [en línea] https://www.dgjp.gob.do/boletines/; Consejo Nacional de la Persona Envejeciente (CONAPE), "Gestión de pensiones solidarias para el Adulto Mayor", Santo Domingo, 2023 [en línea] https://datos.gob.do/dataset/gestion-de-pensiones-solidarias-para-el-adulto-mayor.

[a] Datos a septiembre de 2023, sobre la base del Boletín Estadístico Trimestral de julio-septiembre de 2023 de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado del Ministerio de Hacienda de la República Dominicana y CONAPE, "Gestión de pensiones solidarias para el Adulto Mayor", Santo Domingo, 2023 [en línea] https://datos.gob.do/dataset/gestion-de-pensiones-solidarias-para-el-adulto-mayor.

Con respecto a la suficiencia de las prestaciones, el reglamento de las pensiones solidarias señala que la prestación debe ser el 60% del salario mínimo del sector público, que equivale a 10.000 pesos dominicanos. En el Régimen Subsidiado no se ha abordado la obligación establecida en el artículo 65 de la Ley núm. 87-01 de reajustar el monto anualmente de acuerdo con el IPC. Si bien las pensiones solidarias deben establecerse en función del salario mínimo del sector público, para evaluar su suficiencia con respecto a los contribuyentes del Régimen Contributivo se compara su valor respecto del salario mínimo cotizable promedio. Desde 2019, el valor de las pensiones solidarias asciende a 6.000 pesos dominicanos (117,1 dólares), mientras el salario mínimo cotizable en dicho año fue de 12.654 pesos dominicanos (246,9 dólares). Así, la pensión solidaria equivalió entonces al 47,4% del salario mínimo cotizable promedio. Si bien el valor de la pensión solidaria se mantuvo en 2023, el salario mínimo cotizable promedio fue de 17.970,15 pesos dominicanos (320,9 dólares)[18]. De esta manera, la pensión solidaria equivalía al 33,4% del salario mínimo cotizable, proporción que representa una pérdida de valor con respecto a las pensiones de los otros regímenes (véase el gráfico VII.9).

[18] Los datos de 2023 corresponden al promedio de enero a octubre, conforme a los datos disponibles al momento de elaboración de este capítulo.

Gráfico VII.9
República Dominicana: salario mínimo cotizable promedio y monto de las pensiones solidarias como proporción del salario mínimo cotizable y de la línea de pobreza, 2003-2023
(En dólares y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Superintendencia de Pensiones (SIPEN).
[a] La línea de pobreza de 2023 corresponde a la información de 2022.

Cabe destacar que hasta 2021 el monto de las pensiones solidarias era superior al valor de la línea de pobreza[19]. Desde 2022 se observa una disminución significativa del nivel de suficiencia. En ese sentido, si la suficiencia de la prestación se acompañara de un nivel de cobertura que permitiese cubrir las importantes brechas que hoy existen en el sistema de pensiones, podría fortalecerse la eventual contribución de esta pensión al objetivo de erradicar la pobreza en la vejez.

3. Proceso de implementación de las pensiones solidarias

El proceso de implementación y asignación de las pensiones solidarias comprende múltiples etapas y requiere la aprobación de varias instituciones. El reglamento sobre el procedimiento para otorgar pensiones solidarias, definido por el decreto núm. 381-13 de 2013, establece que las personas interesadas en acceder a una pensión solidaria deben presentar el Formulario de Solicitud de Evaluación para la Pensión Solidaria (FORM-PS01), que debe ser aprobado por el respectivo Consejo de Desarrollo Provincial (CDP), asegurando su validación con el Sistema Único de Beneficiarios para

[19] El valor de la pensión solidaria asciende a 6.000 pesos dominicanos, que equivalen aproximadamente a 105 dólares.

verificar la evaluación socioeconómica y notificar a la Superintendencia de Pensiones. El ente encargado de la asignación de pensiones solidarias es el Consejo Nacional de Seguridad Social, que, a partir del índice de calidad de vida realizado por el SIUBEN, el número de habitantes y el nivel de pobreza determinados, asigna el número de pensiones solidarias que se deben otorgar a nivel municipal. El CNSS debe informar a los CDP y notificar a la SIPEN del proceso. El Ministerio de Hacienda es el encargado de pagar las pensiones solidarias a través de medios electrónicos.

El proceso de asignación de la pensión solidaria comprende cuatro etapas e involucra a nueve instituciones distintas coordinadas a través del CNSS (véase el cuadro VII.3). En la primera etapa se realiza la asignación de prestaciones a través de una estimación de potenciales destinatarios por provincia mediante variables demográficas, económicas y sociales para asignar cuotas de presupuesto. Se destaca el papel del SIUBEN, que determina las condiciones socioeconómicas provinciales a través de su sistema de información. En la segunda etapa, los potenciales receptores de la prestación se postulan a través de distintos puntos de acceso de diferentes instituciones del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) y los gobiernos locales, donde se realiza la postulación.

Cuadro VII.3
República Dominicana: instituciones que participan en la asignación de las pensiones solidarias del Régimen Subsidiado

Proceso	Instituciones	Descripción
Estimación de las personas potencialmente elegibles por provincia	Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado (DGJP) del Ministerio de Hacienda Dirección General de Presupuesto Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN)	Se evalúa la cantidad de cupos que se asignan según criterios de pobreza a nivel provincial
Interacción con los ciudadanos y recepción de solicitudes	Consejo Nacional de la Persona Envejeciente (CONAPE) Consejo Nacional de Discapacidad (CONADIS) Dirección General de Información y Defensa de los Afiliados a la Seguridad Social (DIDA) Gobiernos locales	Los potenciales receptores realizan la solicitud de acceso a las prestaciones
Selección de receptores	Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado (DGJP) del Ministerio de Hacienda Dirección General de Información y Defensa de los Afiliados a la Seguridad Social (DIDA)	Se evalúa si los potenciales receptores cumplen con los requisitos de acceso
Otorgamiento prestación, pago y registro	Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado (DGJP) del Ministerio de Hacienda Dirección General de Información y Defensa de los Afiliados a la Seguridad Social (DIDA) Consejo Nacional de Seguridad Social Consejos de Desarrollo Provincial (CDP)	Se asigna y se paga la prestación

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS).

En la tercera etapa se evalúa si los postulantes cumplen con las condiciones de acceso a la pensión, según las indicaciones específicas de cada prestación. En caso de la prestación por discapacidad, es necesario acreditar que las personas que la solicitan "no puedan garantizar su subsistencia, siempre que no dependa directamente de otra persona afiliada o no al SDSS o que no perciba otra pensión, sea de carácter contributivo o no contributivo" (CNSS, 2020, art. 3). En el caso de la prestación de vejez, se requiere que los postulantes sean personas mayores de 60 años con ingresos inferiores al 50% del salario mínimo nacional. En el caso de la prestación para madres solteras desempleadas con hijos o hijas menores de edad, las destinatarias deben carecer de ingresos. Por último, en el caso de la prestación de sobrevivencia, los destinatarios deben cumplir con las condiciones dispuestas en el artículo 66 de la Ley núm. 87-01.

En la cuarta y última etapa se otorga la prestación mediante un decreto emanado del Poder Ejecutivo (Presidente de la República). El papel de los Consejos de Desarrollo Provincial en esta etapa ha sido casi inexistente, porque estos no se convocan y, en términos prácticos, quedan excluidos por vía reglamentaria. Si bien en el artículo 3 de la Ley núm. 176-07, que crea los Consejos de Desarrollo Provincial en la República Dominicana, se establece que estos deben conformarse en cada provincia del país, hasta el momento de redacción de este capítulo no se habían conformado. Ante esta situación, el CNSS se convierte en la entidad responsable de implementar y garantizar la entrega de las pensiones solidarias (no contributivas).

El reglamento definido por el decreto núm. 381-13 sobre el proceso de asignación de las pensiones solidarias establece que la asignación de cupos de las prestaciones debe hacerse de manera centralizada, pero que la postulación a estos cupos se realiza en estrecha relación con el nivel local, de modo que para la concesión de la pensión solidaria a nivel provincial se requiere la firma del presidente del CDP, el gobernador provincial, el representante de una de las iglesias locales con representación en el CDP y un diputado de la provincia de un partido distinto al del gobierno. Por otra parte, el nivel municipal debe custodiar los expedientes y remitir con aprobación a los CDP. Este proceso requiere un alto nivel de coordinación para garantizar su efectividad. No obstante, en la actualidad la resolución núm. 581-02 publicada el 14 diciembre de 2023 es la que se encuentra vigente y regula este proceso, señalando que el CNSS gestiona la tramitación de las pensiones solidarias con la colaboración de las instituciones públicas y de las autoridades provinciales y municipales, de conformidad con la Ley núm. 87-01.

Al considerar diversas dimensiones que pueden contemplarse en el análisis de los mecanismos de implementación de los sistemas de pensiones no contributivos en la región (véase el anexo VII.A1), es posible formular algunas recomendaciones preliminares para fortalecer el proceso

de selección y entrega. En el futuro, podría considerarse la posibilidad de asignar las pensiones solidarias únicamente a partir de la evaluación socioeconómica y no a partir de cupos, a fin de mejorar el programa mediante un enfoque de derechos, pues la asignación a nivel individual permite el acceso a la prestación a toda la población, independientemente de su lugar de residencia. Para ello es fundamental contar con sistemas de información social y registros de potenciales destinatarios sólidos, que permitan realizar esta priorización conforme a los estándares de cobertura y suficiencia que se definan, con altos niveles de transparencia para una gobernanza efectiva de los sistemas y con base en los niveles de sostenibilidad financiera requeridos.

Asimismo, es necesario garantizar la transparencia y el conocimiento de la ciudadanía de los criterios de la evaluación socioeconómica. La normativa señala que los cupos se asignan en función del nivel de pobreza de la persona, su municipio de residencia y la cantidad de personas receptoras de la pensión solidaria que residen en ese municipio. Las dimensiones consideradas en el índice de condiciones de vida del SIUBEN podrían especificarse en el reglamento de pensiones o en la documentación vinculada con el protocolo[20]. También es importante que los algoritmos que determinan la priorización de acceso tengan en cuenta las características de la persona y su contexto (ingreso, grupo familiar, residencia y salud), garantizando la asignación adecuada de las prestaciones mediante un enfoque de derechos.

Por último, es importante simplificar el proceso de acceso a las pensiones solidarias para la población. En los reglamentos de operación de los sistemas de diversos países se observan dos tipos de canales de acceso. El primero se basa en la utilización de listas de posibles candidatos construidas a partir de datos provenientes de la integración de sistemas de información para identificar a la población que cumple con las condiciones de acceso. Estas listas se entregan a la institución administradora del programa, que se encarga de encontrar e invitar a los candidatos a postularse. El segundo canal prevé que la persona se postule directamente en las instituciones responsables de los programas para recibir las prestaciones. En la República Dominicana, el reglamento de las pensiones solidarias señala la necesidad de la postulación directa de las personas, ya que no se elabora ningún listado previo de referencia, sino una estimación para asignar cupos y presupuestos a nivel provincial. En este marco, el proceso de acceso potencial a la prestación podría complementarse con la base de datos de las personas que cuentan con

[20] Si bien las dimensiones consideradas en el algoritmo no aparecen en el reglamento de pensiones, se establecen en el Reglamento del Régimen Subsidiado y en la Ley núm. 87-01, que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, y corresponden fundamentalmente a criterios geográficos y niveles de pobreza.

el Seguro Familiar de Salud del Régimen Subsidiado como fuente inicial para identificar a la población destinataria de estas prestaciones. Ello permitiría complementar la información del SIUBEN sobre potenciales destinatarios de las pensiones, mientras se amplía la cobertura de dicha información. De esta manera, se podrían utilizar herramientas jurídicas para incrementar la base de personas preseleccionadas para identificar a los usuarios del programa.

También sería recomendable utilizar registros sociales digitalizados e interoperables que aseguren el acceso a la protección y la privacidad de los datos. Para ello, existen instrumentos y recomendaciones internacionales que pueden analizarse e incorporarse en el caso particular de la República Dominicana, para mejorar así la comunicación con los potenciales receptores de transferencias y facilitar el acceso a las prestaciones.

C. Estimación de costos y efectos de un incremento de la cobertura de las pensiones solidarias

En esta sección se presenta una simulación del costo y de los posibles efectos de un incremento de la cobertura de la pensión solidaria en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Para ello se definió un aumento de la cobertura en tres fases: la primera, de 2023 a 2026, contemplaría un incremento de 3 puntos porcentuales adicionales por año; la segunda, de 2026 a 2029, consistiría en un aumento de 2 puntos porcentuales por año; y la tercera, de 2030 a 2035, supondría un aumento de 1 punto porcentual de la cobertura por año. Al final de la tercera fase, en 2035, se cubriría al 25% de las personas de 60 años y más con una pensión no contributiva equivalente al valor de la línea de pobreza.

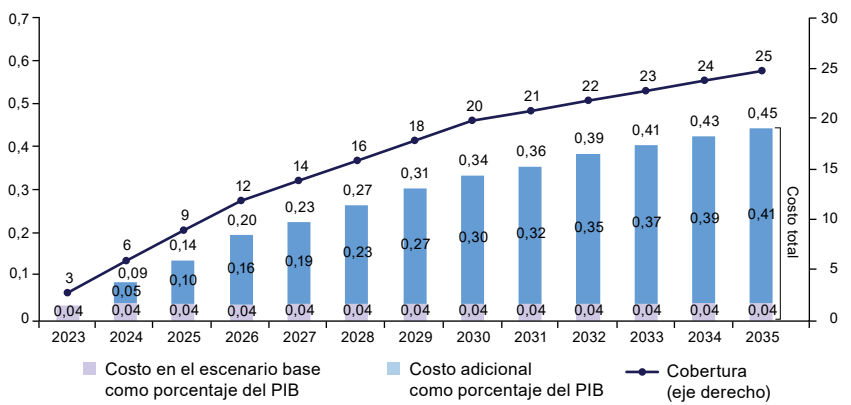
La metodología para realizar la simulación es la siguiente: en primer lugar, se ordena a las personas mayores de forma ascendente según su ingreso per cápita y, para cada año, se selecciona a las personas con mayores niveles de pobreza como porcentaje de la población objetivo total. Dicho porcentaje constituye la meta de cobertura para ese año. A modo de ejemplo, si para el año "t" la cobertura es de un 10%, se seleccionaría para la prestación a las personas mayores de 60 años pertenecientes al 10% más pobre de la población. Luego, para simular el efecto en la pobreza, se calcula el ingreso per cápita del hogar considerando la prestación y se evalúa si el hogar sigue en situación de pobreza o no. Asimismo, se estima el costo total de dicho incremento en la cobertura como porcentaje del PIB[21]. Cabe señalar que los gastos y la cobertura actuales de la simulación

[21] Se asume que el PIB crece un 2% al año.

se basan en la información sobre el gasto en pensiones solidarias publicada por el Ministerio de Hacienda[22]. A septiembre de 2023, el gasto se estimaba en un 0,036% del PIB y la cobertura en un 2,8% de la población total de personas de 60 años y más.

Al considerar los datos y la metodología señalados anteriormente, la simulación muestra el costo total y adicional (respecto de lo que actualmente se invierte en la implementación de la pensión solidaria) de llegar a una cobertura del 25% más pobre de las personas de 60 años y más en 2035. El costo total ascendería al 0,45% del PIB y supondría un costo adicional del 0,41% del PIB (véase el gráfico VII.10).

Gráfico VII.10
República Dominicana: estimación del costo de incrementar la cobertura de las pensiones solidarias al 25% en 2035, 2023-2035
(En porcentajes del PIB y de las personas de 60 años y más)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Central de la República Dominicana, Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) 2022; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

En relación con el efecto que tendría el aumento de la cobertura de la prestación en la incidencia de la pobreza y la desigualdad con respecto a los resultados de la ENCFT 2022, en el cuadro VII.4 se presentan los resultados de una progresión simulada de la cobertura de las pensiones solidarias, si esta alcanzara valores del 6%, el 9%, el 12% y el 25% de la población de 60 años y más. Al aumentar la cobertura del 1,9% al 6% más pobre de esta población, la pobreza se reduce del 9,1% al 5,6% y la pobreza extrema del 1,7% al 0,2%. Dado el monto de la transferencia, con este nivel de cobertura se logra la máxima reducción posible de la pobreza extrema,

[22] La fuente de información del gasto corresponde a los Boletines de la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado (DGJP). Véase [en línea] https://www.dgjp.gob.do/boletines/. Los datos de cobertura de 2023 se estiman sobre la base de CONAPE (2023c) y DGJP (2023).

por lo que puede observarse que la tasa de pobreza extrema del 0,2% se mantendría para todas las hipótesis de cobertura iguales o superiores al 6%. En el caso de la pobreza, la máxima reducción posible, dado el monto de la transferencia contemplado, se produce cuando la cobertura llega al 12%, que supone una incidencia del 2,6%. El coeficiente de Gini, utilizado para medir el nivel de desigualdad, disminuye de 0,381 a 0,369 al llegar a una cobertura del 25% de la población de personas de 60 años y más. Tanto en los casos de la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema, como en el del coeficiente de Gini, la mayor reducción de los indicadores se logra en el primer año de implementación de la ampliación.

Cuadro VII.4
República Dominicana: efectos del incremento de la cobertura proyectada de las pensiones solidarias en la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad entre las personas de 60 años y más, 2022
(En porcentajes e índice)

Cobertura de las pensiones solidarias en 2022 y escenarios de ampliación entre las personas de 60 años y más	Incidencia de la pobreza entre las personas de 60 años y más	Incidencia de la pobreza extrema entre las personas de 60 años y más	Coeficiente de Gini (total de la población)
2022			
1,9	9,1	1,7	0,381
Escenarios de incremento de la cobertura			
6,0	5,6	0,2	0,377
9,0	3,4	0,2	0,375
12,0	2,6	0,2	0,374
25,0	2,6	0,2	0,369

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Banco Central de la República Dominicana, Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo (ENCFT) 2022; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG); para la cobertura de las pensiones solidarias en 2022, Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado, "Boletines" [en línea] https://www.dgjp.gob.do/boletines/; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones: archivos Excel. Revisión 2022" [en línea] https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion/estimaciones-proyecciones-excel, y Naciones Unidas, World Population Prospects 2022, Nueva York, 2022 [en línea] https://population.un.org/wpp/.

D. Reflexiones finales

La reforma del sistema de pensiones de la República Dominicana de 2001 produjo un cambio estructural al implementar un esquema de capitalización de cuentas individuales con administración privada para el Régimen Contributivo. Otro aspecto relevante de esa reforma fue la creación del Régimen Contributivo Subsidiado y el Régimen Subsidiado, con miras a extender la cobertura del sistema de pensiones a las personas con mayores niveles de vulnerabilidad y menores niveles de acceso al sistema de pensiones contributivo. Mientras el Régimen Contributivo Subsidiado todavía no

se ha implementado, el Régimen Subsidiado, que constituye el sistema de pensiones no contributivo, demoró 12 años en ser regulado y 18 años en iniciar operaciones.

Veinte años después de la creación del nuevo régimen contributivo se observa que, si bien la cobertura ha aumentado, permanece todavía en niveles muy bajos. A pesar del aumento de la cobertura de activos, el sistema muestra todavía brechas considerables para cubrir a todas las personas y prevenir la pobreza en la vejez de la población. El sistema de pensiones no cubre a la mitad de las personas del país, lo que explica la baja proporción de personas de 65 años y más que accede a una pensión contributiva. Tampoco responde al reto de la exclusión previsional debido a las desigualdades de género, consideradas las importantes brechas en la participación de las mujeres en el mercado laboral, que se situaba en el 50,7% en 2022. Por otra parte, al momento de redacción de este capítulo no había personas pensionadas bajo el esquema de capitalización individual, pues los primeros afiliados no han cumplido todavía con las 360 cotizaciones necesarias para obtener una pensión. Esto pospone el análisis de la suficiencia de las prestaciones del sistema de capitalización individual hasta que se cumpla con ese requisito en 2033. Sin embargo, según las proyecciones de Jiménez y Mendieta (2018), las tasas de reemplazo para los cotizantes del esquema de capitalización individual serán muy bajas y en el futuro plantearán importantes desafíos en materia de suficiencia y sostenibilidad fiscal.

Otro reto importante para el sistema de pensiones de la República Dominicana es garantizar la autonomía económica de las personas de 65 años y más. La baja cobertura del sistema de pensiones contributivo lleva a que la mayoría de las personas de ese grupo etario dependa económicamente de otros miembros del hogar y, por lo tanto, carezca de autonomía económica. Además, una proporción importante de las personas mayores depende todavía de su ingreso laboral, principalmente en el caso de los hombres y los residentes en las zonas rurales. En este sentido, es imperativo fortalecer el Régimen Subsidiado de pensiones a fin de ampliar progresivamente la cobertura del sistema de pensiones no contributivo para garantizar el derecho de la población a una pensión y protegerla del riesgo de pobreza en la vejez.

El Régimen Subsidiado implementado establece la participación de al menos nueve instituciones en la selección de los destinatarios y la asignación de las pensiones solidarias. Se busca involucrar a los gobiernos locales en múltiples etapas del proceso, lo que plantea algunos desafíos. Es importante evaluar la efectividad de este proceso en función de los costos institucionales y establecer una comunicación clara para la ciudadanía sobre los requisitos de acceso al Régimen Subsidiado, pues una persona puede cumplir los requisitos socioeconómicos pero quedar excluida por

la falta de cupos de acceso en su localidad. También es importante revisar el monto de la pensión solidaria y cumplir con el ajuste periódico según el índice de precios al consumidor (IPC) establecido en la Ley núm. 87-01, que evitaría el deterioro del valor real de la prestación.

Mediante el ejercicio de simulación presentado en este capítulo se evalúa el aumento de la cobertura de las pensiones solidarias de una proporción estimada actual de alrededor del 2,8% de la población de 60 años y más al 25% de este grupo etario. De mantenerse el valor actual de la prestación, un aumento de la cobertura redundaría en una disminución de la pobreza de 6,5 puntos porcentuales y de la pobreza extrema de 1,6 puntos porcentuales. Por otra parte, respecto del costo que supondría el aumento de la cobertura, en 2035 el programa requeriría un 0,41% adicional del PIB, una cifra inferior al promedio del gasto en los programas de pensiones no contributivas en la región en 2021 (véase el capítulo IX). La ampliación del Régimen Subsidiado es viable, tanto desde la perspectiva institucional como financiera, y el aumento de su cobertura proporcionaría seguridad y autonomía económica a las personas mayores y contribuiría a la reducción de la pobreza en la vejez. La expansión de las pensiones solidarias permitiría avanzar en la construcción de un sistema de pensiones no contributivo universal, integral, sostenible y resiliente en la República Dominicana.

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 (CEPAL).

Banco Mundial (2001), "Dominican Republic poverty assessment: poverty in a high-growth economy (1986-2000)", *Report*, N° 21306-DR, Washington, D.C.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2003-2004* (LC/G.2255-P), Santiago.

CEPAL/Naciones Unidas (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Naciones Unidas) (2022), "Estimaciones y proyecciones: archivos Excel. Revisión 2022" [en línea] https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion/estimaciones-proyecciones-excel.

CNSS (Consejo Nacional de Seguridad Social) (2020), *Reglamento de pensiones*, Santo Domingo.

CONAPE (Consejo Nacional de la Persona Envejeciente) (2023a), *Boletín CONAPE*, N° 9, Santo Domingo.

___(2023b), "Informe de Ejecución Programa de Presupuestario Orientado a Resultados 'Desarrollo Integral y Protección al Adulto Mayor' enero-marzo 2023", Santo Domingo.

___(2023c), "Gestión de pensiones solidarias para el Adulto Mayor", Santo Domingo [en línea] https://datos.gob.do/dataset/gestion-de-pensiones-solidarias-para-el-adulto-mayor.

Congreso Nacional de la República Dominicana (2001), "Ley No. 87-01 de 2001 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social", *Gaceta Oficial de la República Dominicana*, N° 10086, Santo Domingo, 9 de mayo.

____(1962), "Ley No. 6133, que dicta la Ley Orgánica del Banco de Reservas de la República Dominicana", *Gaceta Oficial de la República Dominicana*, N° 8728, Santo Domingo, 15 de diciembre.

____(1930), "Ley No. 17 sobre el Retiro de las Fuerzas Armadas de la Republica Dominicana", *Gaceta Oficial de la República Dominicana*, N° 4303, Santo Domingo, 12 de noviembre.

Delgado, M., N. Figueroa y J. Vila (2024), "Avances y desafíos en la implementación del sistema de pensiones no contributivo en la República Dominicana", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/31), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

DGJP (Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado) (2023), *Boletín Estadístico Trimestral julio-septiembre 2023*, Santo Domingo.

Etxeberria, X. (2014), "Autonomía moral y derechos humanos de las personas ancianas en condición de vulnerabilidad", *Autonomía y dignidad en la vejez: teoría y práctica en políticas de derechos de las personas mayores* (LC/L.3942), S. Huenchuan y R. Rodríguez (eds.), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Figueroa, N. y otros (2023), "Comentarios a la propuesta de protocolo para la selección de beneficiarios y entrega de pensiones solidarias en el régimen subsidiado", *Nota Técnica*, N° 1, Santo Domingo, Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS).

Jiménez, J. y G. Mendieta (2018), *Informe final: determinantes de las pensiones*, Santo Domingo, Gobierno de la República Dominicana.

Mesa-Lago, C. (2021), *Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): promesas y realidades*, Santo Domingo, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

Ñopo, H. y S. Barinas (2021), "Políticas de protección social y laboral en la República Dominicana", *UNDP LAC Working Paper series*, N° 18, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

OPSD (Observatorio de Políticas Sociales y Desarrollo) (2022), "Institucionalidad de la protección social: avances y desafíos", *Boletín OPSD*, Santo Domingo, enero.

Palacios, R. (2003), "Pension reform in the Dominican Republic", *Social Protection Discussion Paper Series,* N° 29140, Washington, D.C., Banco Mundial.

Reyes, L. (2019), *Evaluación económica del sistema dominicano de seguridad social, 2001- 2015*, Santo Domingo, Editora Cipriano.

SIPEN (Superintendencia de Pensiones) (2023), "Estadísticas previsionales de cotizantes", *Estudios*, Santo Domingo, septiembre.

____(2018), *El sistema de pensiones a 16 años de la reforma*, Santo Domingo.

Anexo VII.A1

Cuadro VII.A1.1

América Latina (5 países): cuadro comparativo de protocolos y reglamentos de operación de los sistemas de pensiones no contributivos

País	Año	Dimensión 1	Dimensión 2	Dimensión 3	Dimensión 4 Canales de acceso, pago y formularios				
Dimensiones		Articulación centralizada o descentralizada	Enfoque individual o territorial	Algoritmo de asignación propio del programa	Canal de postulación con búsqueda de usuarios preseleccionados	Formulario que el solicitante debe llenar	Número de formularios	Canal de pago electrónico	Mecanismos que faciliten el acceso a las personas con discapacidad o en situación de dependencia[a]
Chile	2007	Descentralizada	Territorial	Fuera	No	Sí	2	No	No
	2022	Centralizada	Individual	Dentro	Sí	Sí	1	Sí	No
Colombia	2015	Descentralizada	Territorial	Dentro	Sí	No	0	No	Sí
México	2017	Descentralizada	Territorial	Fuera	Sí	Sí	4	Sí	Sí
	2023	Centralizada	Individual	Fuera	Sí	Sí	1	Sí	Sí
Perú	2012	Centralizada	Territorial	Fuera	Sí	Sí	1	No	No
	2020	Centralizada	Individual	Fuera	Sí	Sí	1	Sí	Sí
República Dominicana	2020	Descentralizada	Territorial	Fuera	No	Sí	1	Sí	No
	2023	Descentralizada	Territorial	Fuera	No	Sí	1	Sí	No

Fuente: Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile, "Decreto Ley 869: establece régimen de pensiones asistenciales para inválidos y ancianos carentes de recursos", *Diario Oficial de la República de Chile*, Santiago, 1975; Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), "Circular 2384", Santiago, 2007; Superintendencia de Pensiones, "Decreto Supremo N° 52, de fecha 8 de junio de 2022, que aprueba el Reglamento del Beneficio de Pensión Garantizada Universal establecido en la Ley N° 21.419", Santiago, 2022; Servicio de Impuestos Internos (SII), "Resolución 25 exenta", Santiago, 2022; Ministerio del Trabajo de Colombia, "Programa de Protección Social al Adulto Mayor – Hoy Colombia Mayor. Manual operativo", *Anexo Técnico*, N° 2, Bogotá, 2015; Secretaría de Desarrollo Social, "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores para el ejercicio fiscal 2018", *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 2017; Secretaría de Bienestar, "Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores para el ejercicio fiscal 2023", *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 2022; Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social del Perú, "Decreto Supremo Nº 081-2011-PCM", Lima, 2011; "DG-MEINS - Memoria Anual 2014", Lima, 2014; "Resolución Ministerial N° 274-2017-MIDIS", Lima, 2017; "Decreto Supremo N° 012-2020-MIDIS", Lima, 2020; "Decreto Supremo N° 048-2014-PCM-Erratas", Lima, 2014; "Decreto Supremo N° 048-2014-PCM", Lima, 2014; "Decreto Supremo N° 015-2012-MIDIS", Lima, 2012; "Decreto Supremo N° 006-2012-MIDIS", Lima, 2012; "Decreto Supremo N° 001-2012-MIDIS", Lima, 2012; Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), *Reglamento de pensiones*, Santo Domingo, 2020; *Reglamento del Régimen Subsidiado*, Santo Domingo, 2019; Congreso Nacional de la República Dominicana, "Ley No. 87-01 de 2001 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social", *Gaceta Oficial de la República Dominicana*, N° 10086, Santo Domingo, 9 de mayo de 2001.

[a] Se considera la definición de mecanismos específicos que faciliten el acceso a los sistemas de pensiones no contributivos de la población con discapacidad o en situación de dependencia, según conste exclusivamente en los reglamentos.

Capítulo VIII

Honduras: desafíos de la construcción de un sistema de pensiones no contributivo

Manuel Delgado

Introducción[1]

El sistema de pensiones de Honduras enfrenta diversos desafíos para prevenir la pobreza en la vejez, que constituye uno de los principales objetivos de estos sistemas. De acuerdo con estimaciones basadas en la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) 2021, el 68,0% de las personas de 65 años y más se encontraba en situación de pobreza y el 34,5%, en situación de pobreza extrema[2]. Además, el 69,0% de

---

[1] Este capítulo se elaboró en el marco de la asistencia técnica brindada a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) de Honduras como parte de las actividades del proyecto CEPAL-BMZ/GIZ "Reactivación transformadora: superando las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe" y se basa parcialmente en el documento "Oportunidades y opciones para la creación de un sistema de pensiones no contributivo en Honduras" (Delgado Chavarría, 2024). El autor agradece la valiosa información aportada al estudio y los comentarios de Rafael del Cid, Director del Centro Hondureño para el Estudio de Políticas de Estado en el Sector Social (CHEPES) de la SEDESOL, y María Elena Quilodrán. Agradecen, asimismo, la contribución de Ernesto Espíndola, de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

[2] En el documento se realizan tabulaciones especiales de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) de Honduras de 2019 y 2021, estandarizada para fines de comparación regional por la CEPAL en el Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). Dado que la CEPAL calcula las cifras de pobreza y pobreza extrema sobre la base de una metodología común (CEPAL, 2023b), es posible que existan diferencias entre las cifras oficiales de los países y aquellas publicadas por la CEPAL. Las estimaciones se realizaron hasta octubre de 2023. De acuerdo con una actualización de la EPHPM en BADEHOG realizada en 2024, la pobreza entre las personas mayores de Honduras llegaría al 67,4%.

las personas de este grupo etario no tenía una pensión ni un ingreso laboral, es decir, dependía totalmente del ingreso del resto de los miembros del hogar. Mientras el 21,0% declaró que el trabajo constituía su única fuente de ingreso, solo el 10,0% de las personas de 65 años y más contaba con una jubilación o pensión por vejez como fuente de ingreso.

El sistema de pensiones hondureño es uno de los más recientes de América Latina y enfrenta diversos retos. Entre ellos se destacan la fragmentación en diferentes instituciones de previsión social, la insuficiente cobertura de la población trabajadora y el bajo nivel de las prestaciones. Además, debido a la transición demográfica, el país enfrentará importantes retos para alcanzar la sostenibilidad a largo plazo si no se logra aprovechar el bono demográfico. A la fecha no existen en el país programas o políticas que garanticen seguridad de ingresos para las personas mayores que carecen de acceso a una pensión contributiva.

En el presente capítulo se analizan el sistema de pensiones actual de Honduras y posibles escenarios para ampliar el piso de protección social en el país a través de la creación de un sistema de pensiones no contributivo. Se plantea que es fundamental avanzar en la formulación de una política para erradicar progresivamente la pobreza en la vejez y mejorar las condiciones de vida de las personas mayores. La creación de este sistema supone contemplar una prestación regular (mensual), articulada con el sistema nacional de pensiones, y superar la lógica de implementar bonos acotados en el tiempo para atender problemas coyunturales de pobreza y vulnerabilidad. Ello implica consolidar una institucionalidad adecuada para un sistema de estas características en el país, asignar un presupuesto sostenible para su financiamiento y establecer una estrategia paulatina de implementación y ampliación conforme a niveles de cobertura y suficiencia asequibles en el tiempo. Cabe destacar que Honduras es uno de los cinco países de América Latina y el Caribe que carecen de estos sistemas y, vistos los altos niveles de pobreza en la vejez, su creación se vuelve perentoria[3].

El capítulo se divide en cinco secciones además de esta introducción. Mientras en la primera se realiza una breve descripción de la dinámica de envejecimiento y la situación de pobreza en la vejez en Honduras, en la segunda se analiza el sistema de pensiones contributivo a partir de sus antecedentes, cobertura y suficiencia. En la tercera sección se resumen los elementos clave para establecer un sistema de pensiones no contributivo. En la cuarta se calculan los costos de implementación de un sistema de pensiones no contributivo y, a partir de microsimulaciones, sus posibles efectos en la pobreza y la desigualdad. Por último, en la quinta sección se presentan las principales conclusiones.

---

[3] Los otros países son: Granada, Haití, Nicaragua y Santa Lucía.

A. Envejecimiento y pobreza en Honduras

Al igual que otros países de la región, Honduras se encuentra en un proceso de transición demográfica que, entre otras manifestaciones, conlleva la reducción de las tasas de fecundidad y mortalidad y la desaceleración de las tasas de crecimiento poblacional. Honduras se clasifica como país en plena transición, lo que implica que la proporción de población dependiente, sobre todo infantil, disminuirá paulatinamente y, a largo plazo, aumentará la relación de dependencia en la vejez (Saad y otros, 2012). Estos cambios suponen la existencia de un bono demográfico, es decir, un período en que la proporción de personas en edad de trabajar aumenta más rápido que la población dependiente. En el caso de Honduras, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima que la duración del bono demográfico será de 76 años, uno de los más prolongados en la región, y que concluiría pasado el año 2040 (CEPAL, 2022). Para que este período constituya una oportunidad de mayor crecimiento económico, es necesario invertir en el capital humano y en la generación de nuevas y mejores fuentes de trabajo y ahorro. Al mismo tiempo, se deberán sentar las bases para que la sociedad pueda enfrentar mayores niveles de envejecimiento a largo plazo. En esta sección se examinan brevemente el proceso de envejecimiento poblacional en Honduras y la incidencia de la pobreza entre las personas de 65 años y más, medidos a partir de la EPHPM 2021.

1. Personas de 65 años y más[4]

Según la clasificación de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la CEPAL (OPS/CEPAL, 2023), Honduras se encuentra en una etapa de envejecimiento moderado, junto con Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Nicaragua y el Paraguay. De acuerdo con las proyecciones, las personas de 65 años y más representarán el 4,7% de la población total en 2025, el 5,4% en 2030, el 14,9% en 2060 y el 21,9% en 2080 (véase el gráfico VIII.1A). Asimismo, dentro del total de la población de personas de 65 años y más, la proporción de personas que tienen 80 años y más aumentará del 12,3% en 2025 al 15,7% en 2040 y al 20,0% en 2060 (véase el gráfico VIII.1B).

El envejecimiento de la población plantea desafíos para las políticas de protección, cuidados y salud, entre otras. Dado que Honduras se encuentra en una etapa de envejecimiento moderado y goza de los dividendos del bono demográfico, es posible iniciar políticas públicas que permitan adaptarse paulatinamente a esta nueva realidad demográfica.

---

[4] En el documento se utilizan las proyecciones poblacionales de CEPAL/Naciones Unidas (2022) y CEPAL (s.f.), que pueden diferir de las estadísticas nacionales.

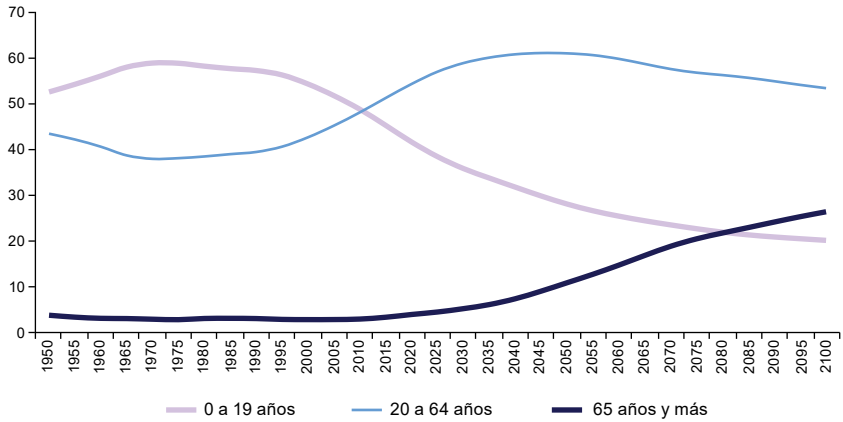
Gráfico VIII.1

Honduras: proyecciones de población, por grupo etario, 1950-2100

(En porcentajes de la población total y de la población de personas mayores)

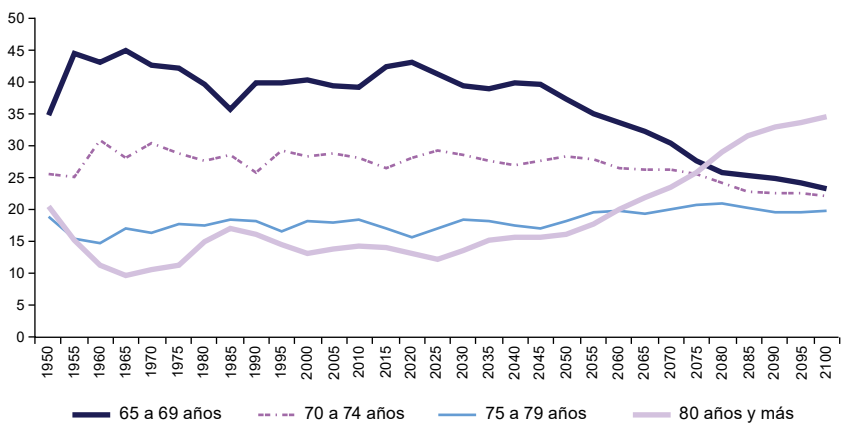
A. Evolución y proyección de la población, por grupo etario

(En porcentajes de la población total)



B. Distribución relativa de las personas mayores, por grupo etario

(En porcentajes de la población de personas mayores)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones: Archivos Excel. Revisión 2022" [en línea] https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion/estimaciones-proyecciones-excel; Naciones Unidas, *World Population Prospects 2022*, Nueva York, 2022 [en línea] https://population.un.org/wpp/; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Demográficos y sociales. Demográficos. Población. Población total, según sexo (Miles de personas, a mitad del año)" [en línea] https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es.

2. Incidencia de la pobreza entre las personas de 65 años y más

El sistema de pensiones contributivo no logra prevenir la pobreza en la vejez de la mayoría de los hondureños. En 2021, el 68,0% de las personas de 65 años y más se encontraba en situación de pobreza (véase el cuadro VIII.1) y su incidencia era mayor en las zonas rurales y las ciudades pequeñas (el 81,4% y el 64,2%, respectivamente). La incidencia de la pobreza extrema entre las personas de 65 años y más también era bastante alta, pues el 34,5% de las personas de este grupo etario percibía ingresos inferiores al valor de la canasta básica alimentaria. La pobreza extrema también es sumamente alta en las zonas rurales (46,6%).

Cuadro VIII.1
Honduras: personas de 65 años y más en situación de pobreza, por sexo, zona geográfica y lugar de residencia, 2021
(En porcentajes)

		Pobres			No pobres
		Total	En situación de pobreza extrema	En situación de pobreza relativa[a]	
Pobreza entre las personas de 65 años y más		68,0	34,5	33,5	32,0
Sexo	Hombres	67,1	34,1	33,0	32,9
	Mujeres	68,7	34,9	33,9	31,3
Zona geográfica	Urbana	57,9	25,3	32,6	42,1
	Rural	81,4	46,6	34,7	18,7
Lugar de residencia	Distrito Central	51,3	22,5	28,8	48,7
	San Pedro Sula	43,3	17,5	25,8	56,7
	Ciudades medianas	62,3	28,5	33,9	37,7
	Ciudades pequeñas	64,2	27,3	36,9	35,8

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Honduras (INE), Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

[a] Por "pobreza relativa" se entiende la situación en que encuentran aquellas personas cuyo ingreso es superior a una canasta básica alimentaria pero inferior a una canasta básica, es decir, les permite cubrir las necesidades alimentarias, pero no el resto de las necesidades.

La mayoría de las personas de 65 años y más (69,0%) no cuenta con una pensión ni con un trabajo que genere ingresos y, por lo tanto, depende de los ingresos de otros miembros del hogar (véase el cuadro VIII.2). A la pérdida de autonomía debido a la edad se suma la pérdida de autonomía económica, que limita la capacidad de las personas mayores para tomar decisiones sobre los recursos que les proveen bienestar y puede limitar su capacidad de autodeterminación[5]. La falta de autonomía económica es mayor para las mujeres (78,1%). Por otra parte, el 22,0% de las personas de

[5] Etxeberria (2014) define la autodeterminación como la toma de decisiones libres en función de lo que se quiere, de lo que se autorrealiza según los propios proyectos.

65 años y más depende del ingreso de su trabajo (de manera exclusiva o en combinación con el ingreso por pensión), situación que es más común entre los hombres (32,7%), los residentes en las zonas rurales (25,4%) y las personas del segundo quintil más pobre (quintil II) (26,3%). La proporción de personas que dependen únicamente de una pensión es mayor en el quintil más rico (quintil V) (22,5%) y los residentes del Distrito Central (21,7%).

Cuadro VIII.2

Honduras: fuente principal de ingresos de las personas de 65 años y más, por sexo, zona geográfica, lugar de residencia y quintil de ingresos per cápita del hogar, 2021

(En porcentajes de las personas de 65 años y más)

		Solo pensión	Ingreso laboral y pensión	Solo ingreso laboral	Sin ingreso laboral ni pensión	Total
	Total	**9,0**	**1,0**	**21,0**	**69,0**	**100**
Sexo	Hombres	9,0	0,9	31,8	58,3	100
	Mujeres	8,9	1,0	11,9	78,1	100
Zona geográfica	Urbana	15,1	1,4	17,7	65,8	100
	Rural	1,6	0,4	25,0	73,0	100
Lugar de residencia	Distrito Central	21,7	1,7	18,9	57,8	100
	San Pedro Sula	16,0	2,4	14,0	67,6	100
	Ciudades medianas	10,3	0,0	17,6	72,1	100
	Ciudades pequeñas	5,0	1,2	19,7	74,1	100
Quintil de ingresos per cápita del hogar	Quintil I	0,8	0,0	18,5	80,7	100
	Quintil II	3,6	0,6	25,7	70,2	100
	Quintil III	8,7	1,0	18,2	72,2	100
	Quintil IV	11,8	0,8	20,0	67,4	100
	Quintil V	22,5	2,8	23,0	51,8	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Honduras (INE), Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

El déficit de cobertura del sistema de pensiones en Honduras limita su capacidad para prevenir la pobreza en la vejez y la pérdida de autonomía económica de las personas de 65 años y más. Asimismo, es muy probable que las personas mayores que participan en el mercado laboral tengan bajos ingresos por "estar empleados en sectores de productividad reducida, y por ser su nivel educativo menor al de los trabajadores más jóvenes" (Mason y Lee, 2011, pág. 27).

Por otra parte, cabe destacar que la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y los huracanes Eta y Iota, ambos de categoría 4, afectaron negativamente la economía hondureña. Tras la pandemia y estos fenómenos naturales se registró una contracción económica anual del 8,96% (FMI, 2023) y, entre 2019 y 2021, la pobreza y la pobreza extrema (personas de todas las edades) aumentaron 16,3 y 14,5 puntos porcentuales, respectivamente (CEPAL, 2023a). Ello incrementa aún más la urgencia de abordar la pobreza en los hogares hondureños y, en particular, en el caso de las personas mayores en situación de mayor vulnerabilidad.

B. Sistema de pensiones de Honduras

1. Antecedentes

Honduras estableció su sistema de seguridad social mediante la Ley del Seguro Social de Honduras (decreto núm. 169, publicado en la Gaceta núm. 1653, del 12 de diciembre de 1957), aprobada en octubre de 1957. No obstante, esta ley quedó sin efecto al entrar en vigor la nueva Constitución de la República, y no fue hasta mayo de 1959 que se emitió el Decreto Legislativo núm. 140, la Ley del Seguro Social, que creó el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) (Zablah, 2014). El IHSS cubriría los riesgos de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo y enfermedad profesional, invalidez, vejez, muerte y cesantía involuntaria, y serían sujetos obligatorios los trabajadores particulares y los empleados públicos, incluidas las entidades autónomas, semiautónomas y descentralizadas del Estado (Martínez, 2003). Por último, en 1962 se puso en funcionamiento el sistema de salud y, en 1969, el de pensiones.

Tras la creación del IHSS, se establecieron cuatro institutos de previsión social adicionales para cubrir a diferentes tipos de trabajadores. El primero fue el Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (INPREMA), creado a raíz de huelgas y presiones de las organizaciones de profesores, que llevaron a la aprobación de la Ley de Jubilaciones y Pensiones del Magisterio Nacional en 1970. El segundo fue el Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo (INJUPEMP), que se creó en 1971 mediante la aprobación de la Ley de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo e inició sus operaciones en 1976. El tercero fue el Instituto de Previsión Militar (IPM), creado en diciembre de 1971 a través del decreto núm. 14, que establece un régimen especial de seguridad social para las Fuerzas Armadas y empezó a operar en junio de 1972. Por último, en 1989 se creó el Instituto de Previsión Social de los Empleados de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (INPREUNAH), que no cuenta con una ley propia, sino que se estableció mediante el artículo núm. 59 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) (decreto núm. 209-04). El sistema de pensiones hondureño se compone de estos cinco institutos previsionales públicos. La mayor cobertura corresponde al IHSS.

En 2009, a partir de la crisis financiera mundial y la inestabilidad política en el país, se inició la reforma de los institutos previsionales públicos. Ese año, Honduras experimentó una reducción del crecimiento económico del 4,0% al 1,9%, una contracción del 12,3% de las remesas internacionales y un déficit del sector público del 4,6%. En 2010, el nuevo Gobierno implementó una reforma tributaria y firmó un acuerdo de derecho de giro con el Fondo Monetario Internacional (FMI). En ese contexto, se planteó una reforma para reducir la contingencia fiscal derivada del sistema de pensiones. Ese mismo año, se encargó a la CNBS la realización de estudios actuariales del

INPREMA y del INJUPEMP, que establecieron que el déficit actuarial de dichas instituciones ascendía al 27% y el 12% del producto interno bruto (PIB), respectivamente[6]. Los estudios actuariales permitieron concluir que las reservas de patrimonio y las aportaciones futuras no serían suficientes para cumplir con el pago de las pensiones futuras. Esto se debía al bajo valor acumulado de las cotizaciones, el corto período obligatorio de cotización (diez años para ambas instituciones), la temprana edad de jubilación (50 años de edad mínima voluntaria en el caso del INPREMA y 58 años en el del INJUPEMP), la ampliación de las prestaciones sin un incremento de los ingresos, la baja rentabilidad de las reservas patrimoniales, los abusos al sistema por jubilaciones extraordinarias y los elevados gastos administrativos (BID, 2011, págs. 2-3).

El análisis actuarial de tres de los cinco institutos previsionales estatales realizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) evidencia algunos aspectos de la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones en el país. En el caso del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte del IHSS, la OIT (2014b) señala que las reservas técnicas se agotarían en 2046 y que el diseño del IHSS plantea dificultades en relación con la suficiencia de las pensiones. Dicha organización recomienda modificar la política de topes de cotización para evitar que el valor de las pensiones siga disminuyendo a mediano y largo plazo. En el mismo análisis se señala que las reformas realizadas en el INJUPEMP van en la dirección correcta, ya que, gracias a estas, las tasas de sustitución se incrementarán al 62,3% para 2050. Esto permitiría al INJUPEMP funcionar dentro de parámetros de financiamiento relativamente razonables. Sin embargo, las reservas empezarían a decrecer a partir de 2070 y se agotarían en 2089, por lo que se recomienda una "vigilancia actuarial cercana que permita estabilizar el nivel de las reservas en el largo plazo" (OIT, 2014b, pág. 17). En el caso del INPREMA se obtuvieron resultados similares, ya que con las reformas recientes se alcanzaría una tasa de sustitución del 62,3% para 2050, las reservas empezarían a decrecer a partir de 2045 y se agotarían en 2057. En consecuencia, se requiere también una vigilancia actuarial estrecha para estabilizar las reservas a largo plazo.

2. Situación actual

El sistema de pensiones hondureño se basa en un mercado laboral sumamente excluyente, caracterizado por escasas oportunidades de trabajo formal. De acuerdo con los registros administrativos de las instituciones previsionales, solo el 19,8% de la población económicamente activa (PEA) de 15 años y más cotizó al sistema de pensiones en 2022 (véase el cuadro VIII.3).

[6] El déficit actuarial es un indicador que permite evaluar la solvencia, la sostenibilidad y la solidez financiera de un sistema de pensiones. Este indicador evidencia la necesidad de mejorar la gestión financiera y no debe considerarse como una deuda a corto plazo.

Cuadro VIII.3

Honduras: cotizantes activos de los fondos de pensiones públicos de acuerdo con registros administrativos, 2017-2022

(En número de personas y porcentajes de la población económicamente activa (PEA) de 15 años y más)

	Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS)	Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (INPREMA)	Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo (INJUPEMP)	Instituto de Previsión Militar (IPM)	Instituto de Previsión Social de los Empleados de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (INPREUNAH)	Total de cotizantes en fondos públicos	Población económicamente activa (PEA) de 15 años y más
Número de personas							
2017	598 590	77 649	46 618	43 740	6 128	772 725	3 636 817
2018	614 096	82 946	45 506	44 293	7 821	794 662	3 741 606
2019	617 879	62 814	51 082	48 548	7 262	787 585	3 844 639
2020	592 433	64 245	50 247	48 134	7 123	762 182	3 944 802
2021	631 379	65 151	52 109	51 340	6 903	806 882	4 042 251
2022	637 334	65 477	60 297	47 644	6 845	817 597	4 137 503
Porcentajes de la PEA de 15 años y más							
2017	16,5	2,1	1,3	1,2	0,2	21,2	100
2018	16,4	2,2	1,2	1,2	0,2	21,2	100
2019	16,1	1,6	1,3	1,3	0,2	20,5	100
2020	15,0	1,6	1,3	1,2	0,2	19,3	100
2021	15,6	1,6	1,3	1,3	0,2	20,0	100
2022	15,4	1,6	1,5	1,2	0,2	19,8	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), "El IHSS en cifras 2005-2022" [en línea] https://www.ihss.hn/index.php/el-ihss-en-cifras-2005-2022/; Banco Central de Honduras (BCH), *Honduras en cifras 2019-2022*, Tegucigalpa, 2023, para las cifras sobre el INPREMA, el INJUPEMP, el IPM y el INPREUNAH; y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones: Archivos Excel. Revisión 2019" [en línea] https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion/estimaciones-proyecciones-excel, para las cifras sobre la PEA.

Cuadro VIII.4

Honduras: cotizantes activos de los fondos de pensiones públicos de acuerdo con registros administrativos, por sexo, 2019-2022

(En número de personas y porcentajes de la población económicamente activa (PEA) de 15 años y más)

	Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS)	Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (INPREMA)	Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo (INJUPEMP)	Instituto de Previsión Militar (IPM)	Instituto de Previsión Social de los Empleados de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (INPREUNAH)	Total de cotizantes en fondos públicos	Población económicamente activa (PEA) de 15 años y más
Mujeres *(En número de personas)*							
2019	256 013	45 617	30 271	6 590	3 675	342 166	1 427 766
2020	244 353	46 648	29 808	6 552	3 573	330 934	1 474 105
2021	262 488	47 357	30 834	6 897	3 483	351 059	1 518 623
2022	265 092	47 484	36 998	7 165	3 452	360 191	1 561 522
Porcentajes de la PEA femenina de 15 años y más							
2019	17,9	3,2	2,1	0,5	0,3	24,0	100
2020	16,6	3,2	2,0	0,4	0,2	22,5	100
2021	17,3	3,1	2,0	0,5	0,2	23,1	100
2022	17,0	3,0	2,4	0,5	0,2	23,1	100
Hombres *(En número de personas)*							
2019	361 866	17 197	20 811	41 958	3 587	445 419	2 416 873
2020	348 080	17 597	20 439	41 582	3 550	431 248	2 470 697
2021	368 891	17 794	21 275	44 443	3 420	455 823	2 523 628
2022	372 242	17 993	23 299	40 479	3 393	457 406	2 575 981
Porcentajes de la PEA masculina de 15 años y más							
2019	15,0	0,7	0,9	1,7	0,1	18,4	100
2020	14,1	0,7	0,8	1,7	0,1	17,5	100
2021	14,6	0,7	0,8	1,8	0,1	18,1	100
2022	14,5	0,7	0,9	1,6	0,1	17,8	100

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), "El IHSS en cifras 2005-2022" [en línea] https://www.ihss.hn/index.php/el-ihss-en-cifras-2005-2022/; Banco Central de Honduras (BCH), *Honduras en cifras 2019-2022*, Tegucigalpa, 2023, para las cifras sobre el INPREMA, el INJUPEMP, el IPM y el INPREUNAH; y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones: Archivos Excel. Revisión 2019" [en línea] https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion/estimaciones-proyecciones-excel, para las cifras sobre la PEA.

Si bien no existe una publicación oficial en la que se sistematicen y presenten los registros administrativos de seguridad social de manera homogénea, en el cuadro VIII.3 se presenta una aproximación a partir de datos del IHSS y el Banco Central de Honduras. Según los registros administrativos, el instituto que tiene más cotizantes es el IHSS (un promedio del 78% de los cotizantes de 2017 a 2022), que en 2022 cubría al 15,4% de la PEA, seguido por el INPREMA (1,6%), el INJUPEMP (1,5%), el IPM (1,2%) y, por último, el INPREUNAH (el 0,2% de la PEA).

Al desagregar los datos por sexo se observa que, en 2022, la cobertura de la PEA de mujeres era del 23,1%, 5,3 puntos porcentuales superior a la cobertura de la PEA de hombres, que era del 17,8% (véase el cuadro VIII.4). Tanto el IHSS como el INPREMA, el INJUPEMP y el INPREUNAH cubren una mayor proporción de la PEA de mujeres que de hombres, aunque el número de cotizantes mujeres al IHSS equivale al 71,2% de los cotizantes hombres. Estas diferencias se deben a que la tasa de participación laboral de las mujeres es baja y, por lo tanto, la PEA femenina es apenas el 60,6% de la PEA masculina[7].

Además de los registros administrativos, es posible analizar el sistema de pensiones a partir de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM). Si bien la muestra y los factores de expansión de esta encuesta no están diseñados para dar cuenta de la cobertura del sistema de pensiones, es posible analizar las diferencias de cobertura entre diferentes grupos de la población. La primera diferencia que salta a la vista es la desigualdad a nivel territorial: de acuerdo con tabulaciones especiales de la EPHPM 2019, el 32% de la PEA de 15 años y más del Distrito Central y el 33% de la de San Pedro Sula cotizaban al sistema de pensiones, proporción que se reduce al 5% en las zonas rurales. El mercado laboral también se caracteriza por una mayor exclusión de las mujeres, ya que, si bien la proporción de mujeres que cotizan al sistema de pensiones es 4 puntos porcentuales superior a la de los hombres, la tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral es de apenas el 46%, mientras la de los hombres asciende al 84%. Esto refleja las importantes barreras que enfrentan las mujeres en el acceso al mercado laboral remunerado, relacionadas con las persistentes desigualdades de género en la distribución del trabajo remunerado y no remunerado.

En la EPHPM 2019 se preguntó a las mujeres económicamente inactivas por qué no participaban en el mercado laboral. Entre las tres respuestas principales, se observa que el 66,8% no lo hacía porque debía realizar los quehaceres del hogar, el 15,4% por razones de estudio y el 6,7% debido a la edad avanzada. Por el contrario, al consultar a los hombres que

[7] En 2022, la PEA femenina correspondía a 1.561.522 mujeres, mientras la PEA masculina comprendía 2.575.981 hombres.

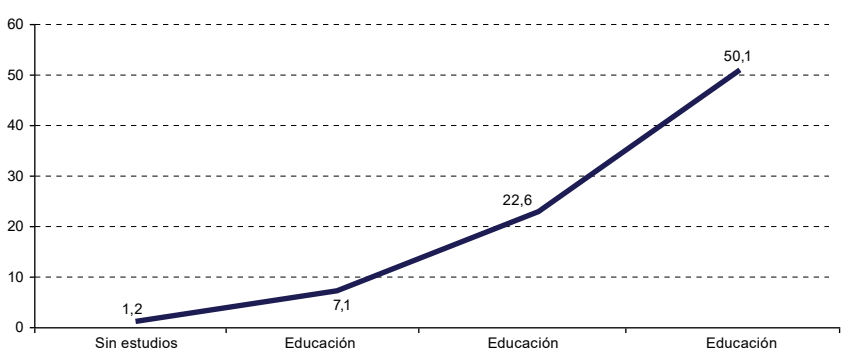
declaran estar fuera del mercado laboral, el 42,0% aduce razones de estudio, el 16,2% problemas graves y el 13,8% la edad avanzada. Esto evidencia que las tareas vinculadas con el trabajo de cuidado no remunerado en el hogar constituyen la principal limitación para que más mujeres participen en el mercado laboral remunerado y, por lo tanto, para que accedan al sistema de pensiones.

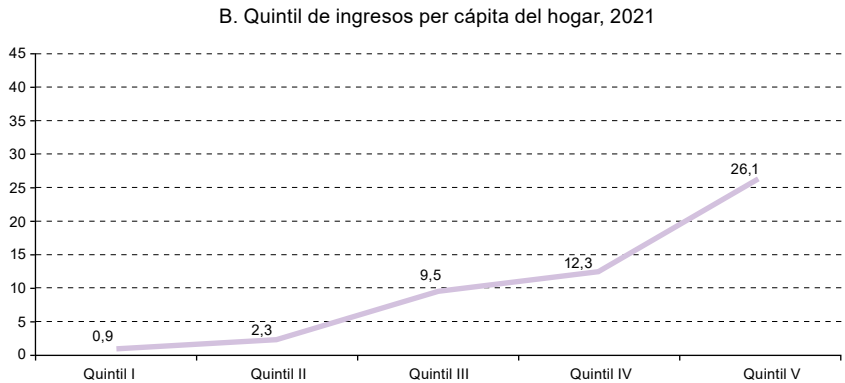
En general, el 53,5% de los trabajadores está ocupado en sectores que no están obligados a contribuir al sistema de pensiones: el 41% trabaja por cuenta propia, el 9,9% como trabajador no remunerado y el 2,7% como trabajadora o trabajador doméstico. Estas asimetrías se traducen en altos niveles de desigualdad en el sistema de pensiones. Mientras el 26,1% de los trabajadores del quintil más rico cotiza a este sistema, esta proporción se reduce al 0,9% en el caso del quintil más pobre (véase el gráfico VIII.2B). Esta exclusión también se relaciona con el nivel educativo alcanzado por las personas, pues la proporción de cotizantes se reduce a medida que este disminuye (el 50,1% de los trabajadores con estudios superiores cotiza al sistema de pensiones, en comparación con el 22,6% de los que completaron la educación secundaria, el 7,1% de los que terminaron la educación primaria y solo el 1,2% de los que no completaron ningún nivel educativo) (véase el gráfico VIII.2A).

Por otra parte, el sistema de pensiones público hondureño es un modelo de reparto (también conocido como *pay-as-you-go system).* Sin embargo, las instituciones públicas se caracterizan por grandes disparidades en las tasas de cotización, las prestaciones y los requisitos para acceder a una pensión por concepto de vejez.

Gráfico VIII.2
Honduras: cobertura efectiva (PEA), por nivel educativo completado y quintil de ingresos per cápita del hogar, 2019 y 2021
(En porcentajes de la población económicamente activa (PEA) de 15 años y más)

A. Nivel educativo completado, 2019





Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Honduras (INE), Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2019 y 2021; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

A la desigualdad observada en la cobertura del sistema de previsión se suma la disparidad de las tasas de cotización. De acuerdo con la OIT, el aporte de los trabajadores que cotizaban al IHSS en 2012 era del 11,7% y se distribuía de la siguiente manera: un 8% para enfermedad y maternidad, un 3,5% para invalidez, vejez y muerte y un 0,2% para riesgos profesionales. Por otra parte, el aporte de los trabajadores que cotizaban al INJUPEMP era del 19% y ascendía al 25% en el caso de los trabajadores que cotizaban al IPM (miembros de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y el cuerpo de bomberos, entre otros). En el caso de los trabajadores que cotizaban al INPREMA, el aporte era del 19% para los docentes del sector público y del 18% para los del sector privado (OIT, 2012b).

La baja proporción de la PEA de 15 años y más que cotiza al sistema previsional se convierte en una menor proporción de personas mayores (65 años y más) que reciben una jubilación. De acuerdo con los registros administrativos de los cinco institutos previsionales, en 2021 solo el 20,4% de las personas de 65 años y más recibía una pensión por vejez[8] (véase el cuadro VIII.5). El instituto que otorgaba más pensiones era el IHSS, con un equivalente al 10,8% de la población de 65 años y más, seguido del INJUPEMP (4,2%), el INPREMA (4,0%) y, en menor medida, el IPM (1,0%) y el INPREUNAH (0,4%). De acuerdo con Bosch, Melguizo y Pagés (2013), el promedio de personas de 65 años y más que recibían una pensión contributiva entre los países examinados en 2011 era del 41% y Honduras era el país con la cobertura más baja (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013, pág. 37).

[8] En el caso del IHSS, este dato incluye también a las personas que reciben una pensión por concepto de viudez.

Cuadro VIII.5

Honduras: cobertura de pasivos (65 años y más), 2017-2021

(En número de personas y porcentajes de las personas de 65 años y más)

	Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS)[a]	Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (INPREMA)	Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo (INJUPEMP)	Instituto de Previsión Militar (IPM)	Instituto de Previsión Social de los Empleados de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (INPREUNAH)	Total de pensionados en fondos públicos	Personas de 65 años y más
Número de pensionados por vejez							
2017	31 083	17 372	14 416	2 400	1 492	66 763	361 685
2018	32 724	17 991	15 263	2 459	1 487	69 924	380 052
2019	36 542	18 343	16 795	4 051	1 534	77 265	399 029
2020	41 841	18 492	17 292	4 200	1 548	83 373	416 729
2021	47 181	17 314	18 146	4 475	1 556	88 672	431 476
Proporción de pensionados entre las personas de 65 años y más							
2017	8,6	4,8	4,0	0,7	0,4	18,5	100,0
2018	8,6	4,7	4,0	0,6	0,4	18,4	100,0
2019	9,2	4,6	4,2	1,0	0,4	19,4	100,0
2020	10,0	4,4	4,1	1,0	0,4	20,0	100,0
2021	10,9	4,0	4,2	1,0	0,4	20,6	100,0

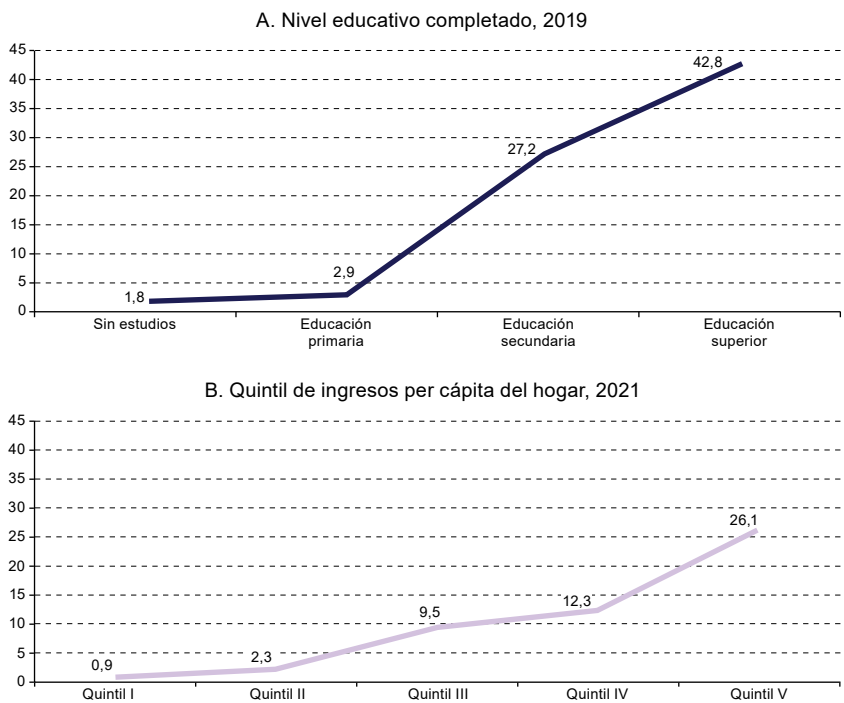
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), "El IHSS en cifras 2005-2022" [en línea] https://www.ihss.hn/index.php/el-ihss-en-cifras-2005-2022/; Banco Central de Honduras (BCH), *Honduras en cifras 2019-2022*, Tegucigalpa, 2023, para las cifras sobre el INPREMA, el INJUPEMP, el IPM y el INPREUNAH; y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones: Archivos Excel. Revisión 2022" [en línea] https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion/estimaciones-proyecciones-excel; Naciones Unidas, *World Population Prospects 2022*, Nueva York, 2022 [en línea] https://population.un.org/wpp/, y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Demográficos y sociales. Demográficos. Población. Población total, según sexo (Miles de personas, a mitad del año)" [en línea] https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es, para las cifras sobre población.

[a] Cifras declaradas por el IHSS por concepto de vejez y viudez.

Una vez más, se utiliza la EPHPM para analizar las desigualdades en la cobertura de pensionados entre distintos grupos. La primera inequidad que se observa es de carácter territorial. De acuerdo con la EPHPM 2021, solo el 3% de las personas de 65 años y más que residían en las zonas rurales tenía una pensión contributiva, mientras la cobertura ascendía al 26,3% en el Distrito Central y al 21,2% en San Pedro Sula.

El acceso a las pensiones también varía según el nivel educativo y de ingresos. De acuerdo con la EPHPM 2019, solo el 1,8% de las personas de 65 años y más que no habían completado ningún nivel educativo contaba con una pensión, en comparación con el 42,8% de aquellas que habían completado la educación superior[9]. En forma análoga, de acuerdo con tabulaciones especiales de la EPHPM 2021, solo el 0,9% de las personas de 65 años y más del quintil más pobre contaba con una pensión, en comparación con el 26,1% de las del quintil más rico (véase el gráfico VIII.3).

Gráfico VIII.3
Honduras: cobertura de pasivos (65 años y más), por nivel educativo completado y quintil de ingresos per cápita del hogar, 2019 y 2021
(En porcentajes de la población de 65 años y más)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Honduras (INE), Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2019 y 2021; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

[9] Los registros administrativos no permiten la desagregación de los pensionados por nivel educativo, una ventaja que presenta la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM). Dado que la variable educación no está disponible en la EPHPM 2021, para la desagregación por nivel educativo se utilizaron los datos de la EPHPM 2019.

Otro factor clave para analizar el sistema de pensiones es la suficiencia de las prestaciones. Para ello se utiliza la tasa de reemplazo, un indicador que relaciona el valor de la pensión con el ingreso laboral de las personas antes de pensionarse. Como indica la OIT (2012b), las tasas legales de reemplazo varían entre los cinco institutos públicos. Para el IHSS, la tasa de reemplazo legal mínima es del 50% y la máxima del 80%, mientras el INJUPEMP establece un mínimo de 250 lempiras y un máximo del 90%. En el caso del INPREMA, el valor mínimo es de 1.000 lempiras y el máximo del 90%, mientras en el del IPM, el valor mínimo es del 65% y el máximo del 95%. Por último, para el INPREUNAH, las tasas de reemplazo mínima y máxima son, respectivamente, de 5.000 y 50.000 lempiras. Altamirano y otros (2018) calcularon que, en América Latina y el Caribe, la tasa de reemplazo (efectiva) para los trabajadores con el 100% de densidad de cotización era del 39,8% para los sistemas de contribución definida y que el promedio para Honduras era del 68% (Altamirano y otros, 2018, pág. 29).

Una característica de progresividad de los sistemas de reparto es que tienden a dar una mayor tasa de reemplazo a los trabajadores con salarios más bajos. En el caso de Honduras, Altamirano y otros (2018) calcularon que los trabajadores con un salario equivalente al 75% del salario promedio tenían una tasa de reemplazo efectiva del 68%, mientras aquellos cuyo salario era tres veces el promedio tenían una tasa de reemplazo efectiva del 31%. Por último, aquellos cuyo salario era cinco veces el promedio tenían una tasa de reemplazo efectiva del 18% (Altamirano y otros, 2018, pág. 36).

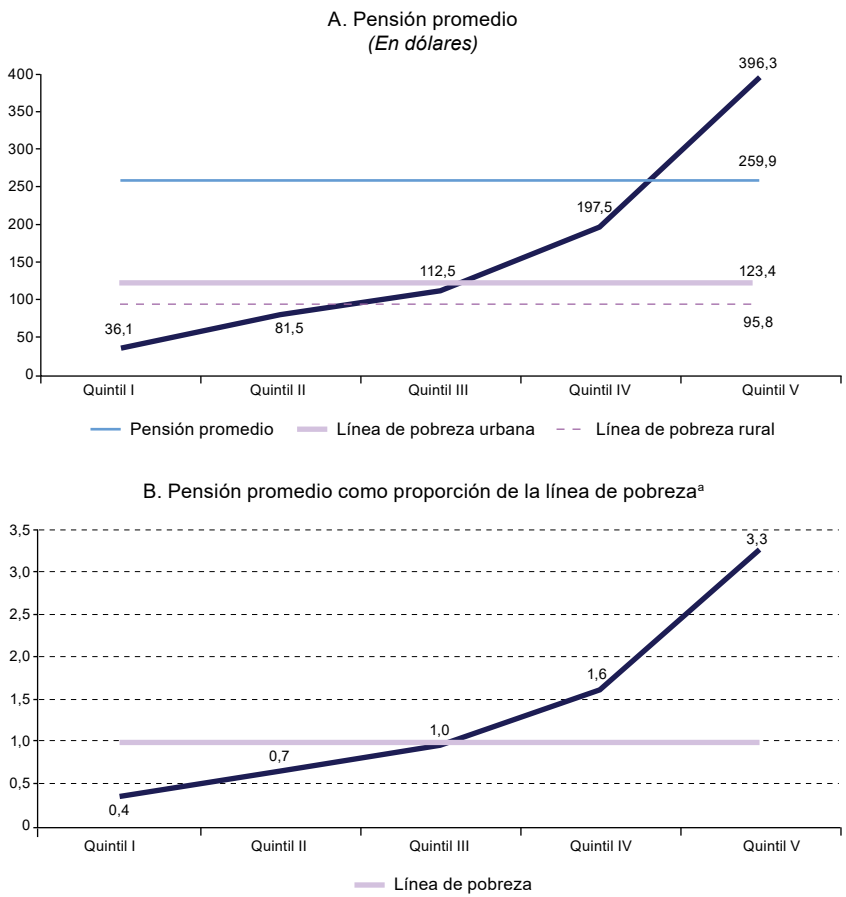
A pesar de las mayores tasas de reemplazo para los trabajadores con salarios bajos, el nivel de las pensiones suele ser bastante bajo y desigual. De acuerdo con los registros del IHSS, la pensión promedio por vejez, que era de 870,73 lempiras por mes (49,0 dólares) en 2003, aumentó apenas a 4.404,55 lempiras en 2022 (178,8 dólares). Por otra parte, la EPHPM 2021 arroja un promedio superior (6.285,71 lempiras, equivalentes a 259,9 dólares) (véase el gráfico VIII.4). Si bien hay que tener en cuenta que la EPHPM también incluye al resto de los institutos previsionales, el valor real de la pensión podría estar sobreestimado al no ser este el objetivo del diseño muestral de la encuesta. No obstante el valor promedio mayor, la EPHPM refleja una gran desigualdad por grupos socioeconómicos: en 2021, las personas pensionadas del quintil más pobre recibieron una pensión promedio de 872,78 lempiras (36,1 dólares) mientras las del quintil más rico recibieron en promedio una pensión 12 veces superior, de 9.585,10 lempiras (396,3 dólares). Por último, al evaluar el monto de las pensiones como proporción de la línea de pobreza, se observa que la pensión promedio medida en la EPHPM equivalía a 2,2 veces la línea de pobreza. Sin embargo, la pensión del quintil más pobre apenas equivalía

a 0,4 de la línea de pobreza y la del segundo quintil a 0,7. Mientras los pensionados del tercer quintil contaban con una pensión igual a la línea de la pobreza, solo los pensionados del cuarto y el quinto quintil tenían una pensión superior a ese valor. En síntesis, el sistema de pensiones también muestra importantes déficits en materia de prevención de la pobreza de los cotizantes, al otorgar pensiones por debajo o cerca del valor de la línea de pobreza, de manera que las personas que dependen únicamente de sus pensiones presentan un alto grado de vulnerabilidad a la pobreza.

Gráfico VIII.4

Honduras: pensión promedio de los pensionados de 65 años y más, por quintil de ingresos per cápita del hogar, 2021

(En dólares y como proporción de la línea de pobreza)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Honduras (INE), Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

[a] La línea de pobreza equivale a una canasta básica, es decir, se trata de la línea de pobreza total.

En muchos países de América Latina se han establecido sistemas de pensiones no contributivos articulados con los sistemas de pensiones contributivos, con miras a prevenir la pobreza en la vejez (Arenas de Mesa, 2019). Estos sistemas desempeñan un papel clave en el aumento de la autonomía de las personas mayores y se alinean plenamente con la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) de la OIT, que insta a los Estados Miembros a "establecer y mantener, según proceda, pisos de protección social como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social" (OIT, 2012a). Esta recomendación incluye cuatro garantías esenciales, a saber: i) el acceso a la atención de salud esencial, ii) la seguridad básica del ingreso para los niños, iii) la seguridad básica del ingreso para las personas en edad de trabajar y iv) la seguridad básica del ingreso para las personas mayores. A continuación, se exploran las opciones para avanzar en la creación de un sistema de pensiones no contributivo en Honduras centrado en las personas mayores.

C. Elementos clave para la definición de un sistema de pensiones no contributivo en Honduras

En esta sección se examinan cuatro aspectos clave que deben considerarse para la definición de un sistema de pensiones no contributivo en Honduras: i) los antecedentes de programas no contributivos existentes en el país; ii) el objetivo y los posibles efectos indirectos de un programa de pensiones no contributivo; iii) la población meta del programa y las estrategias para universalizar su cobertura, y iv) los posibles montos de un sistema de pensiones no contributivo y los costos asociados.

1. Antecedentes de programas no contributivos

En los últimos años, en Honduras se han implementado diversos programas de transferencias condicionadas con el objetivo de garantizar la seguridad básica del ingreso a las familias con niños, niñas y adolescentes. Estos incluyen las diferentes fases del Programa de Asignación Familiar (PRAF), el Bono 10.000, el Programa Bono Vida Mejor (PBVM) y el Programa de la Red Solidaria (PRS). La población objetivo de estos programas eran las familias en situación de pobreza o pobreza extrema. Es importante considerar estos antecedentes a fin de definir los mecanismos adecuados para implementar un sistema de pensiones no contributivo en el país.

De acuerdo con la EPHPM 2019, la cobertura del PBVM alcanzaba únicamente al 10% de los hogares. En promedio, los hogares recibían 258,6 lempiras al mes (10,5 dólares en 2019), cifra equivalente al 14,2% del ingreso de los hogares, y la prestación se otorgaba principalmente a los hogares con niñas, niños y adolescentes, ya que la incidencia de la pobreza en este grupo era mayor que en el resto de los hogares. La transferencia se

realizaba independientemente del número de niñas, niños y adolescentes en el hogar, condicionada al cumplimiento de distintos requisitos en materia de salud, educación y nutrición[10]. El programa seleccionaba a los participantes a través de una comprobación sustitutiva de medios de vida, que recoge información de la Ficha Socioeconómica Única (FSU). Este método mide el acceso del hogar a determinados activos productivos y servicios. Dicha priorización fue de carácter progresivo. En 2019, la cobertura del PBVM ascendía al 20,7% de los hogares en situación de pobreza extrema, el 6,2% de los hogares en situación de pobreza relativa y solo el 3,5% de los hogares que no se encontraban en situación de pobreza (véase el cuadro VIII.6).

Cuadro VIII.6
Honduras: proporción de hogares que participaron en el Programa Bono Vida Mejor (PBVM) y valor de la prestación, según situación de pobreza, 2019
(En porcentajes, lempiras y porcentajes del ingreso del hogar)

	Hogares que participaron en el PBVM *(En porcentajes)*	Valor promedio del bono recibido *(En lempiras)*	Valor promedio del bono como porcentaje del ingreso del hogar
Hogares en situación de pobreza	15,2	264,37	16,1
Extrema	20,7	234,43	18,6
Relativa	6,2	260,38	2,5
Hogares que no se encontraban en situación de pobreza	3,5	262,85	2,2

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Honduras (INE), Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2019; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Al analizar la cobertura del PBVM a nivel territorial, se observa que esta era mayor en los departamentos más pobres. En el departamento de Lempira, donde se registraba la tasa de pobreza más alta del país (83,1% de los hogares en situación de pobreza), la cobertura del PBVM era del 28,8%. En el departamento de Intibucá, el segundo con mayor incidencia de la pobreza (76,3%), la cobertura era del 35,9%. Por último, en el departamento de La Paz, donde la incidencia de la pobreza era del 76,2% de los hogares, la cobertura del programa era del 24,8%. Los niveles

[10] En el marco del PBVM se realizaban transferencias a los hogares que cumplieran con al menos uno de los siguientes requisitos: i) hogares con niñas y niños de 0 a 5 años; ii) hogares con mujeres embarazadas o que hubieran dado a luz recientemente, y iii) hogares con niñas, niños y adolescentes de 6 a 18 años que asistían a un centro educativo (cabe señalar que una versión posterior del programa abarcó a la población de 7 a 18 años). La corresponsabilidad en materia de salud y nutrición suponía la realización de controles de crecimiento y desarrollo a las niñas y los niños de 0 a 5 años, la atención prenatal a las mujeres embarazadas y la asistencia a la atención en salud de las mujeres que recién hubieran dado a luz. La corresponsabilidad en materia de educación hacía referencia a la matrícula de los niños y las niñas en educación básica y la verificación del cumplimiento del 80% de la asistencia trimestral. Es importante señalar que los pagos del Bono Vida Mejor se realizaban trimestralmente y, en ocasiones, en un lapso mayor. No hay información sobre el uso que los hogares hacían de este recurso.

de cobertura alcanzados por el PBVM permiten establecer posibles umbrales de cobertura y suficiencia para una pensión no contributiva en Honduras centrada en la población en situación de pobreza.

En abril de 2022, el Gobierno reestructuró las Secretarías de Estado a través del Decreto Ejecutivo núm. PCM-05-2022, que creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y suprimió la anterior Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS). El Centro Nacional de Información del Sector Social (CENISS) pasó a ser el Observatorio de Desarrollo Social (ODS), encargado de la aplicación de la Ficha Socioeconómica Única (FSU) y el mantenimiento del Sistema de Información y Registro de Beneficiarios de Honduras (SIRBHO). El decreto también creó el Programa de la Red Solidaria como ente desconcentrado de la SEDESOL, cuyo eje principal consiste en implementar las transferencias monetarias condicionadas en 2.007 aldeas seleccionadas.

La OIT (2020) analizó la respuesta institucional en materia de protección social que se brinda en Honduras a las personas mayores y proporcionó información estratégica para el diseño de un sistema de pensiones no contributivo en esta línea. En el informe se señalaron los avances en materia de protección social desde el punto de vista legal, pero también la necesidad de contar con mecanismos adecuados para coordinar los servicios, las prestaciones y los programas específicos de la protección social no contributiva (OIT, 2020). Asimismo, se recomendó el uso de la plataforma Vida Mejor para ampliar los programas de protección social y se afirmó que "al tratarse de una plataforma organizada para operar beneficios monetarios (transferencias monetarias condicionadas) y servicios continuados destinados a diferentes grupos de población, es muy probable que su institucionalidad y estructura se pueda constituir como un punto de partida para pensar el diseño de gestión de beneficios y servicios dirigidos específicamente para la población adulta mayor" (OIT, 2020, pág. 43). En el informe también se enumeraron cinco prestaciones y provisiones públicas destinadas a la población mayor en 2017: i) alimento solidario, ii) centros de atención a la persona mayor, iii) abrigos subsidiados, iv) vacuna contra la gripe, y v) transferencias mensuales de 500 lempiras (21,46 dólares) a 856 personas mayores. Este último programa se inició entre 2014 y 2015 con 636 personas y utiliza la escala de riesgo de Gijón para otorgar las prestaciones. Alrededor de la tercera parte de los destinatarios fueron identificados por la Oficina de la Primera Dama o la Oficina del Gobernador a través del Registro Único de Participantes (RUP).

La OIT (2020) propuso entonces una prestación monetaria que permita un ingreso básico articulado con las políticas de salud, asistencia social, trabajo, educación y vivienda, con el fin de promover la prevención y la reducción de la pobreza multidimensional y de las desigualdades sociales. También recomendó utilizar únicamente tres

criterios para acceder al programa: edad, lugar de residencia y situación de pobreza. Asimismo, evaluó dos montos de pensiones: 700 lempiras al mes (equivalentes a 30,7 dólares de 2016), sobre la base de las experiencias internacionales, o 1.400 lempiras mensuales (equivalentes a 61,3 dólares de 2016), un valor aproximado al promedio per cápita de las líneas de pobreza urbana y rural, que representa el 50% de la pensión promedio del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte del IHSS[11]. El otorgamiento de una pensión de 700 lempiras a las personas de 65 años y más habría tenido entonces un costo anual de 4.827 millones de lempiras, equivalentes al 0,86% del PIB. Al considerar a las personas de 60 años y más, el costo anual habría sido de 6.911 millones de lempiras, equivalentes al 1,23% del PIB. Por otra parte, el otorgamiento de una pensión de 1.400 lempiras mensuales a las personas de 65 años y más habría tenido un costo de 9.653 millones de lempiras, equivalentes al 1,72% del PIB, que habría aumentado a 13.821 millones de lempiras, equivalentes al 2,46% del PIB, en caso de otorgarse a las personas de 60 años y más. Según los cálculos de la OIT (2020), la proporción de hogares en situación de pobreza podría disminuir del 60,9% al 54,3% si se otorga una pensión de 700 lempiras y al 52,4% si se otorga una pensión de 1.400 lempiras.

2. Fundamentos para un sistema de pensiones no contributivo en Honduras

El objetivo principal de un sistema de pensiones no contributivo debe ser garantizar la seguridad básica del ingreso a las personas mayores y, de esa manera, contribuir a reducir la pobreza en la vejez (en articulación con otras acciones del Estado). La pobreza no es solo un fenómeno monetario, sino un fenómeno multidimensional, y las privaciones que se viven en la vejez se experimentan en dimensiones tan específicas como la ausencia de cuidado en caso de pérdida de la autonomía, la falta de servicios de salud especializados en las personas mayores, la carencia de una vivienda y un hábitat dignos, y privaciones en materia de seguridad, acceso a la cultura y a la educación, entre otros derechos fundamentales. El establecimiento de un sistema de pensiones no contributivo constituye una política fundamental para prevenir y erradicar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social de la población mayor. Este debe complementarse con otras políticas y programas destinados a mejorar el bienestar general de la población mayor en sus múltiples dimensiones y garantizar todos sus derechos.

Como se vio en detalle en el capítulo III, un sistema de pensiones no contributivo puede tener importantes efectos en la reducción de las desigualdades de género, estimular la economía local e incrementar el desarrollo de capacidades humanas.

[11] En el informe se menciona inicialmente una pensión de 1.500 lempiras, pero en todos los escenarios se hace referencia a 1.400 lempiras. En el documento no se explica la razón del cambio.

3. Garantía progresiva de la seguridad básica del ingreso de las personas mayores en Honduras

La población objetivo de un sistema de pensiones no contributivo que aspira a ser universal debería ser toda la población de 65 años y más. Sin embargo, dadas las restricciones fiscales, el sistema puede utilizar mecanismos para incorporar paulatinamente a la población que necesita una pensión no contributiva y así avanzar de manera gradual para garantizar la seguridad básica del ingreso, dando prioridad a las personas en situación de pobreza. Se debe priorizar a la población más vulnerable, es decir a quienes no tienen acceso a una pensión contributiva y cuyos ingresos sean inferiores al valor de la línea de pobreza. De acuerdo con los datos de la EPHPM 2021, ajustados a las proyecciones de población de CEPALSTAT, el 68,0% de las 435.162 personas de 65 años y más que viven en Honduras se encuentra en situación de pobreza.

En esta sección se evalúan dos escenarios. En el primero se otorga la pensión no contributiva solo a las personas en situación de pobreza. Se inicia con las personas mayores en situación de pobreza extrema y se procede en forma progresiva hasta cubrir a todas las personas de 65 años y más en situación de pobreza. En el segundo escenario se impone únicamente el criterio de no contar con una pensión contributiva y la edad en años cumplidos, la cual se reduce de manera escalonada hasta cubrir a toda la población de 65 años y más en un horizonte de 15 años. En una etapa posterior de implementación de este sistema, estos criterios pueden revisarse para ir aumentando la suficiencia de las pensiones otorgadas en el país, en particular considerando la situación de las personas que reciben bajos montos de pensión contributiva.

El primer escenario requiere el establecimiento de un mecanismo para identificar a la población que se encuentra en situación de pobreza. La mayoría de los programas de transferencias condicionadas evalúan la situación socioeconómica de los hogares a través de una comprobación sustitutiva de medios de vida, similar a la utilizada por la Ficha Socioeconómica Única (FSU). La puesta en práctica de este método supone la aplicación de la FSU de toda la población. A mediano plazo, es importante fortalecer el registro social en el país e incluir a las municipalidades a través de la entrega de una ficha de caracterización para homologar la información recopilada y permitir un registro eficiente y efectivo de la población.

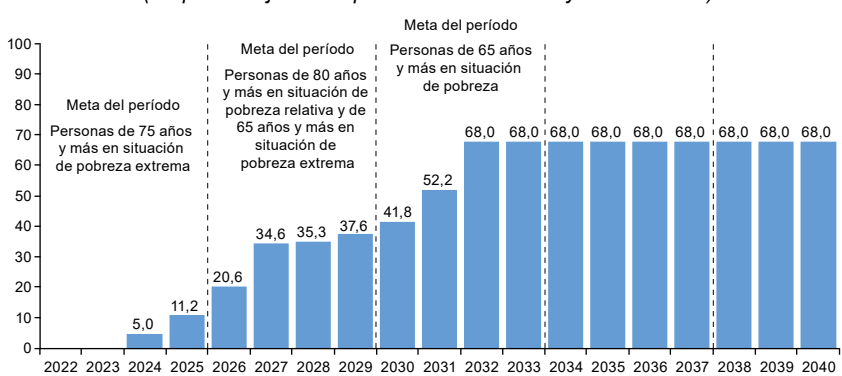
Esta recopilación de información suele tener costos administrativos similares a los de un censo (traslado de equipos a todos los hogares del país, aplicación de la ficha, evaluación de las condiciones y selección de los

participantes) y es posible que no se pueda obtener toda la información en un solo año. Para hacer frente a este reto se plantea una implementación progresiva en tres etapas: i) priorización de las personas de 75 años y más en situación de pobreza extrema e implementación en un período de dos años, hasta 2025, lo que permitiría cubrir al 11,2% de la población de 65 años y más; ii) incorporación de las personas de 65 años y más en situación de pobreza extrema y las personas de 80 años y más en situación de pobreza relativa e implementación en un período de cuatro años, de 2026 a 2029, para incrementar la cobertura de la población de 65 años y más al 37,6%, y, por último, iii) incorporación de las personas de 65 años y más en situación de pobreza (extrema y relativa) en un período de cuatro años, de 2030 a 2033, etapa en la que se alcanzaría una cobertura del 68,0% de las personas de 65 años y más (véase el gráfico VIII.5). A partir de 2034, la población participante variará de acuerdo con la tasa de crecimiento poblacional y la tasa de mortalidad de los participantes, pero en términos relativos se mantendrá una cobertura del 68,0% de las personas de 65 años y más. Estas etapas se plantean tomando en cuenta las restricciones fiscales, pero, de haber recursos suficientes, es posible abreviarlas y ajustarse a los recursos adicionales que estén disponibles.

Gráfico VIII.5

Honduras: implementación progresiva de un sistema de pensiones no contributivo para personas de 65 años y más en situación de pobreza, 2022-2040

(En porcentajes de la población de 65 años y más cubierta)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Honduras (INE), Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones: Archivos Excel. Revisión 2022" [en línea] https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion/estimaciones-proyecciones-excel; Naciones Unidas, *World Population Prospects 2022*, Nueva York, 2022 [en línea] https://population.un.org/wpp/; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Demográficos y sociales. Demográficos. Población. Población total, según sexo (Miles de personas, a mitad del año)" [en línea] https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es; Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

En todas las etapas es importante priorizar a las personas mayores que viven solas, las personas con discapacidad grave y las personas pertenecientes a Pueblos Indígenas y afrohondureñas.

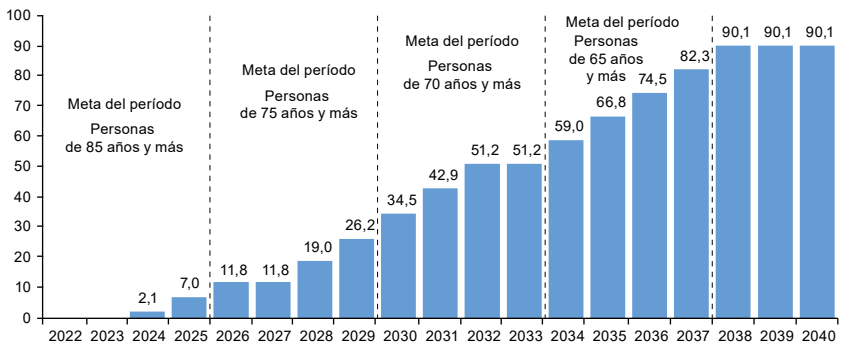
En el segundo escenario se elimina la restricción referente a la situación de pobreza y la incorporación al programa se hace por rangos de edad, evitando así el costo de recopilar información socioeconómica para identificar a las personas mayores en situación de pobreza. Este escenario es coherente en un contexto en el que la incidencia de la pobreza en la vejez alcanza dos tercios de la población objetivo y se registran elevados niveles de vulnerabilidad a la pobreza[12]. Si bien la incorporación de los participantes por edad supondría que se acepta un error de inclusión (participantes que no se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad), los costos de incluir a ese segmento de la población pueden ser inferiores a los de realizar censos con información socioeconómica de todos los hogares para identificar a un grupo muy pequeño. Se propone considerar únicamente a las personas de 65 años y más que no reciben una pensión contributiva. Dado que las estimaciones se realizan sobre la base de la EPHPM, para las proyecciones de costos se considera llegar a una cobertura del 90,1% de la población de 65 años y más, que, de acuerdo con dicha encuesta, no tendrían acceso a cobertura de pensiones en la vejez.

Conforme a esta lógica, en el gráfico VIII.6 se presenta una propuesta para ampliar la cobertura de un sistema de pensiones no contributivo para Honduras en cuatro etapas. La primera etapa consiste en incorporar a todas las personas de 85 años y más que no cuenten con una pensión contributiva, lo que permitiría cubrir al 7,0% de las personas de 65 años y más. La segunda etapa extendería la cobertura a las personas de 75 años y más, para llegar al 26,2% de las personas mayores, mientras en la tercera etapa se cubriría a las personas de 70 años y más, hasta alcanzar un 51,2% de las personas mayores. Por último, la cuarta etapa consistiría en incorporar a las personas de 65 años y más que no cuentan con una pensión contributiva, para llegar a una cobertura del 90,1% de la población de 65 años y más a partir de 2038. De ese año en adelante, la población participante variará de acuerdo con la tasa de crecimiento poblacional y la tasa de mortalidad de los participantes, pero en términos relativos se

[12] Los hogares vulnerables a la pobreza son aquellos que tienen un ingreso levemente superior al valor de la línea de pobreza pero pueden caer en esa situación ante un choque macroeconómico o idiosincrásico. A partir de datos del FMI (Menkos, 2021), el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) calcula que el 33,2% de la población de Honduras es vulnerable. Stampini y otros (2015) calculan que, en 2013, el 38% de la población de América Latina era vulnerable a la pobreza. Por otra parte, si se tiene en cuenta a la población con ingresos inferiores a tres veces el valor de la línea de pobreza per cápita (que incluye a los estratos de ingresos bajos y bajos no pobres y el estrato medio-bajo), que se considera en situación de mayor vulnerabilidad frente a una crisis (CEPAL, 2019), se observa que el 90,6% de la población de Honduras se encontraba en esa situación en 2019.

mantendrá una cobertura del 90,1% de las personas de 65 años y más que, de acuerdo con la EPHPM 2021, es la población que no cuenta con una pensión contributiva.

Gráfico VIII.6
Honduras: implementación progresiva de un sistema de pensiones no contributivo para todas las personas de 65 años y más que no cuentan con una pensión contributiva, 2022-2040
(En porcentajes de la población de 65 años y más cubierta)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Honduras (INE), Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones: Archivos Excel. Revisión 2022" [en línea] https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion/estimaciones-proyecciones-excel; Naciones Unidas, *World Population Prospects 2022*, Nueva York, 2022 [en línea] https://population.un.org/wpp/; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Demográficos y sociales. Demográficos. Población. Población total, según sexo (Miles de personas, a mitad del año)" [en línea] https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es; Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

En este sistema solo se necesitaría comprobar la residencia (se podría evaluar, por ejemplo, la definición de un mínimo de años de residencia en el país para acceder al sistema de pensiones no contributivo), la edad de los participantes y, como ya se ha indicado, que estos no reciban una pensión de los sistemas de pensión contributivos; es decir, puede ser un proceso sujeto a la demanda que realicen los ciudadanos. La duración de cada etapa podría adaptarse a los espacios fiscales disponibles y se daría a la población un conjunto de reglas claras para acceder al sistema de pensiones no contributivo, así como la garantía de inclusión.

4. Valor de la pensión no contributiva

Para el presente análisis se considera una pensión no contributiva de 1.500 lempiras, cercana al promedio simple de los montos de las pensiones no contributivas implementadas en países de Centroamérica y México (Delgado Chavarría, 2024), y se utilizan las líneas de pobreza ajustadas

por la CEPAL para comparar este monto con los indicadores de pobreza monetaria. En 2021, una pensión de 1.500 lempiras (equivalente a 60 dólares) hubiera cubierto el 50,3% de la canasta básica urbana por persona (o línea de pobreza) y el 64,7% de la canasta básica rural por persona[13]. Asimismo, este monto cubriría el 113,3% de una canasta básica alimentaria o la línea de pobreza extrema urbana y el 141,6% de la canasta básica alimentaria per cápita de la zona rural. Por último, un indicador útil para evaluar la suficiencia de la pensión no contributiva es la brecha de la pobreza promedio entre los pobres. Este indicador calcula los ingresos promedio que un hogar en situación de pobreza necesita para alcanzar la línea de pobreza[14]. En 2021, la brecha promedio fue de 1.409,29 lempiras en las zonas urbanas y 1.380,99 en las zonas rurales. Por lo tanto, una pensión no contributiva de 1.500,00 lempiras cubriría la totalidad de la brecha en las zonas urbanas (106,4%) y rurales (108,6%). Nuevamente, a medida que la disponibilidad de recursos fiscales aumenta, la pensión no contributiva deberá acercarse gradualmente al valor de una canasta de mercado (véase el cuadro VIII.7).

Cuadro VIII.7
Honduras: relación entre la pensión no contributiva de 1.500 lempiras y las líneas de pobreza y pobreza extrema, 2021
(En lempiras y porcentajes)

	Zonas urbanas	Zonas rurales
Valor de la transferencia	1 500,00	1 500,00
Línea de pobreza	2 983,37	2 317,26
Transferencia como proporción de la línea de pobreza *(En porcentajes)*	50,30	64,70
Brecha per cápita promedio de los ingresos de las personas en situación de pobreza	1 409,29	1 380,99
Transferencia como proporción de la brecha *(En porcentajes)*	106,40	108,60
Línea de pobreza extrema	1 324,33	1 059,34
Transferencia como proporción de la línea de pobreza extrema *(En porcentajes)*	113,30	141,60
Brecha per cápita promedio de los ingresos de las personas en situación de pobreza extrema	630,10	525,44
Transferencia como proporción de la brecha *(En porcentajes)*	238,10	285,50

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Honduras (INE), Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

[13] Se utiliza la tasa de cambio del FMI (2023) de 25 lempiras por dólar para 2023.

[14] El indicador de brecha de la pobreza es uno de los índices de pobreza de Foster, Greer y Thorbecke, y es una medida promedio del ingreso faltante para alcanzar la línea de pobreza (o pobreza extrema) de quienes están por debajo de dicha línea. Expresada en términos porcentuales, puede calcularse respecto de la línea de pobreza (una canasta básica) o de la línea de pobreza extrema (una canasta básica alimentaria).

D. Estimación de costos de la propuesta y análisis de los efectos en la reducción de la pobreza y la desigualdad

Esta sección se divide en dos partes. En la primera se calcula el costo anual de la implementación de un sistema de pensiones no contributivo conforme a los dos escenarios planteados en la sección anterior y sus respectivas etapas. En la segunda parte, se utiliza la EPHPM 2021 para simular el efecto de la asignación de la pensión no contributiva en el ingreso de los hogares. En la simulación se asume que no se produce ningún choque externo que pueda modificar positiva o negativamente los efectos de la pensión no contributiva.

1. Estimación del costo de implementación de un sistema de pensiones no contributivo

Para calcular el costo del primer escenario, se utilizan las metas de cobertura del gráfico VIII.5, es decir, las personas de 75 años y más en situación de pobreza extrema en la primera etapa, la totalidad de las personas de 65 años y más en situación de pobreza extrema y las personas de 80 años y más en situación de pobreza relativa en la segunda y la totalidad de las personas de 65 años y más en situación de pobreza (extrema y relativa) en la tercera.

En la estimación del costo se tienen en cuenta cuatro elementos del diseño: i) cada participante recibirá una pensión no contributiva de 1.500 lempiras al mes (equivalentes a 60 dólares), que se ajustará por inflación a una tasa del 4% anual; ii) el costo administrativo (incluidos los costos financieros y de contratación de personal, oficinas y gastos corrientes en los que deba incurrir la SEDESOL para implementar el sistema) se estima en un 5% del presupuesto anual de la pensión no contributiva; iii) en promedio, el costo estimado de elaborar una ficha socioeconómica para clasificar a los hogares por situación de pobreza es de 460 lempiras por participante[15], y iv) para proyectar el costo se utiliza una tasa de crecimiento del PIB del 3%, cercano al promedio de crecimiento de 2009 a 2019[16].

La estimación del costo se presenta en el cuadro VIII.8, en el que se observa que la meta de cubrir a la totalidad de las personas de 65 años y más en situación de pobreza extrema en 2027 tendría un costo

[15] Se asume provisoriamente un costo estimado de 19 dólares por persona (a precios de 2021) por la realización directa del cuestionario para la evaluación socioeconómica del hogar. Este costo incluye el traslado de un equipo a todos los hogares del departamento en los que reside una persona de 65 años y más, el establecimiento del algoritmo que evalúa la condición socioeconómica y la selección de la población destinataria.

[16] Como referencia, la tasa de crecimiento promedio de 2009 a 2019 fue del 3,1% (CEPAL, s.f.).

estimado del 0,36% del PIB y cubrir a todas las personas de 65 años y más en situación de pobreza tendría un costo del 0,88% en 2032. En conjunto, el costo de alcanzar las metas del programa se distribuye en cuatro períodos de gobierno: en el primero se alcanzaría un costo del 0,11% del PIB en 2025, cuando se cubriría a todas las personas de 75 años y más en situación de pobreza extrema; en el segundo se alcanzaría un costo del 0,42% del PIB en 2029, cuando se cubriría a todas las personas de 65 años y más en situación de pobreza extrema y las personas de 80 años y más en situación de pobreza relativa; en el tercero se alcanzaría un costo del 0,88% del PIB en 2032, cuando se llegaría a cubrir a todas las personas de 65 años y más en situación de pobreza (extrema y relativa). Al final del respectivo período de gobierno, el costo de cubrir a esta población llegaría al 0,93% del PIB en 2033, debido al crecimiento natural de la población que se mantendrá en el tiempo[17].

En el segundo escenario se excluye el costo de focalización, pero aumenta el número de personas cubiertas. El costo de la primera etapa, es decir, la cobertura de las personas de 85 años y más que no cuentan con una pensión contributiva (sin focalizar según la situación de pobreza), equivaldría al 0,07% del PIB. El aumento de la cobertura a las personas de 75 años y más supondría un costo del 0,30% del PIB, que aumentaría al 0,72% del PIB al año al extender la cobertura a las personas de 70 años y más y al 1,43% del PIB al cubrir a la población de 66 años y más. Por último, la cobertura de todas las personas de 65 años y más que no reciben una pensión contributiva tendría un costo del 1,66% del PIB en 2038, que se mantendría aproximadamente constante en los años siguientes (véase el cuadro VIII.9).

En el gráfico VIII.7 se resume el costo de implementación de cada uno de los dos escenarios planteados en esta sección. Estos escenarios presentan la posibilidad de escalonar los costos del programa hasta cubrir las metas de cobertura en el futuro. En el primer escenario, el costo es del 0,88% del PIB en 2033, una vez cubierta la población de 65 años y más en situación de pobreza. En el segundo escenario, el costo asciende al 1,66% del PIB en 2038, una vez cubierta la población de 65 años y más que, de acuerdo con la EPHPM 2021, no cuenta con una pensión contributiva.

[17] A partir de 2033, los nuevos participantes del sistema de pensiones no contributivo serán quienes cumplan 65 años y se encuentren en situación de pobreza. El número de participantes disminuirá únicamente debido a los fallecimientos. Este crecimiento natural de la población llevaría a un costo de alrededor del 1,36% del PIB en 2040.

Cuadro VIII.8

Honduras: costo de implementación de una pensión no contributiva de 1.500 lempiras[a] para todas las personas de 65 años y más en situación de pobreza

(En millones de dólares, porcentajes del PIB y porcentajes)

Grupo poblacional que se incorpora anualmente	Costo mensual	Costo directo anual	Costos administrativos (5% del costo directo de las pensiones no contributivas y 19 dólares por persona)	Costo total anual	Costo total anual *(En porcentajes del PIB)*	Cobertura de la población de 65 años y más *(En porcentajes)*	Año
	(En millones de dólares)						
Primera etapa							
1. Personas de 80 años y más en situación de pobreza extrema	1,4	17,0	0,5	17,5	0,05	5,0	2024
2. Personas de 75 años y más en situación de pobreza extrema	3,5	41,7	1,2	42,9	0,11	11,2	2025
Segunda etapa							
3. Personas de 70 años y más en situación de pobreza extrema	7,0	83,5	2,3	85,8	0,21	20,6	2026
4. Personas de 65 años y más en situación de pobreza extrema	12,7	152,8	4,1	156,9	0,36	34,6	2027
5. Personas de 90 años y más en situación de pobreza relativa	14,1	169,0	4,5	173,5	0,37	35,3	2028
6. Personas de 80 años y más en situación de pobreza relativa	16,3	195,2	5,1	200,3	0,42	37,6	2029
Tercera etapa							
7. Personas de 75 años y más en situación de pobreza relativa	19,6	234,7	6,0	240,7	0,48	41,8	2030
8. Personas de 70 años y más en situación de pobreza relativa	26,7	320,0	8,0	328,0	0,64	52,2	2031

Grupo poblacional que se incorpora anualmente	Costo mensual	Costo directo anual	Costos administrativos (5% del costo directo de las pensiones no contributivas y 19 dólares por persona)	Costo total anual	Costo total anual *(En porcentajes del PIB)*	Cobertura de la población de 65 años y más *(En porcentajes)*	Año
	(En millones de dólares)						
Tercera etapa							
9. Personas de 65 años y más en situación de pobreza relativa (se alcanza al total de la población de este grupo etario en situación de pobreza)	37,8	453,8	11,1	464,9	0,88	68,0	2032
10. Personas de 65 años y más en situación de pobreza	41,0	492,5	11,9	504,4	0,93	68,0	2033
Personas de 65 años y más en situación de pobreza	44,5	533,6	12,6	546,2	0,98	68,0	2034
	48,1	577,2	13,4	590,6	1,03	68,0	2035
	52,7	632,2	14,1	646,3	1,09	68,0	2036
	57,6	690,7	14,8	705,5	1,15	68,0	2037
Personas de 65 años y más en situación de pobreza	62,7	752,9	15,5	768,4	1,22	68,0	2038
	68,2	818,9	16,2	835,1	1,29	68,0	2039
	74,1	889,0	17,0	906,0	1,36	68,0	2040

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Honduras (INE), Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones: Archivos Excel. Revisión 2022" [enlínea]https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion/estimaciones-proyecciones-excel; Naciones Unidas, *World Population Prospects 2022*, Nueva York, 2022 [en línea] https://population.un.org/wpp/; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Demográficos y sociales. Demográficos. Población. Población total, según sexo (Miles de personas, a mitad del año)" [en línea] https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es; Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

[a] El valor de la pensión no contributiva se ajusta por inflación a una tasa del 4% anual.

Cuadro VIII.9

Honduras: costo de implementación de una pensión no contributiva de 1.500 lempiras[a] para todas las personas de 65 años y más que no reciben una pensión contributiva

(En millones de dólares, porcentajes del PIB y porcentajes)

Grupo poblacional que se incorpora anualmente	Costo mensual	Costo directo anual	Costos administrativos (5% del costo directo de las pensiones no contributivas)	Costo total anual	Costo total anual *(En porcentajes del PIB)*	Cobertura de la población de 65 años y más *(En porcentajes)*	Año
	(En millones de dólares)						
Primera etapa							
1. Personas de 90 años y más	0,6	7,2	0,4	7,6	0,02	2,1	2024
2. Personas de 85 años y más	2,2	25,9	1,3	27,2	0,07	7,0	2025
Segunda etapa							
3. Personas de 80 años y más	4,0	48,0	2,3	50,3	0,12	11,8	2026
4. Personas de 80 años y más[b]	4,3	52,2	2,6	54,8	0,13	11,8	2027
5. Personas de 77 años y más	7,6	91,1	4,6	95,7	0,20	19,0	2028
6. Personas de 75 años y más	11,3	136,1	6,8	142,9	0,30	26,2	2029
Tercera etapa							
7. Personas de 73 años y más	16,2	194,1	9,7	203,8	0,41	34,5	2030
8. Personas de 71 años y más	21,9	262,6	13,1	275,7	0,54	42,9	2031
9. Personas de 70 años y más	28,4	341,0	17,1	358,1	0,68	51,2	2032
10. Personas de 70 años y más[b]	30,8	370,1	18,5	388,6	0,72	51,2	2033
Cuarta etapa							
11. Personas de 69 años y más	38,5	461,9	23,1	485,0	0,87	59,0	2034
12. Personas de 68 años y más	47,1	565,5	28,3	593,8	1,03	66,8	2035
13. Personas de 67 años y más	57,6	691,5	34,6	726,1	1,22	74,5	2036
14. Personas de 66 años y más	69,5	834,2	41,7	875,9	1,43	82,3	2037
Quinta etapa							
15. Personas de 65 años y más	82,9	995,2	49,8	1 045,0	1,66	90,1	2038
Personas de 65 años y más	90,2	1 082,4	54,1	1 136,5	1,75	90,1	2039
Personas de 65 años y más	97,9	1 175,1	58,8	1 233,9	1,85	90,1	2040

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Honduras (INE), Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones: Archivos Excel. Revisión 2022" [en línea] https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion/estimaciones-proyecciones-excel; Naciones Unidas, *World Population Prospects 2022*, Nueva York, 2022 [en línea] https://population.un.org/wpp/; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Demográficos y sociales. Demográficos. Población. Población total, según sexo (Miles de personas, a mitad del año)" [en línea] https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es; Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

[a] El valor de la pensión no contributiva se ajusta por inflación a una tasa del 4% anual.

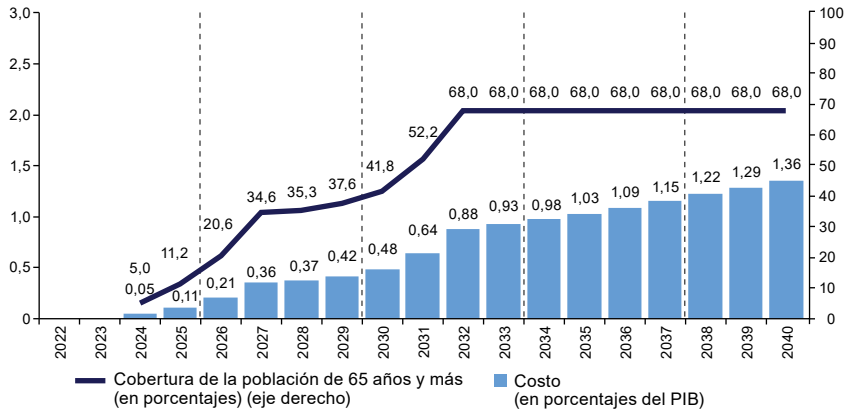
[b] Para 2027 y 2033 se considera la incorporación gradual en dos años del grupo poblacional de participantes, ajustado por su crecimiento, para mantener un avance progresivo del costo.

Gráfico VIII.7

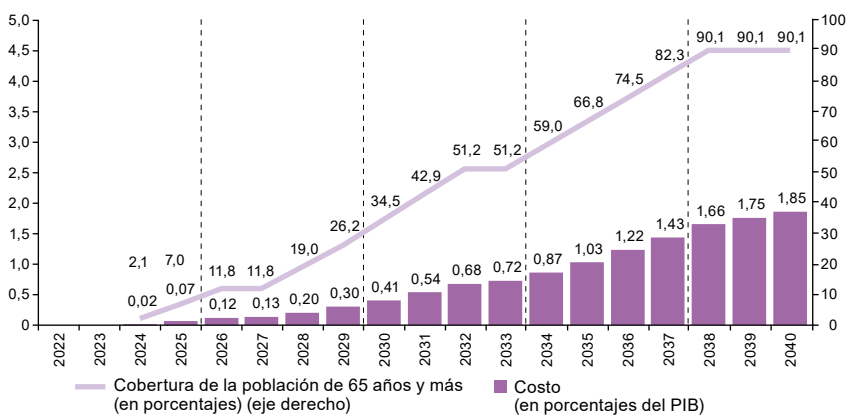
Honduras: costo de implementación de un programa de pensión no contributiva conforme a dos escenarios de priorización

(En porcentajes del PIB y porcentajes)

A. Primer escenario: priorización de la población por edad y situación de pobreza[a]



B. Segundo escenario: priorización de la población que no cuenta con una pensión contributiva, por edad[b]



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Honduras (INE), Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones: Archivos Excel. Revisión 2022" [en línea] https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion/estimaciones-proyecciones-excel; Naciones Unidas, *World Population Prospects 2022*, Nueva York, 2022 [en línea] https://population.un.org/wpp/; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Demográficos y sociales. Demográficos. Población. Población total, según sexo (Miles de personas, a mitad del año)" [en línea] https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es; Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: Las líneas divisorias representan los sucesivos períodos de gobierno.

[a] Este escenario supone la entrega de las pensiones no contributivas exclusivamente a las personas en situación de pobreza a lo largo de los períodos definidos. En el primer período se cubre a todas las personas de 75 años y más en situación de pobreza extrema; en el segundo, a todas las personas en situación de pobreza extrema y las personas de 80 años y más en situación de pobreza relativa; en el tercero, a todas las personas de 65 años y más en situación de pobreza (extrema y relativa), cobertura que se mantiene en los siguientes períodos.

[b] Este escenario supone cubrir a todas las personas que carecen de acceso a una pensión contributiva. En la primera etapa se cubre a las personas de 85 años y más que se encuentran en esta situación; en la segunda, a las personas de 75 años y más; en la tercera, a las personas de 70 años y más; en la cuarta, a las personas de 66 años y más, y finalmente, se cubriría a las personas de 65 años y más.

2. Microsimulación de los posibles efectos de un sistema de pensiones no contributivo

A fin de analizar los efectos de la implementación de una pensión no contributiva en la pobreza, se utilizan microsimulaciones para evaluar los efectos de una política pública a nivel del individuo, con un análisis *ex ante* o *ex post*. En este caso se realiza una simulación *ex ante* y se evalúa el efecto de la política en la pobreza y la desigualdad. La metodología de microsimulación utilizada se basa en el trabajo de Bourguignon, Ferreira y Leite (2002), que simularon los efectos de una serie de alternativas para el programa de transferencias condicionadas Bolsa Escola (Brasil) en el bienestar y la conducta.

Las microsimulaciones permiten modelar efectos distributivos y asumen un equilibrio parcial, una de las principales diferencias con los modelos de equilibrio general. Esta metodología consiste en utilizar una encuesta de hogares o microdatos que permitan generar información sobre ingresos del hogar contrafactuales con las distintas alternativas de pensión no contributiva. Estos ingresos contrafactuales permiten estimar la tasa de pobreza o el coeficiente de Gini en caso de que el programa de pensiones no contributivo cubriera a toda la población objetivo.

En este apartado se utiliza una simulación que no considera cambios en el mercado laboral (por ejemplo, en la proporción de personas de 65 años y más que abandonan el mercado laboral por contar con una pensión no contributiva) y analiza únicamente los efectos directos en la pobreza y la desigualdad durante el primer año de implementación.

En el cuadro VIII.10 se muestran los resultados de la simulación de la implementación de un sistema de pensiones no contributivo conforme al primer escenario, es decir, el otorgamiento de una pensión no contributiva a todas las personas de 65 años y más que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema. En este escenario, la incidencia de la pobreza entre las personas mayores se reduce 15,7 puntos porcentuales, del 68,0% al 52,3% en un período de nueve años. Asimismo, disminuye la intensidad de la pobreza, al disminuir la diferencia entre los ingresos de las personas en situación de pobreza con respecto a la línea de la pobreza (brecha entre los pobres). Entre las personas de 65 años y más, esta brecha se reduciría de 0,5587 a 0,4073. En el caso de las personas de 65 años y más en situación de pobreza extrema, que corresponden a las dos últimas columnas del cuadro VIII.10, la pensión no contributiva tendría un impacto mucho mayor. Al incluir a la población de 75 años y más en situación de pobreza extrema, la incidencia de la pobreza extrema de las personas mayores se reduciría 9 puntos porcentuales, mientras al alcanzar a las personas de 80 años y más en situación de pobreza, la incidencia de la pobreza extrema se reduciría 19,1 puntos porcentuales. En total, el primer escenario permitiría reducir la incidencia de la pobreza extrema de las personas de 65 años y más en 19,2 puntos porcentuales, del 34,5% al 15,3% en un período de nueve años.

Cuadro VIII.10

Honduras: efectos del otorgamiento de una pensión no contributiva a las personas de 65 años y más en la pobreza, la pobreza extrema y la brecha de los ingresos de las personas en situación de pobreza y pobreza extrema, conforme al primer escenario de implementación progresiva costeado[a]

(En porcentajes y líneas de pobreza)

	Pobreza		Pobreza extrema	
	Incidencia de la pobreza[b] *(En porcentajes)*	Brecha de los ingresos de las personas en situación de pobreza[c] *(En líneas de pobreza)*	Incidencia de la pobreza extrema[b] *(En porcentajes)*	Brecha de los ingresos de las personas en situación de pobreza extrema[c] *(En líneas de pobreza extrema)*
Situación inicial sin una pensión no contributiva	68,0	0,5587	34,5	0,5435
Grupo poblacional adicional que se incorpora[d]				
Personas de 80 años y más en situación de pobreza extrema	67,4	0,5216	29,7	0,5060
Personas de 75 años y más en situación de pobreza extrema	66,9	0,4919	25,5	0,4702
Personas de 70 años y más en situación de pobreza extrema	66,5	0,4562	20,4	0,4126
Personas de 65 años y más en situación de pobreza extrema	66,2	0,4180	15,5	0,3380
Personas de 90 años y más en situación de pobreza	65,8	0,4169	15,5	0,3380
Personas de 80 años y más en situación de pobreza	63,5	0,4095	15,4	0,3387
Personas de 75 años y más en situación de pobreza	60,8	0,4093	15,4	0,3387
Personas de 70 años y más en situación de pobreza	57,6	0,4047	15,3	0,3393
Personas de 65 años y más en situación de pobreza	52,3	0,4073	15,3	0,3393

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Honduras (INE), Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones: Archivos Excel. Revisión 2022" [en línea] https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion/estimaciones-proyecciones-excel; Naciones Unidas, *World Population Prospects 2022*, Nueva York, 2022 [en línea] https://population.un.org/wpp/; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Demográficos y sociales. Demográficos. Población. Población total, según sexo (Miles de personas, a mitad del año)" [en línea] https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es; Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

[a] Las estimaciones se realizan sobre la base de los datos provistos por la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021.

[b] Muestra la incidencia de la pobreza o la pobreza extrema en la población de 65 años y más cuando se llega a cubrir a los diversos grupos poblacionales indicados.

[c] Muestra la brecha de los ingresos de las personas en situación de pobreza o pobreza extrema con respecto a las líneas de pobreza y pobreza extrema, respectivamente, cuando se llega a cubrir a los diferentes grupos poblacionales indicados.

[d] Se refiere a los grupos de la población que se incorporan gradualmente al programa y reciben la pensión no contributiva, manteniéndose en cada caso los grupos ya incorporados. En estas estimaciones no se consideran las proyecciones poblacionales utilizadas para la estimación de costos.

En el cuadro VIII.11 se muestran los resultados de la simulación de la implementación de un sistema de pensiones no contributivo conforme al segundo escenario, es decir, el otorgamiento de una pensión no contributiva a todas las personas de 65 años y más que no cuenten con una pensión contributiva, independientemente de la situación de pobreza y con arreglo a las metas propuestas en el gráfico VIII.6. En primer lugar, al asignar la pensión no contributiva a las personas de 85 años y más que no cuentan con una pensión contributiva, la incidencia de la pobreza entre las personas de 65 años y más se reduce 3,1 puntos porcentuales. Luego, al incluir a las personas de 75 años y más se reduce 3,5 puntos porcentuales adicionales. Posteriormente, al incluir a las personas de 70 años y más, la incidencia de la pobreza entre las personas mayores se reduce 3,3 puntos porcentuales adicionales. Por último, al cubrir a todas las personas de 65 años y más, la pobreza en este grupo se reduce 5,6 puntos porcentuales adicionales. En suma, la incidencia de la pobreza entre las personas de 65 años y más se reduciría 15,5 puntos porcentuales, del 68,0% al 52,5%, en un período de 14 años. En forma análoga, la brecha de la pobreza disminuye de 0,5587 a 0,4067 para las personas de 65 años y más, es decir, no solo se reduce el número de personas en situación de pobreza sino también la intensidad de este fenómeno. Al igual que en el primer escenario, los efectos del segundo escenario serían mayores en la reducción de la pobreza extrema, como se muestra en las últimas dos columnas del cuadro VIII.11. En total, la pensión no contributiva permitiría reducir la pobreza extrema de las personas de 65 años y más en 20,9 puntos porcentuales, del 34,5% al 13,6%, en un período de 14 años.

Otro elemento que las microsimulaciones permiten analizar es el efecto redistributivo de la implementación de un sistema de pensiones no contributivo. En el cuadro VIII.12 se presenta la distribución por quintiles de los perceptores de pensiones contributivas y de los potenciales receptores de la propuesta de pensión no contributiva. El 69,6% de los pensionados del sistema de pensiones contributivo se concentran en el cuarto y el quinto quintil. Esto evidencia el carácter sumamente regresivo de este sistema. El primer escenario de otorgamiento de una pensión no contributiva es más igualitario, pues el 63,3% de los participantes corresponden a los primeros dos quintiles y el 8,1% a los quintiles cuarto y el quinto. En el segundo escenario, que también es progresivo, el 46,7% de los participantes se concentran en los primeros dos quintiles, el 38,1% en los quintiles tercero y cuarto, y el 15,2% en el quinto.

Cuadro VIII.11

Honduras: efectos del otorgamiento de una pensión no contributiva a las personas de 65 años y más en la pobreza, la pobreza extrema y la brecha de los ingresos de las personas en situación de pobreza y pobreza extrema, conforme al segundo escenario de implementación progresiva costeado[a]

(En porcentajes y líneas de pobreza)

	Pobreza		Pobreza extrema	
	Incidencia de la pobreza[b] *(En porcentajes)*	Brecha de los ingresos de las personas en situación de pobreza[c] *(En líneas de pobreza)*	Incidencia de la pobreza extrema[b] *(En porcentajes)*	Brecha de los ingresos de las personas en situación de pobreza extrema[c] *(En líneas de pobreza extrema)*
Situación inicial sin una pensión no contributiva	68,0	0,5587	34,5	0,5435
Grupo poblacional adicional que se incorpora[d]				
Personas de 85 años y más	64,9	0,5439	29,1	0,4500
Personas de 75 años y más	61,4	0,4892	23,0	0,4099
Personas de 70 años y más	58,1	0,4456	18,1	0,3625
Personas de 65 años y más	52,5	0,4067	13,6	0,2976

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Honduras (INE), Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones: Archivos Excel. Revisión 2022" [en línea] https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion/estimaciones-proyecciones-excel; Naciones Unidas, *World Population Prospects 2022*, Nueva York, 2022 [en línea] https://population.un.org/wpp/; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Demográficos y sociales. Demográficos. Población. Población total, según sexo (Miles de personas, a mitad del año)" [en línea] https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es; Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

[a] Las estimaciones se realizan sobre la base de los datos provistos por la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021.

[b] Muestra la incidencia de la pobreza o la pobreza extrema en la población de 65 años y más cuando se llega a cubrir a los diversos grupos poblacionales indicados.

[c] Muestra la brecha de los ingresos de las personas en situación de pobreza o pobreza extrema con respecto a las líneas de pobreza y pobreza extrema, respectivamente, cuando se llega a cubrir a los diferentes grupos poblacionales indicados.

[d] Se refiere a los grupos de la población que se incorporan gradualmente al programa y reciben la pensión no contributiva, manteniéndose en cada caso los grupos ya incorporados. En estas estimaciones no se consideran las proyecciones poblacionales utilizadas para la estimación de costos.

Cuadro VIII.12
Honduras: distribución de los participantes en el sistema de pensiones contributivo y el sistema de pensiones no contributivo, en dos escenarios, por quintil de ingresos
(En porcentajes)

	Personas de 65 años y más	Cobertura de pasivos contributiva (65 años y más)[a]	Receptores de la pensión no contributiva Primer escenario[b]	Receptores de la pensión no contributiva Segundo escenario[c]
Quintil I	21,9	1,8	32,1	24,1
Quintil II	21,2	8,8	31,2	22,6
Quintil III	20,4	19,7	28,6	20,4
Quintil IV	18,2	23,2	8,1	17,7
Quintil V	18,3	46,4	0,0	15,2
Total	**100**	**100**	**100**	**100**

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Honduras (INE), Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

[a] Los datos corresponden a la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) 2019.

[b] Este escenario supone la entrega de las pensiones no contributivas exclusivamente a las personas en situación de pobreza a lo largo de los períodos definidos. En el primer período se cubre a todas las personas de 75 años y más en situación de pobreza extrema; en el segundo, a todas las personas en situación de pobreza extrema y las personas de 80 años y más en situación de pobreza relativa; en el tercero, a todas las personas de 65 años y más en situación de pobreza (extrema y relativa), cobertura que se mantiene en los siguientes períodos.

[c] Este escenario supone cubrir a todas las personas que carecen de acceso a una pensión contributiva. En la primera etapa se cubre a las personas de 85 años y más que se encuentran en esta situación; en la segunda, a las personas de 75 años y más; en la tercera, a las personas de 70 años y más; en la cuarta, a las personas de 66 años y más, y finalmente, se cubriría a las personas de 65 años y más.

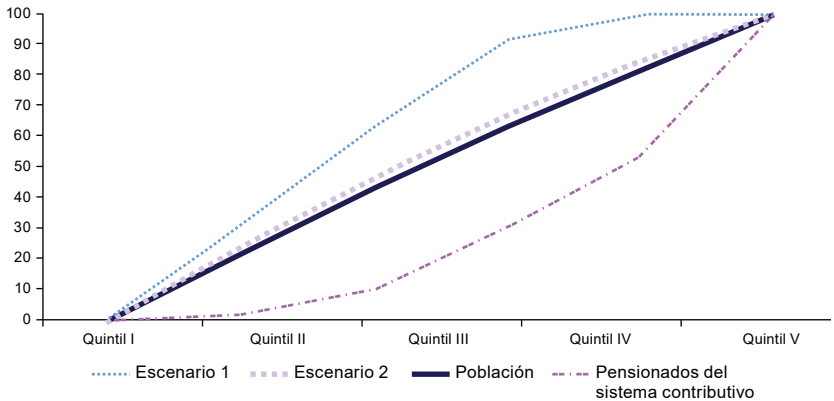
En el gráfico VIII.8 se representa la distribución de los dos escenarios de implementación de una pensión no contributiva en comparación con el sistema contributivo. La línea continua representa la línea de equidistribución. Tanto el primer escenario como el segundo están por encima de esta línea. Sin embargo, el segundo escenario se acerca más a una distribución igualitaria y el primer escenario es de carácter más progresivo. Por el contrario, el sistema contributivo en las actuales condiciones de funcionamiento resulta regresivo.

Para medir los efectos en la desigualdad de los ingresos se calcula el cambio en el coeficiente de Gini para cada escenario. Al implementar una pensión no contributiva de 1.500 lempiras para las personas mayores en situación de pobreza (escenario 1), el coeficiente de Gini disminuye 0,072 puntos, al pasar de 0,615 a 0,543 tras una reducción de 0,056 puntos en la primera etapa, 0,010 puntos adicionales en la segunda y 0,006 en la tercera (véase el cuadro VIII.13).

Gráfico VIII.8

Honduras: simulación del efecto redistributivo de los dos escenarios de incorporación de un sistema de pensiones no contributivo[a]

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Honduras (INE), Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Nota: La línea "Población" es una línea de referencia que indica una distribución equitativa de los recursos.

[a] La información de la cobertura de pasivos contributiva (65 años y más) proviene de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) 2019. Las simulaciones se realizan conforme a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021.

Cuadro VIII.13

Honduras: simulación del efecto del otorgamiento de una pensión no contributiva a las personas de 65 años y más en situación de pobreza en el coeficiente de Gini, 2021

(Índice en valores de 0 a 1, donde 0 = no hay desigualdad y 1 = máxima desigualdad)

	Coeficiente de Gini	Intervalo de confianza al 95%[a]	
Situación inicial	0,615	0,574	0,685
Grupo poblacional adicional que se incorpora[b]			
Personas de 80 años y más en situación de pobreza extrema	0,562	0,519	0,616
Personas de 75 a 79 años en situación de pobreza extrema	0,559	0,518	0,628
Personas de 70 a 74 años en situación de pobreza extrema	0,555	0,515	0,619
Personas de 65 a 69 años en situación de pobreza extrema	0,551	0,504	0,603
Personas de 90 años y más en situación de pobreza	0,551	0,511	0,604
Personas de 80 a 89 años en situación de pobreza	0,549	0,514	0,622
Personas de 75 a 79 años en situación de pobreza	0,548	0,511	0,619
Personas de 70 a 74 años en situación de pobreza	0,546	0,502	0,602
Personas de 65 a 69 años en situación de pobreza	0,543	0,505	0,633

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Honduras (INE), Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

[a] Los intervalos se calcularon utilizando la opción de corrección de sesgo (*bias-corrected (BC)*).

[b] Se refiere a los grupos de la población que se incorporan gradualmente al programa y reciben la pensión no contributiva, manteniéndose en cada caso los grupos ya incorporados.

Al implementar una pensión no contributiva de 1.500 lempiras independientemente de la situación de pobreza (segundo escenario), se obtiene un efecto similar en la desigualdad, pues el coeficiente de Gini disminuye 0,069 puntos, al pasar de 0,615 a 0,546 cuando se cubre a todas las personas de 65 años y más que no cuentan con una pensión contributiva (véase el cuadro VIII.14).

Cuadro VIII.14

Honduras: simulación del efecto del otorgamiento de una pensión no contributiva a las personas de 65 años y más que no reciben una pensión contributiva en el coeficiente de Gini, 2021

(Índice en valores de 0 a 1, donde 0 = no hay desigualdad y 1 = máxima desigualdad)

	Coeficiente de Gini	Intervalo de confianza al 95%[a]	
Situación inicial	0,615	0,574	0,685
Grupo poblacional adicional que se incorpora[b]			
Personas de 85 años y más	0,564	0,529	0,626
Personas de 75 años y más	0,558	0,518	0,636
Personas de 70 años y más	0,552	0,516	0,613
Personas de 65 años y más	0,546	0,507	0,598

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística de Honduras (INE), Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples 2021; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

[a] Los intervalos se calcularon utilizando la opción de corrección de sesgo (*bias-corrected (BC)*).

[b] Se refiere a los grupos de la población que se incorporan gradualmente al programa y reciben la pensión no contributiva, manteniéndose en cada caso los grupos ya incorporados.

En síntesis, la implementación de un sistema de pensiones no contributivo dirigido a las personas en situación de pobreza tiene mayores efectos en la reducción de la pobreza de las personas de 65 años y más que la implementación de un sistema de pensiones no contributivo con cobertura universal para las personas mayores que no cuentan con pensiones contributivas. Al concentrarse en la población mayor en situación de pobreza, el programa lograría reducir la pobreza en la vejez en 15,7 puntos porcentuales y la pobreza extrema en 19,2 puntos porcentuales, con un costo equivalente al 0,88% del PIB en 2032. Por otra parte, el otorgamiento de una pensión no contributiva a todas las personas que no cuentan con una pensión contributiva reduciría la pobreza en la vejez en 15,5 puntos y la pobreza extrema en la vejez en 20,9 puntos, pero a un costo del 1,66% del PIB en 2038. Se observan resultados similares con respecto a la reducción de la desigualdad, pues la pensión no contributiva focalizada reduce el coeficiente de Gini en 0,072 puntos, mientras que la pensión no contributiva de cobertura universal lo reduce en 0,069 puntos. Si bien la pensión no contributiva para las personas en situación de pobreza puede ser la opción más eficaz en función de los costos en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad, es necesario tener en cuenta que se podría excluir a algunas personas vulnerables que, ante

una crisis macroeconómica o un desastre natural, podrían caer en la pobreza sin contar con una red de protección social que las proteja. En este contexto, el sistema de pensiones no contributivo focalizado debería tener la flexibilidad necesaria para incorporar a más personas de acuerdo con los cambios en las condiciones económicas de los hogares.

E. Conclusiones y recomendaciones

El sistema de pensiones contributivo de Honduras muestra brechas considerables en la prevención de la pobreza en la vejez de la población. Para abordar esta situación se necesita una mayor capacidad de respuesta institucional ante los acelerados cambios demográficos previstos. Esto se refleja en la escasa cobertura del sistema de la población económicamente activa y, por lo tanto, la baja proporción de personas de 65 años y más que accede a una pensión contributiva. A esta escasa cobertura se suma la fragmentación del sistema en cuatro instituciones públicas y un régimen opcional complementario, que supone reglas diferentes para los distintos grupos de trabajadores.

Otra limitación del sistema de pensiones contributivo hondureño es que no se adapta a la realidad del mercado laboral y, por el contrario, reproduce sus inequidades. El mercado laboral formal del país se caracteriza por importantes desigualdades de género. Solo el 46% de las mujeres participa en el mercado de trabajo y el 66,8% de las que no lo hacen declara que esto se debe a los quehaceres del hogar y al trabajo de cuidado, que no garantizan una pensión en la vejez. El sistema de pensiones contributivo tampoco ofrece opciones, o brinda escasa cobertura, a los sectores que generan más empleo en el país —el trabajo por cuenta propia, el sector agrícola, las microempresas y pequeñas empresas y el trabajo doméstico—, tal como en el caso de los trabajadores informales. El sistema de pensiones contributivo de Honduras no incluye ninguna de estas categorías y tampoco hay políticas públicas dirigidas a aumentar su cobertura o adaptarlo al mercado laboral del país.

Se reproducen, por lo tanto, las desigualdades de género que caracterizan al mercado laboral, pues la mayoría de las mujeres carece de acceso a las prestaciones del sistema debido a la baja participación en el mercado de trabajo y la falta de reconocimiento del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado en el hogar.

Por otra parte, la baja cobertura del sistema de pensiones contributivo lleva a que la mayoría de las personas de 65 años y más dependan económicamente de otros miembros del hogar y, en consecuencia, carezcan de autonomía económica. Además, una proporción importante (el 22,0%) de las personas mayores todavía depende de su ingreso laboral, principalmente

en el caso de los hombres y las personas residentes en las zonas rurales. Por estos motivos, la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema entre las personas de 65 años y más asciende al 68,0% y el 34,5%, respectivamente.

Ante las importantes brechas en la cobertura del sistema de pensiones contributivo que impiden brindar pensiones suficientes a todas las personas de 65 años y más y las limitaciones del mercado laboral hondureño para generar oportunidades de trabajo decente que garanticen el derecho a la seguridad social, se propone establecer un sistema de pensiones no contributivo en el país. Este sistema no estaría vinculado al mercado laboral y ofrecería una pensión no contributiva a fin de prevenir la pobreza en la vejez. Este tipo de sistemas se ha implementado a nivel mundial, con resultados positivos en la reducción de la pobreza en la vejez y efectos indirectos positivos en la seguridad alimentaria, la autonomía de las personas mayores y la mejora de las capacidades humanas del resto de los miembros del hogar.

Se realizaron microsimulaciones para determinar los efectos de la implementación de un sistema de pensiones no contributivo en el país, conforme a dos escenarios. Por una parte, el otorgamiento de una pensión no contributiva a las personas de 65 años y más que se encuentran en situación de pobreza reduciría la incidencia de la pobreza en la vejez en 15,7 puntos porcentuales y el coeficiente de Gini en 0,072 puntos (de 0,615 a 0,543). Esta estrategia se implementaría en tres etapas: en la primera se cubriría al 11,2% de las personas de 65 años y más y se alcanzaría un costo anual equivalente al 0,11% del PIB; en la segunda la cobertura aumentaría al 37,6% y el costo al 0,42% del PIB y, en la tercera, estas cifras se incrementarían al 68,0% y al 0,88% del PIB, respectivamente, en 2032. Por otra parte, el otorgamiento de una pensión no contributiva a todas las personas de 65 años y más que no cuentan con una pensión contributiva reduciría la incidencia de la pobreza en la vejez en 15,5 puntos porcentuales y disminuiría la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, en 0,069 puntos. Se alcanzaría una cobertura del 90,1% de las personas de 65 años y más a un costo anual del 1,66% del PIB. Según estos resultados, un sistema de pensiones no contributivo centrado en la población en situación de pobreza (primer escenario) resultaría más eficaz en función de los costos, aunque en esta evaluación debe considerarse la gran magnitud de la pobreza entre las personas mayores en el país y la importancia de cubrir a esta población ante eventos críticos que puedan repercutir en su bienestar.

Además de avanzar en la implementación de este sistema, se sugiere definir otras opciones que puedan contribuir a ampliar la cobertura contributiva en el país, como el monotributo para los trabajadores independientes y la extensión de la cobertura previsional a las trabajadoras domésticas. Estas medidas podrían incorporar más cotizantes al sistema,

reducir las importantes desigualdades de género y aumentar las pensiones mínimas a niveles de suficiencia que por lo menos superen el costo de la canasta básica. También es necesario consolidar las políticas del sistema de protección social hondureño, incluidas las políticas integrales de cuidados. La promoción de la corresponsabilidad en el trabajo de cuidado no remunerado permitiría incrementar la participación de las mujeres en el mercado laboral regulado. Asimismo, es necesario fortalecer las medidas de formación para mejorar las habilidades de los trabajadores y generar puestos de trabajo formales con acceso garantizado al sistema de protección social contributivo.

En este contexto, un sistema de pensiones no contributivo debe formar parte de un conjunto de políticas integrales para las personas mayores. Es necesario acompañar su diseño e implementación con el fortalecimiento de la oferta de salud especializada, vivienda y políticas de educación. Estas políticas contribuirán al bienestar de las personas en sus múltiples dimensiones.

Bibliografía

Altamirano, Á. y otros (2018), *Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

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

Arenas de Mesa, A., C. Robles y J. Vila (2024), "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", *serie Políticas Sociales*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.

Bando, R., S. Galiani y P. Gertler (2017), *The Effects of Non-Contributory Pensions on Material and Subjective Well Being*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Barr, N. y P. Diamond (2006), "The economics of pensions", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, N° 1, Oxford, Oxford University Press.

BCH (Banco Central de Honduras) (2023), *Honduras en cifras 2019-2022*, Tegucigalpa.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2011), "Prog. de Apoyo a la Ref. de los Inst. Prev. y del Sist. de Gestión de RRHH" [en línea] https://www.iadb.org/es/whats-our-impact/HO-L1079.

Bosch, M., Á. Melguizo y C. Pagés (2013), *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Bourguignon, F., F. Ferreira y P. Leite (2002), "Ex-ante evaluation of conditional cash transfer programs: the case of Bolsa Escola", *Policy Research Working Paper*, N° 2916. Washington, D.C., Banco Mundial.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023a), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1), Santiago.

____(2023b), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/.

___(2022), *Observatorio Demográfico de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/13-P), Santiago.

___(2019), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago.

___(s.f.), "Estadísticas e indicadores", CEPALSTAT [en línea] https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?lang=es.

CEPAL/Naciones Unidas (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Naciones Unidas) (2022), "Estimaciones y proyecciones: archivos Excel. Revisión 2022" [en línea] https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion/estimaciones-proyecciones-excel.

CNBS (Comisión Nacional de Bancos y Seguros) (2023), *Reporte de inclusión financiera en Honduras con datos al cierre de 2022*, Tegucigalpa.

___(2022), "Comunicado", Tegucigalpa, 31 de marzo [en línea] https://publicaciones.cnbs.gob.hn/Home/Viewer/Instituciones+Supervisadas%2fComunicado+sobre+Instituciones+Autorizadas%2f2022/1.%20COMUNICADO%20SOBRE%20INSTITUCIONES%20AUTORIZADAS%20-%20MARZO%202022.pdf.

___(2021), *Reporte de inclusión financiera en Honduras*, Tegucigalpa.

Congreso Nacional de Honduras (2005), "Decreto No. 209-2004: Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras", *La Gaceta*, N° 30.621, Tegucigalpa, 12 de febrero.

___(1957), "Decreto No. 169-1957: Ley del Seguro Social de Honduras", *La Gaceta*, N° 16356, Tegucigalpa, 12 de diciembre.

Delgado Chavarría, M. (2024), "Oportunidades y opciones para la creación de un sistema de pensiones no contributivo en Honduras", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/5), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Duflo, E. (2003), "Grandmothers and granddaughters: old-age pensions and intrahousehold allocation in South Africa", *The World Bank Economic Review*, vol. 17, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial.

Etxeberria, X. (2014), "Autonomía moral y derechos humanos de las personas ancianas en condición de vulnerabilidad", *Autonomía y dignidad en la vejez: teoría y práctica en políticas de derechos de las personas mayores*, S. Huenchuan y R. Rodríguez (eds.), (LC/L.3942), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

FMI (Fondo Monetario Internacional) (2023), "World Economic Outlook Databases" [en línea] https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/world-economic-outlook-databases#sort=%40imfdate%20descending.

Martínez, Y. (2003), "Pobreza, seguridad social y desarrollo humano en Honduras", *Colección Cuadernos de Desarrollo Humano Sostenible*, N° 15, Tegucigalpa, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Mason, A. y R. Lee (2011), "El envejecimiento de la población y la economía generacional: resultados principales", *Documentos de Proyectos* (LC/W.442), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Menkos, J. (2021), "Centroamérica: más pobres y menos clase media tras 2020", Ciudad de Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), 14 de julio [en línea] https://mail.icefi.org/blog/centroamerica-mas-pobres-y-menos-clase-media-tras-2020.

Morales, V., G. Leitzelar y R. Salinas (2014), *Primer informe de la Comisión Interventora del Instituto Hondureño del Seguro Social*, Tegucigalpa, Instituto Hondureño del Seguro Social (IHSS).

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2020), *Pensiones no contributivas para personas adultas mayores en Honduras: desafíos y propuestas para el diseño de un sistema*, Tegucigalpa.

____(2014a), *Análisis actuarial, legal, de cobertura y gobernanza del sistema de seguros sociales de Honduras: resumen de conclusiones y recomendaciones*, Ginebra.

____(2014b), *Honduras. Informe al Gobierno. Valuaciones actuariales del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS), el Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios Públicos (INJUPEMP) y el Instituto Nacional de Previsión del Magisterio (INPREMA) con corte al 31 de diciembre de 201*2, Ginebra.

____(2014c), *Honduras. Informe al Gobierno. Análisis de la legislación hondureña de seguridad social a la luz del Convenio sobre seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)*, Ginebra.

____(2012a), *Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)*, Ginebra.

____(2012b), *La protección social en Honduras: informe para discusión*, Ginebra.

Olivera, J. (2017), "Objetivos y efectos de las pensiones no contributivas", *Ideas para una Reforma de Pensiones*, L. Carranza (ed.), Chiclayo, Universidad San Martín de Porres (USMP).

OPS/CEPAL (Organización Panamericana de la Salud/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023), *Perspectivas demográficas del envejecimiento poblacional en la Región de las Américas*, Washington, D.C.

Saad, P. y otros (2012), *Juventud y bono demográfico en Iberoamérica* (LC/L.3575), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Iberoamericana de Juventud/Fondo de Población de las Naciones Unidas (CEPAL/OIJ/UNFPA).

Schwarzer, H., P. Casalí y F. Bertranou (coords.) (2014), *La estrategia de desarrollo de los sistemas de seguridad social de la OIT: el papel de los pisos de protección social en América Latina y el Caribe*, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Stampini, M. y otros (2015), "Pobreza, vulnerabilidad y la clase media en América Latina", *Documento de Trabajo del BID*, Nº 591, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Zablah, R. (2014), "Los desafíos de la seguridad social en Honduras", *Estudios sobre seguridad social: 60 años de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social*, Madrid, Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).

Parte III

Una estrategia de avance hacia sistemas de pensiones no contributivos solidarios y sostenibles: reflexiones finales

Capítulo IX

Sostenibilidad financiera para la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos y la erradicación de la pobreza en la vejez

Alberto Arenas de Mesa
Ernesto Espíndola
Juan Ignacio Vila

Introducción

La protección de los ingresos es un factor sustantivo y una prioridad de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe, en particular en los dos extremos del ciclo de vida, es decir, la infancia y la vejez. Entre otros factores, ello obedece a la mayor vulnerabilidad y la menor capacidad de estos segmentos de la población para generar ingresos con respecto a otros grupos etarios (Santos Garcia, Farías y Robles, 2023). En este contexto, los sistemas de pensiones y, sobre todo, los sistemas de pensiones no contributivos se transforman en una herramienta de política pública fundamental para avanzar en la erradicación de la pobreza extrema y la pobreza en la vejez y brindar seguridad económica.

La sostenibilidad de la protección social es fundamental para el diseño y la implementación de políticas públicas orientadas a reducir la pobreza y la desigualdad en la región. La sostenibilidad de la protección social y, en particular, de los sistemas de pensiones se basa en el cumplimiento de los mandatos y los compromisos con las generaciones actuales y futuras en materia de cobertura, suficiencia de las prestaciones

y sostenibilidad financiera. Garantizar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones mejora la capacidad del sistema de protección social para disminuir la pobreza en la región (Arenas de Mesa, 2024).

La sostenibilidad financiera es un eje central de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y, en particular, de los sistemas de pensiones no contributivos, ya que estos se financian con recursos públicos y, entre otros factores, esto determina y condiciona la cobertura y la suficiencia de las prestaciones que pueden ofrecer a la población mayor. De esta manera, la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones no contributivos está directamente vinculada con el espacio fiscal y la sostenibilidad fiscal de los países en la región (Arenas de Mesa, 2019). En una década de bajo crecimiento, estrechez fiscal y altos niveles de pobreza, los sistemas de pensiones no contributivos son clave para reducir las desigualdades y garantizar los derechos de la población mayor.

Una de las transformaciones más importantes de este siglo en lo que respecta a los sistemas de pensiones y al incremento de la cobertura de los programas de protección social no contributiva en la región se refiere a la creación y la ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos. Mientras solo 14 de los 33 países de América Latina y el Caribe contaban con sistemas de pensiones no contributivos en 2000, esa cifra aumentó a 28 países en 2023. Así, la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos de la población de 65 años y más creció del 3,4% al 31,0% entre 2000 y 2022 (véase el capítulo III). Esto se tradujo en un aumento del gasto público del 0,24% del producto interno bruto (PIB) en 2000 al 0,51% del PIB en 2021. En dos décadas, el gasto público en este tipo de sistemas aumentó 0,27 puntos porcentuales del PIB y la cobertura se amplió hasta llegar a cubrir a más de 19 millones de personas, muchas de las cuales salieron de la pobreza extrema o la pobreza.

La creciente expansión de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos en la región ha sido posible, entre otras cosas, porque los compromisos financieros involucrados se financiaron con el flujo presupuestario anual en cada uno de los países y, por tanto, no se necesitaron reformas tributarias estructurales para alcanzar un financiamiento sostenible. Las características del mercado del trabajo (altos niveles de informalidad y empleos sin protección social) y la transición demográfica (envejecimiento acelerado de la población) constituyen dos de las principales dimensiones que explicarán el potencial incremento en la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos y ambas afectarán la sostenibilidad financiera.

Con respecto a las características del mercado de trabajo, la informalidad laboral se sitúa alrededor del 50% de las personas que participan en el mercado laboral en la región (CEPAL, 2023). Esta cifra confirma que la demanda de la población de 65 años y más para acceder a los sistemas de pensiones no contributivos será cada vez mayor, que en la mayoría de los casos dicha pensión será la única fuente de ingreso

de la población mayor y que, tanto debido a factores laborales como demográficos, la mayoría de las personas destinatarias estará conformada por mujeres. La transición demográfica y el envejecimiento acelerado de la población constituirán otro de los factores que explicarán la creciente demanda que deberán atender los sistemas de pensiones, en especial, los sistemas de pensiones no contributivos en la región (véase la sección IX.A).

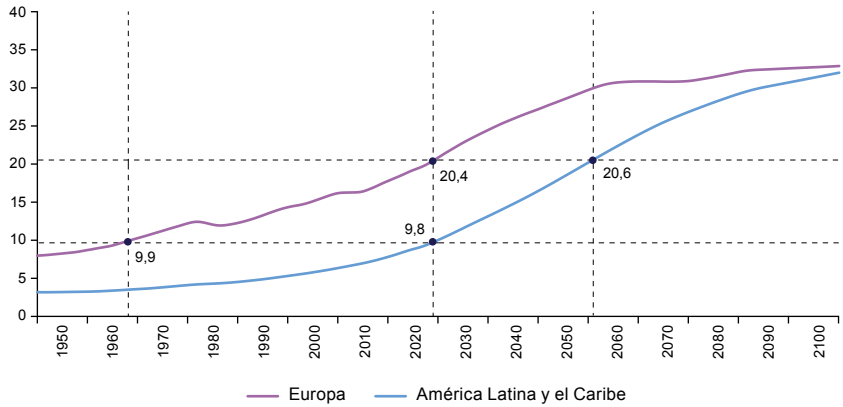
Este capítulo se concentra en la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones no contributivos. En la sección A se examinan el envejecimiento acelerado de la población en la región y la potencial demanda de cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos que la transición demográfica puede generar. A partir de la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en la sección B se presenta la serie de gasto público de los sistemas de pensiones no contributivos de 24 países de la región entre 2000 y 2021. En la sección C se realiza una proyección del gasto público de los sistemas de pensiones no contributivos a 2035 y 2055, conforme a distintos escenarios de cobertura y suficiencia de las prestaciones. En la sección D se estiman los efectos de los sistemas de pensiones no contributivos en la reducción de la pobreza y la desigualdad, y en la sección E se presentan algunos comentarios y reflexiones finales.

A. Envejecimiento acelerado de la población regional: creciente demanda de sistemas de pensiones no contributivos

América Latina y el Caribe enfrenta un proceso de transición demográfica caracterizado por un acelerado envejecimiento de la población. En este contexto, los sistemas de pensiones adquieren una relevancia creciente, tanto en lo que respecta a las necesidades de la política social como a los significativos efectos previsionales y fiscales. Este fenómeno tiene además una importancia política cada vez mayor debido a la gran cantidad de personas involucradas (Huenchuan, 2013; BID/OCDE/Banco Mundial, 2015; CEPAL, 2022).

El envejecimiento de la población en la región se manifiesta con mayor relevancia y perspectiva si se lo compara con el envejecimiento promedio en los países de Europa. Se estima que, en 2024, las personas de 65 años y más representarán el 9,8% de la población de América Latina y el Caribe y el 20,4% de la población de Europa. Mientras en Europa la transición demográfica —entendida como el crecimiento del 10% al 20% de la proporción de la población de 65 años y más— llevó 57 años (del 9,9% en 1967 al 20,4% en 2024), se estima que en América Latina y el Caribe este grupo etario pasará del 9,8% de la población total en 2024 al 20,6% en 2054, lo que confirma una transición demográfica con un acelerado envejecimiento a nivel regional (véase el gráfico IX.1).

Gráfico IX.1
América Latina y el Caribe (33 países) y Europa (48 países y territorios)[a]: población de 65 años y más respecto de la población total, 1950-2100
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Naciones Unidas, *World Population Prospects 2022*, Nueva York, 2022 [en línea] https://population.un.org/wpp/.

[a] Albania, Alemania, Andorra, Austria, Belarús, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Chequia, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Gibraltar, Grecia, Guernsey, Hungría, Irlanda, Isla de Man, Islandia, Islas Feroe, Italia, Jersey, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Macedonia del Norte, Malta, Mónaco, Montenegro, Noruega, Países Bajos (Reino de los), Polonia, Portugal, Reino Unido, República de Moldova, Rumanía, San Marino, Serbia, Suecia, Suiza y Ucrania.

El envejecimiento acelerado de la población es el principal fenómeno demográfico regional y cobrará especial relevancia para la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones, en particular la de los sistemas de pensiones no contributivos.

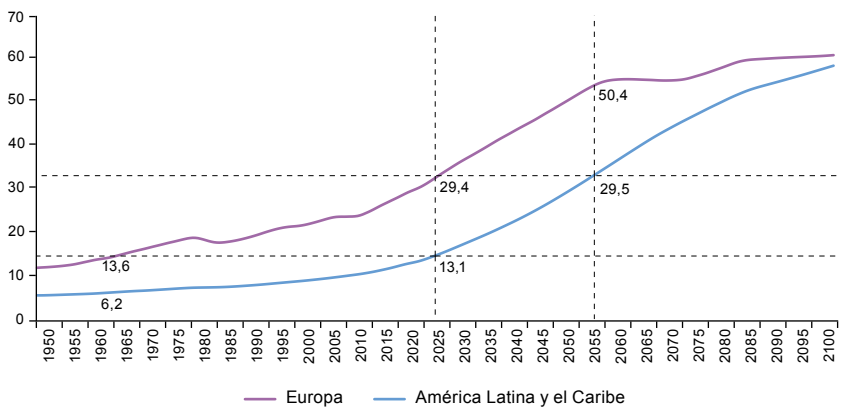
Uno de los principales objetivos de los sistemas de pensiones es alcanzar una cobertura adecuada, con un horizonte de universalidad. El mayor número de personas que potencialmente necesitarán la cobertura de un sistema de pensiones se concentra en la población de personas mayores. Dado que este grupo de personas, en general de 65 años y más, demanda pensiones y otros bienes y servicios de consumo, uno de los indicadores demográficos más utilizados en el diseño y la evaluación de los sistemas de pensiones es la relación de dependencia demográfica. La relación de dependencia demográfica total es la relación que existe entre la población teóricamente dependiente (jóvenes y personas mayores) y la población en edad de trabajar (potenciales trabajadores y trabajadoras). Este indicador puede descomponerse en la relación de dependencia de las personas jóvenes (jóvenes con respecto a la población en edad de trabajar) y la relación de dependencia de las personas mayores, que se define como la proporción de personas mayores (65 años y más) con respecto a la población en edad de trabajar (de 15 a 64 años).

En 1960, la razón entre la población de 65 años y más y la población de 15 a 64 años alcanzaba el 13,6% en Europa y el 6,2% en América Latina y el Caribe. En 2020, esas proporciones habían aumentado al 29,4% y el 13,1%, respectivamente. Según las proyecciones poblacionales para 2050, la razón de dependencia ascendería al 50,4% en Europa y al 29,5% en América Latina y el Caribe (véase el gráfico IX.2).

Gráfico IX.2

América Latina y el Caribe (33 países) y Europa (48 países y territorios)[a]: relación de dependencia demográfica entre las personas mayores (65 años y más) y la población en edad de trabajar (15 a 64 años), 1950-2100

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Naciones Unidas, *World Population Prospects 2022*, Nueva York, 2022 [en línea] https://population.un.org/wpp/.

[a] Albania, Alemania, Andorra, Austria, Belarús, Bélgica, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Chequia, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Gibraltar, Grecia, Guernsey, Hungría, Irlanda, Isla de Man, Islandia, Islas Feroe, Italia, Jersey, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Macedonia del Norte, Malta, Mónaco, Montenegro, Noruega, Países Bajos (Reino de los), Polonia, Portugal, Reino Unido, República de Moldova, Rumanía, San Marino, Serbia, Suecia, Suiza y Ucrania.

Esta última estimación de dependencia demográfica de las personas mayores en la región en 2050 es muy similar a la registrada en Europa en 2020. Mientras el proceso de envejecimiento en Europa tardó unos 60 años, se estima que en América Latina y el Caribe será bastante más rápido, pues llevará en torno a 30 años (Huenchuan, 2013). Las proyecciones demográficas confirman que, en un período muy reducido de tiempo (equivalente a una generación), la región alcanzaría un nivel de envejecimiento similar al de Europa en 2020. Sin embargo, es muy probable que los recursos financieros para enfrentar este fenómeno en América Latina y el Caribe sean muy inferiores a los disponibles en Europa en 2020 para financiar la protección social en la vejez (Arenas de Mesa, 2019).

Como se mencionó, el proceso de envejecimiento de la población en los países de la región es más rápido que en los países desarrollados en el pasado (CEPAL, 2022). Esto significa que los países latinoamericanos y caribeños tendrán menos tiempo para adaptarse a las consecuencias de este fenómeno demográfico. Entre otras dimensiones, esto incrementará la presión sobre los sistemas de protección social (tanto en materia de salud como de pensiones) y, en particular, sobre los sistemas de pensiones no contributivos. Se destacan los desafíos relacionados con la sostenibilidad financiera, pues el aumento de la población de 65 años y más incrementará tanto el gasto público como la necesidad de aumentar la suficiencia de las prestaciones.

A fin de abordar la acelerada transición demográfica, sin precedentes en la región, los países deberán anticiparse y gestionar nuevos pactos sociales y fiscales que viabilicen la implementación de políticas públicas para enfrentar la potencial desprotección social —sobre todo la que deriva de la baja cobertura de los sistemas de pensiones contributivos— y la pobreza, y garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones. En consecuencia, los sistemas de pensiones no contributivos cumplen un papel fundamental en el sentido de enfrentar este desafío (Arenas de Mesa, 2019).

B. Gasto público en los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe en el período 2000-2021

En 2023, 28 de los 33 países de América Latina y el Caribe contaban con sistemas de pensiones no contributivos. Este es un avance muy importante si se considera que solo 14 países de la región contaban con estos sistemas en 2000. La Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL contiene información sobre el gasto público y la cobertura de la protección social no contributiva en los países de la región. Esta información incluye datos de los sistemas de pensiones no contributivos de 25 países[1].

En América Latina y el Caribe, el gasto público de los sistemas de pensiones no contributivos destinado a las prestaciones de vejez y discapacidad (o invalidez, en algunos países) ascendía en promedio al 0,51% del PIB en 2021. Al considerar exclusivamente las pensiones no contributivas de vejez para personas de 65 años y más, el gasto público representaba el 0,42% del PIB en 2021 (véanse los cuadros IX.1 y IX.2).

[1] La Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe contiene información de los sistemas de pensiones no contributivos de: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). En el caso de la cobertura, se cuenta con información actualizada de 23 países, mientras que en el caso del gasto en estos sistemas se cuenta con información actualizada de 24 países. Véase [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio.

Cuadro IX.1

América Latina y el Caribe (25 países): gasto público en pensiones no contributivas de vejez y discapacidad (invalidez), 2000-2021

(En porcentajes del PIB)

Países	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Antigua y Barbuda	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,15	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Argentina	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	0,28	0,36	0,41	0,55	0,60	0,69	0,87	0,95	0,97	1,05	0,97	0,99	0,90	0,86	0,99	0,86
Bahamas	0,18	0,18	0,18	0,17	0,16	0,14	0,13	0,14	0,14	0,15	0,15	0,15	0,14	0,14	0,13	0,12	0,12	0,12	0,11	0,10	0,10	0,10
Barbados	0,32	0,35	0,37	0,57	0,50	0,42	0,34	0,29	0,26	0,25	0,25	0,21	0,15	0,19	0,14	0,11	0,11	0,10	0,12	0,08	0,09	0,09
Belice	-	-	-	0,06	0,09	0,10	0,09	0,09	0,18	0,18	0,15	0,14	0,12	0,11	0,09	0,08	0,07	0,06	0,05	0,05	0,05	0,04
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,27	0,27	0,86	1,31	1,19	1,13	0,96	0,86	1,34	1,38	1,26	1,08	0,99	1,07	1,20	1,25	1,26	1,36	1,37	1,54	1,85	1,52
Brasil	0,17	0,20	0,23	0,26	0,30	0,35	0,40	0,42	0,44	0,51	0,52	0,52	0,57	0,59	0,61	0,66	0,73	0,76	0,75	0,75	0,78	0,71
Chile	0,38	0,37	0,36	0,35	0,31	0,32	0,30	0,31	0,41	0,55	0,55	0,51	0,49	0,46	0,43	0,42	0,41	0,43	0,42	0,41	0,52	0,52
Colombia	-	-	-	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	0,15	0,15	0,15	0,15	0,07	0,13	0,12	0,14	0,13	0,12	0,12	0,12	0,16	0,14
Costa Rica	0,29	0,28	0,35	0,31	0,26	0,56	0,38	0,65	0,89	0,64	0,47	0,49	0,47	0,47	0,46	0,45	0,46	0,44	0,44	0,45	0,50	0,45
Cuba	S/I	S/I	S/I	0,04	0,04	0,04	0,05	0,04	0,04	0,04	0,03	0,02	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Ecuador	-	-	-	0,49	0,46	0,39	0,39	0,74	0,72	0,89	0,95	1,03	0,98	0,90	0,77	0,64	0,51	0,41	0,37	0,45	0,59	0,58
El Salvador	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,02	0,04	0,05	0,08	0,08	0,08	0,07	0,07	0,07	0,07	0,08	0,08
Guatemala	-	-	-	-	-	S/I	0,13	0,13	0,13	0,13	0,14	0,13	0,12	0,11	0,11	0,10	0,10	0,09	0,09	0,08	0,08	0,08
Guyana	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	0,58	0,58	0,58	0,57	0,55	0,58	0,69	0,87	0,93	0,91	1,21	1,23	1,31	1,35	1,97	1,64
México	-	-	-	-	-	-	-	0,05	0,08	0,10	0,10	0,09	0,11	0,15	0,21	0,21	0,19	0,17	0,15	0,49	0,60	0,65
Panamá	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,15	0,38	0,26	0,27	0,23	0,27	0,32	0,34	0,32	0,32	0,30	0,37	0,30

Países	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Paraguay	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,03	0,13	0,22	0,29	0,38	0,36	0,43	0,50	0,52	0,58	0,57
Perú	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,05	0,05	0,08	0,12	0,13	0,12	0,13	0,12	0,12	0,14	0,12
República Dominicana	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,01	0,02
Saint Kitts y Nevis	0,15	0,14	0,14	0,15	0,13	0,12	0,10	0,09	0,08	0,09	0,09	0,08	0,07	0,06	0,06	0,06	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04
San Vicente y las Granadinas	0,12	0,11	0,12	0,16	0,14	0,13	0,13	0,12	0,12	0,12	0,11	0,11	0,10	0,10	0,09	0,08	0,07	0,06	0,05	0,04	0,04	0,04
Trinidad y Tabago	-	0,99	1,23	1,04	1,01	0,99	0,89	0,92	0,93	1,55	1,52	1,93	1,80	1,67	1,58	2,02	2,82	2,56	2,52	2,73	3,24	3,20
Uruguay	0,46	0,47	0,46	0,41	0,38	0,39	0,40	0,40	0,41	0,44	0,46	0,46	0,47	0,47	0,48	0,49	0,49	0,50	0,53	0,53	0,55	0,50
Venezuela (República Bolivariana de)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	S/I	0,25	S/I	0,48	0,98	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Promedio de América Latina y el Caribe[a b]	0,24	0,30	0,38	0,40	0,35	0,36	0,33	0,35	0,39	0,39	0,38	0,38	0,38	0,39	0,40	0,42	0,46	0,45	0,45	0,46	0,56	0,51
Promedio de América Latina[a]	0,30	0,30	0,41	0,40	0,40	0,43	0,37	0,40	0,46	0,40	0,40	0,37	0,38	0,40	0,41	0,42	0,41	0,42	0,41	0,42	0,49	0,44
Promedio del Caribe	0,16	0,30	0,35	0,31	0,30	0,28	0,29	0,28	0,29	0,37	0,36	0,40	0,39	0,39	0,38	0,42	0,56	0,52	0,53	0,55	0,69	0,64

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio.

Notas: Los datos correspondientes a los años en los que no hay información de gasto se imputan considerando la siguiente regla: si los valores faltantes se encuentran al inicio o al final de la serie, se repite el primer o último valor hasta tres veces; para completar los valores faltantes intermedios se utiliza la interpolación de Akima y se consideran solo las observaciones de gasto efectivo.
El guion (-) indica que ese año no existía un programa de pensiones no contributivas de vejez.
S/I: Sin información.

[a] No se incluye a la República Bolivariana de Venezuela.

[b] No se dispone de información sobre los programas en los siguientes países: Dominica, Jamaica y Suriname.

Cuadro IX.2

América Latina y el Caribe (25 países): gasto público en pensiones no contributivas de vejez para las personas de 65 años y más, 2000-2021

(En porcentajes del PIB)

Países	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Antigua y Barbuda	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Argentina	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,05	0,06	0,05	0,05	0,03	0,03	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,03	0,05	0,08	0,11	0,11	0,20
Bahamas	0,11	0,10	0,10	0,09	0,09	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Barbados	0,31	0,34	0,37	0,55	0,49	0,41	0,34	0,29	0,26	0,24	0,25	0,20	0,14	0,18	0,14	0,11	0,11	0,10	0,12	0,08	0,08	0,08
Belice	-	-	-	0,06	0,09	0,10	0,09	0,09	0,18	0,18	0,15	0,14	0,12	0,11	0,09	0,08	0,07	0,06	0,05	0,05	0,05	0,04
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,27	0,27	0,86	1,31	1,19	1,13	0,96	0,86	1,34	1,38	1,26	1,08	0,99	1,07	1,20	1,24	1,25	1,34	1,37	1,54	1,85	1,52
Brasil	0,17	0,20	0,23	0,26	0,30	0,35	0,40	0,42	0,44	0,51	0,52	0,52	0,57	0,59	0,61	0,66	0,73	0,76	0,75	0,75	0,78	0,71
Chile	0,17	0,17	0,16	0,16	0,14	0,14	0,13	0,14	0,23	0,36	0,36	0,34	0,33	0,31	0,30	0,29	0,28	0,30	0,29	0,28	0,36	0,36
Colombia	-	-	-	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	0,08	0,08	0,08	0,08	0,04	0,07	0,06	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06	0,08	0,07
Costa Rica	0,12	0,11	0,15	0,12	0,11	0,10	0,08	0,14	0,21	0,23	0,23	0,21	0,20	0,19	0,19	0,19	0,19	0,19	0,19	0,19	0,21	0,20
Cuba	S/I	S/I	S/I	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ecuador	-	-	-	0,47	0,44	0,38	0,38	0,68	0,66	0,79	0,81	0,81	0,79	0,69	0,58	0,47	0,36	0,27	0,23	0,29	0,38	0,38
El Salvador	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,02	0,02	0,03	0,05	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06
Guatemala	-	-	-	-	-	S/I	0,13	0,13	0,13	0,13	0,14	0,13	0,12	0,11	0,11	0,10	0,10	0,09	0,09	0,08	0,08	0,08
Guyana	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	0,58	0,58	0,58	0,58	0,57	0,55	0,58	0,69	0,87	0,93	0,91	1,21	1,23	1,31	1,35	1,97	1,64
México	-	-	-	-	-	-	-	0,05	0,08	0,10	0,10	0,09	0,11	0,15	0,21	0,21	0,19	0,17	0,15	0,45	0,55	0,59
Panamá	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,15	0,38	0,26	0,27	0,22	0,25	0,29	0,31	0,29	0,29	0,27	0,33	0,28

Países	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Paraguay	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,03	0,13	0,22	0,29	0,38	0,36	0,43	0,50	0,52	0,58	0,57
Perú	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,05	0,05	0,08	0,12	0,13	0,12	0,13	0,12	0,11	0,13	0,11
República Dominicana	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,00	0,01	0,01
Saint Kitts y Nevis	0,14	0,12	0,13	0,13	0,11	0,10	0,08	0,07	0,06	0,07	0,07	0,06	0,05	0,05	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
San Vicente y las Granadinas	0,12	0,11	0,12	0,16	0,14	0,13	0,13	0,12	0,12	0,12	0,11	0,11	0,10	0,10	0,09	0,08	0,07	0,06	0,05	0,04	0,04	0,04
Trinidad y Tabago	-	0,99	1,23	1,04	0,93	0,87	0,76	0,79	0,78	1,34	1,28	1,69	1,58	1,44	1,37	1,78	2,47	2,23	2,20	2,38	2,81	2,79
Uruguay	0,19	0,18	0,18	0,16	0,15	0,15	0,16	0,16	0,16	0,18	0,18	0,18	0,18	0,18	0,18	0,19	0,19	0,19	0,19	0,20	0,21	0,19
Venezuela (República Bolivariana de)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	S/I	0,25	S/I	0,48	0,98	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I
Promedio de América Latina y el Caribe[a b]	0,15	0,22	0,28	0,31	0,28	0,29	0,26	0,26	0,27	0,31	0,31	0,29	0,28	0,29	0,31	0,35	0,36	0,35	0,36	0,37	0,45	0,42
Promedio de América Latina[a]	0,16	0,16	0,23	0,32	0,30	0,29	0,26	0,26	0,28	0,30	0,32	0,26	0,25	0,26	0,28	0,29	0,28	0,29	0,29	0,31	0,36	0,33
Promedio del Caribe	0,14	0,29	0,33	0,30	0,27	0,29	0,26	0,25	0,26	0,33	0,31	0,36	0,35	0,35	0,34	0,38	0,50	0,47	0,48	0,50	0,63	0,58

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio.

Notas: Los datos correspondientes a los años en los que no hay información de gasto se imputan considerando la siguiente regla: si los valores faltantes se encuentran al inicio o al final de la serie, se repite el primer o último valor hasta tres veces; para completar los valores faltantes intermedios se utiliza la interpolación de Akima y se consideran solo las observaciones de gasto efectivo.

El guion (-) indica que ese año no existía un programa de pensiones no contributivas de vejez.

S/I: Sin información.

[a] No se incluye a la República Bolivariana de Venezuela.

[b] No se dispone de información sobre los programas en los siguientes países: Dominica, Jamaica y Suriname.

Al examinar el gasto público por zonas geográficas, se aprecia que el gasto en pensiones no contributivas de vejez y discapacidad en el Caribe aumentó del 0,16% del PIB en 2000 al 0,64% del PIB en 2021. Este incremento se explica parcialmente porque una parte importante del gasto subregional se concentra en países que tienen un gasto elevado, como Guyana y Trinidad y Tabago, que alcanzan el 1,64% y el 3,2% del PIB, respectivamente. Los demás países del Caribe analizados tienen un gasto menor, que ha tendido a disminuir. Esto se explica en parte porque el diseño de algunos programas establece topes a la cobertura de las prestaciones. El Old-age Assistance Programme de Antigua y Barbuda, que se centra en las personas mayores que cumplieron 65 años en 1993, y la Non-contributory Assistance Age Pension de San Vicente y las Granadinas, que se centra en las personas que cumplieron 47 años hasta el 5 de enero de 1987, constituyen dos ejemplos de ello (véase el cuadro IX.1).

En el caso de América Latina, el gasto público en sistemas de pensiones no contributivos, considerando las prestaciones de vejez y discapacidad, se incrementó del 0,30% al 0,44% del PIB entre 2000 y 2021 (véase el cuadro IX.1). Este gasto público se ha caracterizado por la expansión de la cobertura de este tipo de programas en la subregión, que aumentó de 7 países en 2000 a 18 países en 2021. Al excluir el gasto en las pensiones no contributivas de discapacidad y las de vejez otorgadas a la población menor de 65 años, el gasto público de los sistemas de pensiones no contributivos en prestaciones de vejez (población de 65 años y más)[2] presenta una evolución similar, al aumentar del 0,16% del PIB en 2000 al 0,33% del PIB en 2021 (véase el cuadro IX.2).

En América Latina, se destaca el gasto público en pensiones no contributivas de vejez en el Estado Plurinacional de Bolivia, donde alcanzó el 1,52% del PIB en 2021. Entre otros factores, este resultado se explica por la decisión de implementar un sistema de pensiones no contributivo universal. También se destaca, en ese mismo año, el gasto en pensiones no contributivas de vejez del 0,86% del PIB en la Argentina y del 0,71% del PIB en el Brasil. En el caso de México, este gasto fue del 0,59% del PIB en 2021. Conforme a las proyecciones vinculadas a la universalización de la cobertura y el aumento del nivel de las prestaciones, se estima que en ese país el gasto público en pensiones no contributivas de vejez aumentará al 1,33% del PIB en el presupuesto de 2024 (véase el capítulo IV).

[2] Se entiende por "prestaciones de vejez" las prestaciones no contributivas, sin importar su tipo, otorgadas a la población de 65 años y más.

C. Proyecciones del gasto público en sistemas de pensiones no contributivos en América Latina en 2035 y 2055

Vista la escasez de series estadísticas oficiales sobre el gasto público en los sistemas de pensiones no contributivos de los países de la región, no sorprende que las publicaciones y proyecciones relativas a los efectos financieros y los compromisos de gasto de los sistemas de pensiones (en particular el componente no contributivo) también sean escasas.

Entre las excepciones, cabe destacar el documento de trabajo publicado por el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2018), que presenta proyecciones de gasto público en los sistemas de pensiones contributivos a partir de un escenario sin reformas previsionales ni ajustes paramétricos de los sistemas de pensiones contributivos, que tiene en cuenta el acelerado envejecimiento de la población a nivel regional. Los resultados de este estudio indican una proyección del gasto público en los sistemas de pensiones contributivos del 4,3% del PIB en 2030 y del 6,9% del PIB en 2065.

El gasto público en los sistemas de pensiones contributivos de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) es superior al de la región, tanto en la actualidad como en las proyecciones. Según las proyecciones presentadas por la OCDE, los países miembros de dicha organización gastarán el 10,9% del PIB en pensiones contributivas en 2065, superando en 4 puntos porcentuales del PIB el gasto público en pensiones de América Latina proyectado por el FMI para dicho año (FMI, 2018; OCDE, 2017).

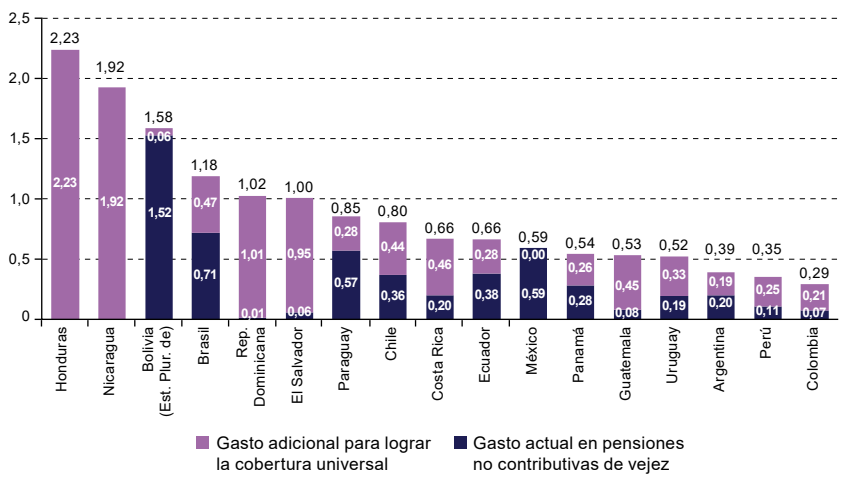
En esta sección se presentan las proyecciones de gasto público de los sistemas de pensiones no contributivos de América Latina[3]. Entre otros factores, la realización de estas proyecciones es fundamental para la sostenibilidad de estos sistemas porque los derechos que se garantizan a través de ellos son permanentes, tanto para las generaciones actuales como para las futuras. En este contexto, la estimación de los compromisos financieros de los sistemas de pensiones no contributivos constituye uno de los principales desafíos para alcanzar la sostenibilidad financiera necesaria para erradicar la pobreza extrema y la pobreza entre las personas de 65 años y más. De la sostenibilidad financiera dependen tanto la cobertura de las personas que se encuentran en los dos o tres primeros quintiles de ingreso como

[3] Véanse una revisión detallada de las metodologías de proyección actuarial en Plamondon y otros (2002) y una aplicación de estas metodologías con objetivos similares en Arenas de Mesa (2019).

la suficiencia de las prestaciones para asegurar un nivel de ingresos en la vejez similar o superior al valor de la línea de pobreza extrema o la línea de pobreza (Arenas de Mesa, 2005 y 2020).

El primer escenario presentado en esta sección y las respectivas estimaciones se refieren al gasto público adicional necesario en los sistemas de pensiones no contributivos para alcanzar la cobertura universal de las personas de 65 años y más en los países de América Latina, con una prestación equivalente al valor de la línea de pobreza o la prestación de cada país, si esta es igual o superior a la línea de pobreza, para las personas que actualmente no reciben ninguna pensión (véase el gráfico IX.3).

Gráfico IX.3
América Latina (17 países): gasto en los sistemas de pensiones no contributivos para la vejez y gasto adicional para cubrir a toda la población de 65 años y más, 2021
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de A. Arenas de Mesa, C. Robles y J. Vila, "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", *serie Políticas Sociales*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2024, en prensa; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones: Archivos Excel. Revisión 2019" [en línea] https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion/estimaciones-proyecciones-excel; y datos administrativos de los respectivos países.

Los países donde se prevé que el gasto será mayor son Honduras y Nicaragua, debido a que todavía carecen de un sistema de pensiones no contributivo. En el caso de Honduras, la Secretaría de Desarrollo

Social (SEDESOL) está debatiendo una política de protección social que incluye la potencial creación de un sistema de pensiones no contributivo (véase el capítulo VIII).

Entre los países de la región que tienen un sistema de pensiones no contributivo, pero presentan una baja cobertura y, por ende, deberán realizar un gasto adicional mayor para alcanzar la cobertura universal, se destacan la República Dominicana (véase el capítulo VII) y El Salvador. En el otro extremo se encuentran México y el Estado Plurinacional de Bolivia, que tienden a una cobertura universal y donde, por tanto, el gasto adicional necesario es relativamente bajo (el 0,1% del PIB o menos).

Como se mencionó, la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones no contributivos depende de los compromisos de cobertura, la suficiencia de las prestaciones y la disponibilidad de fuentes de financiamiento. A partir de la evolución de la cobertura y la suficiencia de las prestaciones en los últimos 20 años, se realizaron proyecciones del gasto público en los sistemas de pensiones no contributivos con distintos escenarios de ampliación de la cobertura y suficiencia de las prestaciones a 2035 y 2055.

De esta manera, se construyeron tres escenarios. En el escenario A se prevé una cobertura creciente de los sistemas de pensiones no contributivos hasta alcanzar el 40% de la población de 65 años y más en 2035 y el 100% (universal) en 2055. Se asume que el valor de las prestaciones actuales es constante. En el escenario B se considera una cobertura creciente como en el escenario A y se asume que el valor de las prestaciones equivale a la línea de pobreza extrema o la línea de pobreza. Por último, en el escenario C se considera una cobertura creciente hasta alcanzar el 60% en 2035 y el 100% en 2055 y el valor de las prestaciones equivale a la línea de pobreza extrema o la línea de pobreza (véase el cuadro IX.3).

De los resultados del escenario A surge que, al aumentar la cobertura de manera gradual al 40% en 2035, el gasto público en los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina crecería del 0,41% del PIB en 2021 (véase el cuadro IX.2) al 0,70% del PIB en 2035 (véase el cuadro IX.3). El efecto de una mayor cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos, provocado, entre otros factores, por el impacto demográfico, equivaldría a un aumento adicional de 0,3 puntos porcentuales del PIB de aquí a 2035, es decir, un gasto gestionable en los próximos diez años.

En el escenario B, con una prestación equivalente a la línea de pobreza extrema y una cobertura del 40%, el gasto público en los sistemas de pensiones no contributivos alcanzaría un 0,8% del PIB en 2035. Es decir, garantizar ingresos equivalentes a la línea de la pobreza extrema

a las personas de 65 años y más permitiría avanzar en la erradicación de la pobreza extrema. Esto supondría un gasto adicional de 0,4 puntos porcentuales del PIB de aquí a 2035, que se sumaría al gasto del 0,41% del PIB registrado en 2021. Se trata de una política pública viable desde el punto de vista financiero y, por lo tanto, de existir la voluntad de realizar asignaciones presupuestarias anuales a los sistemas de pensiones no contributivos, este objetivo podría alcanzarse, con la garantía de sostenibilidad financiera.

Cuadro IX.3

América Latina (17 países)[a]: proyecciones del gasto público en sistemas de pensiones no contributivos para la población de 65 años y más, según aumento previsto de la cobertura, 2035 y 2055

(En porcentajes del PIB y de la población de 65 años y más)

	Línea de pobreza extrema		Línea de pobreza	
	2035	2055	2035	2055
A. Pensión de valor constante y cobertura creciente al 40% en 2035 y al 100% en 2055[b]				
Gasto	0,7	1,6	0,8	1,9
Cobertura	40,0	100,0	40,0	100,0
B. Pensión igual a la línea de pobreza extrema o a la línea de pobreza y cobertura creciente al 40% en 2035 y al 100% en 2055				
Gasto	0,8	1,7	1,1	2,4
Cobertura	40,0	100,0	40,0	100,0
C. Pensión igual a la línea de pobreza extrema o a la línea de pobreza y cobertura creciente al 60% en 2035 y al 100% en 2055				
Gasto	1,0	1,7	1,5	2,4
Cobertura	60,0	100,0	60,0	100,0

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones: Archivos Excel. Revisión 2019" [en línea] https://www.cepal.org/es/subtemas/proyecciones-demograficas/america-latina-caribe-estimaciones-proyecciones-poblacion/estimaciones-proyecciones-excel.

[a] Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. En el caso de Honduras y Nicaragua, que no cuentan con sistemas de pensiones no contributivos, se consideran coberturas iniciales del 0% y crecientes según los escenarios descritos, junto con prestaciones equivalentes a la línea de pobreza o pobreza extrema de los países.

[b] En el escenario A, dado que hay países que no cuentan con un sistema de pensiones no contributivo, el valor de la prestación para dichos países es el valor de la línea de pobreza o pobreza extrema, según corresponda.

Por último, en los casos en que las prestaciones equivalen a la línea de pobreza y la cobertura aumenta al 40% y el 60% en 2035, el gasto público en los sistemas de pensiones no contributivos variaría entre el 1,1% del PIB (40% de cobertura, escenario B) y el 1,5% del PIB en 2035 (60% de cobertura, escenario C) (véase el cuadro IX.3).

Estos escenarios confirman la viabilidad financiera de avanzar en la erradicación de la pobreza extrema y la pobreza en la vejez en la región. En el caso de la erradicación de la pobreza, esto dependerá del nivel de pobreza de cada país, razón por la que se han considerado dos escenarios de cobertura (de un 40% y un 60%). En promedio, una meta entre el 1,0% y el 1,5% del PIB en diez años es un objetivo financiero viable en América Latina. El establecimiento de nuevos pactos sociales y fiscales será fundamental para avanzar en esta dirección, a fin de que los sistemas de pensiones no contributivos alcancen una combinación de cobertura y suficiencia de las prestaciones que permita avanzar en la erradicación de la pobreza en la región.

D. Efectos de los sistemas de pensiones no contributivos en la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad de ingresos

A continuación, se analizan los efectos de las pensiones no contributivas destinadas a las personas de 65 años y más en el incremento del ingreso per cápita —en particular en la reducción de la incidencia de la pobreza monetaria— y en los cambios en la distribución del ingreso. Este análisis se hace sobre la base de las encuestas de hogares, en las que solo en diez países de la región (Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Perú) se incluye información general de ingresos per cápita y en las que es posible distinguir los ingresos correspondientes a transferencias públicas, incluidos los ingresos derivados de los sistemas de pensiones no contributivos[4].

Las dos primeras décadas del siglo XXI se caracterizaron por una importante reducción de la pobreza en la región, del 45,3% en 2002 al 29,1% en 2023 (CEPAL, 2023), aunque esta disminución comenzó a frenarse en 2015 y se revirtió temporalmente durante la pandemia de COVID-19. También se registró una disminución de la pobreza extrema, aunque de menor magnitud. En ese contexto, la pobreza y la pobreza extrema entre las personas de 65 años y más también disminuyeron, desde niveles de incidencia menores y a una velocidad mayor. Mientras la incidencia de la pobreza en la población general se redujo casi un 30% entre 2002 y 2021 y la incidencia de la pobreza extrema retrocedió levemente en ese mismo período, la pobreza entre las personas mayores se redujo casi a la mitad (del 30,4% al 16,9%) (véase el gráfico IX.4). Aunque en menor medida y con retrocesos importantes en el último

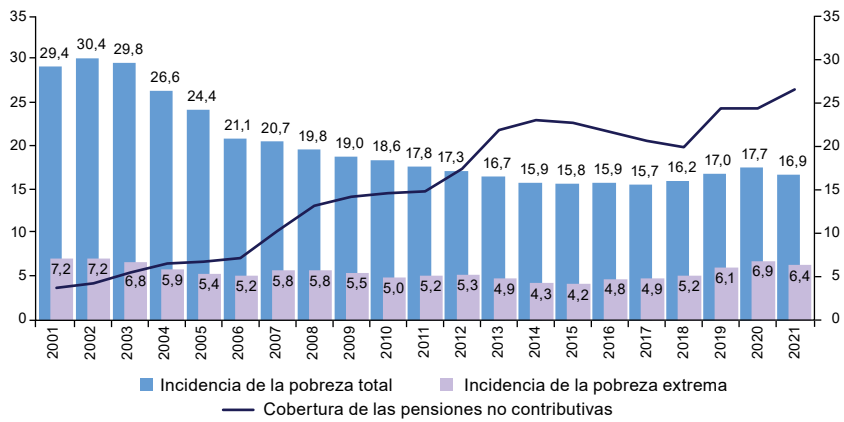
[4] La información disponible corresponde a 2020 en el caso de Chile y México y a 2021 en el de los restantes países.

lustro, la pobreza extrema en este grupo etario también disminuyó (del 7,2% al 6,4%). Cabe considerar, entonces, que la creación y la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina pueden haber tenido un efecto relevante en la reducción de la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad entre la población mayor, que explican una parte de los mejores resultados que se evidencian en este grupo etario respecto de la población general.

Gráfico IX.4

América Latina y el Caribe (23 países)[a]: evolución de la pobreza, la pobreza extrema y la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos entre las personas de 65 años y más, 2001-2021

(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio; CEPALSTAT [en línea] https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es; *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1), Santiago, 2023.

[a] La incidencia de la pobreza y la pobreza extrema corresponde a 18 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). La cobertura incluye a 23 países: Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Trinidad y Tabago y Uruguay.

Alrededor de 2021, las personas de 65 años y más constituían cerca del 10% de la población total en el conjunto de países analizados. Por sus propias características y las de sus hogares, las personas de este grupo etario tienden a percibir mayores ingresos per cápita que el promedio de la población. Así, mientras las personas mayores representaban solo el 4,4% de la población en el quintil de menores ingresos per cápita, este porcentaje se acercaba al 7,0% en el segundo quintil y alcanzaba el 14,4% en el quintil superior. Al considerar los diez países con encuestas homologables se

observa que, en 2021, alrededor de 6,5 millones de personas de 65 años y más se encontraban en situación de pobreza (el 13,4% de las personas de ese grupo etario) y 1,7 millones en situación de pobreza extrema (el 3,5% de las personas mayores). La incidencia de la pobreza del total de la población de los diez países analizados duplicaba con creces la de las personas de 65 años y más, en tanto que la incidencia de la pobreza extrema equivalía a 2,5 veces la de dicho grupo etario.

En 2021, la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos entre la población mayor (de 65 años y más) en el conjunto de países analizados alcanzaba al 26,7% (en torno a 16 millones de personas) y, dado que el objetivo de dichas prestaciones es asegurar los ingresos y el acceso a la protección social a las personas en función de su edad (vejez) o situación de discapacidad, los destinatarios se concentrarían en los segmentos de menores ingresos (véase el gráfico IX.5).

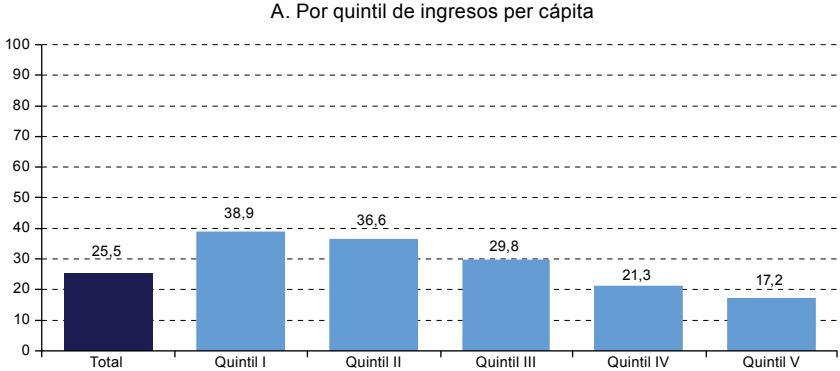
En este grupo de países, la cobertura ascendía casi al 39% de las personas mayores pertenecientes al 20% de la población con menores ingresos (primer quintil) y casi al 37% en el segundo quintil, para luego disminuir gradualmente y alcanzar poco más del 17% de las personas mayores del quintil más rico. Dado que, como se señaló anteriormente, las personas mayores no se concentran en los quintiles de menores ingresos, se observa que 4,1 millones de los 12,4 millones de personas mayores que recibían una pensión no contributiva alrededor de 2021 en los diez países analizados pertenecían al 40% más pobre de la población, lo que representa solo el 33,6% de la población mayor que recibe esta prestación.

Gráfico IX.5

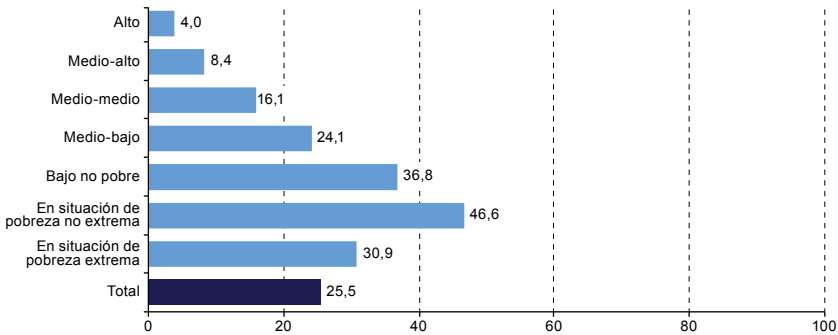
América Latina (10 países)[a]: cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos de las personas de 65 años y más, por quintil de ingresos per cápita y estrato socioeconómico, alrededor de 2021

(En porcentajes)

A. Por quintil de ingresos per cápita



B. Por estrato socioeconómico[b]



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG); *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago, 2019.

[a] Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Perú.

[b] Las personas de estratos bajos tienen ingresos per cápita inferiores a 1,8 líneas de pobreza, mientras las de estratos medio-bajos alcanzan hasta 3 líneas de pobreza, las de estratos medios hasta 6 líneas de pobreza y las de estratos medio-altos hasta 10 líneas de pobreza. Véanse detalles en CEPAL (2019).

Es importante considerar que los sistemas de pensiones no contributivos enfrentan problemas similares a los de otros programas de protección social no contributiva, incluidas las dificultades para identificar a las personas que pertenecen a los núcleos duros de pobreza, localizarlas y otorgarles las prestaciones no contributivas; los obstáculos relacionados con el aislamiento geográfico o la lejanía —respecto de los centros urbanos— en que se encuentran las familias en esta condición; los problemas de registro de identidad y recopilación de información socioeconómica; el escaso conocimiento de los destinatarios potenciales acerca de la oferta programática y, en general, de la acción del Estado, entre otros. Pese a que estos grupos forman parte de la población objetivo, los sistemas de pensiones no contributivos tienen problemas para alcanzar su máximo nivel entre la población más postergada.

En el gráfico IX.5.B se muestra precisamente que, en los diez países de la región analizados, la cobertura de las personas de 65 años y más en situación de pobreza extrema es cercana al 31%, mientras los destinatarios en situación de pobreza se acercan al 47%. La cobertura disminuye a medida que se avanza en la escala socioeconómica.

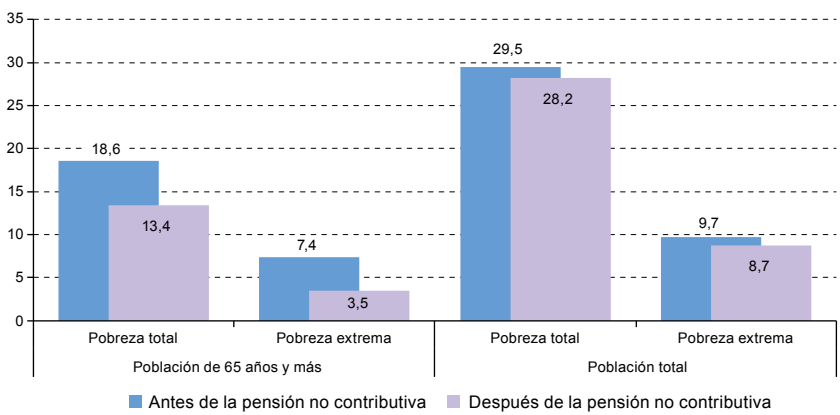
Los sistemas de pensiones no contributivos pueden cambiar significativamente la condición socioeconómica de las personas mayores y sus familias, al permitirles salir de la pobreza extrema o la pobreza y mejorar notablemente sus niveles de bienestar. En el conjunto de países con información disponible, 2,5 millones de personas de 65 años y más salieron de la condición de pobreza como resultado de la recepción de

una pensión no contributiva. En términos relativos, esto significó una disminución ligeramente superior a 5 puntos porcentuales en la incidencia de la pobreza en este grupo de edad (véase el gráfico IX.6). Por otra parte, pese a que la reducción de la pobreza extrema en términos absolutos favoreció a una menor cantidad de personas mayores y fue algo inferior a 4 puntos porcentuales tras la pensión no contributiva, significó que más de la mitad de las personas mayores en situación de pobreza extrema abandonara esa situación (1,9 millones de personas de 65 años y más).

Gráfico IX.6

América Latina (10 países)[a]: incidencia de la pobreza extrema y la pobreza en la población de 65 años y más y la población total, antes y después de la recepción de pensiones no contributivas, alrededor de 2021

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

[a] Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Perú.

La tendencia a una mayor reducción proporcional de la pobreza extrema respecto de la disminución de la pobreza total se observó en casi todos los países, con logros especialmente relevantes en el Estado Plurinacional de Bolivia, Costa Rica, Panamá y el Paraguay. Chile constituye la única excepción, pues la reducción proporcional de la pobreza total fue levemente superior a la de la pobreza extrema (véase el cuadro IX.4). En los cuatro países antes mencionados y el Ecuador, más de dos tercios de las personas mayores en situación de pobreza extrema superaron esa condición por efecto de la pensión no contributiva que recibieron. Cabe señalar que más de un tercio de las personas mayores que salieron de la pobreza extrema gracias a la recepción de una pensión no contributiva también salieron de la pobreza (alrededor del 60% o más en el Brasil, Costa Rica, el Ecuador y Panamá, lo que da cuenta del nivel de suficiencia de la prestación).

Cuadro IX.4

América Latina (10 países)[a]: incidencia de la pobreza extrema y la pobreza y coeficiente de Gini antes y después de la recepción de pensiones no contributivas en la población de 65 años y más y la población total, alrededor de 2021

(En porcentajes e índice)

País	Año	Nivel de pobreza extrema		Nivel de pobreza total		Aporte de las pensiones no contributivas al ingreso	Coeficiente de Gini total		Coeficiente de Gini de las pensiones no contributivas[b]
		Antes de las pensiones no contributivas	Después de las pensiones no contributivas	Antes de las pensiones no contributivas	Después de las pensiones no contributivas		Antes de las pensiones no contributivas	Después de las pensiones no contributivas	
		En porcentajes					Índice		
		Población de 65 años y más							
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2021	23,6	6,5	37,2	23,7	13,8	0,524	0,455	-0,053
Brasil	2021	4,6	2,3	9,1	6,3	1,9	0,495	0,477	-0,693
Chile	2020	3,4	2,0	11,6	5,9	7,4	0,442	0,396	-0,336
Colombia	2021	14,1	8,5	27,3	22,9	2,2	0,555	0,534	-0,502
Costa Rica	2021	4,8	1,2	13,8	7,3	2,9	0,518	0,489	-0,591
Ecuador	2021	9,1	2,9	25,5	14,8	5,8	0,511	0,465	-0,470
México	2020	9,9	4,5	31,6	23,8	7,4	0,492	0,459	-0,050
Panamá	2021	8,2	1,7	16,8	7,5	3,4	0,582	0,548	-0,536
Paraguay	2021	12,3	3,3	30,8	16,2	2,6	0,457	0,436	-0,440
Perú	2021	5,3	2,0	17,9	13,2	8,6	0,523	0,463	-0,329
Total[c]		7,4	3,5	18,6	13,4	5,6	0,510	0,472	-0,400

País	Año	Nivel de pobreza extrema		Nivel de pobreza total		Aporte de las pensiones no contributivas al ingreso	Coeficiente de Gini total		Coeficiente de Gini de las pensiones no contributivas[b]
		Antes de las pensiones no contributivas	Después de las pensiones no contributivas	Antes de las pensiones no contributivas	Después de las pensiones no contributivas		Antes de las pensiones no contributivas	Después de las pensiones no contributivas	
		En porcentajes					Índice		
		Población total							
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2021	12,1	9,9	30,9	29,0	2,4	0,426	0,418	-0,010
Brasil	2021	9,4	8,3	25,7	24,3	0,8	0,544	0,537	-0,519
Chile	2020	5,0	4,5	16,0	14,2	1,8	0,485	0,475	-0,269
Colombia	2021	15,9	15,0	36,1	35,4	0,5	0,532	0,528	-0,364
Costa Rica	2021	4,7	3,7	19,0	17,3	0,9	0,509	0,501	-0,482
Ecuador	2021	8,8	7,6	30,4	28,5	1,2	0,474	0,466	-0,397
México	2020	10,2	9,2	38,7	37,4	1,4	0,457	0,452	0,017
Panamá	2021	7,1	5,7	17,3	15,6	0,9	0,526	0,519	-0,447
Paraguay	2021	7,3	6,0	23,1	20,9	0,5	0,429	0,426	-0,321
Perú	2021	4,7	4,2	20,0	19,3	1,2	0,455	0,447	-0,377
Total[c]		9,7	8,7	29,5	28,2	1,2	0,484	0,477	-0,317

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

[a] Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Perú.

[b] Coeficiente de Gini de las pensiones no contributivas calculado a partir del ordenamiento de menor a mayor del ingreso per cápita excluidos dichos ingresos. En los análisis de concentración del ingreso, este índice oscila teóricamente entre los valores 0 y 1. Sin embargo, cuando se analiza el impacto redistributivo de una corriente de ingresos que forma parte del ingreso total (per cápita), esta corriente específica puede distribuirse en forma progresiva con respecto a dicho ingreso total, y por sobre la diagonal que representa la equidad, lo que se refleja en valores negativos del índice. En este caso, el recorrido teórico del índice es entre -1 y 1.

[c] Promedio ponderado de los niveles de pobreza y pobreza extrema. Los totales sobre el aporte de las pensiones no contributivas al ingreso y los coeficientes de Gini son promedios simples.

Como era de esperarse, el efecto de los sistemas de pensiones no contributivos en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema en la población total fue relativamente menor (cercana a 1 punto porcentual) debido a que solo un 25% de los hogares de los países analizados incluían una o más personas de 65 años y más entre sus miembros (desde alrededor del 20% en el Estado Plurinacional de Bolivia hasta el 31% en el Uruguay). Estos resultados son similares a los obtenidos por Cecchini, Villatoro y Mancero (2021) y evidencian también una reducción proporcionalmente mayor de la pobreza extrema. En el Estado Plurinacional de Bolivia y el Paraguay, los efectos de las pensiones no contributivas en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema en la población total fueron un poco más significativos. En el primer país la pobreza extrema se redujo 2,2 puntos porcentuales, mientras en el segundo se registró una disminución análoga de la pobreza total.

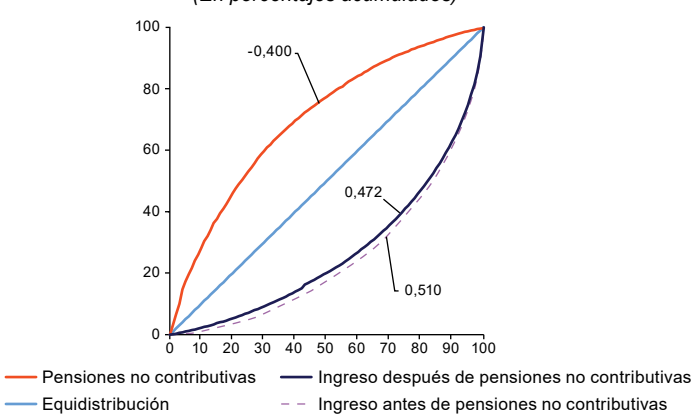
La protección social de los ingresos a través de una pensión no contributiva también tiene efectos en la desigualdad de ingresos. La magnitud y el signo de dichos efectos dependen tanto de la significación del aporte respecto de los restantes ingresos como de la posición de los destinatarios de la transferencia en la distribución del ingreso. Así, es probable que una pensión no contributiva orientada primordialmente a las personas de menores ingresos reduzca los niveles de desigualdad previos y una orientada a las personas de mayores ingresos los aumente. Esto puede observarse gráficamente al comparar las curvas de Lorenz de los ingresos antes y después de las pensiones no contributivas y la distribución de dichos ingresos generados por estas pensiones, como se ilustra en el gráfico IX.7A para el promedio simple de los países analizados.

Gráfico IX.7

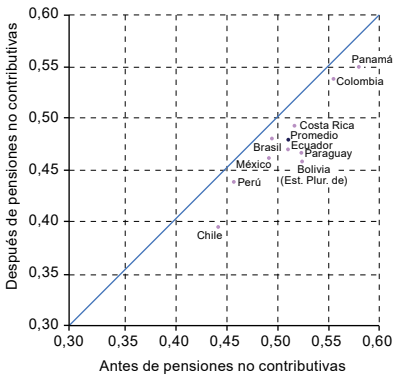
América Latina (10 países)[a]: distribución del ingreso entre las personas de 65 años y más antes y después de la recepción de pensiones no contributivas y del gasto en dichas pensiones por percentiles de ingreso per cápita[b], alrededor de 2021

A. Efecto redistributivo de las pensiones no contributivas

(En porcentajes acumulados)



B. Coeficiente de Gini antes y después de las pensiones no contributivas, por país
(Índice, en un valor entre 0 y 1)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

[a] Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Perú.

[b] El cálculo del coeficiente de Gini del gasto en pensiones no contributivas se efectuó sobre la base del ordenamiento de menor a mayor de las personas según sus ingresos per cápita sin considerar dichas pensiones.

El efecto general de los sistemas de pensiones no contributivos en la reducción de los altos niveles de concentración del ingreso que caracterizan a la región es bastante bajo. La tasa de variación oscila entre el -0,8% (Colombia y Paraguay) y el -2,2% (Chile), mientras que, en promedio, el coeficiente de Gini disminuye un 1,5%, de 0,484 a 0,477 (véase el cuadro IX.4). Esto se debe principalmente a que las pensiones no contributivas se destinan a un grupo poblacional específico, que representa una baja proporción de la población total.

Al considerar en el análisis solo al grupo poblacional de 65 años y más, se observan claramente los efectos positivos de los sistemas de pensiones no contributivos en la reducción de la desigualdad de ingresos. Así, al examinar los ingresos per cápita de las personas de 65 años y más antes de la recepción de pensiones no contributivas, el coeficiente de Gini promedio de los diez países analizados mostraba una alta concentración del ingreso, con un valor cercano a 0,510 alrededor de 2021. Dado que dicha distribución es sumamente regresiva, la curva de Lorenz que se obtiene está por debajo de la diagonal. Ese año, la distribución del gasto en pensiones no contributivas (o, desde el punto de vista de las personas mayores y sus hogares, el ingreso por concepto de dichas pensiones) era progresiva en términos absolutos (por lo que se obtiene un coeficiente negativo[5]), porque tendió a concentrarse entre las personas mayores de

[5] Véanse las características del análisis de progresividad y regresividad y la metodología de descomposición del coeficiente de Gini por ingresos o gastos en CEPAL (2006, 2008 y 2010).

menores ingresos (línea roja del gráfico IX.7A), y como promedio simple alcanzó un valor de -0,400. Sin embargo, dado que solo representaba un aumento promedio del 5,6% del ingreso per cápita, su capacidad para reducir la desigualdad en la distribución del ingreso de las personas mayores es relativamente acotada: esta disminuyó un 8% el coeficiente de Gini, a 0,472 (véase el gráfico IX.7A, línea negra continua).

Dicha reducción fue más marcada en el Estado Plurinacional de Bolivia (-13%), el Ecuador (-9%) y el Perú (-11%). Mientras en los últimos dos países la transferencia era sumamente progresiva (coeficiente de Gini de -0,470 y -0,329 respectivamente), en el Estado Plurinacional de Bolivia era cercana a la equidistribución (-0,053) debido a los altos niveles de cobertura de la pensión no contributiva que otorga el programa Renta Dignidad (con un monto homogéneo para todos los destinatarios). En este último caso, el importante efecto en la reducción de la desigualdad de la distribución del ingreso entre las personas mayores también se debió a que los montos de las pensiones no contributivas tenían un peso mayor en el ingreso de los hogares con respecto a otros países pues, en promedio, lo aumentaban casi un 14% (véase el cuadro IX.4).

La información presentada en esta sección muestra el importante efecto que tienen los sistemas de pensiones no contributivos en la reducción de la pobreza extrema y la pobreza en la población de 65 años y más y sus familias. Asimismo, debido a sus características y objetivo, las pensiones no contributivas generan una reducción de la concentración del ingreso entre la población mayor, aunque de carácter limitado en la distribución total debido a que su cobertura está destinada a un segmento poblacional (personas de 65 años y más) que representa una baja proporción de la población total.

Sin duda, estos resultados muestran la importancia de que la cobertura y la suficiencia de las prestaciones de los sistemas de pensiones no contributivos sean sostenibles, es decir, que la mayoría de las personas mayores de menores ingresos pueda acceder a las prestaciones y que estas sean suficientes para generar mejoras reales en el bienestar de las personas mayores y reducir las grandes brechas que se producen con la distribución primaria del ingreso.

E. Reflexiones finales

Los sistemas de pensiones no contributivos están en el centro del debate sobre la protección social no contributiva en la región. Las diversas transformaciones en curso (demográficas, digitales, productivas, climáticas y laborales, entre otras) plantean distintos desafíos para

los sistemas de protección social y, en particular, para los sistemas de pensiones. El futuro de la protección social estará condicionado, entre otros factores, por estas transformaciones y por la reconfiguración de la estructura de riesgos sociales (Robles y Holz, 2024). Entre otras políticas públicas orientadas a las personas mayores, los sistemas de pensiones no contributivos se utilizarán cada vez más en la región (OIT, 2022; Arenas de Mesa, 2024).

En este contexto, la creación y la extensión de los sistemas de pensiones no contributivos han generado el incremento más relevante en este siglo en la cobertura de los sistemas de protección social en la región. En 2022, 19,4 millones (el 41,8%) de los 46,4 millones de pensionados de América Latina tenían cobertura a través de una prestación otorgada por los sistemas de pensiones no contributivos. Esto, sumado a la suficiencia de las prestaciones no contributivas, ha consolidado estos sistemas como instrumento de política pública eficiente para avanzar en la erradicación de la pobreza extrema y la pobreza y la reducción de la desigualdad en América Latina.

Según datos de las encuestas de hogares realizadas en diez países, la incidencia de la pobreza extrema en la población de 65 años y más alcanzó un 3,5% en 2021, en comparación con el 9,7% para la población total[6]. De no haberse implementado las prestaciones (ingresos) de los sistemas de pensiones no contributivos, la pobreza extrema en este grupo etario se habría duplicado con creces, hasta alcanzar un 7,4% de la población de 65 años y más (véase el gráfico IX.6).

Continuar incrementando la cobertura y la suficiencia de las prestaciones de los sistemas de pensiones no contributivos parece ser una medida de política pública eficiente para avanzar en la erradicación de la pobreza, en particular entre las personas de 65 años y más. Estimar los efectos financieros (fiscales) y encontrar fuentes de financiamiento para garantizar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones no contributivos constituirán un desafío importante.

El ejercicio presentado en este capítulo permite concluir que es posible avanzar en la erradicación de la pobreza de ingresos entre la población de 65 años y más en América Latina en los próximos 10 años. Para ello, es necesario promover políticas públicas que aumenten tanto la cobertura como la suficiencia de las prestaciones de los sistemas de pensiones no contributivos. Se estima que, para avanzar en la erradicación de la pobreza extrema, estas políticas supondrían un gasto promedio equivalente al 0,8% del PIB en 2035, que variaría entre el 1% y el 1,5% en

[6] Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Perú.

el caso de la pobreza. Si el gasto público en los sistemas de pensiones no contributivos en la vejez, que fue del 0,41% del PIB en 2021, se aumenta cerca de un 0,1% del PIB al año, en 2030 se podrían alcanzar las metas para combatir la pobreza extrema. De mantenerse dicho incremento anual del gasto en 2035, se alcanzaría el nivel de gasto equivalente para avanzar en la erradicación de la pobreza en la vejez (véase el cuadro IX.3).

La garantía de la sostenibilidad financiera para extender los sistemas de pensiones no contributivos a fin de avanzar en la erradicación de la pobreza en la región es una política pública eficiente y viable desde el punto de vista financiero. Alcanzar el nivel de gasto público que necesitan los sistemas de pensiones no contributivos es factible, tanto por el consenso que logra la lucha contra la pobreza en la vejez como por la posibilidad de construir estrategias que otorguen sostenibilidad financiera a una política pública como la descrita. Es probable que el mayor desafío se relacione con la capacidad de la institucionalidad social vinculada con los sistemas de pensiones, en particular los sistemas de pensiones no contributivos, para avanzar e implementar una política pública como la planteada (Arenas de Mesa, 2019).

Bibliografía

Arenas de Mesa, A. (2024), "Protección social universal, integral, sostenible y resiliente para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo", *Revista CEPAL*, Nº 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

____(2020), "Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 212, (LC/TS.2020/99), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

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

____(2005), "Fiscal and institutional considerations of pension reform: lessons learned from Chile", *A Quarter Century of Pension Reform in Latin America and the Caribbean: Lessons Learned and Next Steps*, C. Crabbe (ed.), Washington, D.C., Banco Internamericano de Desarrollo (BID).

Arenas de Mesa, A., C. Robles y J. Vila (2024), "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", *serie Políticas Sociales*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.

BID/OCDE/Banco Mundial (Banco Interamericano de Desarrollo/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Banco Mundial) (2015), *Panorama de las pensiones: América Latina y el Caribe*, Washington, D.C.

Cecchini, S., P. Villatoro y X. Mancero (2021), "El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina", *Revista CEPAL*, N° 134 (LC/PUB.2021/13-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1), Santiago.

___(2022), *Envejecimiento en América Latina y el Caribe: inclusión y derechos de las personas mayores* (LC/CRE.5/3), Santiago.

___(2019), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago.

___(2010), *Panorama Social de América Latina, 2009* (LC/G.2423-P), Santiago.

___(2008), *Panorama Social de América Latina, 2007* (LC/G.2351-P), Santiago.

___(2006), *Panorama Social de América Latina, 2005* (LC/G.2288-P), Santiago.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (2018), "Growing pains: is Latin America prepared for population aging?", *Departmental Paper Series*, N° 18/05, Washington, D.C.

Huenchuan, S. (2013), *Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe: la hora de avanzar hacia la igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 117 (LC/G.2553-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Naciones Unidas (2022), *World Population Prospects 2022*, Nueva York [en línea] https://population.un.org/wpp/.

OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2017), *Government at a Glance 2017*, París.

OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2022), *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022. La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor*, Ginebra.

Plamondon, P. y otros (2002), *Actuarial Practice in Social Security*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Robles, C. y R. Holz (eds.) (2024), "El futuro de la protección social ante la crisis prologada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, resilientes y sostenibles", *serie Políticas Sociales*, N° 246 (LC/TS.2023/163), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Santos Garcia, R., C. Farías y C. Robles (coords.) (2023), "La protección social de los ingresos en América Latina y el Caribe: debates sobre opciones de política", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/27/Rev.1), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Capítulo X

El futuro de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe

Alberto Arenas de Mesa
Claudia Robles[1]

Introducción

Los sistemas de pensiones no contributivos se han conformado como uno de los principales instrumentos de los sistemas de protección social y, en particular, de la protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Su extendida presencia y su creciente cobertura ofrecen una oportunidad y un punto de partida para la universalización de la protección social en la región. En este capítulo, se detallan siete lecciones aprendidas que es posible extraer de la experiencia regional de ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos, así como cuatro de sus principales desafíos. Es fundamental analizar y sistematizar dicha experiencia, debido a su relevancia para avanzar en la universalización de la cobertura de los sistemas de pensiones y en la ruta hacia la erradicación de la pobreza en la vejez, y por su contribución al fortalecimiento de sistemas de

[1] Los autores agradecen las contribuciones de Isabel Jacas a la elaboración del capítulo.

protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes en la región. En este sentido, el capítulo finaliza con siete propuestas para fortalecer los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe.

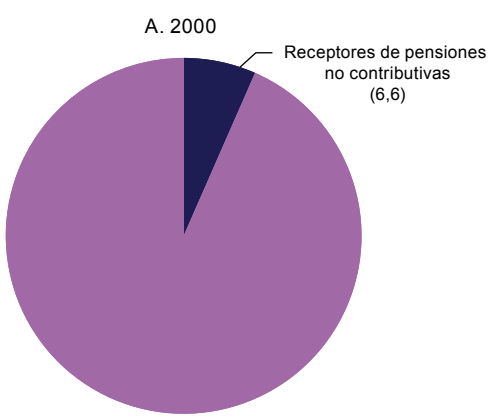
A. Los sistemas de pensiones no contributivos y la solidaridad en la vejez

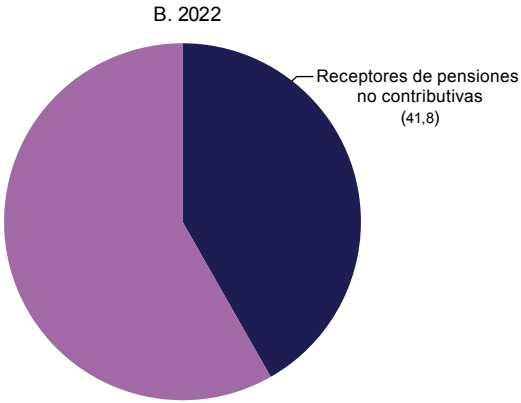
1. Principales lecciones aprendidas sobre los sistemas de pensiones no contributivos

Como se muestra en el gráfico X.1, la expansión de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos registrada en América Latina en las dos últimas décadas ha sido impresionante. Mientras en 2000 esta cobertura llegaba al 6,6% de las personas pensionadas de 65 años y más, en 2022 representaba el 41,8%. En otras palabras, 4 de cada 10 pensionados de 65 años y más reciben una prestación de los sistemas de pensiones no contributivos y se estima que esta proporción continuará aumentando en la región.

En este contexto, a continuación se describen un conjunto de lecciones que pueden extraerse de la experiencia adquirida en la considerable expansión de la cobertura y la suficiencia de las prestaciones y la aplicación de estrategias que han permitido aumentar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones no contributivos.

Gráfico X.1
América Latina (16 países)[a]: participación de los receptores de pensiones no contributivas en el total de pensionados de 65 años y más, 2000 y 2022
(En porcentajes)





Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de cada país; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones: Archivos Excel. Revisión 2019" y Naciones Unidas, *World Population Prospects 2019*, Nueva York, 2019 [en línea] https://population.un.org/wpp2019/.

[a] Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, en el caso de los datos de 2000. En los datos de 2022 se incluye también a Cuba.

a) Es posible incrementar gradualmente tanto la cobertura como la suficiencia de las prestaciones

En lo que va de este siglo, la expansión de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos se combinó con el aumento de los niveles de suficiencia de las prestaciones. El análisis de las cifras promedio de América Latina evidencia incrementos sostenidos en ambas dimensiones. En 2000, la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos era de apenas el 3,4% de la población de 65 años y más, mientras el nivel de suficiencia de las prestaciones ascendía al 72% de la línea de pobreza (alrededor de una línea de pobreza extrema). En 2022, la cobertura había aumentado al 31,5% y los incrementos en la suficiencia de las prestaciones habían permitido que la prestación promedio llegara al 92% de la línea de la pobreza de la región (véase el capítulo III).

Esto evidencia que es posible incrementar gradualmente la cobertura y la suficiencia de las prestaciones. Es importante destacar que este proceso lleva tiempo, pues los incrementos registrados se realizaron en dos décadas. Al entender los sistemas de pensiones no contributivos como componentes que, junto con los sistemas de pensiones contributivos, forman parte de los sistemas de pensiones y cumplen un papel medular en la garantía de los derechos y la protección de los ingresos en la vejez, se establece su concepción como sistemas permanentes de la protección social no contributiva. Para ello, es necesario prever tanto el incremento

de la cobertura como de la suficiencia de las prestaciones para las generaciones actuales y futuras. Esto requiere sostenibilidad financiera y una sólida institucionalidad social previsional que implemente dichas políticas públicas (Arenas de Mesa, 2024) (véase el capítulo IX).

b) Es viable alcanzar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones no contributivos

La sostenibilidad financiera es un eje central de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y, en particular, de los sistemas de pensiones no contributivos, ya que estos se financian (mayoritariamente) con recursos públicos y, entre otros factores, esto determina y condiciona la cobertura y la suficiencia de las prestaciones que pueden garantizar a la población mayor. La sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones no contributivos está directamente vinculada con la sostenibilidad fiscal de los países en la región (Arenas de Mesa, 2019). En una década de bajo crecimiento, estrechez fiscal y altos niveles de pobreza y desigualdad, los sistemas de pensiones no contributivos son esenciales para avanzar en la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades y garantizar los derechos en la vejez.

En lo que va de este siglo, el gasto público en los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe asignado a la población de 65 años y más aumentó del 0,15% del PIB en 2000 al 0,42% del PIB en 2021. Esto significa que, en promedio, los recursos financieros destinados a los sistemas de pensiones no contributivos aumentaron 0,27 puntos porcentuales del PIB. En consecuencia, la cobertura se incrementó en más de 19 millones de personas de 65 años y más (véase el capítulo IX). Los niveles de inversión social relativamente bajos necesarios para aumentar los umbrales de cobertura y suficiencia de las prestaciones determinan la viabilidad financiera de estas políticas previsionales y, por tanto, permiten la ampliación satisfactoria de los sistemas de pensiones no contributivos y, con ello, los avances en la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades en la región.

La sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones no contributivos de los países de la región ha sido posible, principalmente, porque los compromisos permanentes de gasto público de estos sistemas se han financiado con el flujo anual generado por el ejercicio presupuestario y, por tanto, no se han debido implementar reformas tributarias estructurales o adecuaciones fiscales importantes para financiar el aumento de la cobertura y la suficiencia. Esto no significa que los compromisos fiscales en régimen de los sistemas de pensiones no contributivos no sean importantes, sobre todo si se desea erradicar la pobreza en la vejez y universalizar la protección social de los ingresos entre la población mayor (véase el capítulo IX).

c) Es fundamental contar con una institucionalidad social previsional consolidada

La institucionalidad social previsional es el conjunto de reglas, recursos (operativos, financieros, humanos y tecnológicos) y estructuras organizativas en el que se sustenta y con el que se gestionan las políticas previsionales y, en particular, los sistemas de pensiones contributivos y no contributivos. La institucionalidad social previsional es un componente de la institucionalidad social en que se basa la gestión de los sistemas de pensiones, caracterizada por la función y los objetivos específicos que tiene a su cargo. La institucionalidad social previsional de cada país tiene características propias y constituye una de las piezas fundamentales para avanzar con éxito en la implementación de políticas previsionales que promuevan el desarrollo social inclusivo (CEPAL, 2023b).

La dimensión organizativa de la institucionalidad de un sistema de pensiones puede dividirse en tres áreas: i) el diseño de la política previsional, que incluye, entre otros elementos, la realización de estudios de cobertura y suficiencia, el análisis de los efectos fiscales y sociales y el diseño de potenciales reformas (a cargo de los ministerios de trabajo y previsión social o sus equivalentes); ii) la regulación y la fiscalización (a cargo de las superintendencias de pensiones), y iii) la administración y gestión de los sistemas de pensiones (a cargo de las instituciones públicas que, entre otras funciones, se ocupan de gestionar y recaudar las cotizaciones; calcular, otorgar y pagar las prestaciones y atender a los ciudadanos) (Arenas de Mesa, 2010). En la región, estas áreas de la dimensión organizativa no están suficientemente definidas o establecidas en la institucionalidad pública, pues estas funciones suelen estar a cargo de uno o dos organismos públicos. Entre otras cosas, para consolidar la institucionalidad social previsional se debe avanzar en la separación de estas dimensiones a fin de garantizar la fortaleza institucional necesaria para ejercer las funciones de manera apropiada (Arenas de Mesa, 2019).

En el caso de los sistemas de pensiones no contributivos, esta institucionalidad se vuelve aún más compleja. Además de las instituciones citadas, en la experiencia regional también desempeñan un papel preponderante los ministerios de desarrollo social o entidades equivalentes. En algunos casos, estas instituciones se encargan de la administración y la gestión de los sistemas de pensiones no contributivos, incluida la identificación de potenciales destinatarios conforme a diversos criterios. En otros casos, los ministerios de desarrollo social participan con las entidades de la seguridad social en el proceso de gestión de diversas etapas de la implementación de los sistemas de pensiones no contributivos. El vínculo entre las entidades que administran los sistemas de pensiones no contributivos y las que gestionan los sistemas contributivos no es

unívoco, pues en algunos casos están relacionadas mientras en otros no hay ninguna relación. Consolidar esta articulación es fundamental para avanzar progresivamente en el fortalecimiento de los sistemas de pensiones no contributivos y los sistemas de pensiones en la región.

Los potenciales déficits institucionales de los sistemas de pensiones no contributivos pueden limitar las posibilidades de cumplir con los objetivos de proteger los ingresos, erradicar la pobreza y reducir las desigualdades en la vejez. Invertir en la institucionalidad social previsional equivale a fortalecer la sostenibilidad de los sistemas de pensiones no contributivos en la región. El fortalecimiento y la consolidación de la institucionalidad social previsional contribuye a avanzar en la creación, la implementación y la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos. Además, una robusta institucionalidad social previsional permite cimentar acuerdos sociales y gestionar la dimensión de economía política a fin de alcanzar umbrales de cobertura y suficiencia para avanzar en la erradicación de la pobreza y reducir las desigualdades.

d) Es posible avanzar hacia una cobertura universal con sostenibilidad financiera

Existen tres países de América Latina en los que se ha avanzado hacia la universalidad de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos: el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile y México (véase el capítulo IV). En el Estado Plurinacional de Bolivia, la cobertura universal se vinculó con el proceso de reforma del sistema de pensiones centrado en su privatización y se encontraron mecanismos de financiamiento del sistema de pensiones no contributivo. La garantía de la cobertura universal se acompañó de un bajo nivel de suficiencia de las prestaciones y se alcanzó alrededor de cinco años después de implementado el sistema de pensiones no contributivo.

A nivel regional, se destaca el caso de México, donde en menos de dos décadas se implementó un sistema universal de pensiones no contributivas que en la actualidad cubre al 95% de la población de 65 años y más. Este sistema marcó un hito en la garantía de derechos y pasó a reconocerse como un derecho con rango constitucional, que presenta sostenibilidad financiera a través de un programa presupuestario en el presupuesto general de la nación.

En el caso de Chile, el camino hacia la universalidad fue más gradual, pues el desarrollo del sistema de pensiones no contributivo abarcó en torno a dos décadas. La reforma estructural del sistema de pensiones de 2008 incluyó un aumento sustantivo de la cobertura del componente no contributivo, hasta llegar a cubrir a las personas mayores pertenecientes al 60% de los hogares más pobres. En 2022, se creó la

Pensión Garantizada Universal (PGU), que garantiza una cobertura del 90% de la población mayor. En la actualidad se debate un proyecto de reforma previsional en el Congreso Nacional, que prevé el incremento de la cobertura del sistema de pensiones no contributivo al 100% en un plazo de cinco años después de aprobada la reforma.

El aumento de la cobertura hacia la universalización del sistema de pensiones no contributivo en Chile tiene tres importantes características que cabe destacar: i) la sostenibilidad financiera, pues se creó un Fondo de Reserva de Pensiones para garantizar las prestaciones contributivas y no contributivas; ii) la gradualidad en la implementación, pues se dispusieron transiciones previsionales que, entre otros factores, permitían la adecuación institucional, y iii) la suficiencia de las prestaciones, vinculada a las líneas de pobreza para erradicar este fenómeno en la vejez (en un comienzo la línea de pobreza extrema y luego la línea de pobreza) (Arenas de Mesa, 2019).

Estos ejemplos demuestran que es posible avanzar hacia la cobertura universal con sostenibilidad financiera. Sin duda, esto requiere procesos de larga acumulación, sobre todo cuando se desea implementar sistemas universales con prestaciones suficientes para avanzar en la erradicación de la pobreza y la reducción de la desigualdad. Por otra parte, como demuestran los países con altos niveles de cobertura contributiva (países pioneros en la región, Mesa-Lago, 2008) y niveles más acotados de cobertura no contributiva, también es posible arribar a la universalización de la cobertura del sistema de pensiones mediante un sistema no contributivo diseñado para cerrar las brechas del sistema contributivo. Como se mencionó, cualquiera de estas dos vías requiere una institucionalidad social previsional fortalecida y la gestión eficiente de la economía política para alcanzar los acuerdos sociales transversales necesarios para implementar dichas estrategias de política pública.

e) Los sistemas de pensiones no contributivos otorgan resiliencia a los sistemas de protección social ante las crisis

En una era de transformaciones climáticas, demográficas, digitales, productivas y sociales, debatir sobre la resiliencia es una manera muy concreta de enfrentar los desafíos multidimensionales en los países de América Latina y el Caribe, que se encuentran atrapados en una trampa de bajo crecimiento y altos niveles de pobreza y desigualdad. Para enfrentar esta situación mediante una estrategia inspirada en el desarrollo social inclusivo, entre otros factores, se necesitan sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes.

El concepto de resiliencia tiene diversos enfoques y usos. En particular, se utiliza para el análisis de la interacción entre las personas y las comunidades con los cambios inesperados que ocurren en su entorno, así como para el diseño de políticas públicas. La resiliencia se entiende

como un proceso, una capacidad o un resultado. El significado del término incluye tanto la capacidad de recuperación como la de adaptación frente a los acontecimientos y se refiere a una capacidad de las personas, las comunidades, las organizaciones y las instituciones. Estos acontecimientos pueden relacionarse con procesos a largo plazo o crisis prolongadas, un aspecto particularmente importante cuando se habla de la resiliencia de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad (CEPAL, 2021).

La institucionalidad social desempeña un papel central en la mitigación del riesgo, la contención de los efectos y la recuperación frente a las crisis. Asimismo, es estratégica para promover la resiliencia social e institucional de los sistemas de protección social y así hacer frente a riesgos presentes y futuros. La importancia de esta doble resiliencia orienta una serie de líneas de acción para avanzar en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que incluyen aumentar la capacidad de respuesta de las instituciones públicas y la resiliencia de las poblaciones afectadas por crisis humanitarias, sociales, económicas y desastres (CEPAL, 2023b).

En los últimos años, el sentido y los usos del concepto de resiliencia se han desarrollado cada vez más. Frente a la crisis causada por la pandemia de COVID-19, se hizo evidente la resiliencia que los sistemas de pensiones no contributivos otorgaban a los sistemas de protección social, en particular a los sistemas de protección social no contributivos (véase el capítulo I). Los sistemas de protección social deben ser universales, integrales, sostenibles y resilientes y los sistemas de pensiones no contributivos avanzan en la consolidación de esta última característica (CEPAL, 2021; Arenas de Mesa, 2024).

f) Es posible reducir las desigualdades y, en particular, la desigualdad de género mediante los sistemas de protección social no contributivos

En el siglo XXI, el debate sobre los caminos para lograr la autonomía de las mujeres y la igualdad de género ha tomado un lugar preponderante. La consideración de la dimensión de género en el diseño de las políticas públicas es un requisito básico y fundamental para ello y los sistemas de pensiones no contributivos no son una excepción.

La dimensión de género, entre otros factores, adquiere especial relevancia en el diseño de los sistemas de pensiones no contributivos en el contexto de acelerado envejecimiento poblacional que se observa en la región. Dado que la esperanza de vida de las mujeres es mayor que la de los hombres, estas representan una mayor proporción de las personas de 65 años y más, y la población femenina envejece a una tasa más acelerada. Este proceso demográfico se conoce como “feminización del envejecimiento”.

Otro elemento importante que cabe mencionar es la persistencia de las brechas de género en el mercado laboral. Las mujeres participan en mayor proporción en el trabajo no remunerado y en menor proporción en la fuerza de trabajo, con una tasa de participación laboral del 51,9%, que asciende al 74,5% en el caso de los hombres. Esto redunda en una brecha de género de 24,6 puntos porcentuales en 2022 (CEPAL, 2023a).

Estos dos fenómenos (feminización del envejecimiento y menor participación laboral de las mujeres) supondrán una mayor demanda de las mujeres de 65 años y más para acceder a las prestaciones de los sistemas de pensiones no contributivos. Entre los antecedentes presentados en este libro, se observa que casi el 60% del total de las prestaciones no contributivas en América Latina y el Caribe están dirigidas a mujeres (véase el capítulo III). Además de la disminución de las desigualdades de género, la información empírica disponible muestra un efecto muy importante de los sistemas de pensiones no contributivos en la reducción de las desigualdades territoriales, socioeconómicas y étnico-raciales en el acceso a los sistemas de pensiones (véase el capítulo III). En este contexto, los sistemas de pensiones no contributivos pueden reducir las brechas de ingreso y las desigualdades estructurales en la vejez, incluidas las desigualdades de género.

g) La creación, reforma y fortalecimiento de los sistemas de pensiones no contributivos en la región se explica por un conjunto de factores verificables en los países

Es factible identificar seis factores que explican la creación y el fortalecimiento progresivo que han experimentado los sistemas de pensiones no contributivos en la región:

i) **las reformas legales** que los países han aplicado a los sistemas de pensiones no contributivos han sido menos complejas que las reformas a los sistemas de pensiones contributivos, de modo que dichas reformas han permitido consolidar el desarrollo de estos sistemas y brindarles estabilidad en el tiempo;

ii) **la economía política** vinculada a los sistemas de pensiones no contributivos ha permitido contar con la capacidad para alcanzar acuerdos transversales con respecto a la urgencia de brindar una protección social efectiva a las personas mayores; es decir, las consideraciones vinculadas con la economía política de estos sistemas ayudan a su creación y expansión;

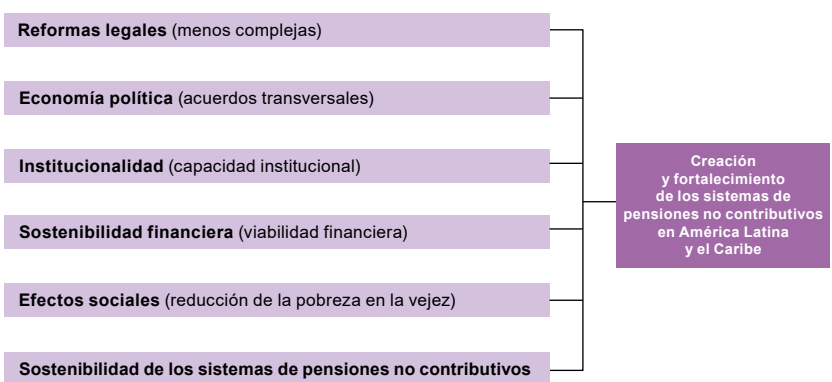
iii) **la institucionalidad social**, como se ha reiterado a lo largo de este documento, es fundamental para la creación y expansión de los sistemas de pensiones no contributivos, y la capacidad institucional social de los países ha sido suficiente para impulsar la creación y las reformas de estos sistemas;

iv) **la sostenibilidad financiera** de estos sistemas es de particular relevancia y los esfuerzos fiscales y financieros asociados a su creación y fortalecimiento deben ser viables, lo que significa que el efecto financiero moderado de los sistemas de pensiones no contributivos ha sido un activo para avanzar en su expansión;

v) **los efectos sociales** que generan los sistemas de pensiones no contributivos en términos de la disminución de la pobreza y la desigualdad en la vejez muestran sus impactos positivos y viabilizan la continuidad de trayectorias de expansión de su cobertura, y

vi) en su conjunto, estos factores serán la base para alcanzar **la sostenibilidad de los sistemas de pensiones no contributivos**, entendida como el equilibrio entre las dimensiones de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera (véase el diagrama X.1).

Diagrama X.1
Factores que explican la creación y el fortalecimiento de los sistemas de pensiones no contributivos en los países de la región



Fuente: Elaboración propia.

2. Principales desafíos de los sistemas de pensiones no contributivos

a) Alcanzar umbrales mínimos de cobertura y suficiencia de las prestaciones

Como se mencionó, en 2022 la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina ascendía al 31,5% de la población de 65 años y más, con una suficiencia de las prestaciones equivalente al 92% de la línea de la pobreza (véase el capítulo III). Los promedios regionales pueden esconder diversas realidades, pues los niveles de cobertura y suficiencia son muy desiguales entre los países de la región.

Vistos los heterogéneos niveles de pobreza entre las personas mayores en la región, uno de los principales desafíos de los sistemas de pensiones no contributivos es alcanzar umbrales mínimos combinados de cobertura y suficiencia. Si el objetivo es avanzar en la erradicación de la pobreza extrema y la pobreza, la combinación de determinados niveles de cobertura y suficiencia de las prestaciones es fundamental para alcanzar los objetivos económicos y sociales de los sistemas de pensiones no contributivos.

Los umbrales mínimos para avanzar en la erradicación de la pobreza en la vejez corresponden a la combinación de una cobertura de los dos primeros quintiles de ingreso en la vejez, es decir, en torno al 40% de la población de 65 años y más, con un nivel de suficiencia de las prestaciones equivalente a la línea de la pobreza.

Es importante destacar que los umbrales mínimos de cada país dependerán de las tasas de incidencia de la pobreza entre la población de 65 años y más. Por lo tanto, es probable que alcanzar la combinación aquí mencionada sea más difícil en los países con menores grados de desarrollo e ingreso.

b) Crear o expandir los sistemas de pensiones no contributivos en la región

Como se mencionó, 28 de los 33 países de América Latina y el Caribe cuentan con sistemas de pensiones no contributivos. Los países donde aún falta crear o expandir este tipo de sistemas son Haití, Honduras y Nicaragua, en América Latina, y Granada y Santa Lucía, en el Caribe[2]. A estos cinco países, que comparten el desafío de crear un sistema de pensiones no contributivo, se suman dos países de la región en los que el desafío consiste en expandir la cobertura actual, que fue inferior al 2% de la población mayor en 2021. Estos son Antigua y Barbuda (cobertura del 0,3%) y la República Dominicana (1,4%) (véase el capítulo III).

En estos países, el principal desafío es crear o expandir los sistemas de pensiones no contributivos. En general, las principales limitaciones para avanzar en esta dirección se vinculan con déficits institucionales en el ámbito social-previsional. En consecuencia, las áreas de la institucionalidad que se deben fortalecer se relacionan con la disponibilidad de: i) un marco jurídico-normativo que permita crear y luego expandir el sistema de pensiones no contributivo; ii) una institución pública designada en el marco jurídico como responsable de la gestión y administración del sistema de pensiones no contributivo,

[2] Países en los que no se identificó un sistema de pensiones no contributivo en el transcurso de la elaboración de este estudio.

con capacidad para su implementación; iii) recursos humanos con capacidades para diseñar, planificar y gestionar la expansión de la cobertura y la suficiencia de las prestaciones; iv) sistemas de información (registros sociales) que, entre otras funciones, permitan gestionar adecuadamente la asignación de las prestaciones, y v) capacidades presupuestarias para el control financiero y de gestión del sistema de pensiones no contributivo.

c) Abordar de manera conjunta los múltiples desafíos para avanzar en la erradicación de la pobreza a través de los sistemas de pensiones no contributivos

Los sistemas de pensiones no contributivos protegen los ingresos y proporcionan seguridad económica a las personas en la vejez. Además, son un instrumento de política pública eficiente para avanzar en la erradicación de la pobreza de la población mayor.

Para avanzar en la erradicación de la pobreza en la vejez es necesario, entre otros factores, que las personas mayores que viven en condiciones de pobreza reciban una prestación del sistema de pensiones no contributivo, a fin de incrementar sus ingresos para igualar o superar la línea de pobreza. En consecuencia, las prestaciones deben ser permanentes y suficientes (al menos equivalentes a la línea de pobreza) para asegurar que la población de 65 años y más acceda a ingresos iguales o superiores a ese valor. La región se caracteriza por una gran heterogeneidad en este ámbito y lograr niveles de suficiencia adecuados en los sistemas de pensiones no contributivos continúa siendo un reto significativo para un gran número de países (véase el capítulo III).

Alcanzar este objetivo requiere una combinación de medidas, incluidas los siguientes: i) modificar el contrato social para incluir la protección de los ingresos en la vejez; ii) gestionar la economía política del cambio de contrato social y la creación y expansión de los sistemas de pensiones no contributivos; iii) promover la sostenibilidad de los sistemas de pensiones no contributivos, que requieren sostenibilidad financiera para garantizar la cobertura y la suficiencia de las prestaciones, y iv) fortalecer la institucionalidad social previsional para gestionar los sistemas de pensiones no contributivos a fin de avanzar en los objetivos sociales y económicos propuestos.

Para avanzar en la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades en la vejez en América Latina y el Caribe, las estrategias deben considerar los múltiples desafíos que enfrentan los sistemas de pensiones no contributivos en las áreas sociales, económicas, financieras, institucionales y políticas.

d) Avanzar en el fortalecimiento simultáneo de los sistemas de pensiones contributivos y no contributivos

Uno de los principales factores que explican la importante expansión de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe en lo que va de este siglo son los déficits de cobertura y, en particular, de suficiencia de las prestaciones de los sistemas de pensiones contributivos.

Los sistemas de pensiones contributivos presentan diversos déficits en la región (Mesa-Lago, 2008 y 2021; Bosch, Melguizo y Pagés, 2013; CEPAL, 2018; Altamirano y otros, 2018; Arenas de Mesa, 2019). Si bien la expansión de la protección no contributiva es consecuencia, parcialmente, de estos déficits, por su naturaleza, los sistemas de pensiones no contributivos no cuentan con la capacidad para desempeñar todas las funciones y hacerse cargo de todos los desafíos de los sistemas contributivos. En particular, los sistemas de pensiones no contributivos deben desarrollarse de manera integrada y complementaria a los sistemas contributivos de pensiones. En este sentido, es fundamental, por ejemplo, calibrar el diseño de los sistemas no contributivos, de modo que no generen distorsiones ni desincentivos en los sistemas contributivos y, al contrario, puedan articularse sinérgicamente con ellos, promoviendo la ampliación de la cobertura contributiva, que es fundamental para garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones. En su funcionamiento, es clave reforzar también simultáneamente la solidaridad endógena e intergeneracional, es decir, vinculada a mecanismos redistributivos dentro del sistema de pensiones contributivo, que puede considerar transferencias entre hombres y mujeres, entre personas sanas y enfermas, entre jóvenes y personas mayores, y entre las personas de mayores y de menores ingresos, así como la solidaridad exógena, es decir, aquella que se refiere al financiamiento que aporta la sociedad en su conjunto para garantizar niveles de ingresos adecuados en la vejez en el sistema no contributivo.

Los sistemas de pensiones no contributivos tienen una orientación universal para garantizar los derechos de las personas mayores, pero deben hacerlo complementando, y no reemplazando, a los sistemas de pensiones contributivos.

B. Propuestas de políticas estratégicas para el futuro de los sistemas de pensiones no contributivos en la región

1. Implementar estrategias para avanzar en la erradicación de la pobreza en la vejez

Extender la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos parece ser una medida de política pública eficaz para avanzar en la erradicación de la pobreza extrema y la pobreza, sobre todo entre la población de 65 años

y más. En el contexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular de la meta 1.1 (de aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema), es necesario incrementar la cobertura regional de los sistemas de pensiones no contributivos al menos al 40% de la población de 65 años y más a 2030. La estimación de los efectos financieros y la sostenibilidad financiera de estas medidas son fundamentales para alcanzar este ODS.

Ello requiere la definición de umbrales de cobertura y suficiencia deseables para las diferentes etapas de fortalecimiento de los sistemas de pensiones no contributivos, conforme a la experiencia acumulada. Además, a través de un proceso planificado de expansión de la cobertura y la suficiencia de las prestaciones, se deberá asegurar la sostenibilidad financiera para hacer permanentes estas garantías sociales.

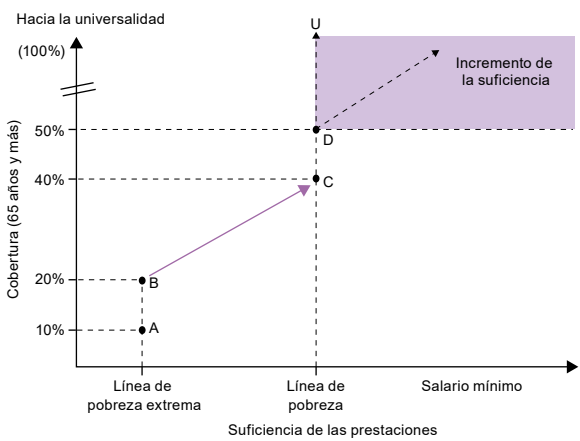
La combinación de niveles de cobertura y suficiencia específicos determinará las medidas que deben adoptarse para avanzar en la lucha contra la pobreza. En el gráfico X.2 se muestran distintas combinaciones de cobertura y suficiencia de las prestaciones. El punto A corresponde a la combinación inicial de un sistema de pensiones no contributivo, con una cobertura del 10% de la población de 65 años y más y una suficiencia de las prestaciones equivalente a la línea de pobreza extrema. Al considerar la trayectoria observada en la región, este sería un escenario de inicio del sistema de pensiones no contributivo en los países con una cobertura baja o nula. En esta etapa existen múltiples desafíos, entre los que se destacan aquellos relacionados con la institucionalidad social previsional.

Tras crear el sistema de pensiones no contributivo, la estrategia debe ser pasar al punto B (véase el gráfico X.2), es decir, aumentar la cobertura del 10% al 20% de la población mayor. En la mayoría de los países de la región con ese nivel de cobertura y una prestación equivalente a la línea de pobreza extrema los resultados en la reducción de la pobreza extrema en la vejez deberían observarse en el corto plazo.

En los países con niveles de cobertura media, la estrategia debería ser pasar del punto B al C (véase el gráfico X.2), es decir, incrementar la cobertura y la suficiencia de las prestaciones simultáneamente. El punto C significaría que casi la totalidad de los países podría avanzar en la erradicación de la pobreza extrema y la pobreza. Esto es particularmente importante vista la gran heterogeneidad en los niveles de suficiencia alcanzados en los diversos sistemas de pensiones no contributivos de la región y los grandes desafíos que enfrentan. Esta combinación de cobertura y suficiencia requiere estrategias que conjuguen elementos de economía política, financiamiento e institucionalidad. En consecuencia, son estrategias bastante elaboradas y muchas de ellas requieren reformas legales y la construcción de nuevos contratos sociales. En promedio, la región pasó del punto B al punto C en un período de más de dos décadas.

Los puntos D (cobertura del 50% y una prestación equivalente a la línea de pobreza) y U (cobertura universal y una prestación equivalente a la línea de pobreza) del gráfico X.2 corresponden a estrategias que pueden implementarse en países con un mayor nivel de desarrollo y requerir cambios en la estructura de financiamiento y un alto compromiso político con la universalización. El principal desafío de esta estrategia se relaciona con la sostenibilidad financiera de la cobertura universal. Alcanzar dicho objetivo en los países que han logrado avanzar en esta dirección en la región (por ejemplo, Chile y México (véase el capítulo IV)) puede efectivamente llevar alrededor de dos décadas.

Gráfico X.2
Estrategias para avanzar en la erradicación de la pobreza entre las personas mayores: combinaciones entre la cobertura y la suficiencia de las prestaciones de los sistemas de pensiones no contributivos



Fuente: Elaboración propia.

2. Alcanzar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones no contributivos: eje central para garantizar derechos

La sostenibilidad de los sistemas de pensiones es un concepto vinculado con la capacidad de cumplir los mandatos de la protección social y sus compromisos con las generaciones actuales y futuras. Incluye tres dimensiones que deben abordarse de manera simultánea: la cobertura, la suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad financiera. Encontrar el equilibrio entre estas tres dimensiones, sin que el cumplimiento de una de ellas ponga en riesgo a las demás, es fundamental para que los sistemas de pensiones resulten sostenibles (CEPAL, 2018; Arenas de Mesa, 2019).

No basta con que los sistemas de pensiones sean sostenibles desde el punto de vista financiero, ya que, si existen déficits en las otras dos dimensiones, el sistema no será realmente sostenible. El sistema de pensiones de Chile constituye un ejemplo de ello pues, a pesar de que el mecanismo de capitalización individual presenta sostenibilidad financiera, se observa un déficit sustantivo en la suficiencia de las prestaciones en la vejez. Esto ha dado lugar a diversas reformas y alimentado el debate sobre el diseño definitivo del sistema de pensiones chileno. Al momento de elaborarse esta publicación, se debate en el país un proyecto de reforma previsional (Arenas de Mesa, 2020; CEPAL, 2018; Arenas de Mesa, Robles y Vila, 2024).

El análisis de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones no contributivos ilustra la necesidad de considerar sus resultados en materia de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera y, por tanto, su capacidad para alcanzar sus objetivos en función de un conjunto de determinantes exógenos y, en particular, de condiciones endógenas determinadas en gran medida por las características de la institucionalidad social previsional. Los objetivos de los sistemas de pensiones no contributivos incluyen garantizar determinados niveles de ingreso, proporcionar seguridad económica, contribuir a la erradicación de la pobreza y reducir las desigualdades, incluida la desigualdad de género, en la vejez. La sostenibilidad de los sistemas de pensiones no contributivos constituye un eje central para alcanzar estos objetivos. En la mayoría de los países de la región, el financiamiento de las prestaciones y la administración de los sistemas de pensiones no contributivos son públicos y, en general, los ingresos provienen de rentas generales. El gasto público de los sistemas de pensiones no contributivos se basa en los compromisos de cobertura (cantidad de personas cubiertas) y la suficiencia de las prestaciones (nivel de las prestaciones), que condicionan su sostenibilidad financiera. Estas definiciones de política (cobertura y suficiencia) están a cargo de la institucionalidad pública, que en la mayoría de los casos las establece en coordinación y de manera complementaria con el componente contributivo del sistema de pensiones. Además, la sostenibilidad de los sistemas de pensiones no contributivos está condicionada por factores exógenos (entorno macroeconómico, fiscal y laboral) y transformaciones (demográficas y digitales) que, en conjunto, proporcionan un marco financiero y de potencial demanda de cobertura y suficiencia de las prestaciones del sistema de pensiones no contributivo (véase el diagrama X.2).

La sostenibilidad está en el centro de la gestión, la expansión y el alcance de los sistemas de pensiones no contributivos. Encontrar el equilibrio entre las tres dimensiones de la sostenibilidad en el funcionamiento del sistema de pensiones no contributivo es fundamental para asegurar los derechos en la vejez, avanzar en la erradicación de la pobreza y enfrentar decididamente la desigualdad en la región.

Diagrama X.2
Contexto y condicionantes de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones no contributivos

Fuente: Elaboración propia.

3. Fortalecer la institucionalidad social previsional de los sistemas de pensiones no contributivos

Los déficits institucionales, entre otros factores, condicionan las potenciales reformas de los sistemas de pensiones para crear o expandir los sistemas de pensiones no contributivos en la región. Invertir recursos humanos, legales, tecnológicos y financieros en el fortalecimiento de la institucionalidad de los sistemas de pensiones no contributivos equivale a fortalecer la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y, en particular, la sostenibilidad de los sistemas de pensiones no contributivos.

Es fundamental precisar que los desafíos institucionales trascienden la existencia de organismos públicos encargados de la administración y la supervisión de los sistemas de pensiones no contributivos. Si bien estas instituciones públicas son muy importantes para el funcionamiento de los sistemas de pensiones no contributivos, constituyen una parte de la institucionalidad relacionada con la dimensión organizativa. Otras dimensiones que también requieren fortalecimiento e inversión son: i) la dimensión jurídico-normativa; ii) la dimensión técnico-operativa, y iii) la dimensión financiera (CEPAL, 2023b).

En la dimensión técnico-operativa se enfrentan diversos desafíos, incluida la necesidad de sistemas de información social sólidos que permitan establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas respecto de la asignación de las prestaciones y gestionar la creciente transformación digital de la protección social y, en particular, del componente no contributivo.

El fortalecimiento de estos sistemas también es fundamental por el papel cada vez más importante que desempeñan los registros sociales para la oportuna identificación de las personas destinatarias de los sistemas de pensiones no contributivos. La digitalización de los sistemas de protección social plantea una serie de oportunidades y desafíos que afectarán a los sistemas de pensiones no contributivos en este ámbito y a los sistemas de pensiones en su conjunto.

El fortalecimiento de la institucionalidad social permite incrementar la rendición de cuentas y la transparencia y mejorar la gestión pública de los sistemas de pensiones no contributivos, lo que facilita la expansión de la cobertura y la suficiencia de las prestaciones. También es fundamental para cimentar los mecanismos de articulación interinstitucional, que adquieren especial relevancia en el caso de los sistemas de pensiones no contributivos de los países de la región. Además, una institucionalidad social previsional consolidada permite y facilita tanto la implementación de reformas de los sistemas de pensiones como la posibilidad de solicitar un esfuerzo mayor a la sociedad para avanzar en el cumplimiento de los objetivos, la garantía de los derechos y la sostenibilidad del sistema de pensiones no contributivo.

4. Promover la solidaridad en la vejez: núcleo de los sistemas de pensiones no contributivos

Desde el punto de vista de la demografía, las personas que se encuentran en los extremos del ciclo de vida (la infancia y la vejez) se clasifican como grupos poblacionales dependientes. Entre otros factores, esto se explica porque no participan en el mercado laboral y la gran mayoría de sus integrantes no tienen ingresos propios provenientes del mercado del trabajo. Los grupos poblacionales más vulnerables y dependientes constituyen la prioridad de los sistemas de protección social. En este contexto, los sistemas de pensiones no contributivos no solo protegen los ingresos de la población mayor, sino que también ofrecen la solidaridad que el contrato social requiere para ser sostenible.

Es muy importante destacar la solidaridad en los sistemas de pensiones, particularmente en el marco de altos niveles de incertidumbre frente a las transformaciones en curso y la reconfiguración de la estructura de riesgos (Robles y Holz, 2023). Como ha mostrado la experiencia regional en materia de pensiones, no es aconsejable hacer frente a dichos riesgos y transformaciones bajo una lógica individual, porque ello solo profundizaría los niveles de desigualdad y vulnerabilidad actuales y limitaría las oportunidades para el desarrollo social inclusivo y sostenible en la región. La solidaridad no es una característica exclusiva de los sistemas de pensiones no contributivos, pues también se requiere en los

sistemas de pensiones contributivos, conforme al marco normativo de los principios de la seguridad social (Mesa-Lago, 2008). La expansión de la cobertura contributiva mediante sistemas que viabilicen el fortalecimiento de los mecanismos de solidaridad endógena es fundamental para asegurar un avance sostenido en la protección social de las personas mayores ante la mayor presión financiera debido al funcionamiento de los mercados laborales y la trayectoria demográfica en la región. A mediano plazo, con el incremento de la cobertura y la suficiencia de las prestaciones, los sistemas de pensiones no contributivos protegerán los ingresos en la vejez en forma integrada y complementaria a los sistemas de pensiones contributivos.

La reflexión sobre la manera de fortalecer la solidaridad en el diseño de los sistemas de pensiones y, sobre todo, del componente no contributivo, requiere la atenta consideración de su potencial contribución a la reducción de las desigualdades en el acceso a pensiones en la región, en particular las desigualdades de género. La concreción de crecientes niveles de solidaridad en los sistemas de pensiones y sus efectos en dichas desigualdades también puede comprenderse en función del reconocimiento de los derechos de las personas tradicionalmente excluidas de estos sistemas. En América Latina y el Caribe, esta exclusión se explica en gran medida por las desigualdades estructurales de género en el mercado de trabajo y en la distribución del trabajo remunerado y no remunerado en los hogares. El acceso de estas personas a los sistemas de pensiones no contributivos viene a saldar una deuda de larga data que históricamente ha caracterizado a la región en este tema y a reconocer su contribución a la sociedad en su conjunto.

La definición de umbrales de cobertura y suficiencia de las prestaciones y su implementación con sostenibilidad financiera y conforme a los principales objetivos de los sistemas de pensiones no contributivos en materia de pobreza y desigualdad permitirán consolidar sistemas que avancen en solidaridad en la vejez con sostenibilidad. Para ello se requiere consolidar un contrato social en estas materias, con pleno acuerdo sobre los resguardos colectivos que se garantizan en determinadas sociedades. Estas dos propiedades, solidaridad y sostenibilidad, caracterizan a los sistemas de pensiones no contributivos y se orientan en el marco de los principios normativos de la seguridad social y los sistemas de protección social.

5. Consolidar la transición de programas a sistemas de pensiones no contributivos

En el siglo XX, el incipiente desarrollo de la protección social incluyó, entre otras iniciativas, la creación de programas de asistencia social caracterizados por transferencias no contributivas financiadas por el

sector público[3]. Entre estos programas se encontraban: i) las transferencias condicionadas; ii) las transferencias familiares, y iii) las pensiones no contributivas (véase el capítulo I). Esta visión residual de la protección social, centrada en las transferencias no contributivas dirigidas a la población en situación de pobreza extrema, fue el inicio de los sistemas de pensiones no contributivos en algunos países de la región.

En 2000, solo el 3,4% de la población de 65 años y más accedía a las prestaciones de los sistemas de pensiones no contributivos en la región y, efectivamente, las pensiones no contributivas no eran prioritarias en el debate sobre la previsión social. El debate regional sobre los sistemas de pensiones se centraba en la implementación y la creación de nuevos modelos de pensiones contributivas. Entre 1992 y 2005, bajo la influencia de la radical experiencia chilena de capitalización individual de 1980, se implementaron diez reformas estructurales de los sistemas de pensiones en países de América Latina (CEPAL, 2018).

A partir de 2008, la región se caracterizó por una nueva tendencia en el diseño y las reformas previsionales implementadas. En este período, se destacan la tendencia a volver a instaurar el principio de solidaridad en el centro de las propuestas previsionales y la creación de instrumentos y sistemas de solidaridad contributiva y no contributiva como elementos fundamentales para el desarrollo de los sistemas de pensiones en la región (Ortiz y otros, 2018; Arenas de Mesa, 2019).

A ello se suma el debate generado por las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2012) en materia de pisos de protección social, que se tradujeron en un conjunto de garantías de transferencias y servicios esenciales de la protección social destinadas a reducir la pobreza y la exclusión social.

En este contexto de búsqueda de nuevos modelos para los sistemas de pensiones, alejándose de la experiencia de la capitalización individual, los sistemas de pensiones no contributivos se expandieron en forma complementaria (tanto desde el punto de vista de la cobertura como de la suficiencia de las prestaciones) y comenzó la transición de los programas asistenciales de pensiones no contributivas al establecimiento de sistemas de pensiones no contributivos en los sistemas de pensiones. Además, en algunos países se implementó la integración de los sistemas de pensiones no contributivos con los sistemas de pensiones contributivos para consolidar y fortalecer el incremento de la cobertura y la protección de los ingresos en la vejez.

---

[3] El concepto de protección social fue objeto de extensos debates en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de las Naciones Unidas realizada en Copenhague en marzo de 1995 y se incorporó al informe final (Naciones Unidas, 1995).

La expansión de los sistemas de pensiones no contributivos ha planteado diversos desafíos en la región. Entre ellos pueden mencionarse su articulación con otros programas de la protección social no contributiva y su vinculación o integración con el componente contributivo de los sistemas de pensiones. De esta manera, se está pasando de una lógica de programas acotados, focalizados y coyunturales a sistemas de pensiones no contributivos con una lógica de derechos y prestaciones continuas y periódicas, vinculadas y articuladas con los sistemas de pensiones contributivos. Esta transición es fundamental para el desarrollo y la consolidación de los sistemas de pensiones en la región. Al mismo tiempo, la articulación entre los sistemas contributivos y no contributivos debería comprender una visión estratégica para incrementar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, fortalecerlos progresivamente con miras a alcanzar la cobertura universal y combinar diversos mecanismos que permitan brindar solidaridad.

De acuerdo con lo anteriormente descrito, los sistemas de pensiones no contributivos que se han de implementar en los países de la región deberían presentar las siguientes características básicas: i) orientación universal, sustentada en una lógica de derechos y de garantía de acceso a los sistemas de pensiones; ii) prestaciones suficientes, que aseguren un nivel equivalente o superior a la línea de la pobreza; iii) un enfoque integral en su diseño; iv) integración a los sistemas de pensiones contributivos; v) resiliencia frente a una cambiante estructura de riesgos, y vi) sostenibilidad, incluida la dimensión financiera.

6. Avanzar hacia la protección social universal

Entre otras materias, en la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (CEPAL, 2020), acordada en la Tercera Reunión de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe en 2019 por las autoridades de desarrollo social y equivalentes de los países de la región, se definieron cuatro ejes de acción. El primero de ellos establece que los sistemas de protección social deben ser universales e integrales, a fin de erradicar la pobreza y reducir significativamente las desigualdades.

El concepto de universalidad hace referencia a la inclusión de todas las personas en los sistemas de protección social. La cobertura universal es un principio de la seguridad social incluido en el Informe Beveridge (Beveridge, 1942) y refrendado por la OIT y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en distintos documentos (OIT, 2001, 2011 y 2021; CEPAL, 2000, 2006 y 2021). La CEPAL plantea que "la universalidad no exime de la necesidad de ejercer determinados grados de selectividad, y no puede extenderse hasta niveles de protección que no sean financiables; los grados de solidaridad deben ser acordes con las exigencias

de integración social y con la estructura de la distribución del ingreso; y la eficiencia no puede leerse solo en los términos del ámbito microeconómico sino, finalmente, debe entenderse como la capacidad para maximizar los objetivos sociales con recursos escasos" (CEPAL, 2000, pág. 13).

La atención diferenciada no contraviene el principio de universalidad de los derechos. Al contrario, puede potenciar su ejercicio y disminuir las desigualdades. Sin embargo, es esencial que las políticas de protección social se orienten a la universalidad y que la priorización se considere solamente un instrumento, a fin de evitar una visión reduccionista de la política social dirigida únicamente a las personas pobres o extremadamente pobres (Arenas de Mesa y Cecchini, 2022).

En este contexto, los sistemas de pensiones no contributivos forman parte de la protección social y tienen una orientación universal de los derechos, que se observa en la gran mayoría de los países de la región. La cobertura universal efectiva de estos instrumentos se ha alcanzado solo en algunos países, a saber: el Estado Plurinacional de Bolivia y México. Cabe mencionar el caso de Chile, que se encuentra en camino a alcanzar esta meta, acompañada de crecientes niveles de suficiencia en las prestaciones brindadas. Tanto en el caso de Chile como en el de México, el proceso de aumento de la cobertura llevó alrededor de dos décadas y se pudo implementar por una serie de factores, entre los que se destacan los siguientes: i) la voluntad política de incrementar la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos para erradicar la pobreza en la vejez; ii) una institucionalidad social previsional consolidada que contaba con las capacidades necesarias para alcanzar la meta de cobertura universal, y iii) la sostenibilidad financiera basada en la asignación de recursos a través de los respectivos presupuestos públicos.

Alcanzar la cobertura universal de los sistemas de pensiones no contributivos es una ruta estratégica posible. Sin embargo, existen otras vías para avanzar en la erradicación de la pobreza en la vejez. Un grupo de países de América Latina demuestra que es posible llegar a niveles cercanos a la cobertura universal de los sistemas de pensiones combinando los avances en la cobertura contributiva y no contributiva. Desde esta perspectiva integral, debe asegurarse que el diseño de los sistemas de pensiones no contributivos fomente dicha articulación y, al mismo tiempo, contribuya a promover estrategias de formalización de los trabajadores que permitan su acceso a las prestaciones del sistema de pensiones contributivo. Los sistemas de pensiones no contributivos pueden diseñarse sin establecer requisitos que prohíban el acceso a los trabajadores que acceden también al sistema de pensiones contributivo. Esto es especialmente relevante en el caso de los trabajadores cuyas pensiones contributivas resulten insuficientes para alcanzar un nivel al

menos equivalente a la línea de pobreza. Fortalecer la cobertura de las pensiones contributivas es un imperativo para promover los estándares de trabajo decente y plena inclusión laboral en la región. La información disponible no indica que la recepción de pensiones no contributivas podría desincentivar dicha inclusión, sino que, al contrario, en algunos casos podría potenciarla y abonar también a otras dimensiones de bienestar fundamentales (véase la sección III.C).

En el *Informe Mundial sobre la Protección Social, 2020-2022*, la OIT (2021) planteó que la protección social se encuentra en una encrucijada y que los países pueden seguir un "camino óptimo" de inversión en sus sistemas de protección social para avanzar hacia la universalidad o un "camino fácil" de provisión minimalista. El futuro de la protección social estará condicionado por numerosas transformaciones y crisis en curso (fiscales, productivas, climáticas, demográficas y tecnológicas, entre otras). Sin embargo, la protección social del futuro, centrada en las personas y sus derechos, estará más cerca del camino óptimo que menciona la OIT y tendrá un contrato social con orientación universal de los derechos. En ese escenario, fortalecer los sistemas de pensiones no contributivos permite adelantarse a ese futuro.

7. Promover nuevos pactos sociales para fortalecer los sistemas de pensiones no contributivos a fin de erradicar la pobreza y reducir la desigualdad

La protección social de las personas mayores, sobre todo a través de los sistemas de pensiones contributivos y no contributivos, será uno de los principales determinantes de las políticas públicas dirigidas a la vejez en las próximas décadas en la región.

Las crecientes demandas sociales para avanzar hacia un sistema de protección social efectivo en la región requerirán un nuevo pacto social centrado en la sostenibilidad de los sistemas de protección social. Para establecer un nuevo pacto social es necesario emprender un ejercicio institucional, social y político de gran envergadura, en el que la gestión de la economía política desempeña un papel fundamental. La construcción de este pacto permitirá desarrollar un modelo de protección social enfocado en los derechos y la solidaridad para avanzar en la erradicación de la pobreza y reducir la desigualdad, en busca de una sociedad que consolide los proyectos colectivos por encima de los proyectos individuales (CEPAL, 2014).

La esencia de la protección social en la vejez y, en particular, de los sistemas de pensiones no contributivos, consiste en enfrentar la inseguridad económica en la vejez en forma colectiva. El pacto social que proporciona seguridad económica en la vejez forma parte de la esencia

de los compromisos y las promesas sociales de los sistemas de pensiones no contributivos. La sostenibilidad de dicha promesa social requerirá una vinculación y la construcción de un nuevo pacto social que apoye la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos y garantice la sostenibilidad financiera de sus operaciones en los países de la región (Arenas de Mesa, 2020).

En síntesis, en el marco de este pacto social deben definirse los niveles de bienestar que se garantizarán a las personas a lo largo del ciclo de vida, haciendo hincapié en la situación de las personas en los extremos del ciclo de vida, como parte de un pacto social intergeneracional. Desde un enfoque de derechos, es fundamental transversalizar el sentido de urgencia en las intervenciones dirigidas a estos segmentos de la población. En particular, vistos el acelerado proceso de envejecimiento demográfico y la institucionalidad ya forjada en el proceso de creación y expansión de los sistemas de pensiones no contributivos en la región, erradicar la pobreza en la vejez es un objetivo prioritario y viable. Ello permitirá cimentar sociedades en las que los riesgos asociados a la vejez se enfrenten colectivamente, a fin de edificar nuevas arquitecturas de bienestar que avancen hacia la universalidad con solidaridad y sostenibilidad en el centro.

Bibliografía

Altamirano, Á. y otros (2018), *Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Arenas de Mesa, A. (2024), "Protección social universal, integral, sostenible y resiliente para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo", *Revista CEPAL*, Nº 141 (LC/PUB.2023/29-P/-*), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

___(2020), "Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 212 (LC/TS.2020/99), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

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

___(2010), *Historia de la reforma previsional chilena: una experiencia exitosa de política pública en democracia*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Arenas de Mesa, A. y S. Cecchini (2022), "Igualdad y protección social: claves para un desarrollo inclusivo y sostenible", *El Trimestre Económico*, vol. 89, Nº 353, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica (FCE).

Arenas de Mesa, A., C. Robles y J. Vila (2024), "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", *serie Políticas Sociales*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.

Beveridge, W. (1942), *Social Insurance and Allied Services*, Londres, Macmillan.
Bosch, M, Á. Melguizo y C. Pagés (2013), *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023a), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1), Santiago.
____(2023b), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe: eje central para avanzar hacia un desarrollo social inclusivo* (LC/CDS.5/3), Santiago.
____(2021), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe* (LC/CDS.4/3), Santiago.
____(2020), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
____(2018), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago.
____(2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
____(2006), *Panorama Social de América Latina, 2005* (LC/G.2288-P), Santiago.
____(2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía: versión definitiva* (LC/G.2071/REV.1-P), Santiago.
Mesa-Lago, C. (2021), *Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): promesas y realidades*, Santo Domingo, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
____(2008), *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press.
Naciones Unidas (1995), *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* (A/CONF.166/9), Copenhague.
OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2021), *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022. La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor*, Ginebra.
____(2012), *Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)*, Ginebra.
____(2011), *Informe IV: seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, Ginebra.
____(2001), *Seguridad social: un nuevo consenso*, Ginebra.
Ortiz, I. y otros (eds.) (2018), *Reversing Pension Privatizations: Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
Robles, C. y R. Holz (eds.) (2023), "El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes", *serie Políticas Sociales*, N° 246 (LC/TS.2023/163), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Publicaciones recientes de la CEPAL
ECLAC recent publications

www.cepal.org/publicaciones

Informes Anuales/*Annual Reports*
También disponibles para años anteriores/*Issues for previous years also available*

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2023
Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean, 2023

Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2023
Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean, 2023

Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023
Social Panorama of Latin America and the Caribbean, 2023

Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2023
International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean, 2023

Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023
Economic Survey of Latin America and the Caribbean, 2023

La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2023
Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean, 2023

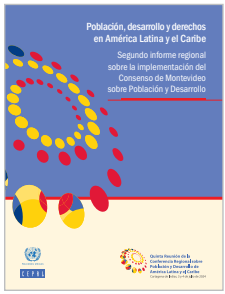
El Pensamiento de la CEPAL/*ECLAC Thinking*

Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad
Towards transformation of the development model in Latin America and the Caribbean: Production, inclusion and sustainability

Repensar, reimaginar, transformar: los "qué" y los "cómo" para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible, Revista CEPAL, N° 141, separata
Rethinking, reimagining and transforming: the "whats" and the "hows" for moving towards a more productive, inclusive and sustainable development model, CEPAL Review, No. 141, article

Cooperar o perecer: el dilema de la comunidad mundial. Tomo I: Los años de creación (1941-1960)

Libros y Documentos Institucionales/*Institutional Books and Documents*

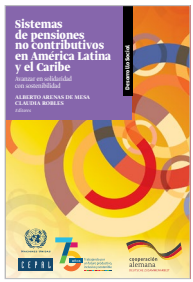


Población, desarrollo y derechos en América Latina y el Caribe: segundo informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo
Population, Development and Rights in Latin America and the Caribbean: second regional report on the implementation of the Montevideo Consensus on Population and Development

Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2024: política fiscal para enfrentar los desafíos del cambio climático
Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean, 2024: Fiscal policy for addressing the challenges of climate change

América Latina y el Caribe ante el desafío de acelerar el paso hacia el cumplimiento de la Agenda 2030: transiciones hacia la sostenibilidad
The Challenge of Accelerating the 2030 Agenda in Latin America and the Caribbean: Transitions towards Sustainability

Libros de la CEPAL/*ECLAC Books*

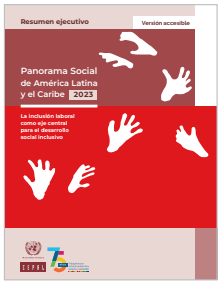


Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad

Estado abierto y gestión pública: el papel del sector académico

Gobernanzas multiactor y multinivel para las políticas de desarrollo productivo en agrocadenas y territorios rurales

Versiones accesibles/*Accessible versions*



Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023. Versión accesible
Social Panorama of Latin America and the Caribbean, 2023. Accessible version

Compromiso de Santiago. Versión accesible
Santiago Commitment. Accessible version

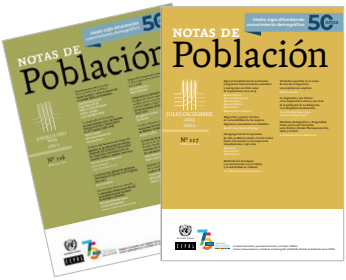
Compromiso de Buenos Aires. Versión accesible
Buenos Aires Commitment. Accessible version

Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo. Versión accesible

Revista CEPAL/*CEPAL Review*

Series de la CEPAL/*ECLAC Series*

Notas de Población



Observatorio Demográfico
Demographic Observatory

Documentos de Proyectos
Project Documents

Metodologías de la CEPAL
ECLAC Methodologies

Coediciones/*Co-editions*

Catálogo de Publicaciones 2022-2023

Suscríbase y reciba información oportuna sobre las publicaciones de la CEPAL

Subscribe to receive up-to-the-minute information on ECLAC publications

www.cepal.org/es/suscripciones **www.cepal.org/en/subscriptions**

NACIONES UNIDAS
UNITED NATIONS

CEPAL
ECLAC

www.cepal.org/publicaciones

www.instagram.com/publicacionesdelacepal

www.facebook.com/publicacionesdelacepal

Las publicaciones de la CEPAL también se pueden adquirir a través de:
ECLAC publications also available at:

shop.un.org

United Nations Publications
PO Box 960
Herndon, VA 20172
USA

Tel. (1-888)254-4286
Fax (1-800)338-4550
Contacto/Contact: publications@un.org
Pedidos/Orders: order@un.org

La expansión de los sistemas de pensiones no contributivos en la región constituye uno de los principales hitos en la construcción de las arquitecturas de la protección social en un contexto marcado por una alta informalidad laboral, un acelerado envejecimiento y amplias brechas y desigualdades, incluidas las desigualdades de género. En este siglo se observa un aumento sustantivo de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos, que en 2022 llegaban a 3 de cada 10 personas de 65 años y más de América Latina y el Caribe.

Crear sistemas de pensiones no contributivos y fortalecer los ya existentes en los países de la región puede aportar decididamente al objetivo civilizatorio de erradicar la pobreza en la vejez, así como a reducir significativamente las desigualdades y garantizar niveles de ingresos protegidos en esta etapa de la vida.

En este libro se propone enfrentar colectivamente los riesgos asociados a la vejez, favoreciendo la construcción de arquitecturas de bienestar renovadas, que avancen hacia la universalidad con la sostenibilidad y la solidaridad en el centro. Alcanzar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones no contributivos es un eje central para promover la solidaridad y garantizar el pleno ejercicio de los derechos en la vejez.

LIBROS
CEPAL
www.cepal.org
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC)
ISBN 978-92-1-122145-9
9 789211 221459