

Pensiones sociales y pobreza en América Latina

María Laura Oliveri*

InterAmerican Development Bank, Washington D. C.

Resumen

Este documento revisa la relación entre las pensiones y la pobreza en la vejez en América Latina luego de la reciente expansión de la cobertura a través de pensiones no contributivas, focalizándose en dieciocho países alrededor del año 2012. A partir de datos administrativos y encuestas de hogares se repasan las estrategias adoptadas y se evalúa la situación actual de los adultos mayores. Los resultados indican que los esquemas elegidos reflejan las distintas realidades. El avance de las pensiones no contributivas está asociado a la reducción de la pobreza en la vejez pero aún quedan brechas por cerrar.

Palabras clave: transferencias; sistemas previsionales; asistencia social; pensiones no contributivas; protección social; pobreza; redistribución; mercado de trabajo.

* Artículo recibido el 30 de setiembre de 2015 y aprobado para su publicación el 7 de marzo de 2016. Este artículo es una versión revisada y sintetizada de la tesis de maestría en Economía de la autora, presentada en la Universidad Nacional de la Plata (ver: <<http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/maestria/tesis/115-tesis-Oliveri.pdf>>).

María Laura Oliveri es licenciada en Economía por la Universidad de Buenos Aires y magíster en Economía por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Actualmente es investigadora en la División de Mercados de Trabajo y Seguridad Social del Banco Interamericano de Desarrollo. Anteriormente trabajó como profesional asociada junior en la Unidad de Protección Social del Departamento de Desarrollo Humano de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Banco Mundial y ha realizado consultorías para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los ministerios argentinos de Economía y Salud. Correo electrónico: mloliveri@iadb.org

Social Pensions and Poverty in Latin America

Abstract

This document analyzes the relationship between pensions and poverty among the elderly after the recent expansion of non-contributory pension programs in the Latin American region. The analysis focuses on a set of 18 countries around the year 2012. Based on administrative and survey data, the document revisits the strategies adopted and evaluates the current situation of the elderly. The results indicate that the scheme adopted in each country varies according to different national realities. The expansion of non-contributory pensions is associated with the reduction in poverty among the elderly, but there remain gaps to be closed.

Keywords: Transfers; pension systems; social assistance; non-contributory pensions; social protection; poverty; redistribution; labor market.

Siglas usadas

65+	65 años y más
AL	América Latina
AL-18	Microdatos de encuestas de hogares de dieciocho países de AL
Anses	Administración Nacional de Seguridad Social, Argentina
APS	Aporte previsional solidario, Chile
BPC	Beneficio de Prestación Continuada, Brasil
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNSS	Consejo Nacional de Seguridad Social, República Dominicana
Conpes	Consejo Nacional de Política Económica y Social, Colombia
DGAGP	Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios, México
FisdI	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, El Salvador
Indec	Instituto Nacional de Estadística y Censos, Argentina
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social, Brasil
INSS	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social
IPC	Índice de precios al consumidor
IVSS	Instituto Venezolano de los Seguros Sociales
MDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Panamá
MDS	Ministerio de Desarrollo Social, Argentina
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Brasil
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social, Ecuador
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Guatemala
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (por sus siglas en inglés)
OIT	Organización Internacional del Trabajo

Pasis	Pensiones asistenciales, Chile
PBI	Producto bruto interno
PBS	Pensión Básica Solidaria, Chile
PBU	Pensión básica universal, El Salvador
PC	Pensión contributiva
PMG	Pensión Mínima Garantizada, Chile
PNC	Pensión no contributiva
pp	Puntos porcentuales
PPA	Paridad de poder adquisitivo
PRAF	Programa de Asignación Familiar, Honduras
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social, México
Sisbén	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, Colombia
UNLP	Universidad Nacional de La Plata
WDI	Indicadores mundiales de desarrollo (por sus siglas en inglés)

INTRODUCCIÓN

América Latina (AL) está envejeciendo a un ritmo acelerado y presenta un gran porcentaje de adultos mayores viviendo en condiciones de pobreza (16,3% de los mayores de 65 años [65+]) o vulnerabilidad (30,3%). Por otro lado, la cobertura relativa de los programas previsionales contributivos se ha mantenido casi estancada en las últimas décadas a pesar de varios intentos de reformas (alcanza solo al 29,2% de los 45 millones de adultos mayores de 65 años en AL). Ambos factores han motivado el surgimiento de pensiones no contributivas (PNC) en la mayoría de los países de AL, especialmente en la última década, siendo el objetivo primordial de estos programas atender a los adultos mayores desprotegidos por la seguridad social contributiva y reducir la pobreza en la vejez.

Este trabajo tiene como objetivo principal explorar el rol del sistema previsional y en particular el de las PNC en la condición de pobreza de los adultos mayores en AL. Se analizan los programas de PNC surgidos en términos de sus características de diseño e implementación y algunos indicadores de desempeño de corto plazo: cobertura, adecuación de beneficios y costo. Dicho análisis es complementado con una revisión de la situación actual de los adultos mayores en AL tras estos cambios. Para ello, por un lado, se realiza una caracterización demográfica y socioeconómica basada en el análisis de microdatos provenientes de encuestas de hogares de dieciocho países de la región (AL-18) en el año 2012, salvo Chile, cuyos datos corresponden a 2011¹. Los resultados indican la existencia de realidades heterogéneas en AL en cuanto al alcance de la cobertura previsional y la situación socioeconómica de los adultos mayores. Por otro lado, los resultados de la región indican que los programas de PNC constituyen una importante opción de política para atender al problema de pobreza o vulnerabilidad en la vejez.

Este trabajo contribuye a la literatura que estudia la situación de bienestar de los adultos mayores en la región y las políticas públicas de seguridad social y asistencia social relacionadas. Después del avance reciente de las PNC, pocos estudios cuentan con información estadística reciente que permita cuantificar su magnitud propiciando un mejor entendimiento y análisis de la oportunidad y pertinencia de las políticas adoptadas. Este documento pretende llenar ese vacío. Finalmente, busca mantener el tema de la pobreza en la vejez dentro del debate académico y de las políticas públicas y en la agenda de futuras reformas.

El presente trabajo se estructura bajo el siguiente esquema: la sección 1 describe el origen de los sistemas previsionales en la región, además muestra y caracteriza los cambios re-

1. La cobertura es nacional con excepción de Argentina, que alcanza solo a la población urbana, representando a más del 85% de la población total.

cientes por el avance de los programas no contributivos. Luego de este avance, la sección 2 analiza la situación actual de los adultos mayores en AL, presentando sus características demográficas y socioeconómicas. En la sección 3 se realizan ejercicios de descomposición de los cambios en la pobreza en el periodo 2000-2012 en algunos países, los que permiten identificar el rol de este tipo de prestaciones. Finalmente, la sección 4 concluye y discute los principales retos de política pública.

1. LOS SISTEMAS PREVISIONALES EN AMÉRICA LATINA

1.1. Origen y reformas recientes

Los sistemas previsionales tienen generalmente como objetivo garantizar un nivel adecuado de consumo durante la etapa pasiva del individuo ofreciendo mecanismos de aseguramiento y de prevención de la pobreza, por lo cual los mismos ocupan un rol importante como mecanismo de provisión de seguridad económica en la vejez.

La región presenta una amplia gama de arreglos institucionales para brindar protección en esta etapa de la vida, que van desde programas contributivos², financiados con impuestos sobre las nóminas salariales, hasta no contributivos o asistenciales, que proveen un ingreso mínimo generalmente financiado con rentas generales y desvinculado de la historia laboral o que son una combinación de ambos arreglos. Estos programas mismos pueden ser de beneficio definido o contribución definida, administrados por el sector público o privado y, en general, son obligatorios para un determinado colectivo de trabajadores (asalariados, empleados públicos, etc.) y voluntarios para otros, dependiendo del país.

Los programas contributivos vinculados al empleo formal no han sido extendidos en forma masiva en AL, siendo pocos los casos de gran alcance. Los programas de países que habían alcanzado a la mayoría de los trabajadores en las décadas de 1950 y 1960 (como Argentina y Uruguay) tuvieron un gran retroceso o estancamiento en términos de cobertura en los años subsiguientes por la mala situación coyuntural de la época y por desajustes financieros asociados a parámetros insostenibles en el largo plazo. Las condiciones macroeconómicas adversas que enfrentó la región en las décadas de 1980 y 1990 y el avance de la economía informal producto de la liberalización de los mercados de trabajo llevaron a introducir reformas que intentaron subsanar la situación. Las motivaciones detrás de estas reformas se vinculaban con el envejecimiento poblacional y la sostenibilidad fiscal de los programas en el mediano y largo plazo. Se implementaron entonces reformas paramétricas (cambio en las condiciones de elegibilidad tanto del lado de las contribuciones como de los beneficios)

2. Este tipo de esquema puede también incorporar componentes redistributivos.

y sistémicas o estructurales³ que en general tuvieron poco impacto en la cobertura de los sistemas, incluso en algunos casos se revirtieron tendencias positivas previas.

En la última década se observó una nueva ola de reformas en los sistemas previsionales de la región, orientándose a ampliar la cobertura de la mano con la creación o expansión de programas de PNC existentes o con la flexibilización de sus condiciones de acceso⁴. Esta ola de reformas ha sido caracterizada como inédita en su intensidad y velocidad (Rofman *et al.* 2013). La mayoría de los programas se crearon a partir del año 2000, pero surgieron con mayor intensidad después de 2005. En un principio eran pequeños y muy focalizados, luego se extendieron en algunos casos de manera gradual y en otros repentinamente, llegando en 2012 a cubrir una parte importante de la población adulta mayor. Algunos países tienen larga historia con esquemas no contributivos (Argentina, 1948; Costa Rica, 1974; Uruguay, 1919), pero con alcance modesto desde su origen en comparación con los cambios recientes.

Esta tendencia se vinculó con: a) la baja cobertura de los sistemas contributivos y la necesidad de reducir las brechas de cobertura de los sistemas tradicionales (Holzmann *et al.* 2009) en un contexto de alta informalidad laboral⁵; b) la población de AL está envejeciendo, incluso a un ritmo más acelerado que los países desarrollados, y eventualmente habrá menos individuos en edad de trabajar con cuyos ingresos mantener a los adultos mayores (Cotlear 2011; Unfpa y HelpAge 2012; Cepal 2012); c) la mayor disponibilidad de recursos fiscales producto de la considerable mejora en los términos de intercambio de los productos primarios producidos en la región; d) las presiones sociales demandando atención a grupos vulnerables específicos; y e) un mayor debate promovido por organismos internacionales⁶ y en ámbitos académicos⁷ a favor de dar mayor protección a los grupos vulnerables que ayudó a poner el tema en la agenda pública.

1.2. Repaso y evaluación de los programas no contributivos en la región

En esta sección se realiza un breve repaso de las recientes experiencias de expansión de la cobertura previsional a través de programas no contributivos en AL. A continuación se

-
3. Reformas en este sentido tuvieron lugar en: Chile (1981), Perú (1993), Argentina y Colombia (1994), Uruguay (1996), Bolivia y México (1997), El Salvador (1998), Costa Rica (2001), República Dominicana (2003-2005) y Panamá (2005-2007).
 4. Otras regiones del mundo adoptaron estrategias similares, ver: Palacios y Slunghynsky (2006); Holzmann *et al.* (2009); o la base de datos de pensiones sociales de HelpAge.
 5. Si bien se han observado mejoras en los últimos años, la región aún experimenta altos niveles de informalidad laboral (42% de la población económicamente activa entre 15 y 64 años en 2012).
 6. Holzmann y Hinz (2005); Cepal (2006); ILO (2011); y recientemente Bosch *et al.* (2013).
 7. Barr (2001); Holzmann y Hinz (2005); Barr y Diamond (2009); Hanlon *et al.* (2010).

evalúan estos programas en tres dimensiones: cobertura, incidencia o generosidad de los beneficios provistos y sostenibilidad fiscal⁸. Además, se discuten algunos aspectos puntuales relacionados con el diseño y la institucionalidad de los programas.

Cobertura, diseño e institucionalidad

En general, la efectividad de un sistema previsional se mide a través del análisis de la cobertura tanto en la etapa activa como pasiva de la vida laboral del individuo. Sin restar importancia a tal punto, este documento se enfoca en el análisis de la población adulta mayor⁹. En AL se observan los siguientes hechos estilizados: a) la cobertura¹⁰ es aún extremadamente baja en algunos países y no alcanza al 30% de los adultos mayores (Honduras, Guatemala y República Dominicana, son algunos ejemplos) y es muy alta en unos pocos (Chile, Brasil, Uruguay, Argentina y Bolivia); b) la cobertura es mayor para los hombres que para las mujeres por su mayor trayectoria laboral contributiva, salvo en los países de alta cobertura; c) la mayoría de los beneficiarios reside en zonas urbanas (excepto en Brasil, Chile, Ecuador y México); d) existe un claro sesgo hacia la cobertura en los quintiles más altos de la distribución del ingreso; y e) la cobertura es mayor a mayor nivel educativo (Rofman y Oliveri 2012). A pesar de la expansión de las PNC de los últimos años, prevalecen niveles bajos de cobertura agregada (asciende al 63,9% de los adultos mayores, siendo la cobertura contributiva de solo 29,2%), lo cual sigue siendo un desafío a futuro para la región en materia de seguridad social (ver el gráfico 1).

En el año 2012, entre los dieciocho países de AL con esquemas no contributivos¹¹ es posible diferenciar las prestaciones de programas no contributivos a partir de las encuestas de hogar en solo nueve (Bolivia, Chile, El Salvador, México, Costa Rica, Ecuador, Bolivia, Panamá y Paraguay). De estos, solo Bolivia posee PNC universales (con cobertura del 96,7%), las que son amplias y superan la cobertura del sistema contributivo en Ecuador (43,7% vs. 23%) y México (35,9% vs. 26,1%). En cambio, la cobertura de las pensiones sociales es superada por la del sistema contributivo y se encuentra entre 24,6% y 10% en Chile,

8. Para una revisión de las experiencias, ver Rofman *et al.* (2013).

9. Ver Rofman y Oliveri (2012) para una revisión de la evolución histórica de la cobertura de la población activa en la región.

10. En adelante se entiende que una persona está cubierta por el sistema previsional si declara ingresos positivos por jubilación o pensión por viudez (contributiva o no contributiva) en la encuesta.

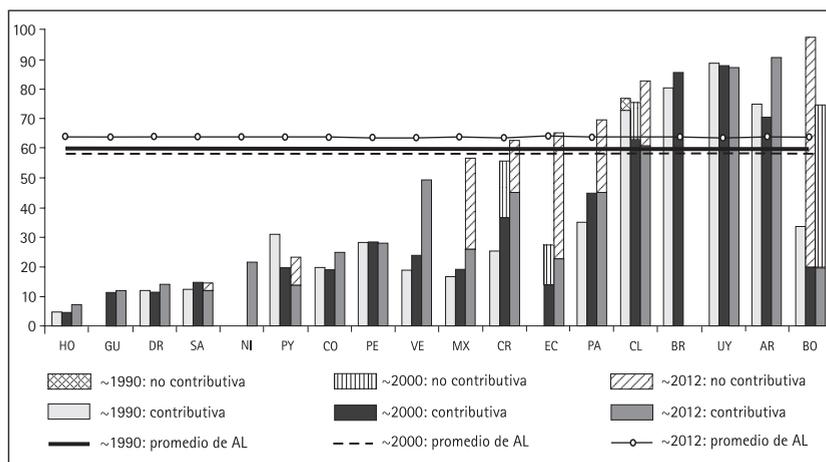
11. En Nicaragua existe una PNC creada en 1982 llamada Pensión de Gracia, pero su alcance es muy limitado, ya que desde la década de 1990 dejó de incorporar nuevos beneficiarios y en 2012 alcanza solo a 103 personas. Allí en 2013 el Decreto asegura una pensión por vejez reducida proporcional a los adultos mayores de sesenta años de edad que no acrediten el periodo de calificación prescrito, pero han cotizado al menos 250 semanas (la ley exige 750 semanas).

En República Dominicana está pendiente de implementación; además, hay quienes tienen algún tipo de pensión mínima garantizada dentro del esquema contributivo para aquellos que cumplan alguno pero no todos los requisitos necesarios para acceder a la pensión dentro de dicho esquema.

Costa Rica, Panamá y Paraguay. En el otro extremo, juegan un rol marginal en El Salvador y Honduras (menor al 3%)¹².

Gráfico 1

Cobertura previsional de los adultos mayores según tipo de beneficio, América Latina, circa 1990, circa 2000 y circa 2012 (porcentaje de la población de 65+ que recibe ingresos por pensión)



Notas

(i) Los años y fuentes utilizados en cada caso son: Argentina (urbana): EPHC 1991, 2000, 2012; Bolivia: EH 1989, 2001, 2012; Brasil: PNAD 1990, 2001, 2012; Chile: Casen 1990, 2000, 2011; Colombia: GEIH 1992, 2000, 2012; Costa Rica: Enaho 1990, 2000, 2012; Ecuador: Enemdu 1990, 2000, 2012; El Salvador: EHPM 1997, 2000, 2012; Guatemala: ENEI 2000, 2012; Honduras: EPHPM 1990, 2001, 2012; México: Enigh 1992, 2000, 2012; Nicaragua: ECH 2012; Panamá: EH 1991, 2000, 2012; Paraguay: EPH 1990, 2000, 2012; Perú: Enaho 1995, 2000, 2012; República Dominicana: ENFT 1996, 2000, 2012; Uruguay: ECH 1990, 2000, 2012; Venezuela: EHM 1995, 2000, 2012. Se hace lo mismo en el resto de gráficos de este artículo.

(ii) La barra más clara permite diferenciar las PNC de las PC en aquellos países donde es posible separar estos regímenes a partir de las encuestas de hogares.

(iii) En países donde no es posible realizar esa distinción, la cobertura aparece como contributiva aunque puede incluir beneficios no contributivos, según sea el caso.

(iv) En Bolivia la caída en la cobertura contributiva hacia 2000 se debe a que en 1995 la encuesta era solo urbana, extendiéndose luego a las zonas rurales.

Fuente: Rofman y Oliveri (2012), en base a AL-18, actualizado.

La mayoría de los programas no contributivos tiene cobertura de alcance nacional, aunque algunos en principio se focalizaron en zonas más despobladas y vulnerables y luego se expandieron al resto del país, por ejemplo en México. Existen en algunos países programas

12. Por muchas razones, estas estimaciones obtenidas a partir de las encuestas de hogares difieren de las conseguidas a partir de datos administrativos (reportadas en el cuadro 1).

a nivel subregional, como en México¹³, o de provincias, como Buenos Aires en Argentina. De aquí en adelante los datos descritos están disponibles en el cuadro A1 del anexo.

El objetivo explícito de establecer programas no contributivos en la mayoría de los casos fue la reducción de la pobreza en la vejez y la ampliación de la cobertura previsional. Estos programas no contributivos de transferencias a los adultos mayores en general son parte de un plan de asistencia social más amplio que cubre otro tipo de riesgos, como discapacidad. Además, muchas veces estos programas se integran con otros servicios asociados o prestaciones en especie dentro del sistema de protección social (como cobertura de salud –Argentina– o servicios sociales básicos y complementarios –Colombia, El Salvador o México, entre otros–).

Cada sistema tiene su propio mecanismo de elegibilidad de beneficiarios: el criterio básico utilizado es el demográfico, dado que la edad mínima para acceder al beneficio no es la misma en todos los países. En algunos la cobertura no contributiva se da en edades más avanzadas (en Argentina¹⁴, Honduras y Panamá la edad de elegibilidad es setenta años) e incluso en algunos otros es diferencial por género (la moratoria Argentina, la pensión rural de Brasil o los programas en Colombia y Venezuela). Hay sistemas que utilizan métodos de focalización geográfica con el objetivo de lograr mayor efectividad (pensiones rurales en Brasil, Colombia, El Salvador, México o Paraguay) concentrándose en zonas más vulnerables. En algunos los beneficiarios se autoseleccionan, por ejemplo, el Beneficio de Prestación Continuada (BPC) en Brasil, vigente en zonas urbanas, o el ingreso a la moratoria en Argentina, que si bien fue masivo por la difusión dada por el gobierno a través de las llamadas «pensiones de amas de casa», sin embargo el beneficiario debía solicitar la adhesión a la moratoria para ser incluido. Bolivia es el único país que optó por ofrecer pensiones universales; el resto utiliza algún método de focalización en la pobreza. Para ello se realiza la comprobación directa¹⁵ o indirecta¹⁶ de medios de vida y la condición de no poseer otra cobertura previsional, contributiva o de algún otro tipo, aunque en algunos casos el derecho a una pensión contributiva (PC) no es excluyente. La evaluación no siempre es a nivel individual, sino que en la mayoría de los casos se valora la situación del hogar donde habita el adulto

13. En el caso de México los programas subnacionales son de gran importancia ya que en su conjunto alcanzan a más de la mitad de los beneficiarios del régimen no contributivo nacional (estimado en base a datos de Coneval 2011). Por otro lado, tienen gran disparidad en las condiciones de elegibilidad y poco sustento fiscal.

14. En Argentina la prestación no contributiva a la vejez es otorgada a los setenta años. No es el caso de los beneficios concedidos por moratoria previsional. Dicho mecanismo fue iniciado en el año 2005, permitiendo el acceso a jubilaciones contributivas a ciudadanos mayores que carecían de historias laborales plenas para la elegibilidad de las prestaciones.

15. Se recolecta información del ingreso o riqueza del hogar, que se verifica con fuentes administrativas independientes, por ejemplo en Argentina.

16. Se genera un score a partir de características del hogar fácilmente observables y la elegibilidad surge de compararlo con un corte establecido a partir de análisis estadísticos que usualmente utilizan estimaciones de regresión realizadas a partir de encuestas de hogares. Esto es así por ejemplo en Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay.

mayor. Además, en algunos casos se requiere ciudadanía o una mínima cantidad de años de residencia en el país. Existen esquemas con obligaciones de corresponsabilidad por parte del beneficiario, como la atención en salud o la participación en charlas o cursos (Panamá y México –el componente adulto Mayor de Oportunidades–, por ejemplo).

La institucionalidad de las reformas se materializó en varios sentidos y en algunos casos a través de la combinación de: a) la expansión de programas no contributivos existentes; b) la creación de nuevos programas no contributivos (Colombia, 2004; Ecuador, 2006; Uruguay, 2008; Panamá, 2009; El Salvador, 2009; Paraguay, 2009; Perú, 2010 y 2011; México, 2007; entre otros); o c) incluso algunos países optaron por la flexibilización de las condiciones de acceso en los programas contributivos existentes (la moratoria previsional Argentina en 2005 permitió acceder a beneficios previsionales a individuos con historias laborales incompletas y se incluyeron facilidades a algunos colectivos de trabajadores en Brasil entre 2006 y 2008; Perú y Uruguay, 2008; y Chile, 2009¹⁷).

La mayoría de los esquemas establecidos tiene carácter permanente atendiendo a características estructurales del mercado de trabajo. El caso de la moratoria Argentina es particular, ya que responde a una situación coyuntural y su carácter es temporario. En este país, se reabrió el acceso a las PNC a la vejez a partir del año 2003 bajo el programa existente, aunque presentaba baja cobertura desde 1948, y a partir de 2006 se produjo un ingreso masivo al sistema contributivo por parte de trabajadores sin historias contributivas completas bajo la moratoria previsional, lo que permitió duplicar la cantidad de beneficiarios¹⁸; la moratoria fue reabierta en el año 2014, aunque bajo condiciones más estrictas de acceso. Por otro lado, en determinados países se crearon algunos programas completamente desvinculados del esquema contributivo y como parte de políticas asistenciales (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay y Perú) o del programa de asignaciones familiares (Honduras). Otros surgieron vinculados a políticas sociales focalizadas en familias o niños con gran integración (México: componente adulto Mayor de Oportunidades, gradualmente reemplazado por el programa 70 y Más; Ecuador: Bono de Desarrollo Humano; El Salvador: la Pensión Básica Universal [PBU] como componente del programa Comunidades Solidarias; Paraguay: Tekopora; y Perú: Juntos). En general, tales programas se institucionalizan en forma de leyes, aunque en muchos casos se implementan a partir de un decreto del Poder Ejecutivo (ver el cuadro A1). En Brasil, por ejemplo, el salario mínimo es, de acuerdo a la Constitución, el valor mínimo del

17. Se crearon incentivos para trabajadores independientes, domésticos y rurales temporarios en Brasil, para trabajadores de pequeñas empresas en Perú, para trabajadores domésticos y otros grupos en Uruguay y para mujeres y otros colectivos específicos de trabajadores en Chile en 2009.

18. Si bien estos beneficiarios se absorbieron bajo el régimen contributivo, en muchos de los casos no podrían haber accedido al beneficio de esta forma, por lo tanto en la práctica tiende a ser considerado como semicontributivo.

beneficio de la previsión social; mientras que Colombia Mayor otorga un subsidio de vejez para personas mayores de sesenta años en los dos quintiles más pobres de la población (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales [Sisbén] I y II y personas mayores forzosamente desplazadas), que llega tan solo a entre un 7% y un 10% del salario mínimo y por lo tanto por Constitución no representa un derecho de pensión¹⁹.

En general la recepción de las transferencias es en forma vitalicia, pero en algunos casos las personas pueden perder las condiciones de elegibilidad, existiendo distintos criterios de salida o egreso de los programas. Por ejemplo, en Brasil se pierde la pensión rural si la persona ejerce actividades económicas no agrícolas o fuera de la economía doméstica por más de noventa días y en el BPC en zonas urbanas se revisa la situación del beneficiario cada dos años. También se contempla casos de cancelación o suspensión del beneficio en Costa Rica, El Salvador, México y Panamá.

Incidencia o generosidad de los beneficios

Otro aspecto relevante de la efectividad de la protección tiene que ver con la cobertura vertical o la calidad de los beneficios otorgados. Una alta cobertura entre adultos mayores con bajos o insuficientes niveles de beneficios resulta en una inadecuada protección de este sector.

La adecuación de beneficios no contributivos se puede medir en relación: a) a la canasta básica alimentaria o a la línea de pobreza; y b) a una medida estándar de bienestar, como el producto bruto interno (PBI) per cápita del país, ya que en este caso el objetivo no es garantizar una tasa de reemplazo sino un nivel básico de seguridad económica o prevenir la pobreza. Además, se incluye un indicador del costo de oportunidad de seguir participando en el mercado de trabajo, con el cual el beneficio se dimensiona en relación al ingreso laboral promedio de los adultos mayores.

Las prestaciones no contributivas en AL están asociadas a un nivel de subsistencia, pero varían considerablemente entre países. En el año 2012 las mismas: a) son inferiores a la línea de pobreza extrema de 2,5 dólares por día a paridad de poder adquisitivo (PPA) en Honduras, Colombia, México, Bolivia, Nicaragua, Guatemala, Perú y Ecuador; b) son superiores a la línea de pobreza extrema pero inferiores a la línea de pobreza moderada de 4 dólares por día a PPA en Paraguay y Panamá; y c) son superiores a la línea de pobreza moderada en el resto: El Salvador, Costa Rica, Chile, Venezuela, Uruguay, Argentina y Brasil (ver el cuadro 1). Entre los países con programas más generosos se encuentran aquellos de mayor alcance, como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

19. En Colombia se trató de diferenciar a Colombia Mayor de un beneficio pensional para evitar el reclamo de futuros derechos constitucionales por parte de sus beneficiarios.

Cuadro 1
Indicadores cuantitativos de desempeño de los programas de pensión no contributivos, América Latina, 2012

País	Programa	Beneficiarios (en miles)	65+ (porcentaje cobertura)	Beneficio mensual (dólares por día PPA, 2005)	PBI per cápita	Beneficio (porcentajes de)			Costo (porcentajes)			
						Línea de pobreza (2,5 dólares PPA)	Línea de pobreza (4 dólares PPA)	Línea de pobreza (6 dólares PPA)	Salario promedio (65+)	Consumo público ⁽¹⁾		
Argentina	Pensión no Contributiva a la Vejez	34,8	0,8	8,3	21,7	328,1	205,1	47,4	34,4	0,02	0,14	
	Moratoria Previsional ⁽²⁾	2.527,4	57,0	13,4	34,9	527,6	329,8	76,2	55,3	2,14	14,40	
Bolivia	Renta Dignidad ⁽³⁾	916,7	~ 100	1,24 / 1,65	10,11 / 13,48	48,8 / 65,1	30,5 / 40,7	15 / 20	13,7 / 18,2	0,98	7,28	
	Pensión Rural a la Vejez	5.820,8	40,2	9,3	33,8	368,6	230,3	100,0	31,1	1,07	5,03	
	BPC	1.750,1	12,1	9,3	33,8	368,6	230,3	100,0	31,1	0,29	1,37	
Chile	Pensión Básica Solidaria (PBS) ⁽⁴⁾	406,1	24,9	5,5	13,3	216,5	135,3	45,3	44,0	0,03	0,21	
	Colombia Mayor ⁽⁵⁾	937,0	32,8	0,84 / 1,25	3,44 / 5,16	32,9 / 49,4	20,6 / 30,9	7,06 / 10,59	9,06 / 14,3	0,07	0,42	
Costa Rica	Pensión No Contributiva	94,1	28,7	5,2	18,8	203,2	127,0	35,3	14,2	0,03	0,17	
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	587,1	60,7	2,4	11,1	96,1	60,1	17,1	19,1	0,42	3,06	
El Salvador	Nuestros Mayores Derechos (PBU)	27,6	6,2	4,8	31,7	188,9	118,0	42,2	71,0	0,04	0,37	
Guatemala	Aporte del Adulto Mayor	103,1	15,1	2,0	18,3	78,4	49,0	19,6	32,6	0,13	1,21	
Honduras	Bono a la Edad de Oro (ex Bono Tercera Edad)	71,6	20,4	0,2	2,2	7,3	4,5	2,2	1,4	3,3	0,02	0,12
México	Pensión 65 y más	3.056,8	40,8	1,6	4,6	64,3	40,2	37,9	19,1	0,11	0,97	
	Componente Adulto Mayor de Oportunidades	27,4	0,4	1,1	3,2	43,7	27,3	25,8	13,0	0,00	0,01	
Nicaragua	Pensiones de Gracia	0,1	0,1	1,7	19,8	67,7	42,3	22,6	24,9	0,00	0,01	
Panamá	120 a los 70 (ex 100 a los 70)	84,7	31,6	3,5	12,0	156,9	98,1	22,5	25,5	0,29	2,92	
Perú	Pensión 65	247,7	12,7	2,0	8,9	80,9	50,5	17,4	23,2	0,05	0,47	
Paraguay	Pensión Alimentaria para Adultos Mayores	48,6	13,5	3,1	22,9	122,0	76,2	18,7	30,3	0,17	1,32	
	Pensión Alimentaria para Adultos Mayores Indígenas	2,4	0,7	3,1	22,9	122,0	76,2	18,7	30,3	0,01	0,06	
República Dominicana	Pensión Solidaria ⁽⁶⁾	n. d. ⁽⁶⁾	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	
Uruguay	Pensión No Contributiva a la Vejez	84,4	17,6	6,9	21,1	272,3	170,2	72,9	43,4	0,52	3,87	
	Subsidio de Asistencia a la Vejez	4,1	0,9	6,9	21,1	272,3	170,2	72,9	43,4	0,02	0,13	
Venezuela	Gran Misión Amor Mayor	516,6	28,7	6,7	40,8	411,5	257,2	54,8	45,9	0,43	3,49	

Notas

(1) Se incluye únicamente programas del gobierno nacional

(2) Solo se tiene en cuenta la cantidad de beneficiarios y el gasto asociado a las prestaciones por vejez (jubilaciones y pensiones), sin incluir lo vinculado a prestaciones por discapacidad, que puede ser también objetivo de estos programas.

(3) En el caso de que el beneficio no sea mensual, como lo indica el cuadro A1 del anexo, se expresa en valores mensuales para poder realizar las comparaciones con los demás programas.

(4) Nuevas con llamada en el cuadro

(5) La fuente del consumo público son los datos de cuentas nacionales del Banco Mundial, que incluyen todos los gastos corrientes del gobierno nacional en la compra de bienes y servicios (incluyendo el pago de salarios al personal). También incluye la mayoría de los gastos en defensa y seguridad nacional y excluye los gastos militares que son parte de la inversión pública.

(6) Beneficio semicontributivo.

(7) Se indica el valor mínimo y máximo posible de la transferencia.

(8) En Chile en 2008 se creó un nuevo y único Pilar Solidario reemplazando al antiguo sistema de pensiones asistenciales —Pais— y al sistema estatal de pensiones mínimas (Pensión Mínima Garantizada, PMG). Este nuevo sistema, por un lado, entrega una PBS a personas de 65+ que se encuentran en condición de pobreza y cumplen con los requisitos de afluencia y residencia y, por otro lado, otorga un aporte previsional solidario (APS) a quienes hayan realizado aportes y reciben bajas pensiones. En el cuadro solo se presentan los datos de la PBS.

(9) Este programa está pendiente de implementación.

(10) n. d.: no disponible.

Fuente: elaboración propia en base a datos administrativos de programas obtenidos de fuentes oficiales de cada país y de indicadores mundiales de desarrollo (WDI), el Banco Mundial para el PBI y el consumo público y Ceclate (2013), Cepal y Naciones Unidas para la población de 65+.

En Brasil, por ejemplo, el nivel de beneficios está atado a la evolución del salario mínimo. Al referirnos a la relación de las prestaciones y el salario promedio de los trabajadores de 65+, se destaca que los beneficios de las PNC no llegan a alcanzar un cuarto del salario promedio que los beneficiarios podrían obtener en el mercado de trabajo (Honduras, Colombia y México, entre otros). Por ello es más probable que no se observen desincentivos a la participación laboral por parte de los beneficiarios actuales o futuros en estos países. En cambio, en países como Argentina (en el beneficio por moratoria) las PNC alcanzan un 55% del salario de los adultos mayores y en El Salvador el beneficio llega al 71% (ver el cuadro 1).

Costo y sustentabilidad

El costo de los programas no contributivos generalmente es financiado con rentas generales o fondos específicos. Por ejemplo, en Bolivia, se asignó este tipo de fondos provenientes de la renta de hidrocarburos exclusivamente para su pago. La mayoría de los países de la región destinan pocos recursos para financiar este tipo de programas, esto es, menos del 0,1% del PBI. Otro grupo de países destina entre un 0,1% y 0,5% (México, Guatemala, Paraguay, Brasil, Panamá, Ecuador y Venezuela). Entre los que gastan una mayor proporción, se encuentran Uruguay (0,52%), Bolivia (0,98%) y también Brasil que, entre ambos programas (las pensiones rurales y la BPC en zonas urbanas), destina 1,36% del PBI en pensiones sociales, y Argentina que, incluyendo el gasto total en moratoria y el programa de PNC a la vejez, destina alrededor de 2%. En Uruguay, Brasil y Chile el gasto en pensiones sociales supera al de los programas de transferencias condicionadas en efectivo de amplia relevancia en AL²⁰. Manteniendo el mismo ordenamiento de los países, se destaca que estos últimos son los que destinan una mayor proporción del consumo público agregado a tales programas, donde los mismos absorben entre un 3,87% y algo más que un 14% del consumo público total.

2. CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LOS ADULTOS MAYORES EN AMÉRICA LATINA

2.1. ¿Quiénes son y cómo viven los adultos mayores en la región?

De acuerdo a las estimaciones para AL-18, en 2012 había alrededor de 45 millones de adultos mayores de 65+ en la región (cifra equivalente a un 8,2% de la población total). Un 56,5% de los mismos habitan en Brasil y México, siendo ello un reflejo del tamaño de sus poblaciones en el total general. En Argentina, Uruguay, Chile y Ecuador la población de la tercera edad supera el 10%, alcanzando el 14% en Uruguay. En el otro extremo se encuentran Nicaragua y Guatemala con menos del 6%.

20. Cerutti *et al.* (2014).

Sobre sus características individuales, se destaca que la población adulta mayor es preponderantemente femenina en AL (55%) y la participación de las mujeres aumenta en edades más avanzadas. En la región tres cuartas partes de los adultos mayores para los cuales se dispone de datos viven en zonas urbanas²¹. Aun así, hay países que presentan un alto porcentaje de ellos viviendo en zonas rurales, como Honduras (50,6%) o Guatemala (48%).

Los adultos mayores tienen una escolaridad promedio de 5,3 años. Un alto porcentaje de ellos (78,5%) cuenta con nivel educativo bajo (entre cero y ocho años de escolaridad), un 12,9% alcanza un nivel de educación medio (entre nueve y trece años) y solo un 8,6% llegó a completar catorce años o más de escolaridad; sin embargo, existe una variabilidad considerable entre países.

En AL, el rol de la familia y la sociedad es importante para garantizar las condiciones de vida adecuadas en la vejez. En esta región tradicionalmente la familia ha sido la principal responsable del cuidado de los adultos mayores por la escasa cobertura previsional y la ausencia de una tradición institucional y comunitaria de cuidado de las personas de edad (Del Popolo 2001). La expansión de las PNC podría modificar esta relación dentro del hogar e incrementar la independencia económica del adulto mayor o intensificarla, situándolo como responsable del cuidado de la familia. De hecho, se puede considerar a este tipo de transferencia como una de ingresos al hogar, pero es difícil indagar si es el adulto mayor el que depende de los ingresos del hogar o si en cambio es un proveedor de recursos. En la práctica se observa una interrelación entre ambos arreglos, dado que el 18% de los hogares tienen a un adulto mayor como jefe de hogar en AL y un 64% de los adultos mayores son jefes de hogar. La mayoría de los adultos mayores viven en hogares multigeneracionales (en el 14,7% de los hogares de la región los adultos mayores conviven con otras generaciones) y únicamente en un 7,1% de los hogares habitan solo adultos mayores (solos o coresidiendo con otros)²². Este porcentaje último es mayor en países con más alta cobertura previsional (en Argentina y Uruguay alcanza al 13% y al 16% de los hogares, respectivamente).

Además de las transferencias públicas, las transferencias privadas –es decir, los ingresos recibidos por los hogares donde habitan los adultos mayores– pueden tener un rol importante a la hora de evaluar la incidencia de la pobreza en la vejez (en El Salvador y en Honduras, el 16,6% y el 14% de los hogares reciben remesas del exterior, respectivamente).

21. No se tiene en cuenta Argentina y Venezuela en este cálculo.

22. Esto equivale a decir que el 67,4% de los adultos mayores de la región cohabita con familiares, sean adultos mayores o no.

2.2. Participación e inserción laboral

A continuación se caracteriza la participación y el tipo de inserción laboral de los adultos mayores. La participación en la vejez en el mercado de trabajo tiene implicancias para la seguridad económica, ya que puede no ser una opción preferida voluntariamente o por limitaciones de salud, sino una necesidad económica. La combinación de baja cobertura previsional con niveles de beneficios inadecuados, falta de contención familiar o ahorros insuficientes puede determinar que la participación en el mercado de trabajo sea la única alternativa con la que cuentan los adultos mayores para evitar situaciones de pobreza y mantener un nivel adecuado de subsistencia. Es así que el mercado de trabajo se convierte en una fuente importante de ingresos para ellos y para sus hogares. Los ingresos laborales de los adultos mayores reducen la probabilidad de caer en la pobreza y aumentan su capacidad de lidiar con gastos inesperados. Además, el mercado de trabajo puede convertirse en la fuente de acceso a los mercados financieros (planes de pensión), a mercados de crédito e incluso a mecanismos de seguro de salud para el adulto mayor y su familia.

En la región existe una alta participación laboral en la vejez (26,2%²³ de los adultos mayores permanecía activo en 2012, mientras que en el grupo de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OECD] solo era así en 13,2% de ellos) y la salida de la fuerza de trabajo es gradual, incluso después de alcanzar la edad de retiro, por lo que el mercado de trabajo continúa siendo una fuente importante de seguridad económica en la vejez. La participación laboral de los adultos mayores es considerablemente mayor en los hombres (39,2%) que en las mujeres (15,8%). Asimismo, en las zonas rurales la participación es mayor (45,1%)²⁴ que en las urbanas (20,4%)²⁵ y la misma disminuye a medida que aumenta la edad (siendo de 33,7% para los adultos entre 65 y 74 años y de 15% para aquellos de 75 años y más), pudiendo esto ser un reflejo de la pérdida de autonomía y los problemas de salud. Las tasas de ocupación entre los adultos mayores siguen el mismo patrón (alcanzando el 25,7%). Estos promedios sin embargo esconden importantes heterogeneidades entre países.

Un 6,6% de los adultos mayores en AL declara tener una segunda ocupación. Este porcentaje es más elevado en países de baja cobertura previsional como Honduras (28,4%) o Perú (19,8%). Por otro lado, la incidencia del desempleo no pareciera ser un problema en este grupo etario (alcanza solo al 1,9%). Como se verá a continuación, el problema tiene más que ver con la calidad con la que se inserta en el mercado de trabajo.

23. Se los considera activos si se encuentran ocupados o desocupados en el periodo de referencia de la encuesta e inactivos en caso contrario.

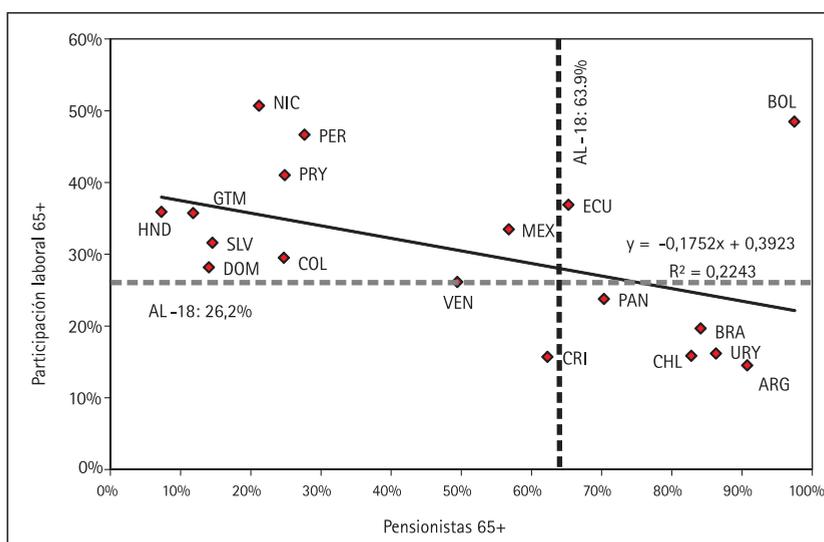
24. No se incluye Argentina y Venezuela en este cálculo por falta de datos.

25. En las zonas rurales la participación de los adultos mayores es el doble o más que en las zonas urbanas en Brasil, Panamá, México y Perú.

El gráfico 2 exhibe la relación negativa que existe entre cobertura previsional y participación laboral (y retiro) de los adultos mayores. Es probable que esta relación esté vinculada con la suficiencia de los beneficios descrita en la sección 1. Por ejemplo, Bolivia se presenta como un caso extremo donde tanto la cobertura (debido a la no contributiva universal) como la participación laboral son altas, indicando que los beneficios podrían ser insuficientes para permitir que las personas dejen de considerar al mercado de trabajo como fuente de ingreso. En contextos de pobreza y baja cobertura previsional, es probable que la reducción en la participación económica en las edades avanzadas sea un reflejo de menores oportunidades laborales y no de un deseo de desvincularse del mercado de trabajo (Lloyd-Sherlock 2000).

Gráfico 2

Participación laboral y cobertura previsional en la vejez (65+), América Latina, circa 2012 (en porcentajes)



Nota: la participación laboral se refiere al porcentaje de la PEA entre los adultos mayores de 65 años.
Fuente: elaboración propia en base a AL-18.

Al analizar la intensidad del trabajo en la vejez, se destaca que aquellos adultos mayores que trabajan lo hacen un número considerable de horas (35,7 horas por semana), superando en algunos países las 40 horas semanales. Entre los adultos mayores activos en AL, la inserción laboral se da principalmente a través del trabajo independiente, dado que la mitad trabaja por cuenta propia y un 12,5% como patrones o empleadores. Adicionalmente, un 24,6% son asalariados y un 12,5% son trabajadores familiares no remunerados (generalmente en tareas de cuidados en el hogar que llevan a cabo principalmente las mujeres).

En AL el sector informal abarca al 44,8% de los ocupados entre 15 y 64 años en 2012²⁶. Las oportunidades de empleo formal van decreciendo conforme aumenta la edad, por lo cual los adultos mayores tienden a insertarse en el mercado laboral en empleos precarios o informales y de baja remuneración. Además, como se observó, la incidencia de trabajo por cuenta propia aumenta en la vejez. Este tipo de inserción no permite mantener cubiertos a los adultos mayores ante contingencias como desempleo, enfermedad, discapacidad o muerte. Es más, la propia informalidad en edades más tempranas limita el acceso a los beneficios de los sistemas previsionales contributivos.

La inserción en trabajo informal suele estar determinada por la falta de oportunidades en el mercado de trabajo para las personas mayores, por falta de competencias o habilidades específicas relacionadas con el cambio tecnológico o, simplemente, porque ellas continúan efectuando las actividades que realizaban cuando eran más jóvenes. La informalidad en la vejez representa un 87,8% de los adultos mayores ocupados y un 62,2% de aquellos asalariados y su incidencia es considerablemente mayor en comparación a aquella en los adultos entre 45 y 64 años (57,7% de los ocupados y 32,5% de los asalariados).

2.3. Pobreza y vulnerabilidad

Las estimaciones disponibles de pobreza enfocadas en los adultos mayores en los países de AL son escasas (Whitehouse 2000; Huenchuan y Guzmán 2006; Del Popolo 2001; y con mayor alcance Gasparini *et al.* 2007)²⁷. Sin embargo, el entendimiento de la situación actual que enfrentan los adultos mayores es clave para el desarrollo de políticas de seguridad social concretas.

A partir del análisis de encuestas de hogares, se observa que la pobreza²⁸ en AL ha caído fuertemente desde inicios de la década del 2000 acompañando el crecimiento económico de la región. La pobreza total, medida como la proporción de personas con ingresos disponibles

26. Para el cálculo de la cobertura previsional de la población ocupada se tomó a la población entre 15 y 64 años, donde se entiende como cubiertas a aquellas personas que cotizan o están afiliadas a la seguridad social.

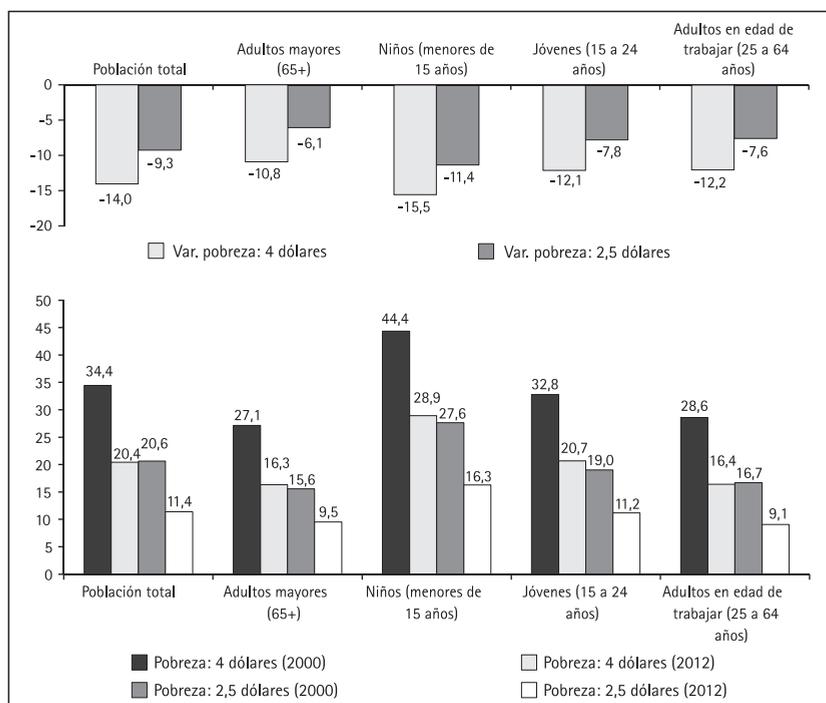
27. Hay trabajos fuera de la región que sirven igualmente de referencia. Ver por ejemplo Barrientos y Mase (2012), que realizan un estudio comparado entre Brasil y Sudáfrica, y García y Moore (2012) que presentan un análisis de la evolución de programas de transferencia, incluyendo pensiones sociales, en el África subsahariana).

28. En relación a la pobreza existe un amplio consenso en la literatura sobre el hecho de que es una situación multidimensional tanto en sus causas como en sus efectos (ver: Kakwani y Silber 2008; Gasparini, Marchionni, Olivieri y Sosa Escudero 2013; Alkire y Santos 2013). Dadas las limitaciones empíricas, el foco de este documento es unidimensional y se centra en el análisis de la pobreza por carencia de ingresos, siguiendo la literatura de la región (Gasparini *et al.* 2007; Cotlear 2011).

inferiores a 4 dólares por día a la PPA de 2005²⁹, ascendía al 34,4% de la población total en 2000 y se redujo al 20,4% en 2012³⁰. Este fenómeno en AL ha sido documentado por varios autores (Alvaredo y Gasparini 2013; Levy y Schady 2013). La tendencia fue generalizada para todos los rangos de edad, aunque para algunos con mayor intensidad que para otros. En los adultos mayores la pobreza moderada alcanza al 16,3% (aproximadamente 2,5 millones de personas) y se redujo sustancialmente (10,8 puntos porcentuales [pp]) en relación al año 2000 (ver el gráfico 3). Por su parte, un 9,5% de los adultos mayores de la región sufren de pobreza extrema (con ingresos disponibles menores a 2,5 dólares por día a PPA de 2005).

Gráfico 3

Pobreza extrema y moderada a nivel individual, por grupos etarios, América Latina, 2000 y 2012 (variación y valor absoluto)



Fuente: elaboración propia en base a AL-18.

29. Aquí y en lo que sigue del documento para el cálculo de las medidas de pobreza el ingreso disponible es ajustado por el tamaño del hogar utilizando la escala de equivalencias modificada de la OECD, esto es 1 = jefe de hogar, 0,5 = menores hasta 16 años y 0,7 = resto de adultos.
30. Dentro de los grupos de mayor riesgo de pobreza entre los adultos mayores se encuentran las mujeres (en los países de menor cobertura), los adultos mayores que viven en las zonas rurales (salvo en Brasil), los más ancianos (en países de menor cobertura), los menos educados (por su menor historia laboral contributiva) y los menos cubiertos por el sistema previsional (tanto contributivo como no contributivo).

El gráfico 3 indica que la incidencia de la pobreza entre los adultos mayores en AL es menor en relación a cualquier otro grupo etario, y este resultado ya se verificaba en el año 2000, antes de la expansión o la creación de los programas de PNC; por otro lado, entre 2000 y 2012, en términos de puntos porcentuales, es el grupo etario para el que menos se redujo este factor.

La reducción de la pobreza no solo está asociada al auge de programas de PNC. Existen otros factores que han acompañado este proceso, como la incidencia de otras transferencias públicas focalizadas en la niñez o la familia³¹. Además de las transferencias del Estado, la literatura suele señalar como responsables a otros tipos de ingresos no laborales privados, como las transferencias intrafamiliares (al interior del país o desde el exterior) y el crecimiento de los ingresos laborales (asociado al crecimiento de la productividad laboral)³². Azevedo *et al.* (2013), a partir de un análisis contrafáctico, encuentran que el principal factor determinante de la reducción de la pobreza agregada desde el año 2000 está asociado al crecimiento de los ingresos laborales. Los autores también señalan que el cambio demográfico ha jugado un rol importante en la reducción de la pobreza, especialmente en aquellos países donde la tasa de dependencia ha caído.

La literatura encuentra resultados mixtos en la relación entre edad y pobreza tanto en países en desarrollo como en países desarrollados (Barrientos 2006; Gasparini *et al.* 2007; Kakwani y Subbarao 2005). En línea con lo registrado en otros estudios, se destaca que no existe una correlación positiva entre edad y pobreza en AL. Tanto la pobreza moderada como la pobreza extrema en AL en su conjunto son similares en los adultos mayores a las de los adultos de entre 25 y 64 años, encontrándose levemente por debajo de las de los adultos jóvenes y siendo inferiores a su incidencia en los niños (menores de 15 años)³³. Siguiendo las definiciones mencionadas hasta aquí, en AL un 16,3% de los mayores de 65 años son considerados pobres.

Se destacan tres grupos de países en relación a la pobreza en los adultos mayores: a) países con baja pobreza (< 4,7%): aquí se encuentran los de mayor cobertura y generosidad en sus sistemas previsionales y con población más envejecida, como Argentina, Uruguay, Brasil y Chile; b) países con pobreza intermedia (entre 8,4% y 15,4%): Costa Rica, Panamá y Venezuela; y c) países con alta pobreza (mayor a 25%), entre los que se hallan el resto (once de los dieciocho analizados), sobresaliendo Perú, República Dominicana y Nicaragua

31. Para un análisis de la expansión de este tipo de programas en la región, ver Cerruti *et al.* (2014).

32. Ver Inchauste *et al.* (2012).

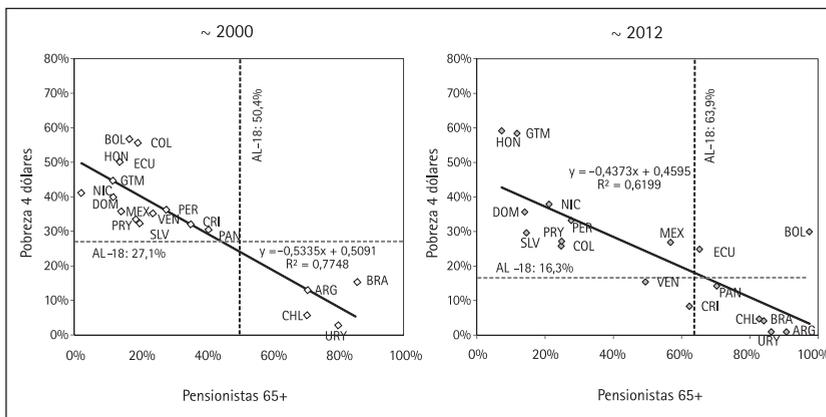
33. En los últimos años se observa un gran avance de los programas de transferencias condicionadas en la región y de otras transferencias monetarias y no monetarias orientadas a los niños y sus familias (Cerruti *et al.* 2014) con indudables consecuencias sobre la reducción de la pobreza.

con entre el 30% y el 40% de los adultos mayores pobres y, en el extremo, Guatemala y Honduras con casi el 60%.

La relación entre pobreza y cobertura previsional es negativa en AL, es decir, a mayor nivel de cobertura de los sistemas de pensión, menor la pobreza en la vejez (ver el gráfico 4). En 2012 se observa el corrimiento de muchos países hacia el cuadrante derecho inferior (indicando mayor cobertura y menor incidencia de la pobreza), donde en el año 2000 solo estaban Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Los casos más notables en este sentido son Bolivia, Panamá, Ecuador, Costa Rica, México y Venezuela.

Gráfico 4

Relación entre cobertura previsional y pobreza (4 dólares PPA) en adultos mayores (65+) en América Latina, circa 2000 y circa 2012 (en porcentajes)



Nota: en el caso de Argentina la determinación de la línea de pobreza se realizó utilizando un indicador alternativo de precios (el índice de precios al consumidor [IPC] difundido por el Congreso) en lugar del indicador oficial publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec), debido a las reiteradas dudas sobre su veracidad.

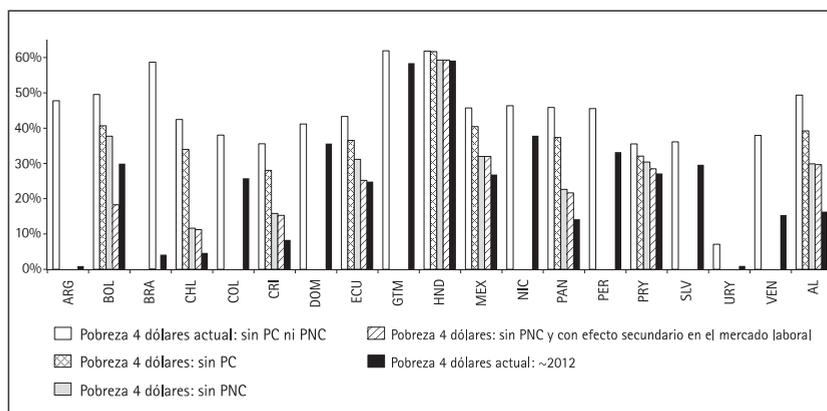
Fuente: elaboración propia en base a AL-18.

A modo de ilustrar el peso que tienen las pensiones en esta condición, en el gráfico 5 se presentan comparaciones para los adultos mayores entre los siguientes indicadores: a) pobreza actual; b) pobreza en un escenario donde no existieran las pensiones (ya fueran contributivas o no contributivas); c) pobreza en ausencia de PC y d) pobreza en ausencia de PNC. El supuesto implícito detrás de estas estimaciones es que no existen efectos secundarios que hagan cambiar las decisiones de los adultos mayores (o de los individuos que conviven en su hogar) en ausencia de las prestaciones previsionales para generar fuentes de generación de ingresos alternativas (transferencias privadas o ingresos laborales). Bajo este supuesto, el ejercicio supone que en ausencia de sistema previsional los adultos ma-

yores tendrían una reducción en sus ingresos igual al total de la transferencia actualmente recibida del sistema, tanto contributiva como no contributiva³⁴. Los resultados indicarían que los adultos mayores tienen mayor riesgo de caer en la pobreza ante la ausencia de provisión pública de prestaciones previsionales.

Gráfico 5

Comparación de la condición de pobreza (4 dólares en valores PPP) en los adultos mayores (65+) en ausencia del sistema previsional, América Latina, circa 2012 (en porcentajes)



Notas

(i) PC, PNC y ~ 2012 se refieren a la situación actual sin ningún supuesto.

(ii) Se indican las diferencias en la incidencia de la pobreza teniendo o no en cuenta las PNC y las PC en aquellos países donde es posible separar estos regímenes a partir de las encuestas de hogares.

(iii) AL representa el promedio del indicador ponderado por la población de los dieciocho países, salvo el indicador de pobreza sin PNC, que solo fue estimado tomando en cuenta nueve países con información disponible.

Fuente: estimación propia en base a AL-18.

El gráfico 5 muestra que las diferencias en la incidencia de la pobreza en la vejez en ausencia de sistemas previsionales serían altas sobre todo en países de amplia cobertura (Argentina, Brasil y Chile, con una diferencia no tan marcada en Uruguay), pero también en otros países de cobertura media o no tan extensiva (como Panamá, Costa Rica y Venezuela). En ausencia de los sistemas previsionales, bajo los supuestos indicados, la pobreza aumentaría en 33 pp en AL. Para los nueve países en los cuales se puede discriminar la existencia de PNC, se observa que la diferencia entre la incidencia de la pobreza real y sin ausencia de PNC llega a ser de alrededor de 8 pp en Panamá y Bolivia y se encuentra en 7 pp en Chile y Ecuador. En el resto de los países con información la diferencia es menor entre ambas tasas.

34. Una estimación similar fue realizada por Cotlear (2011) para algunos países en el año 2006 utilizando la línea de pobreza de 2,5 dólares por día a PPA.

Para los países con información sobre PNC en la encuesta, se ha ido más allá de este ejercicio y se estimaron efectos secundarios en el mercado de trabajo en ausencia de dichas PNC (este ejercicio se presenta en un escenario adicional [e]). Aquí se supuso que todos aquellos mayores de 65 años y menores de 75 años que reciben ingresos por PNC en la actualidad y no están trabajando, en realidad sí lo hacen y reciben un ingreso igual al monto promedio de ingreso laboral que actualmente tienen los individuos en este rango de edad. De aquí se desprende que en la mayoría de los países el ingreso laboral que recibiría el individuo por seguir trabajando no haría posible sacar al individuo y a su familia de la pobreza. Esto es así porque los valores de pobreza encontrados casi coinciden con los que habría en un mundo sin PNC. En el único país donde la pobreza caería es en Bolivia. Aunque este es un escenario no muy creíble, ya que es un país donde la cobertura no contributiva es universal; por ende, el ejercicio está asumiendo que todos los adultos entre 65 y 75 años tendrían acceso a un empleo con un ingreso igual al salario promedio, y no pareciera ser el caso. Por otro lado, al ser un beneficio universal, se supone que generaría solo un efecto ingreso sobre los individuos y no un efecto sustitución.

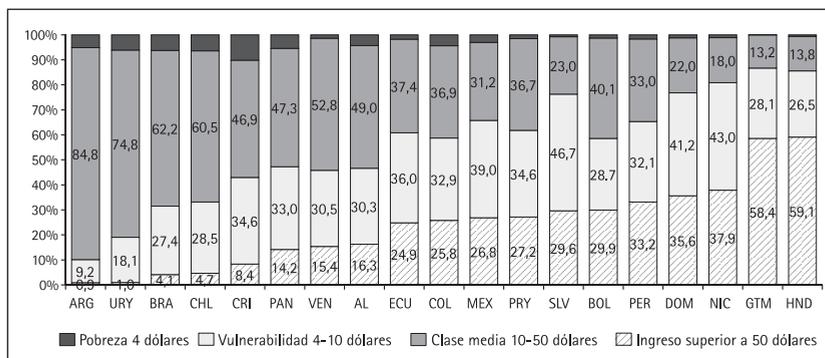
Dado que las PNC intentan reemplazar ingresos laborales, las transferencias tienden a ser mayores a las de otros programas de asistencia social (Grosh *et al.* 2008). Este hecho se ve reflejado en la generosidad de las prestaciones. Se ha estimado dos indicadores de generosidad por quintil de ingresos: uno bajo la distribución actual de ingresos y el otro haciendo el supuesto de que las PNC no existiesen³⁵. Este último caso equivale a descontar el monto de la transferencia a la hora de ordenar a los individuos por quintil de ingresos (sin la posibilidad de efectos indirectos). En los países analizados, las PNC representan entre un 35% (México) y un 63% (Paraguay) de los ingresos de los beneficiarios más pobres. Sin embargo, bajo el supuesto de no existencia de PNC en el ingreso total del hogar, se debe considerar que las PNC representan para la mayoría de los países con información más del 89% de los ingresos de los beneficiarios más pobres (salvo en México, donde las mismas representan un 53%).

Más allá de que la pobreza sigue siendo un problema relevante en muchos países de AL, un alto porcentaje de adultos mayores se encuentra en situación de vulnerabilidad (30,4% en promedio)³⁶, lo cual implica que tienen mayores posibilidades de caer en la pobreza. Es preocupante la situación de países como Honduras y Guatemala, en cuyo caso la situación de pobreza más vulnerabilidad entre los adultos mayores alcanza al 85,6% y 86,5% del total, respectivamente (ver el gráfico 6).

35. Estos indicadores fueron utilizados en Cerruti *et al.* (2014).

36. En estos cálculos se utilizaron las mismas escalas de equivalencia utilizadas por la OECD (ver la nota 29). La definición de los límites para determinar a los individuos que se encuentran en la clase media es la utilizada por Ferreira *et al.* (2013).

Gráfico 6
Nivel de pobreza y vulnerabilidad entre adultos mayores (65+), según ingreso diario, América Latina, circa 2012 (en porcentajes)



Fuente: elaboración propia en base a AL-18.

3. DESCOMPOSICIÓN DE CAMBIOS EN LA POBREZA DE LOS ADULTOS MAYORES

La disponibilidad de datos para el periodo 2000-2012 permite entender qué factores están detrás del cambio en la pobreza en la vejez en cuanto a dirección y magnitud. Dada la restricción de datos y la importante expansión de cobertura, se han seleccionado cuatro países de AL (Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Panamá³⁷) donde los cambios en la pobreza tanto extrema como moderada fueron más sustanciales en dicho periodo (la pobreza extrema se redujo entre 14 y 30 pp y la pobreza moderada entre 16 y 26 pp). La descomposición del cambio en la pobreza permite responder a las siguientes preguntas: a) ¿cuál es el factor que más contribuye en la reducción de la pobreza en la vejez?; y b) ¿cuál es el rol de las PNC en el cambio?

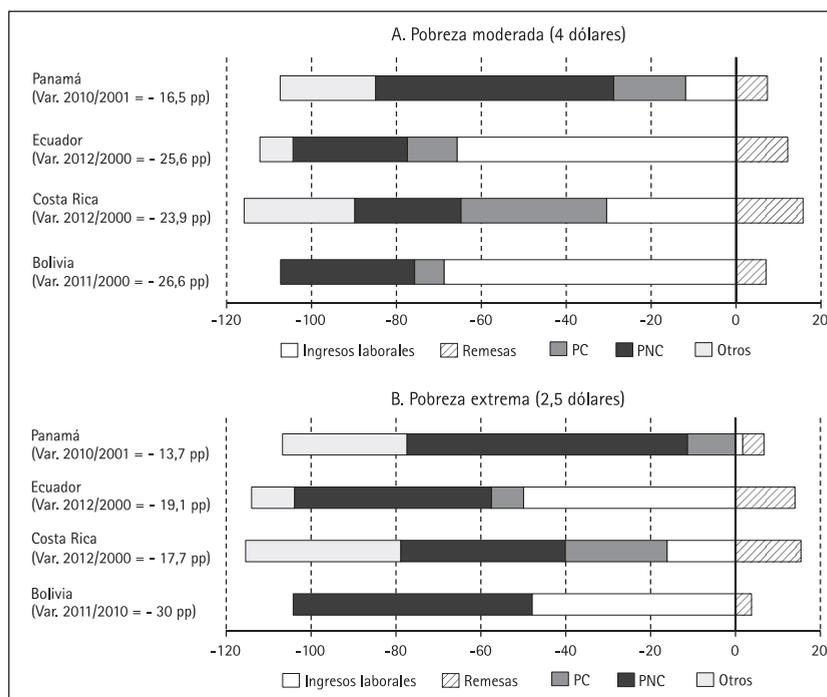
Los métodos de microdescomposiciones sufren del problema de *path dependence*, lo que es lo mismo que decir que el orden en que los efectos acumulativos son calculados importa. Por ello se han calculado las descomposiciones en todos los órdenes posibles y se presentan los promedios de estas estimaciones. Siguiendo el algoritmo propuesto por Azevedo *et al.* (2012a y 2012b), se calcularon las estimaciones de Shapley-Sorrocks para cada componente. En este caso se cuantifican las contribuciones a la reducción de la pobreza debido a cambios en los ingresos laborales, transferencias privadas entre familiares (remesas del exterior), PC, PNC y otros ingresos. Este método genera una distribución contrafactual completa que permite distinguir la contribución en la reducción de la pobreza proveniente del cambio en

37. Ver el cuadro A2 del anexo.

cada uno de los componentes a la vez³⁸. Para los cálculos se utilizaron como indicadores de bienestar las medidas de pobreza de 2,5 dólares (pobreza extrema) y 4 dólares (pobreza moderada) por día a PPA ajustadas por la escala OECD utilizada a lo largo del documento.

Estas estimaciones permiten un ejercicio de cuantificación de los cambios en la pobreza, pero no la identificación de efectos causales. Ello se debe a que, por ejemplo, la presencia de PNC puede llevar a un cambio en las decisiones de participación en el mercado de trabajo de los adultos mayores, afectando de esta forma al ingreso laboral. Sin embargo, las descomposiciones siguen siendo de utilidad para identificar regularidades y permiten poner el foco de atención en aquellos factores que son cuantitativamente más importantes para describir los cambios distribucionales.

Gráfico 7
Descomposiciones del cambio en la pobreza, países seleccionados, 2000–2012
(en puntos porcentuales)



Fuente: elaboración propia en base a encuestas de hogares.

38. Para llevar a cabo las descomposiciones se utilizó el módulo de Stata Adecomp, creado por Azevedo *et al.* (2012a).

Las PNC juegan un rol muy importante en la reducción de la pobreza extrema en el periodo 2000–2012 y un rol relativamente menor, aunque destacado, en la reducción de la pobreza moderada (salvo en Panamá donde las PNC contribuyen con el 56% de la reducción). En términos de la reducción de la pobreza extrema, las PNC explican el 66,1% de su caída en Panamá, el 56,3% en Bolivia, el 46,4% en Ecuador y el 38,7% en Costa Rica (ver el gráfico 7 y el cuadro A2 en el anexo). En cuanto a la pobreza moderada, las PNC explican entre un 25% (en Costa Rica) y un 56% (en Panamá) de su caída.

4. CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN

AL actualmente se enfrenta un contexto de acelerado envejecimiento y baja cobertura previsional contributivos. En este escenario, el presente trabajo examina los cambios recientes en los sistemas de pensión de la región caracterizados por el avance de los programas de pensión no contributivos. Además, revisa la situación de los adultos mayores después de la expansión de este tipo de programas a partir de indicadores armonizados en base a encuestas de hogares de dieciocho países de la región alrededor del año 2012. Por otro lado, a partir de información administrativa se repasan las estrategias no contributivas implementadas en los distintos países. A partir de estas dos fuentes, se puede comparar las experiencias y resultados en un amplio conjunto de dimensiones.

AL-18 cuenta con alrededor de 45 millones de adultos mayores (8,2% de la población total) que habitan principalmente en zonas urbanas. Además, la mayoría de ellos en AL convive con otros miembros en el hogar y tiene una alta tasa de participación laboral. Esto indicaría que tanto la familia como el mercado de trabajo juegan un rol importante en garantizar la calidad de vida en la vejez. Aquellos que trabajan, lo hacen por largas jornadas (35,7 horas, en promedio) y principalmente en el sector informal o por cuenta propia.

Las pensiones y en particular las PNC tienen sin duda un efecto en la reducción de la pobreza de los adultos mayores y sus familias. Intrínsecamente su objetivo en ambos casos es la reducción de la pobreza en la vejez. Este trabajo busca dimensionar la asociación entre estas variables y las brechas aún pendientes por cerrar en los países. Se encuentra evidencia de que existe una asociación negativa entre ambas variables. Este trabajo estima además los niveles de pobreza si no existiesen las pensiones (ya sea contributivas o no contributivas), suponiendo la presencia o no de efectos de segundo orden. Los resultados de esta simulación muestran que los cambios en los niveles de pobreza –entre un escenario con pensiones y otro sin pensiones– son mayores cuanto mayor es el alcance de los actuales programas.

Los cambios en los sistemas previsionales se ven reflejados en la mejora de la cobertura en la vejez en AL, aunque prevalecen situaciones muy heterogéneas entre países. En un extremo están aquellos países de mayor cobertura previsional (tanto de programas contributivos como no contributivos) cuyos programas no contributivos brindan prestaciones adecuadas y presentan una menor incidencia de la pobreza y una menor participación laboral en la vejez (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay). En el otro extremo, en países como Honduras, Guatemala, Nicaragua y Perú, se conjugan bajos niveles de cobertura previsional con alta participación laboral y alta incidencia de la pobreza en la vejez. En ellos las prestaciones no contributivas brindan aún una insuficiente protección.

El análisis indica que, a pesar del avance de las PNC en la región, todavía quedan brechas de cobertura por cerrar (el 63,9% de los adultos mayores está cubierto en 2012 por algún programa). En algunos casos la ampliación de la cobertura no fue acompañada por prestaciones suficientes para garantizar la calidad de vida en la vejez. Un 16,3% de adultos mayores se encuentran en situación de pobreza (aproximadamente 2,5 millones de personas) y muchos de ellos son vulnerables a caer en ella. En este escenario, el trabajo de los adultos mayores es probablemente la única fuente de ingresos disponible. En AL un 26,2% de los adultos mayores participan del mercado laboral (aunque este porcentaje es mayor en países de menor cobertura previsional) y la mayoría convive con otros miembros del hogar (especialmente en países de menor cobertura). Por otro lado, los programas no contributivos de mayor alcance implican mayores esfuerzos fiscales, poniendo en relieve la necesidad de tener en cuenta cuestiones de sustentabilidad de largo plazo en su diseño.

Los diferentes caminos adoptados por los países para atender a la situación de pobreza de los adultos mayores reflejan sus diferencias culturales, históricas, políticas e institucionales. En la región existen ejemplos de prácticas eficientes e innovadoras, pero estas no son necesariamente transferibles de manera directa a otros países. La eficacia de las políticas depende de que sean enmarcadas en las realidades específicas de cada país. Por ello, es importante conocer tanto estas como las diferentes políticas para poder aprender tanto de sus aciertos como de sus errores.

De este trabajo se concluye que los programas de PNC constituirían una opción eficaz y eficiente de política para atender al problema de pobreza y vulnerabilidad en la vejez y tendrían un rol relevante en la lucha contra la pobreza extrema en esa etapa de la vida en la región. Como se describe a lo largo del documento, existen ejemplos en AL de países que lograron en forma efectiva manejar la disyuntiva entre diferentes aspectos: que los beneficios otorgados permitan garantizar un nivel mínimo de subsistencia, que logren alcanzar a un porcentaje importante de la población desprotegida y que el costo fiscal sea relativamente bajo y sostenible en el tiempo.

Dentro del abanico de políticas para responder al cambio demográfico y a las situaciones de vulnerabilidad o exclusión de los adultos mayores, se encuentran otras soluciones que van más allá del sistema previsional. Estas tienen que ver principalmente con políticas de empleo, educación (capacitación profesional a lo largo de la vida) y salud (sistema de cuidados). Si bien están fuera del alcance del presente artículo, no dejan de ser importantes y es un ámbito a ser explorado en futuras investigaciones. Por otro lado, no hay que dejar de reconocer el rol y la responsabilidad compartida entre la familia, el Estado, el mercado y la sociedad en la reducción del riesgo de pobreza y exclusión social de los adultos mayores.

El foco de las reformas en los últimos años ha estado en el aumento de la cobertura pasiva (de corto y mediano plazo). Si bien los países han adoptado medidas para mejorar la cobertura en la etapa activa (largo plazo), hoy en día la informalidad en la región prevalece en niveles muy altos (42% de la población económicamente activa). Por tanto, se destaca la necesidad de buscar nuevas soluciones para ampliar dicha cobertura activa, reduciendo la informalidad laboral y brindando alternativas a las personas para financiar su consumo en su etapa pasiva, de manera que se evite la necesidad de recurrir a programas de pensión no contributivos que sean insostenibles en el futuro.

ANEXO Cuadro A1

Características cualitativas de los programas de pensiones no contributivas, América Latina, 2012

País	Programa	Año de creación	Mecanismo de elegibilidad de beneficiarios				Beneficio		
			Edad de elegibilidad / género	Categoría	Comprobación de medios de vida			Periodicidad	Formato de entrega
					Escaleta geográfica	No recepción de otro tipo de pensión			
Argentina	Pensión No Contributiva a la Vejez Monotaría Previsional ⁽¹⁾	1948 2005-2007 (existe un componente que sigue vigente)	70+ 65+ H / 60+ M	Nacional	x	x	Mensual	x	x
Bolivia	Renta Dignidad	2008	60+	Nacional	(2)	x	Mensual	x	
Brasil	Pensión Rural a la Vejez	1991	60 H / 55 M	Nacional (área rural o de pesca artesanal o urbana hasta 50,000 habitantes)			Mensual	x	
	BPC	1996	65+	Nacional	x ⁽³⁾	x		x	
Chile	PBS	2008	65+	Nacional	x ⁽⁴⁾		Mensual	x	
Colombia	Colombia Mayor	2003	59 H / 54 M	Nacional (regional)			Mensual	x	x
Costa Rica	Pensión No Contributiva	1974	65+	Nacional			Mensual	x	
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	1998	65+	Nacional	x	x	Mensual	x	
El Salvador	Nuestros Mayores Derechos (PBU)	2009	60+	Nacional (urbana, asentamientos precarios)	x		Mensual	x	x
Guatemala	Aporte del Adulto Mayor	2005	65+	Nacional	x	x	Mensual	x	
Honduras	Bono a la Edad de Oro (ex Bono Tercera Edad)	2010	70+	Nacional		x	Annual	x	
México	Pensión 65 y más	2007 (70+), 2013 (65+)	65+	Nacional / localidades pequeñas (< 2012)	x		Bimestral	x	
Nicaragua	Componente Adulto Mayor de Oportunidades	2006	70+	Nacional		x		x	
	Pensiones de Gracia	1982	60+	Nacional				x	
Panamá	120 a los 70 (ex 100 a los 70)	2009	70+	Nacional	x		Bimensual	x	
Perú	Pensión 65	2011	65+	Nacional	x	x	Bimensual	x	
Paraguay	Pensión Alimentaria para Adultos Mayores	2009	65+	Nacional (priorización geográfica)	x		Mensual	x	
	Pensión Alimentaria para Adultos Mayores Indígenas	2010	65+	60 comunidades (16 pueblos indígenas)		x		x	
República Dominicana	Pensión Solidaria	2001 (normativa) / 2013	60+	Nacional		x			
Uruguay	Pensión No Contributiva a la Vejez	1919	70+	Nacional		x	Mensual	x	
	Subsidio de Asistencia a la Vejez	2008	65-69	Nacional	x ⁽⁵⁾		Mensual	x	
Venezuela	Gran Misión Amor Mayor	2011	60 H / 55 M	Nacional		x	Mensual	x	

(continuación)		Programas anejados al actua I	Marco legal	Organismo responsable	Organismo ejecutor
Argentina	Pensión No Contributiva a la Vejez.	Programas anejados al actua I	Ley N° 13.478/48; Decreto 432/97; Decreto 582/03; Ley 23.746/89; Ley 18.910; Decreto 2.360/80; Decreto 1.450/05	Ministerio de Desarrollo Social (MDS)	Comisión Nacional de Pensiones no Contributivas
	Moratoria Previsional (1)	Moratorias pasadas y Plan Mayores (2003), componente del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados	Art. 6° de la Ley 25.984	Administración Nacional de Seguridad Social (Anses)	Anses
Bolivia	Renta Dignidad	Bonissol (1996), Boliviada (1998)	Ley N° 3.791 (2007); Decreto Supremo N° 29.400 (2007); Decreto Supremo N° 29.417 (2008); Decreto Supremo N° 29.423 (2008)	Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (AFS)	Administradoras de fondos de pensiones
Brasil	Pensión Rural a la Vejez		Ley N° 8.212; Ley N° 8.213	Ministerio de Previsión Social	Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)
	BPC		Ley N° 8.742 (1993)	Ministerio de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS)	
Chile	PBS	Pasís (1975) y PMG del sistema contributivo (1981)	Ley N° 20.255	Ministerio del Trabajo y Previsión Social	Instituto de Previsión Social (ex INP)
Colombia	Colombia Mayor		Ley N° 797 (2003); Decretos Reglamentarios N° 569 y N° 4.112/2004; documento Compes 70 (2003), 78 (2004) y 82 (2004); Decreto N° 3.771 (2007)	Ministerio de Protección Social	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Consorcio Prosperar Hoy
Costa Rica	Pensión No Contributiva		Ley N° 5.662 (1974)	Caja Costarricense de Seguro Social	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano		Decreto Ejecutivo N° 347-A (2003); Decreto Ejecutivo N° 12 (2007); Decreto Ejecutivo N° 1.624 (2006); Decreto Ejecutivo N° 1.838 (2009)	Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)	Programa de Protección Social (PPS)
El Salvador	Nuestros Mayores Derechos (PBU)		Decreto Legislativo N° 719 (2009)	Secretaría Técnica de la Presidencia	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (Fisdil)
Guatemala	Aporte del Adulto Mayor		Decreto N° 85 (2005)	Ministerio de trabajo y Previsión Social (MTPS)	Dirección de Previsión Social, MTPS
Honduras	Bono a la Edad de Oro (ex Bono Tercera Edad)		Componente del Programa de Asignación Familiar (PRAF) que se rige por el Decreto Ley N° 127 (1991), el Acuerdo Legislativo N° 127 (1991) y el Acuerdo Ejecutivo N° 135 (1992)	Secretaría de Finanzas, PRAF	Secretaría de Finanzas, PRAF
México	Pensión 65 y más	Pensión 70 y más (2007-2013)	Ley de Derechos de las Personas Adultas Mayores (2002); Ley General de Desarrollo Social y Reglas de Operación del P70+ (Secretaría de Desarrollo Social [Setdesol])	Sedesol, Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (DGAGP)	DGAGP
	Componente Adulto Mayor de Oportunidades		Reglas de operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Sedesol	Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano, agencia descentralizada del Ministerio de Desarrollo Social
Nicaragua	Pensioneros de Gracia		Decreto N° 1.181	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS)	INSS

(continuación)						
País	Programa	Programas antecesoros al actual	Marco legal	Organismo responsable	Organismo ejecutor	
Panamá	120 a los 70 (ex. 100 a los 70)		Ley N° 44 (2009); Ley N° 86 (2010); Resolución N° 225 (2013); Ley N° 67.3 (2014)	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MDS)	MDS	
Perú	Pensión 65	Gratitud (2005-2011)	Decreto Supremo N° 081-PCM (2011); Decreto de Urgencia N° 96 (2011)	Presidencia del Consejo de Ministros	Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres Junus	
Paraguay	Pensión Alimentaria para Adultos Mayores		Ley N° 3.728 (2009)	Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda	Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda	
	Pensión Alimentaria para Adultos Mayores Indígenas		Ley N° 3.728 (2009); Ley 294 (1993)			
República Dominicana	Pensión Solidaria		Ley N° 87-01 (2001) y Resolución N° 320-02 (2013) del Consejo Nacional de Seguridad Social (CIVSS)	CNSS	CNSS	
Uruguay	Pensión No Contributiva a la Vejez		Ley N° 6.874 (1919); Ley N° 14.117 (1973); Acto Institucional N° 09 (1979); Ley N° 15.841 (1986); Ley N° 16.713 (1995); Ley N° 16.759 (1996); Ley N° 16.929 (1998); Ley N° 17.266 (2000)	Ministerio de Desarrollo Social	Banco de Previsión Social	
Venezuela	Subsidio de Asistencia a la Vejez Gran Misión Amor Mayor	Subsidio de Asistencia a la Vejez	Decreto N° 6.694 (2011)	Órgano Superior de la Gran Misión en Amor Mayor (Venezuela (entidad presidencial))	Ministerio de Trabajo y Protección Social e Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS)	

Notas

- (1) Beneficio semicontributivo.
- (2) El monto es diferencial en caso de que exista otra pensión.
- (3) Salvo que sea asistencia médica, no excluyente con Bolsa Familia.
- (4) Solo son compatibles con las pensiones otorgadas de acuerdo a las leyes N° 6.056 (gracia), 19.123 y 19.980 (Rettigi), 19.234 (exonerados) y 19.992 (Vallech), siempre que estas sean inferiores a la PBS; en tal caso el monto del beneficio será el que resulte de restar de la pensión básica de vejez la o las pensiones que reciba el solicitante de las leyes antes señaladas.
- (5) Salvo que el beneficio que reciben sea inferior al monto pagado (igual a la PNC), en cuyo caso la transferencia compensará la diferencia hasta llegar a ese valor.

Fuente: elaboración propia en base a fuentes oficiales.

Cuadro A2. Contribución a la caída de la pobreza en la vejez, países seleccionados, 2000-2012 (en porcentajes y puntos porcentuales)

Indicadores	Bolivia (2011/2000)	Costa Rica (2012/2000)	Ecuador (2012/2000)	Panamá (2010/2001)
Pobreza 2,5 dólares (65+)				
Periodo inicial (%)	46,91	20,67	33,31	19,6
Periodo final (%)	16,9	2,94	14,14	5,88
Cambio total (pp)	- 30,0	- 17,7	- 19,1	- 13,7
Descomposición				
Ingresos laborales (%)	- 48,0	- 16,1	- 50,0	1,7
Remesas (%)	3,8	15,4	14,0	5,0
PC (%)	0,3	- 24,0	- 7,6	- 11,3
PNC (%)	- 56,3	- 38,7	- 46,4	- 66,1
Otros (%)	0,2	- 36,5	- 10,1	- 29,3
Contribución total (%)	- 100	- 100	- 100	- 100
Pobreza 4 dólares (65+)				
Periodo inicial (%)	56,5	32,2	50,5	30,6
Periodo final (%)	29,9	8,4	24,9	14,2
Cambio total (pp)	- 26,3	23,9	- 25,6	- 16,5
Descomposición				
Ingresos laborales (%)	- 68,8	- 30,5	- 65,7	- 11,9
Remesas (%)	7,1	15,9	12,2	7,4
PC (%)	- 6,9	- 34,3	- 11,7	- 16,9
PNC (%)	- 31,6	- 25,0	- 26,9	- 56,1
Otros (%)	0,2	- 26,0	- 7,8	- 22,5
Contribución total (%)	- 100	- 100	- 100	- 100

Fuente: elaboración propia en base a encuestas de hogares.

BIBLIOGRAFÍA

ALKIRE, Sabina y María Ema SANTOS

2013 «Measuring Acute Poverty in the Developing World: Robustness and Scope of the Multidimensional Poverty Index». Documento de trabajo N° OPHI 59. Oxford: Oxford University.

ALVAREDO, Facundo y Leonardo GASPARINI

2013 «Recent Trends in Inequality and Poverty in Developing Countries». Documento de trabajo N° 0151. La Plata: UNLP-Cedlas.

AZEVEDO, Joao Pedro; Gabriela INCHAUSTE; Sergio OLIVIERI; Jaime SAAVEDRA y Hernán WINKLER

2013 «Is Labor Income Responsible for Poverty Reduction? A Decomposition Approach». Documento de trabajo de investigación de políticas N° 6414. Washington D. C.: World Bank. <<http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/04/17599289/labor-income-responsible-poverty-reduction-decomposition-approach>>.

AZEVEDO, Joao Pedro; Minh Cong NGUYEN y Viviane SANFELICE

2012a «Adecomp: Stata Module to Estimate Shapley Decomposition by Components of Welfare Measure. Statistical Software Components N° S457562». Boston: Boston College-Department of Economics.

2012b «Shapley Decomposition by Components of a Welfare Aggregate». Documento de trabajo de investigación de políticas N° 6414. Washington D. C.: World Bank.

BARR, Nicholas

2001 *The Welfare State as Piggy Bank*. Nueva York: Oxford University Press.

BARR, Nicholas y Peter DIAMOND

2009 «Reforma de las pensiones: principios, errores analíticos y orientaciones políticas». En: *Revista Internacional de Seguridad Social*, N° 62, pp. 5-33. DOI: 10.1111/j.1752-1734.2009.01 327

BARRIENTOS, Armando

2009 «Social Pensions in Low-income Countries». En: HOLZMANN, Robert; David ROBALINO y Noriyuki TAKAYAMA (eds.). *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*. Washington D. C.: World Bank.

2006 «Ageing, Poverty and Public Policy in Developing Countries: New Survey Evidence». FISS 13th International Research Seminar on Issues in Social Security Social Protection in an Ageing World, Sigtuna, 16-18 de junio. Institute of Development Studies-University of Sussex.

2002 «Old Age, Poverty and Social Investment». En: *Journal of International Development*, N° 14, pp. 1133-1141.

1999a «Economic Risks. The Labour Market, and Older Workers in Latin America». Documento en economía N° 21. Hatfield: University of Hertfordshire.

1999b «Retirement, Household Income, and Economic Vulnerability of Older Groups». Documento en economía N° 20. Hatfield: University of Hertfordshire.

BARRIENTOS, Armando; Mark GORMAN y Amanda HESLOP

2003 «Old Age Poverty in Developing Countries: Contributions and Dependence in Later Life». En: *World Development*, vol. 31, N° 3, pp. 555-570.

BARRIENTOS, Armando y Julia MASE

2012 «Poverty Transitions among Older Households in Brazil and South Africa». En: *European Journal of Development Research*, N° 24, pp. 570-588.

BERTRANOU, Fabio; Carmen SOLORIO y Wouter VAN GINNEKEN

2002 *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Santiago de Chile: ILO.

BLOOM, David y Roddy MCKINNON

2013 «The Design and Implementation of Public Pension Systems in Developing Countries: Issues and Options». Documento de trabajo N° 102. PGDA. <http://www.hsph.harvard.edu/program-on-the-global-demography-of-aging/WorkingPapers/2013/PGDA_WP_102.pdf>.

BOSCH, Mariano; Ángel MELGUIZO y Carmen PAGES-CERRA

2013 *Mejores pensiones, mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Washington D. C.: BID.

CASTELLANI, Francesca y Gwenn PARENT

2011 «Being "Middle-class" in Latin America». Documento de trabajo N° 305. OECD Development Centre.

CELADE, CENTRO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE DEMOGRAFÍA

2013 «World Population Prospects: The 2013 Revision». United Nations. Fecha de consulta: 5/2014. <<http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population.htm>>.

CEPAL

2012 «Envejecimiento, solidaridad y protección social. La hora de avanzar hacia la igualdad». Tercera Conferencia Anual Intergubernamental sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe, San José de Costa Rica, 8-11 de mayo.

2006 «La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. Informe para el trigésimo primer período de sesiones». Montevideo: Cepal.

CERUTTI, Paula; Anna FRUTTERO; Margaret GROSH; Silvana KOSTENBAUM; María Laura OLIVERI; Claudia RODRÍGUEZ-ALAS y Victoria STROKOVA

2014 «Social Assistance and Labor Market Programs in Latin America». Documento de trabajo N° 88769. Washington D. C.: World Bank.

CONEVAL, CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL

2011 «Inventario Coneval de programas y acciones estatales de desarrollo social. Fecha de consulta: 8/2014. <<http://www.coneval.gob.mx/Evaluacion/IPE/Paginas/default.aspx>>.

COTLEAR, Daniel

2011 *Population Aging. Is Latin America Ready?* Washington D. C.: World Bank.

COTLEAR, Daniel y Leopoldo TORNAROLLI

2011 «Poverty, the Aging, and the Life Cycle in Latin America». En: COTLEAR, Daniel (ed.). *Population Aging. Is Latin America ready?* Washington D. C.: World Bank, pp. 79-132.

DEATON, Angus y Cristhina PAXSON

1998 «Economies of Scale, Household Size, and the Demand for Food». En: *Journal of Political Economy*, vol. 106, N° 5, pp. 897-930.

1997 «Poverty among Children and the Elderly in Developing Countries». Documento de trabajo. Nueva Jersey: Princeton University.

DEATON, Angus y Salman ZAIDI

2002 «Guidelines for Constructing Consumption Aggregates for Welfare Analysis». Documento de trabajo N° 135. Nueva Jersey: Princeton University. <https://www.princeton.edu/~deaton/downloads/Guidelines_for_Constructing_Consumption_Aggregates.pdf>.

DE CARVALHO, Irineu Evangelista

2008 «Old-age Benefits and Retirement Decisions of Rural Elderly in Brazil». En: *Journal of Development Economics*, vol. 86, N° 1, pp. 129-146.

DEL POPOLO, Fabiana

2001 «Características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina». Serie Población y Desarrollo N° 19. Santiago de Chile: Celade-División de Población / Cepal.

FERREIRA, Francisco H. G.; Julián MESSINA; Jamele RIGOLINI; Luis-Felipe LÓPEZ-CALVA; María Ana LUGO y Renos VAKIS

2013 *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. Washington D. C.: World Bank.

FEYRER, James

2008 «Aggregate Evidence on the Link between Age Structure and Productivity». En: *Population and Development Review*, N° 34, pp. 78-99.

GARCIA, Marito y Charity M. T. MOORE

2012 «The Cash Dividend: The Rise of Cash Transfer Programs in Sub-Saharan Africa». The World Bank. <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2246>>.

GASPARINI, Leonardo; Javier ALEJO; Francisco HAIMOVICH; Sergio OLIVIERI y Leopoldo TORNAROLLI

2007 «Poverty Among Older People in Latin America and the Caribbean». En: *Journal of International Development*, N° 22, pp. 176-207.

GASPARINI, Leonardo; Martín CICOWIEZ y Walter SOSA ESCUDERO

2013 *Pobreza y desigualdad en América Latina. Conceptos, herramientas y aplicaciones*. Buenos Aires: Editorial Temas.

GASPARINI, Leonardo; Mariana MARCHIONNI; Sergio OLIVIERI y Walter SOSA ESCUDERO

2013 «Multidimensional Poverty in Latin America and the Caribbean: New Evidence from the Gallup World Poll». En: *The Journal of Economic Inequality*, vol. 11, N° 2, pp. 195-214. <<http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10888-011-9206-z>>.

GORMAN, Mark y Amanda HESLOP

2002 «Poverty, Policy, Reciprocity and Older People in the South». En: *Journal of International Development*, N° 14, pp. 1143-1151.

GROSH, Margaret; Carlo DEL NINNO; Emil TESLIUC y Azedine OUERGHI

2008 *For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Net Programs*. Washington D. C.: World Bank.

HANLON, Joseph; Armando BARRIENTOS y David HULME

2010 *Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South*. Sterling: VA Kumarian Press.

HOLZMANN, Robert y Richard HINZ

2005 *Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*. Washington D. C.: World Bank.

HOLZMANN, Robert; David ROBALINO y Noriyuki TAKAYAMA (eds.)

2009 *Closing the Coverage Gap: Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfer*. Washington D. C.: World Bank.

HUENCHUAN, Sandra y José Miguel GUZMÁN

2006 «Seguridad económica y pobreza en la vejez: tensiones, expresiones y desafíos para políticas». Reunión de Expertos sobre Población y Pobreza en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 14 y 15 de noviembre, Celade.

ILO, INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION

2011 «World Social Security Report 2010/2011. Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond». Ginebra: ILO.

INCHAUSTE, Gabriela; Joao Pedro AZEVEDO; B. ESSAMA-NSSAH; Sergio OLIVIERI; Trang VAN NGUYEN; Jaime SAAVEDRA-CHANDUVI y Hernán WINKLER

2014 «Understanding Changes in Poverty». The World Bank Group. <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19445>>.

INCHAUSTE, Gabriela; Sergio OLIVIERI; Jaime SAAVEDRA y Hernán WINKLER

- 2012 «What is Behind the Decline in Poverty? Evidence from Bangladesh, Peru and Thailand». Documento de trabajo en investigación de políticas N° 6199. Washington D. C.: World Bank.

KAKWANI, Nanak y Jacques SILBER

- 2008 *Quantitative Approaches to Multidimensional Poverty Measurement*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

KAKWANI, Nanak y Kalanidhi SUBBARAO

- 2005 «Ageing and Poverty in Africa and the Role of Social Pensions». Documento de trabajo N° 8. International Policy Centre for Inclusive Growth.

KIDD, Stephen y Edward WHITEHOUSE

- 2009 «Pensions and Old Age Poverty». En: HOLZMANN, Robert; David ROBALINO y Noriyuki TAKAYA-MA (eds.). *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*. Washington D. C.: World Bank.

LANJOW, Peter; Branko MILANOVIC y Stefano PATERNOSO

- 1998 «Poverty and the Economic Transition: How do Changes in Economies of Scale Affect Poverty Rates for Different Households?» Documento de trabajo N° 2009. Washington D. C.: World Bank.

LEVY, Santiago y Norbert SCHADY

- 2013 «Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution» En: *Journal of Economic Perspectives*, vol. 27, N° 2, pp. 193-218.

LLOYD-SHERLOCK, Peter

- 2001 «Living Arrangements of Older Persons and Poverty in the Developing World». En: *Review of Income and Wealth*, N° 37, pp. 345-361.
- 2000 «Old Age and Poverty in Developing Countries: New Policy Challenges». En: *World Development*, vol. 28, N° 12, pp. 2157-2168.

MALMBERG, Bo; Thomas LINDH y Max HALVARSSON

- 2008 «Productivity Consequences of Workforce Aging: Stagnation or Horndal Effect?» En: *Population and Development Review*, N° 34, pp. 238-256.

MURRUGARRA, Edmundo

- 2011 «Employability and Productivity among older Workers: A Policy Framework and Evidence from Latin America». Documento de discusión SP N° 1113. Washington D. C.: World Bank.

OECD

- 2008 *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Paris: OECD.

PALACIOS, Robert y Oleksiy SLUNCHYNSKY

2006 «Social Pensions Part I: Their Role in the Overall Pension System». Documento de discusión en protección social N° 0601. Washington D. C.: World Bank.

PERRY, Guillermo; William MALONEY; Omar ARIAS; Pablo FAJNZYLBBER; Andrew MASON y Jaime SAAVEDRA-CHANDUVI

2007 *Informality: Exit and Exclusion*. Washington D. C.: World Bank.

PRSKAWETZ, Alexia; Thomas FENT y Ross GUEST

2008 «Workforce Aging and Labor Productivity: The Role of Supply and Demand for Labor in the G7 Countries». En: *Population and Development Review*, N° 34, pp. 298-323.

ROFMAN, Rafael; Ignacio APELLA y Evelyn VEZZA

2013 *Más allá de las pensiones contributivas: catorce experiencias en América Latina*. Washington D. C.: World Bank.

ROFMAN, Rafael y María Laura OLIVERI

2012 «Pension Coverage in Latin America: Trends and Determinants». Documento de discusión en protección social N° 1217. Washington D. C.: World Bank.

UNFPA, UNITED NATIONS POPULATION FUND, y HELPAGE

2012 *Ageing in the Twenty-first Century: A Celebration and a Challenge*. Londres: Unfpa / HelpAge.

WHITEHOUSE, Edward

2000 «How Poor are the Old? A Survey of Evidence from 44 Countries». Documento de discusión sobre protección N° SP 0017. Washington D. C.: World Bank. <<http://documents.worldbank.org/curated/en/2000/06/1620947/poor-old-survey-evidence-44-countries>>.

ZAIDI, Asghar

2009 *Poverty and Income of Older People in OECD Countries*. Viena: European Centre for Social Welfare Policy and Research-United Nations.