



# **PANORAMA DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**



<b>I. CONCEPTOS BÁSICOS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE</b>	<b>7</b>
<b>II. LA PERSPECTIVA DEL BANCO MUNDIAL: PROTECCIÓN ECONÓMICA A LOS ADULTOS MAYORES Y EN AMÉRICA LATINA</b>	<b>29</b>
<b>III. SOBRE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN LA REGIÓN</b>	<b>40</b>
<b>IV. BASE DE DATOS DE PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE</b>	<b>126</b>
<b>V. CONCLUSIONES</b>	<b>147</b>



Buenos Aires, 27 de noviembre de 2024

**AL SEÑOR DIRECTOR EJECUTIVO  
DE LA ANSES LICENCIADO DE LOS HEROS  
S/D**

Tenemos el agrado de dirigirnos a Ud en virtud de presentar el informe sobre panorama de las pensiones no contributivas que cierra el encargo de la última nota dirigida por Ud donde se nos pedía un análisis de la inserción de los jóvenes y de las mujeres mirado desde la seguridad social, en el contexto del envejecimiento poblacional, además del objeto del presente.

Tal como es nuestra práctica, todos los informes que hemos presentado a lo largo del año están unidos por un hilo conductor.

En tal sentido, este no es la excepción, sino que confirma algunas hipótesis sobre las cuales venimos explayándonos.

Ninguna nación sobre la tierra desea tener pobreza en forma estructural, ni tampoco existen sistemas ni económicos ni políticos que busquen como resultado que exista.

Por supuesto, en el debate político se suele argumentar que la pobreza es causada siempre por los contendientes en la arena partidaria, y quien enuncia el postulado, generalmente se auto absuelve de toda responsabilidad..

Sin embargo, dicha visión es poco realista, y en ese sentido entendemos que por más documentos internacionales que se firmen, y por más planes económico-sociales que los países enarbolan no existen remedios estáticos que solucionen todos los complejos entramados por los cuales la aspiración de libertad, de igualdad y de fraternidad lleva tantos años en la historia pero no termina de concretarse.

Esta faceta de complejidad dinámica se enfrenta con distintas agendas, algunas contrapuestas, otras con grandes consensos, pero lo cierto es que todas han



demostrado que no es una cuestión simple, sino compleja, y que no basta la voluntad política.

Si bastara con ella, o con manipulaciones de la estadística, en nuestro país ya habríamos resuelto un fenómeno que se arrastra desde los orígenes mismos de nuestra historia.

Incluso cuando tenemos una geografía física y productiva prodigiosa, baste decir, que en nuestro territorio caben 20 naciones europeas enteras y que proveemos alimentos al mundo para varios cientos de millones de personas, y pronto energía para otras tantas, existen problemas con la pobreza, el centro y la periferia, las reglas laborales, y la sostenibilidad del Estado para asegurar los beneficios sociales previstos en la Constitución, prácticamente desde la organización nacional hasta nuestros días.

Pareciera cierto que los países exitosos tratan de poner en funcionamiento máximo sus aparatos productivos y comerciales, y luego adaptan sus reglas laborales y de seguridad social a las características centrales de su modelo de desarrollo, no al revés.

Sin embargo, como hemos visto, aún países con alto nivel productivo y comercial, como Alemania, o Francia, la misma España o Austria, todas han pasado por reformas laborales y de seguridad social en el pasado reciente, e incluso naciones habitualmente catalogadas como exitosas como Australia y Nueva Zelandia, transformaron sus modelos de seguridad social y sus reglas laborales para poder seguir creciendo.

Es decir, no hay fórmulas que duren para siempre, precisamente porque la riqueza de la acción humana es constante, y se va transformando a nivel global, lo que se ha acentuado con las dos últimas disrupciones digitales, el advenimiento de internet y el comercio electrónico primero, y posteriormente, la aparición de monedas digitales, el procesamiento de grandes cantidades de datos y la inteligencia artificial.



El trabajo humano parece tener una doble naturaleza fija y cambiante a la vez y esa complejidad global creciente de poder comerciar incluso ya sin depender de monedas emitidas por bancos centrales, va alterando los mejores sistemas que ya no pueden permanecer quietos, aún cuando el modelo sea exitoso.

Qué decir entonces de los países latinoamericanos que se enfrentan a la disyuntiva de tener que crecer explosivamente en lo económico para no quedar aislados ni de modo simultáneo sufrir las catastróficas consecuencias que el envejecimiento poblacional, la falta de fecundidad, el alargamiento de la esperanza de vida pueden tener sobre el mercado de trabajo y los distintos sistemas de la seguridad social.

Por supuesto, damos por obvias las razones de solidaridad intergeneracional, de fraternidad entre nacionales de un mismo país, y el plexo de derechos y obligaciones que la Constitución Nacional garantiza, y nos referimos también al argumento económico; ningún mercado puede sobrevivir exitosamente si apenas las personas abandonan la vida activa entran en indigencia, o bien, nunca logran beneficio alguno por desarrollar enteramente su vida en la economía informal.

Esta preocupación es global, sin importar la retórica y semántica que se utilice, y en particular en la Región, es además creciente.

La alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social que caracteriza a América Latina y el Caribe es una trampa que obstaculiza el desarrollo.

Para que ocurra el desarrollo deseable Argentina debe mejorar su política fiscal, abrir nuevos mercados, e invertir y desarrollar mejor su capital humano.

A la par será preciso encarar un proceso de revisión constante de sus normas laborales y su sistema de seguridad social tal que le permita avanzar en el proceso de consolidación de sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes, que permitan enfrentar tanto desafíos antiguos como nuevos, que se caracterizan por ser multidimensionales, simultáneos y de alta intensidad.



Sin duda, hay una cuestión de inclusión económica que bulle a la par de estas preocupaciones y es en ese contexto que prácticamente todas las naciones de América han implementado pensiones no contributivas.

Veremos un extenso panorama alrededor de ellas, pero no queremos finalizar esta carta introductoria sin mencionar que por efecto de las características del Estado moderno, muchas veces se pierde de vista el objetivo primordial de las políticas que se adoptan.

La coordinación intraestatal es prácticamente una quimera en la mayoría de los países, sin embargo, pareciera ser la salida.

Adoptar pensiones no contributivas muchas veces es una cuestión de supervivencia y de justicia, pero además podría usarse en forma virtuosa en combinación con reformas laborales, por ejemplo, para incluir masivamente a las mujeres en el mercado de trabajo.

Por supuesto hay que derribar muchos mitos y fronteras artificiales del pensamiento, y en este sentido, hacemos el aporte de este panorama contrastando aquellos ejemplos donde las PNC se ocupan de la vejez pero también mencionamos otros usos.

En este sentido encontrará Ud en el informe la perspectiva de OISS naturalmente, y también la de organismos colegas y disímiles en su enfoque como el Banco Mundial y la CEPAL, y abundantes referencias a las políticas que en los distintos países de la Región se aplican.

Aprovechamos la oportunidad para saludarlo muy atte



## **I. CONCEPTOS BÁSICOS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE**

CEPAL<sup>1</sup> explora a fondo la importancia de los sistemas de pensiones no contributivos, contextualizándolos en modelos integrales de pensiones.

Este análisis, presentado por Camila Arza, Claudia Robles y Alberto Arenas de Mesa, abarca desde el marco conceptual hasta los desafíos actuales, proporcionando una visión estratégica de cómo estos sistemas pueden mitigar las desigualdades y proteger los ingresos de las personas en la vejez.

Según este organismo, los sistemas de pensiones tienen como objetivo "proteger los ingresos y garantizar la seguridad económica de la población durante la vejez y en caso de discapacidad o sobrevivencia."

Este mandato esencial está basado en la idea de que, al proporcionar prestaciones que "sustituyen el ingreso laboral tras la jubilación," se asegura un nivel mínimo de bienestar económico y se reduce la dependencia de las personas mayores de sus familias o de otros recursos informales.

En esta línea, el texto enfatiza que el diseño de un sistema de pensiones eficaz debe centrarse en "evitar la pobreza y reducir la desigualdad," destacando que estos objetivos están "interconectados" y son dependientes de las "prioridades definidas a nivel social y político en cada país."

Durante el siglo XX, la mayoría de los países latinoamericanos desarrollaron un "modelo contributivo, público y de reparto" que aseguraba ingresos a las personas mayores a través de contribuciones de los trabajadores activos.

---

<sup>1</sup> [Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad \(cepal.org\)](https://cepal.org)



No obstante, a partir de los años ochenta, estos sistemas sufrieron "reformas estructurales" que impulsaron la adopción de un "esquema de capitalización individual y administración privada."

Esto supuso una "reorientación" de las pensiones hacia un modelo que promovía la responsabilidad individual en la acumulación de fondos para la jubilación.

Sin embargo, el informe aclara que, si bien algunos países optaron por este modelo de capitalización individual, otros "implementaron pensiones no contributivas durante la primera mitad del siglo XX," y en las últimas décadas esta política se ha expandido progresivamente en la región.

Esta evolución se enmarca en la necesidad de enfrentar las limitaciones del modelo de capitalización individual, especialmente en países donde la informalidad laboral y los ingresos bajos son problemáticas recurrentes.

La Comisión Económica para América Latina y Caribe destaca que "los sistemas de pensiones utilizan múltiples instrumentos para sustituir el ingreso, evitar la pobreza y garantizar la seguridad económica de las personas mayores," y estos instrumentos se distribuyen entre dos componentes principales: contributivo y no contributivo.

En los sistemas contributivos, las prestaciones se basan en el historial de contribuciones salariales, y su objetivo central es "ofrecer seguridad económica sustituyendo el ingreso tras la jubilación."

Este componente opera bajo la premisa de que los trabajadores activos financian, a través de sus aportes, su propia jubilación futura o la de la generación actual de jubilados.

Por otro lado, el sistema no contributivo tiene como objetivo "garantizar ingresos, erradicar la pobreza en la vejez y contribuir a la reducción de la desigualdad."

Este enfoque implica que los sistemas no contributivos no dependen de las contribuciones previas de los beneficiarios, sino que están diseñados para brindar una seguridad mínima a aquellos que no han logrado aportar o cuya situación económica no les permite sostener una jubilación digna.

Como la CEPAL explica, en algunos países de la región estos sistemas son una "parte central del sistema de pensiones," mientras que en otros funcionan más como un complemento, "formando 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	<p>Condiciones categóricas: edad mínima, discapacidad, sobrevivencia (viudez)</p> <p>Requisitos contributivos: número de años de contribuciones registradas (sistemas de reparto); ahorro acumulado (sistema de capitalización)</p>		<p>Condiciones categóricas: edad mínima o discapacidad; ciudadanía o años de residencia; sexo, origen étnico o racial, lugar de residencia, entre otras</p> <p>Condiciones socioeconómicas: nivel de ingresos, acceso a pensiones contributivas, posesión de bienes (individuales o familiares, según corresponda)</p>
Tipos de prestaciones más comunes	<p>Pensiones contributivas</p> <p>i) Prestación relativa al ingreso o las últimas rentas (sistema de reparto)</p> <p>ii) Prestación relativa a las contribuciones realizadas (por ejemplo, cuentas nocionales)</p> <p>iii) Prestación por ahorro individual (sistema de capitalización)</p>	<p>Pensiones básicas</p> <p>i) Pensión mínima: para quienes reciben prestaciones bajas y cumplen los requisitos contributivos</p> <p>ii) Pensión básica: para todas las personas que cumplen los requisitos contributivos</p>	<p>Pensiones no contributivas</p> <p>i) Pensión universal: dirigida a toda la población mayor</p> <p>ii) Pensión focalizada:</p> <p>a) focalización categórica (población rural, indígena, que habita en ciertas zonas, entre otras)</p> <p>b) focalización socioeconómica (población en situación de pobreza, con bajos ingresos, sin pensiones o vulnerable)</p>

Traemos a colación el cuadro I.1 del informe del entre cepalino ya que facilita una comparación visual y descriptiva de los objetivos, condiciones de elegibilidad y tipos de prestaciones en ambos sistemas:

- **Objetivos Principales:** Mientras que el sistema contributivo se centra en "sustituir el ingreso laboral" y asegurar que las personas mantengan un nivel de vida similar tras la jubilación, el sistema no contributivo se orienta hacia "garantizar ingresos, erradicar la pobreza en la vejez y contribuir a la reducción de la desigualdad." La diferencia de enfoque es clara: el sistema contributivo prioriza la continuidad del ingreso basado en aportes previos, mientras que el no contributivo busca proteger a los sectores más vulnerables y asegurar un ingreso básico.
- **Condiciones de Elegibilidad:** En el sistema contributivo, la elegibilidad está determinada por "condiciones categóricas como la edad mínima, discapacidad, sobrevivencia" y, fundamentalmente, por "requisitos contributivos," es decir, los años de contribución o el ahorro acumulado. En contraste, el sistema no contributivo se basa en "condiciones categóricas" (edad, discapacidad, ciudadanía) y "condiciones socioeconómicas," evaluando los niveles de ingresos, posesión de bienes, y acceso a otras pensiones.
- **Tipos de Prestaciones:** El sistema contributivo incluye pensiones "relacionadas al ingreso o las últimas rentas" y también ofrece prestaciones por ahorro individual. El sistema no contributivo, en cambio, otorga "pensiones universales," que alcanzan a toda la población mayor que cumple con los requisitos mínimos, y "pensiones focalizadas" dirigidas a poblaciones específicas, como las personas rurales o en situación de pobreza.

Esta comparación evidencia cómo cada sistema tiene un enfoque y mecanismo diferentes para lograr un mismo objetivo: asegurar que las personas mayores tengan una vida digna y libre de pobreza.

Las pensiones no contributivas actúan como un pilar esencial de protección social que ayuda a erradicar la pobreza en la vejez y reducir la desigualdad.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Según las Naciones Unidas "Las pensiones sociales son un elemento fundamental del derecho a la seguridad social para las personas de edad cuyo disfrute de los derechos humanos se ve

La CEPAL organiza los sistemas de pensiones no contributivos alrededor de cuatro elementos clave: cobertura, suficiencia, dimensión financiera e institucionalidad.

- Cobertura: En cuanto a las condiciones de acceso, los sistemas no contributivos pueden ser universales o focalizados. La universalidad implica que todas las personas de una determinada categoría, como "las personas de 65 años y más", tengan derecho a la pensión sin importar su situación socioeconómica.
- Ejemplos de este modelo incluyen la "Renta Dignidad" en Bolivia, la "Old Age Pension" en Guyana, y la "Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores" en México.
- En contraste, los sistemas focalizados buscan orientar las prestaciones hacia poblaciones específicas, ya sea a través de focalización categórica (como la población rural o indígena) o focalización socioeconómica (dirigida a personas en pobreza o vulnerabilidad).
- Suficiencia: La suficiencia de las pensiones no contributivas, es decir, el "grado de protección y seguridad económica" que proporcionan, depende en gran medida de los montos asignados y su capacidad para mitigar la pobreza en la vejez. A diferencia de las pensiones contributivas, que varían según el salario o los ahorros individuales, las pensiones no contributivas suelen ser prestaciones uniformes, establecidas ad hoc por cada país en función de su contexto socioeconómico.

En este sentido, CEPAL explica que "muchas prestaciones no superan la pensión mínima contributiva" y en algunos casos incluso están "por debajo de la línea de pobreza." Este aspecto es crítico porque define hasta qué punto estas pensiones pueden realmente proteger contra la pobreza en la vejez.

Además, la suficiencia de las pensiones se ve afectada por los bienes y servicios adicionales disponibles para las personas mayores, como atención médica, transporte y servicios de cuidado, a menudo provistos gratuitamente o a precios subsidiados. Esto resulta esencial en la vejez, cuando ciertos costos, como los médicos y de vivienda, tienden a aumentar. En palabras de la CEPAL, "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."

- **Dimensión Financiera:** La dimensión financiera se refiere a los recursos públicos destinados a estos programas y su sostenibilidad a largo plazo. La CEPAL indica que las pensiones no contributivas "generalmente se financian con recursos fiscales" provenientes del presupuesto público nacional o, en algunos casos, de impuestos específicos.

La variabilidad en los niveles de gasto público refleja diferencias en la cobertura y suficiencia de las prestaciones entre países, y en muchos casos se han observado limitaciones financieras que resultan en "listas de espera para la asignación de nuevas prestaciones" o en "errores de exclusión," donde personas que cumplen con los requisitos quedan sin cobertura debido a la falta de recursos.

- **Institucionalidad:** La administración de los sistemas de pensiones no contributivos suele recaer en entidades públicas, como Ministerios o Secretarías de Trabajo, Seguridad Social o Desarrollo Social, que se encargan de la gestión, administración y supervisión del sistema. El ente cepalino subraya que una estructura institucional sólida es esencial para asegurar la implementación eficaz del sistema, minimizando errores de inclusión y exclusión y asegurando que los beneficiarios reciban su pensión de manera oportuna.

La institucionalidad también es un indicador del grado de integración entre el sistema no contributivo y el sistema contributivo, un aspecto crucial para garantizar una cobertura completa y minimizar las brechas de seguridad social.

Tal como expone el texto que venimos comentando las pensiones no contributivas tienen una historia extensa, aunque su rol dentro de la protección económica para la vejez varía significativamente entre países señalando que "mientras que en algunos son un componente central del sistema de pensiones, en otros son prestaciones más residuales, con baja cobertura y escasa suficiencia."

Continúa el informe analizando las experiencias internacionales en la implementación de pensiones no contributivas, señalando la diversidad en su alcance y estructura.

Los países pioneros en incorporar estas pensiones como componente central de la seguridad social fueron los países escandinavos, Australia y Nueva Zelandia,<sup>3</sup> donde "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."

En estos países, Islandia y Dinamarca iniciaron sus programas en los años 1890, seguidos de Nueva Zelandia y Australia a principios del siglo XX, configurando así un enfoque en el que las pensiones no contributivas garantizan una protección económica mínima para todos los mayores.

Por otro lado, en América Latina, "los sistemas de pensiones contributivos fueron el principal componente del sistema de protección económica en la vejez y, por mucho tiempo, el único."

---

<sup>3</sup> [https://www.issa.int/sites/default/files/documents/publications/3New-Zealand\\_es-29689.pdf](https://www.issa.int/sites/default/files/documents/publications/3New-Zealand_es-29689.pdf)  
originalmente, antes de la aparición de las pensiones privadas todo el sistema se financiaba estatalmente, con impuestos, hoy en día solo las pensiones no contributivas



Los sistemas no contributivos en la región surgieron posteriormente como "prestaciones asistenciales orientadas a la población más vulnerable."

Uruguay fue pionero en 1919, seguido de Argentina en 1948, y luego Brasil, Chile y Costa Rica en la década de 1970.

Sin embargo, estas prestaciones tuvieron una cobertura limitada hasta los años 2000, cuando se expandieron como parte de una política social más inclusiva en varios países.

Aún así, en algunas naciones siguen siendo programas "con focalización estrecha, poco presupuesto y baja cobertura."

El enunciado en cuestión también observa que en África y Asia la implementación de las pensiones no contributivas ha sido especialmente relevante debido a la alta informalidad laboral y la limitada cobertura de los sistemas contributivos.

En Asia, "Tailandia fue uno de los pioneros: la pensión no contributiva se extendió en 2009 y actualmente alcanza a más de 8 millones de personas."

De manera similar, en China se implementó una pensión no contributiva en 2009 para la población rural, extendida luego a la urbana, alcanzando hoy a más de 148 millones de personas.

En África, Sudáfrica, Mauricio y Namibia adoptaron pensiones universales desde mediados del siglo XX, extendiéndose gradualmente a toda la población.

Este enfoque se ha replicado en países como Seychelles, Lesotho y Botswana, donde la cobertura de la población mayor es alta, aunque las prestaciones tienden a ser modestas.

En Europa, en tanto, "las pensiones mínimas y no contributivas adquirieron mayor relevancia para garantizar un nivel de vida básico a todas las personas mayores,



especialmente en un contexto de reformas orientadas a reducir la generosidad de los sistemas contributivos.”

Hoy en día, en países escandinavos y otros países europeos como Dinamarca, Suecia y los Países Bajos, las pensiones no contributivas se basan en años de residencia y están diseñadas para ofrecer una cobertura amplia e inclusiva que complementa los sistemas ocupacionales y los planes de ahorro individual.

### **-El abordaje del género y los trabajos de cuidados**

Para el análisis cepalino, la perspectiva de género es esencial para entender la relevancia de las pensiones no contributivas en la región, “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 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 redundando 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”.

Es decir, el fenómeno del envejecimiento se ve intensificado por como el ente cepalino llama “la feminización de la vejez”, ya que las mujeres tienden a vivir más años que los hombres pero con menores niveles de ingresos y acceso a seguridad social.

Este documento advierte: “La feminización de la vejez es un fenómeno creciente en América Latina y el Caribe, reflejo de las brechas de género que marcan la vida laboral y social de las mujeres, lo que impacta directamente en su acceso a la seguridad social y las condiciones de vida durante la tercera edad. Las mujeres, quienes constituyen la mayoría de la población envejecida, enfrentan mayores índices de pobreza, informalidad laboral y desigualdad en el acceso a pensiones y otros beneficios sociales.”

La Organización Mundial de la Salud (OMS), por ejemplo, destaca que "las mujeres constituyen la mayoría de las personas mayores en todo el mundo, debido a su mayor esperanza de vida en comparación con los hombres. Esta feminización del envejecimiento plantea desafíos específicos, ya que las mujeres mayores suelen enfrentar mayores tasas de pobreza, menor acceso a pensiones y servicios de salud, y una mayor carga de cuidados no remunerados"<sup>4</sup>.

Así, mediante estos enunciados, se cree que un enfoque de género se vuelve importante para diseñar sistemas de pensiones no contributivas que no solo respondan al envejecimiento poblacional, sino que también aborden las desigualdades de género persistentes en el mercado laboral.

Para los responsables de políticas, esto implica la necesidad de integrar mecanismos que garanticen la sostenibilidad financiera del sistema, la equidad de género y la inclusión de aquellos sectores históricamente excluidos, asegurando que la protección social responda a las realidades demográficas y sociales de la región.

La situación en Chile es particularmente reveladora, donde, en 2021, "el 22,6% de las mujeres mayores de 65 años, en comparación con el 9,8% de los hombres, recibieron pensiones no contributivas."

Este tipo de sistema compensa en cierta medida las desigualdades de género en el mercado laboral, donde las mujeres enfrentan mayores niveles de informalidad y dedican gran parte de su tiempo al trabajo de cuidados no remunerado, limitando su trayectoria contributiva.

A nivel europeo, esta tendencia también es visible en países como Suecia y Finlandia, donde las mujeres representan una mayoría significativa de quienes reciben pensiones garantizadas.

---

<sup>4</sup> <https://www.who.int/es/health-topics/ageing>



En Suecia, "el 47,5% de las mujeres, frente al 15,8% de los hombres, reciben la pensión garantizada," un beneficio que busca asegurar un nivel mínimo de ingresos para quienes no tienen suficientes aportes contributivos.

Este modelo es crucial en contextos donde las mujeres son más propensas a tener carreras laborales interrumpidas o menos remuneradas debido a responsabilidades de cuidado.

Para mitigar estas desigualdades, algunos países han implementado créditos por cuidado que reconocen el tiempo dedicado al trabajo de cuidado como un período de contribución.

Por ejemplo, en Alemania, los cuidadores reciben puntos de pensión que cuentan como tiempo de servicio, lo que contribuye a cerrar la brecha de género en las jubilaciones.

Estos créditos, aunque insuficientes para eliminar completamente las desigualdades, "permiten reducirlas al orientar recursos hacia las mujeres y mejorar sus derechos en relación con la jubilación."

Este enfoque de la CEPAL refleja una necesidad de políticas de pensiones inclusivas y sensibles al género, que no sólo reduzcan las desigualdades derivadas de un mercado laboral segmentado y cargado de estereotipos de género, sino que también aseguren la sostenibilidad y suficiencia de los sistemas de pensiones no contributivas en el contexto del envejecimiento poblacional y la feminización de la vejez.

Además destaca que, en las últimas dos décadas, los sistemas de pensiones no contributivos han mostrado un crecimiento significativo en América Latina y el Caribe, y proyecta que esta expansión podría alcanzar al 40% de la población de 65 años y más para 2030.



Este avance se considera una oportunidad clave para erradicar la pobreza y reducir la desigualdad en la vejez, especialmente entre quienes han tenido trayectorias laborales informales y han quedado fuera de los sistemas contributivos.

Según uno de los autores, Arenas de Mesa, "el acelerado envejecimiento poblacional, la alta informalidad laboral y la baja cobertura de los sistemas de pensiones contributivos" son factores que impulsan la necesidad de expandir las pensiones no contributivas en la región.

La sostenibilidad financiera de esta expansión es un tema relevante.

Según los análisis, el aumento de cobertura en los últimos 20 años ha implicado un gasto público adicional de solo "0,27% del PIB," lo que muestra que continuar esta tendencia es factible desde una perspectiva fiscal y que podría contribuir significativamente a reducir las desigualdades de ingreso y de género en la vejez.

Este enfoque resalta la viabilidad económica de ampliar la cobertura de pensiones no contributivas sin comprometer las finanzas públicas.

Un desafío fundamental para el desarrollo de estos sistemas es lograr un enfoque integral que complemente a los sistemas contributivos, asegurando la resiliencia y sostenibilidad del sistema en contextos de crisis.

A su vez, el documento analizado subraya que una institucionalidad sólida es esencial para este propósito, ya que permitirá que las pensiones no contributivas mantengan su papel en la protección social en la vejez y que aprovechen los beneficios de la transformación tecnológica en los servicios de previsión social.

### **-Diseño de las pensiones no contributivas**

La CEPAL ofrece un análisis exhaustivo sobre la evolución y expansión de los sistemas de pensiones no contributivas en América Latina y el Caribe, destacando cómo estas prestaciones se han transformado de programas asistenciales limitados



en cobertura y alcance a componentes fundamentales de la seguridad económica en la vejez.

Aunque el sistema contributivo ha sido históricamente el pilar central en la región, algunos países comenzaron tempranamente a explorar opciones no contributivas para proteger a los sectores más vulnerables que carecían de acceso a las pensiones contributivas debido a sus trayectorias laborales informales y bajos ingresos.

En tanto, afirma que "el componente principal de los sistemas de pensiones latinoamericanos ha sido desde sus orígenes el sistema contributivo."

En línea con esto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha señalado que "los sistemas de pensiones en América Latina se han caracterizado históricamente por su naturaleza contributiva, donde la participación activa en el mercado laboral formal es esencial para acceder a beneficios de jubilación".<sup>5</sup>

Sin embargo, en algunos países las pensiones no contributivas tienen una larga historia.

Como ya se ha dicho, Uruguay se destacó como pionero en la región al establecer en 1919 el primer programa de pensiones no contributivas, seguido por Argentina en 1948.

Estos primeros programas estaban "orientados a la población de bajos ingresos" que, sin una trayectoria formal en el mercado laboral, no podía acceder a los beneficios de los sistemas contributivos.

En los años setenta, otros países como Chile, Costa Rica y Cuba también implementaron programas de pensiones no contributivas, dirigidos a personas en situación de pobreza y vulnerabilidad económica.

---

<sup>5</sup> <https://www.ilo.org/es/media/53136/download>



Sin embargo, estos programas se mantuvieron con "niveles de cobertura relativamente bajos" y presupuestos limitados, enfocados en prestar asistencia económica básica y manteniendo un acceso restringido.

Un cambio decisivo en la región ocurrió en los años noventa con la expansión de los sistemas de pensiones no contributivas en Brasil y Bolivia, países que fueron "pioneros en ampliar la cobertura y generosidad de las pensiones no contributivas."

En Brasil, con la Constitución de 1988 y la Ley Orgánica de Asistencia Social de 1993, se estableció el Benefício de Prestação Continuada (BPC), que reemplazó al sistema anterior y aumentó significativamente el acceso a la seguridad social para las personas mayores en situación de pobreza.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe señala que este cambio fue fundamental, ya que la nueva prestación, implementada en 1996, "redujo la edad de acceso de 70 a 65 años" y eliminó el requisito de contribuciones previas a la seguridad social.

Además, "el monto mensual se duplicó, pasando de medio salario mínimo a un salario mínimo," lo que representó un cambio profundo en la capacidad del sistema para atender las necesidades de los sectores más vulnerables.

Este sistema también permitió que cualquier miembro de la familia que cumpliera con los requisitos pudiera acceder a la prestación, ampliando el alcance de la cobertura.

En Bolivia, la introducción del Bonosol en 1996 fue otro hito en la región.

Esta prestación no contributiva consistía en "una prestación anual vitalicia a la que tenían derecho, a partir de los 65 años, todas las personas nacidas antes de 1974," financiada con las utilidades de las empresas estatales privatizadas.

En 2008, el Bonosol fue sustituido por la Renta Dignidad, una prestación universal diseñada para "ampliar el alcance y convertirse en un componente estable del sistema



de protección social boliviano, "lo que garantiza una cobertura más completa y sostenida para las personas mayores, independientemente de su situación económica.

Durante la década de 2000, la expansión de las pensiones no contributivas en América Latina se aceleró significativamente.

Por su parte, el organismo cepalino indica que en este periodo, "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)."

En algunos países, como en Chile, esta expansión tuvo un enfoque universalista, diseñándose para ofrecer un mínimo de ingresos en la vejez a la mayoría de la población mayor.

Chile, que fue uno de los primeros en establecer una pensión no contributiva en 1975 con la creación de la Pensión Asistencial (PASIS), avanzó en 2008 hacia la creación de un "pilar solidario, orientado a ofrecer garantías mínimas de pensión a toda la población perteneciente al 60% de menores ingresos."

Esta reforma se fortaleció en 2022 con la implementación de la Pensión Garantizada Universal (PGU), que extiende la cobertura a casi toda la población mayor, con excepción del 10% más rico.

También menciona que otros países también han avanzado hacia una cobertura universal en la vejez gracias a la expansión de pensiones no contributivas de amplio alcance, como es el caso de la Renta Dignidad en Bolivia y la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores en México.

Estos programas, junto con el caso de Chile, "muestran los caminos posibles para la universalización de las pensiones no contributivas," estableciendo sistemas de cobertura inclusivos en contextos donde los sistemas contributivos han mostrado



limitaciones para alcanzar a sectores de la población con trayectorias laborales irregulares.

Este proceso de expansión de las pensiones no contributivas ha permitido a algunos países de la región alcanzar niveles de cobertura cercanos a la universalidad.

Por otra parte, se indica que "en los casos de la Argentina, el Brasil y el Uruguay, la mayoría de las personas reciben prestaciones del sistema contributivo," apoyados por "una mayor tasa de formalidad" y programas complementarios como la Pensión Rural en Brasil y las Moratorias Previsionales en Argentina.

En estos países, la cobertura de pensiones no contributivas es baja debido a que la brecha de cobertura que dejan los sistemas contributivos es pequeña.

En cambio, en países como Bolivia, Guyana, México y Chile, donde el sistema contributivo cubre solo a una parte de la población, las pensiones no contributivas de carácter universal han sido esenciales para alcanzar una cobertura completa en la vejez.

En resumen, la expansión de los sistemas de pensiones no contributivas en América Latina ha seguido una trayectoria diversa y dinámica, destacando como un mecanismo fundamental para garantizar la seguridad económica de personas mayores que, debido a sus trayectorias laborales informales o ingresos bajos, no pueden acceder a los sistemas contributivos.

Por otra parte, el ente cepalino plantea la importancia de desarrollar el diagrama compuesto por coberturas, los montos de los prestaciones y la institucionalidad:

- Cobertura

El enunciado de la CEPAL, detalla que los programas de pensiones no contributivas en América Latina y el Caribe han evolucionado, pasando de enfoques estrictamente



focalizados y de baja cobertura en los años ochenta y noventa a esquemas más inclusivos e incluso universales desde los años 2000.

Esta diferenciación entre programas con focalización socioeconómica y aquellos que aplican criterios categóricos (como edad y residencia) muestra una variedad en los niveles de cobertura.

Un ejemplo de esta transformación es Chile, donde la Pensión Básica Solidaria de 2008 fue diseñada para el 60% de los hogares con menores ingresos y fue reemplazada en 2022 por la Pensión Garantizada Universal (PGU).

Este nuevo esquema ofrece cobertura a toda la población mayor, con la única exclusión del 10% de mayores ingresos, lo que lo convierte en un modelo "cuasiuniversal" de pensión no contributiva en la región.

Actualmente, cuatro países de América Latina y el Caribe (Bolivia, Chile, Guyana y México) cuentan con pensiones no contributivas de carácter universal o cuasiuniversal.

La CEPAL resalta que, "por definición, las pensiones no contributivas universales tienen una cobertura muy amplia," alcanzando al 75% de la población mayor de 65 años o más, e incluso al 100% en Bolivia, Guyana y México.

En contraste, los programas con focalización socioeconómica presentan niveles de cobertura variados, que dependen del tamaño de la población objetivo y de la tasa de cobertura del sistema contributivo en cada país.

El análisis de la comisión mencionada revela que países como Argentina y Uruguay, donde las pensiones contributivas cubren a gran parte de la población mayor, tienen baja cobertura de pensiones no contributivas.

Esto responde a que, en estos países, "cuanto más alta es la cobertura contributiva, más baja tiende a ser la cobertura no contributiva."



Por el contrario, en países donde la cobertura contributiva es limitada, como en Bolivia y México, las pensiones no contributivas de acceso universal han sido esenciales para asegurar que prácticamente toda la población mayor reciba algún tipo de apoyo económico en la vejez.

En cuanto a las condiciones de acceso, subraya dos criterios relevantes: la residencia o ciudadanía y la edad mínima para recibir la prestación.

La mayoría de los programas de pensiones no contributivas en la región exigen "una residencia fija en el país" y un período mínimo de residencia previa.

En países como Guyana, el requisito es "haber sido ciudadano por al menos 10 años o tener 20 años de residencia en el país."

En Argentina, para acceder a la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), se requiere "ser ciudadano o naturalizado con 10 años de residencia o extranjero con 20 años de residencia en el país."

Por último, la edad de acceso es otro factor importante y, en la mayoría de los casos, se establece en los 65 años.

Sin embargo, existen variaciones significativas. Por ejemplo, en el programa Colombia Mayor, las mujeres pueden acceder a la pensión a los 54 años y los hombres a los 59, lo cual es una de las edades de acceso más bajas en la región.

- Monto de los prestaciones

Según este ente el monto de las pensiones no contributivas es clave en su diseño, ya que afecta su capacidad para "evitar la pobreza en la vejez y redistribuir ingresos."

El monto suele estar fijado en la legislación de cada programa, y en algunos países se determina en función de un valor de referencia.



Por ejemplo, en Brasil, el Beneficio de Prestação Continuada (BPC) equivale a un salario mínimo, y en Argentina, la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) representa el 80% de la jubilación mínima contributiva.

Existen diferencias notables en el monto de estas prestaciones en la región: más de la mitad de las pensiones no contributivas ofrecen menos de 100 dólares mensuales.

Los valores más altos se encuentran en Uruguay, Bahamas, Argentina, Chile y Brasil, aunque "en ningún caso la pensión no contributiva supera los 300 dólares mensuales."

En algunos países, los beneficios son muy bajos; por ejemplo, en Bolivia, Cuba y Guatemala, la prestación es inferior a 2 dólares diarios, lo cual limita su efectividad para reducir la pobreza.

El estudio también destaca que, aunque ciertos países permiten combinar las pensiones no contributivas con otras prestaciones (por ejemplo, pensiones universales como la Pensión Garantizada Universal (PGU) en Chile), en la mayoría de los programas con focalización socioeconómica se excluye a aquellos que reciben ingresos adicionales, limitando así la elegibilidad.

En Bolivia, por ejemplo, la Renta Dignidad reduce su monto en un 25% para quienes reciben una pensión contributiva, y en Trinidad y Tabago el monto varía en función de los ingresos de la persona mayor.

La CEPAL advierte que la baja suficiencia de muchas de estas prestaciones puede ser insuficiente para cubrir necesidades básicas, lo que genera un "riesgo de trampa de pobreza" al mantener a los beneficiarios en condiciones de ingresos limitados.

La institución considera fundamental que el monto de las pensiones no contributivas sea suficiente para al menos cubrir una canasta básica, y que las prestaciones estén



indexadas adecuadamente para mantener su valor adquisitivo, sobre todo en países con alta inflación.

- Institucionalidad

Sobre la institucionalidad, destaca que es un componente esencial en la administración de las pensiones no contributivas.

Este aspecto 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 países, la misma entidad cumple varias de estas funciones, mientras que en otros, estas tareas se distribuyen entre diferentes organismos.

Según el texto cepalino, 12 programas están administrados por Ministerios de Trabajo y seguridad social, 13 por Ministerios de Desarrollo Social y otros 7 bajo dependencias diversas como los Ministerios de Salud, especialmente en el caso de las pensiones de discapacidad.

La relación entre el tipo de administración y la integración de los sistemas de pensiones es clave: cuando la entidad que gestiona las pensiones no contributivas es la misma que gestiona las contributivas, se facilita la integración de ambas prestaciones en un sistema nacional.

Esto permite "diseñar e implementar la política de manera coordinada."

Sin embargo, cuando las pensiones no contributivas están más ligadas a la política asistencial, su administración suele quedar en manos de los Ministerios de Desarrollo Social, como ocurre en Ecuador, donde la Pensión Mis Mejores Años es gestionada por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) junto con otros bonos sociales.



Los países que buscan un enfoque más integrado, como Chile y Uruguay, tienden a asignar la administración a las mismas instituciones responsables de las pensiones contributivas.

Esto fortalece la coordinación de políticas y asegura que las prestaciones no contributivas puedan complementar de manera efectiva al sistema contributivo para alcanzar una cobertura universal.

Por otro lado, en países con un enfoque asistencial de reducción de pobreza, como Brasil, la gestión recae más frecuentemente en instituciones de bienestar social, lo que permite orientar las pensiones no contributivas hacia la población vulnerable en consonancia con otras políticas de protección social.

La CEPAL resalta que el avance en la institucionalidad de estos programas es un logro destacado de la protección social en América Latina y el Caribe, aunque subraya que aún existen desafíos pendientes.

Entre ellos, mejorar la coordinación entre las pensiones contributivas y no contributivas y asegurar que ambas estén respaldadas por un financiamiento adecuado y estable.

También enfatiza la necesidad de integrar servicios sociales como la salud y el cuidado de las personas mayores y con discapacidad, lo cual es esencial para que las pensiones no contributivas puedan ofrecer un nivel de vida digno.

La expansión de la cobertura en el siglo XXI representa un avance, pero "queda mucho camino por recorrer" para asegurar que todos los mayores y personas en situación de discapacidad cuenten con una protección adecuada.



## II. LA PERSPECTIVA DEL BANCO MUNDIAL: PROTECCIÓN ECONÓMICA A LOS ADULTOS MAYORES Y EN AMÉRICA LATINA

El Banco Mundial<sup>6</sup> presenta un análisis sobre la expansión de las pensiones no contributivas en América Latina desde inicios del siglo XXI, resaltando cómo estas reformas han buscado una inclusión social sin precedentes en los sistemas de protección económica de la región.

A diferencia de las reformas del siglo XX, centradas en la sostenibilidad fiscal y la incorporación de nuevos actores, los cambios recientes se han enfocado en "expandir la cobertura de los sistemas más allá de la población de trabajadores formales tradicionalmente cubierta".

Este enfoque inclusivo ha resultado en la implementación de programas en al menos 18 países de América Latina entre 2000 y 2013, lo que marca una "tendencia inédita por su intensidad y la velocidad con la que se expandió".

Su informe subraya que este proceso de expansión fue impulsado por tres factores: el agotamiento del modelo tradicional de cobertura normativa, la mejora en la situación fiscal derivada de una bonanza económica por el aumento de la demanda de productos primarios y la presión social para implementar políticas de protección social más activas, con énfasis en poblaciones vulnerables.

Las reformas lograron incluir a sectores de adultos mayores previamente excluidos, mediante dos modelos: la expansión de las pensiones contributivas y la creación de programas focalizados en la reducción de pobreza entre adultos mayores.

El BM menciona que el objetivo de estos programas no contributivos se basa en prevenir el riesgo de pobreza en la vejez, una etapa donde los ingresos laborales se ven limitados o inexistentes.

---

<sup>6</sup> <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/624841468047055585/mas-alla-de-las-pensiones-contributivas-catorce-experiencias-en-america-latina>



Al no depender de contribuciones pasadas, las pensiones no contributivas ofrecen una transferencia económica a los adultos mayores en situación de vulnerabilidad, protegiéndolos contra "la incidencia de la pobreza entre aquellos de edad avanzada".

Asimismo, el organismo en cuestión establece un marco analítico en el que evalúa la eficacia de los sistemas de pensiones no contributivas con base en tres dimensiones:

**Cobertura:** Se refiere al alcance de los programas, es decir, cuántos adultos mayores acceden a los beneficios.

Destaca que, en los sistemas tradicionales, el acceso suele estar vinculado a la historia laboral y la densidad de contribuciones, lo que excluye a gran parte de los trabajadores informales.

En cambio, los programas no contributivos ofrecen alternativas para cubrir esta brecha mediante criterios de vulnerabilidad.

**Adecuación:** La institución señala que el nivel de los beneficios en los programas no contributivos debería estar alineado con las canastas básicas o líneas de pobreza para que sean suficientes en términos de protección social.

Los beneficios deberían ajustarse para evitar que los adultos mayores caigan por debajo de la línea de pobreza.

En algunos países, el nivel de estos beneficios es bajo, y en otros más significativo, como el caso de Bolivia, donde la Renta Dignidad ajusta sus montos de acuerdo con la percepción de otras pensiones, lo que permite una distribución más equitativa.

**Sustentabilidad:** se enfatiza la importancia de garantizar que los programas de pensiones no contributivas sean sostenibles desde un punto de vista financiero y fiscal, especialmente considerando el proceso de envejecimiento poblacional que experimenta América Latina.



Reconoce que los sistemas contributivos enfrentan desafíos debido a la alta informalidad laboral en la región, por lo que la implementación de pensiones no contributivas financiadas por impuestos requiere una estructura fiscal robusta para asegurar su continuidad a largo plazo.

El ente financiero aborda el impacto de la transición demográfica en América Latina, donde se observa un acelerado envejecimiento poblacional que plantea desafíos críticos para los sistemas de pensiones.

Esta transición demográfica se caracteriza por una creciente tasa de dependencia de la población adulta mayor, es decir, la proporción de personas mayores de 65 años en comparación con la población en edad laboral (15 a 65 años).

En palabras del Banco Mundial, "los sistemas de pensiones resultan vulnerables a los efectos del envejecimiento poblacional debido a sus impactos sobre la sustentabilidad actuarial y fiscal de los mismos".

Esta situación, que ha sido objeto de reformas en los esquemas contributivos de reparto, afecta tanto a sistemas de reparto como a aquellos basados en capitalización individual, ya que el envejecimiento influye sobre su sostenibilidad económica.

La evolución demográfica en la región está marcada por tendencias de disminución de la mortalidad y fecundidad.

La expectativa de vida al nacer ha pasado de "apenas 52 años en 1950 a 74 en 2010, y se espera que supere los 85 años hacia 2100", lo cual representa un aumento significativo en la longevidad.

La tasa global de fecundidad también ha descendido de cerca de 6 hijos por mujer a aproximadamente 2, una cifra que se mantendrá estable en el futuro.



Estos cambios han sido avances sociales importantes, pero "tendrán un fuerte impacto sobre su estructura etaria, relevante para las políticas de protección económica de los adultos mayores".

Según este ente, la edad mediana de la población en América Latina ha pasado de menos de 20 años en 1950 a aproximadamente 28 años en la actualidad, y "se espera que continúe aumentando hasta superar los 47 años a fin de siglo".

Esto implica un crecimiento de la tasa de dependencia, que pasará de "aproximadamente 6 adultos mayores por cada 100 adultos en edad activa en 1950 a unos 10 en 2010 y más de 50 en 2100".

Esta realidad crea presiones en los sistemas de pensiones y plantea interrogantes sobre cómo manejar esta carga financiera adicional.

Además, la heterogeneidad demográfica entre los países de la región es significativa.

En 2010, países como Uruguay y Cuba tenían tasas de dependencia de 22% y 20.1%, respectivamente, mientras que Nicaragua y Honduras estaban muy por debajo del promedio.

Además se señala que, aunque las variables demográficas tienden a converger a largo plazo, "estas diferencias persistirán por muchos años" y anticipa que "Cuba será el país con la mayor tasa de dependencia (57,9%) en 2100".

Los efectos de esta transición demográfica en el mercado de trabajo y la participación laboral también son fundamentales.

El Banco Mundial destaca que, en un contexto donde la actividad económica femenina aumenta, se prevé "una mejora en la dependencia económica".

Asimismo, se espera que "la postergación progresiva del retiro del mercado de trabajo" contribuya a reducir la carga sobre los sistemas de pensiones.



A medida que se prolongue la vida laboral activa, será posible aliviar las presiones de sostenibilidad en los sistemas de pensiones.

En este contexto, el Banco Mundial sugiere que las políticas deben centrarse en adaptar los sistemas de pensiones a las necesidades del envejecimiento poblacional, promoviendo esquemas de financiamiento que permitan "garantizar la sostenibilidad fiscal a largo plazo".

El informe también subraya la importancia de considerar la dependencia económica (la proporción de personas inactivas frente a las activas) como una medida complementaria a la tasa de dependencia demográfica, ya que permite una mejor evaluación de las necesidades de los sistemas de pensiones.

El Banco Mundial señala que "desde su origen, los sistemas de pensiones en América Latina tuvieron serias dificultades para incluir a la mayor parte de la población, tanto activa como de adultos mayores".

La razón principal de este problema es "el alto grado de informalidad laboral que se registra en los países de la región, sumado al carácter contributivo que los esquemas han mantenido durante buena parte de su historia".

Este contexto de informalidad estructural y acceso limitado al sistema previsional ha dejado a muchos sin protección al momento de la jubilación:

"Las distintas reformas paramétricas implementadas durante el siglo XX, así como las adoptadas en los años ochenta y noventa, orientadas a mejorar la sustentabilidad financiera de los sistemas pensionales, en muchos casos implicó la adopción de criterios de acceso más restrictivos y, en consecuencia, menor cobertura".

Estas reformas, centradas en criterios de sostenibilidad, resultaron "restrictivas", lo cual empeoró el problema de cobertura al elevar los requisitos de acceso a los beneficios, dejando fuera a sectores vulnerables.



Asimismo, se había "esperado que la introducción de los esquemas de capitalización individual de las últimas dos décadas resultaría en un esquema de incentivos para los trabajadores que motivaría un mayor registro y cumplimiento de obligaciones previsionales, pero este no parece haber sido el caso, al menos, no en forma significativa".

Es decir, los sistemas de capitalización individual, impulsados en los ochenta y noventa para mejorar la cobertura y asegurar la sostenibilidad, no lograron ampliar sustancialmente la cobertura entre los trabajadores de bajos ingresos o aquellos en situaciones informales.

El Banco también observa que "una baja cobertura es una seria señal de deficiencia en su efectividad", ya que estos sistemas existen precisamente para "proteger a la población adulta mayor que no puede continuar generando recursos en el mercado de trabajo".

Sin embargo, en la práctica, los esquemas contributivos están alcanzando solo a una porción limitada de los adultos mayores, dejando a muchos sin acceso a beneficios en su vejez.

En el análisis de la participación de la población activa en los sistemas de pensiones, se concluye que "la tasa de cobertura de la población económicamente activa era inferior al 30% en ocho de los 18 países con que se cuenta información a fines de la primera década del 2000".

Aunque algunos países como "Perú y República Dominicana han mostrado mejoras importantes", todavía mantienen "niveles de cobertura muy bajos".

Por otro lado, en "Chile, Uruguay, Costa Rica, Argentina y Brasil los niveles de cobertura de la población activa superan el 50%, pero siguen siendo insuficientes para el objetivo de alcanzar una protección social amplia y equitativa en la región.



Finalmente, el Banco Mundial señala un problema adicional: "la existencia de importantes diferenciales de cobertura entre la población de altos y bajos ingresos afecta en forma significativa el rol de los sistemas de pensiones tradicionales en cuanto a la reducción de la pobreza".

Este sesgo a favor de los sectores de mayores ingresos implica que los sistemas de pensiones no están funcionando de manera equitativa, ya que los adultos mayores de los quintiles más pobres tienen menos acceso a estos beneficios en comparación con los más ricos.

En muchos países, la cobertura es baja "para los mayores de 65 años pertenecientes al quintil más pobre de la distribución del ingreso" y supera el 50% para los quintiles de mayores ingresos, reflejando una distribución desigual de la cobertura y los beneficios.

Durante el siglo XX, muchos países intentaron "ampliar la cobertura incluyendo dentro de la normativa a nuevos grupos de trabajadores," pero esta estrategia se agotó debido a la falta de sectores con capacidad contributiva.

El contexto económico de los primeros años del siglo XXI facilitó el desarrollo de "políticas fiscales más efectivas" en América Latina, lo cual impulsó una "mejora de las condiciones internacionales," especialmente para los países exportadores de productos primarios.

Esta bonanza fiscal permitió que el debate se enfocara en el problema de cobertura, que para entonces era "claramente insuficiente y, en muchos casos, declinante."

Ante la imposibilidad de incorporar nuevos colectivos de contribuyentes al sistema contributivo, surgió la necesidad de "esquemas que ofrezcan protección a adultos mayores que no contribuyeron en forma regular al sistema tradicional."

El Banco Mundial señala que algunos países de la región ya contaban con "algún tipo de esquema no contributivo con focalización en los adultos mayores más pobres,"



pero el nuevo enfoque sobre la cobertura llevó a adoptar "programas más agresivos" con el objetivo de integrar a la población históricamente excluida.

En muchos casos, estas reformas implican la creación de "nuevos programas no contributivos para los mayores sin acceso al sistema de seguridad social tradicional" o la flexibilización del acceso a programas existentes.

En algunos países, estas reformas pro-cobertura incluyeron la expansión de programas no contributivos ya existentes.

Por ejemplo, y como ya lo destacaba CEPAL, en Bolivia, la pensión "Bonosol" de 1997 fue reemplazada en 2008 por "Renta Dignidad," un programa de mayor alcance.

Argentina también flexibiliza el acceso a sus "Pensiones No Contributivas por invalidez y vejez" en 2003, y en Trinidad y Tobago se relanzaron las pensiones no contributivas bajo la "Pensión para Ciudadanos Mayores" en 2010.

Otros países como Chile, también destacado por CEPAL, realizaron reformas estructurales, integrando beneficios no contributivos al sistema de pensiones contributivo a través de la "Pensión Básica Solidaria," que fue creada en 2008.

También destaca que algunos países adoptaron enfoques híbridos que combinan la expansión del régimen contributivo y la inclusión no contributiva.

Argentina por caso implementó a mediados de los 2000 la primera "Moratoria Previsional," que permitía a trabajadores sin los años de aportes requeridos acceder al sistema con subsidios, un régimen que con distintas variantes y modalidades se prolongó hasta la actualidad.

Brasil también adoptó incentivos para trabajadores independientes, domésticos y rurales en 2006-2008, y otros países como Uruguay flexibilizaron el acceso a trabajadoras domésticas en 2008.



El Banco observa que los países de América Latina han abordado el problema de la baja cobertura en los sistemas de protección para adultos mayores de diferentes maneras, dado que “las diferencias en cuanto a las condiciones iniciales” de cada país han influido en las políticas adoptadas y en los resultados obtenidos.

“Ante un problema similar (la baja cobertura de los sistemas de protección existentes) los países estudiados adoptaron políticas con distintos resultados”.

Esto indica que no se puede afirmar que “determinadas opciones de política sean superiores a otras a priori”; en cambio, es necesario que exista “consistencia entre el contexto y los objetivos, por un lado, y los instrumentos utilizados, por el otro”.

El informe categoriza a los países en tres grupos en función de su “nivel de cobertura de los sistemas de pensiones tradicionales”, los “costos fiscales y económicos” de los mismos y la existencia de “programas de pensiones no contributivas con funcionamiento asociado al régimen contributivo”.

En el primer grupo, se encuentran aquellos países que ya contaban con “esquemas contributivos tradicionales de amplia cobertura”, como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, que plantearon como objetivo la “inclusión previsional”, para que los adultos mayores que no tuvieran beneficios en el sistema de pensiones puedan acceder a ellos.

Para lograrlo, estos países optaron por “la adaptación de las reglas para permitir la incorporación de estos grupos al sistema general” a través de mecanismos como la “moratoria” en Argentina, la creación de un “Nuevo Pilar Solidario” en Chile o la “flexibilización en las condiciones de acceso” en Uruguay.

Estos nuevos esquemas se integraron en los sistemas tradicionales y fueron gestionados por “las instituciones ya existentes”, proporcionando beneficios más bajos, pero “ceranos a los del régimen contributivo tradicional” en países como Argentina y Uruguay.



El segundo grupo comprende a aquellos países con una cobertura contributiva media (entre el “20% y el 50% de la población de adultos mayores”) y que orientaron sus reformas hacia la reducción de la “pobreza entre los adultos mayores”.

En este grupo, están Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y Perú, que organizaron esquemas generalmente “focalizados”, pero con la intención de “ampliar la cobertura más allá de la población vulnerable”.

México y Panamá representan “claramente esta vocación universalizadora” y, además, otros países de este grupo, como Colombia y Ecuador, están en proceso de evaluar nuevas reformas con el mismo objetivo.

Un tercer grupo agrupa a países con una cobertura contributiva muy baja, donde las reformas se enmarcaron en “políticas focalizadas de reducción de pobreza”.

Los casos más representativos son El Salvador y Paraguay, que implementaron medidas con miras a “proteger a los sectores más vulnerables”.

El informe también plantea la preocupación de que estos programas no contributivos puedan afectar los incentivos laborales, ya que la “existencia de beneficios no contributivos disminuiría la disposición de los trabajadores a contribuir en los esquemas tradicionales”.

Sin embargo, destaca que el debate debería enfocarse en “la valoración de ambos lados de la ecuación costo-beneficio”, incluyendo el impacto positivo en la “calidad de vida de los beneficiarios” y cualquier posible incentivo negativo hacia la informalidad.

Estudios como los de Amarante et al. (2011) y Camacho et al. (2009) muestran que el impacto de los programas de transferencia de ingresos es, en general, “menor” sobre el mercado laboral, ya que “en general la participación en programas de protección social tiene sólo efectos mínimos o moderados en el empleo o en las horas trabajadas en los países desarrollados y efectos incluso menores en los países en desarrollo”.



Finalmente, el Banco Mundial advierte sobre el desafío de la “sustentabilidad fiscal y económica” de estos programas, que fueron implementados en un contexto de “condiciones macro-fiscales particularmente buenas” en la primera década del siglo XXI.

Subraya la importancia de considerar la flexibilidad normativa de estos programas, ya que en muchos países “las pensiones no contributivas tienen un sustento legal más flexible que las contributivas”, lo que facilita su ajuste en caso de restricciones fiscales, pero también plantea el riesgo de reversión si las condiciones políticas se vuelven desfavorables.

En conclusión, se indica que “no hay una receta única para todos los países de la región” y que el contexto y los objetivos deben guiar las decisiones de política.

En el mismo carril de ideas, el Banco piensa que la principal diferencia entre las iniciativas de la región radica en “la existencia de distintos enfoques y objetivos de política” y que la experiencia acumulada en América Latina ofrece lecciones valiosas sobre “los procesos de diseño de política” y las complejidades de lograr un “sistema de protección social” eficaz para los adultos mayores en situaciones de vulnerabilidad.

### III. SOBRE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN LA REGIÓN

#### a) ARGENTINA

El Banco Mundial describe el sistema previsional argentino como “uno de los más antiguos de América Latina y el mundo, con más de 100 años de historia”<sup>7</sup>, que comenzó como “un conjunto heterogéneo de programas de protección a los adultos mayores”, gestionado de forma independiente por cada rama de actividad.

A principios del siglo XX, y con leyes como la N° 4.349 de 1904, Argentina implementó su “primera caja previsional financiada con aportes de la población destinataria”, incluyendo diversos grupos de trabajadores, como ferroviarios y empleados de servicios públicos.

Este modelo inicial de cajas autónomas significaba que los trabajadores de cada sector contribuían y administraban sus propios fondos, reflejando un enfoque adaptado a las necesidades específicas de cada grupo.

Durante la primera mitad del siglo XX, el sistema creció rápidamente, alcanzando una cobertura significativa del “7% de la PEA en 1944 al 55,2% en 1960”, aunque en un contexto fragmentado.

Este aumento de cobertura fue sin una planificación uniforme, lo que generó requisitos heterogéneos para acceder a los beneficios.

El Banco Mundial señala que para la década de 1960, el sistema argentino se encontraba “fragmentado, con requisitos heterogéneos de elegibilidad, realización de aportes, financiamiento y suficiencia de las prestaciones”.

---

<sup>7</sup> [World Bank Document](#) página 63. En este capítulo el informe del Banco Mundial analiza la evolución y desafíos del sistema previsional argentino. Describe cómo las reformas, incluida la “moratoria previsional” de 2005, aumentaron la cobertura de jubilaciones, y propone avanzar hacia un sistema inclusivo y sostenible que proteja tanto a trabajadores formales como informales.



La creación en 1967 del Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS) fue un intento de consolidación, integrando las “trece cajas existentes” en solo tres cajas administradas por el Estado: una para Comercio, Industria y Actividades Civiles, otra para Estado y Servicios Públicos, y una tercera para Autónomos.

Sin embargo, esta reestructuración mantuvo el carácter contributivo del sistema y su vínculo exclusivo con “el trabajo formal”.

En consecuencia, “sólo los empleados formales (o trabajadores autónomos registrados) que realizaban contribuciones tenían derecho a percibir sus beneficios”, basándose principalmente en “las contribuciones de los trabajadores y sus empleadores”.

A partir de los años 80, sin embargo, el sistema comenzó a mostrar “problemas de sustentabilidad financiera” debido a factores como “la caída de los salarios reales” y un “incremento del desempleo”.

La presión fiscal creció y, con la maduración del sistema, la carga de los beneficios aumentó, lo que llevó al gobierno a introducir reformas paramétricas y buscar fuentes de financiamiento alternativas.

Estas reformas reflejan un patrón observado en muchos sistemas de pensiones de la región en esta época, donde el envejecimiento de la población y las crisis económicas hicieron insostenibles las condiciones iniciales del sistema.

El cambio estructural más significativo ocurrió en 1993, cuando se creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) mediante la Ley N° 24.241, que introdujo un “pilar de capitalización administrado por empresas privadas”.

Este sistema dual, compuesto de un régimen público de reparto y otro de capitalización individual gestionado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), reflejó la tendencia global de los 90 hacia una mayor privatización y descentralización de los sistemas de pensiones.

La reforma incrementó en “5 años la edad mínima legal de retiro” (65 para hombres y 60 para mujeres) y “la cantidad de años de aportes obligatorios” de 20 a 30 años, un cambio que buscaba aliviar la carga fiscal y garantizar la sostenibilidad del sistema.

Aunque el modelo de capitalización privada parecía una solución para mejorar la eficiencia y reducir la presión fiscal, el Banco Mundial destaca “distintas fallas de mercado” que hicieron que el régimen no cumpliera con sus promesas iniciales.

Además, “la presión fiscal originada en el proceso de transición” hacia el sistema de capitalización fue “considerada por algunos como un factor relevante en la crisis económica” de 2001-2002, una crisis que generó profundas repercusiones sociales y financieras en el país.

El impacto fue tal que en 2008 se promulgó la Ley N° 26.425<sup>8</sup>, que “eliminó definitivamente el régimen de capitalización”, dirigiendo todos los aportes nuevamente al sistema de reparto público administrado por la ANSES.

Este cambio marcó un regreso al sistema público y subrayó la prioridad de proteger a los jubilados de los riesgos del mercado financiero, en un contexto de alta volatilidad económica.

El organismo en análisis también hace mención al sistema no contributivo de pensiones, establecido en Argentina en 1948<sup>9</sup>, para ofrecer “una pensión mínima para todos los ciudadanos mayores de 60 años no amparados por un régimen previsional”.

Aunque este programa era, en teoría, “de cobertura universal”, en la práctica el acceso fue limitado y restringido a ciertos sectores.

---

<sup>8</sup> <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=148141>

<sup>9</sup> [Programa de Pensiones no Contributivas \(1948-\) - Pensiones no contributivas - Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe](#)



En 1994, como parte de la reforma previsional, las pensiones no contributivas fueron separadas de los programas contributivos y quedaron bajo la administración del Ministerio de Desarrollo Social.

Este cambio enfatizó el rol del Estado en la provisión de seguridad social para aquellos sectores que, debido a condiciones económicas o laborales, no podían acceder a los beneficios del sistema contributivo.

El Banco Mundial señala que la transición demográfica en Argentina también genera desafíos.

El país, como ya lo hemos señalado al igual que otros en la región, está experimentando un “crecimiento sostenido de la tasa de dependencia de la población mayor”, debido a la disminución de la fecundidad y el aumento en la expectativa de vida, que pasó “de 62 a 76 años entre 1950 y 2010”.

Este envejecimiento de la población representa una presión significativa sobre el sistema de pensiones, en particular sobre los “tradicionales regímenes de reparto”, que son vulnerables a los aumentos en la relación de dependencia.

Se observa que el sistema previsional argentino ejemplifica la complejidad de adaptar un modelo antiguo a las nuevas demandas socioeconómicas.

Las reformas estructurales de los años 90 y las contrarreformas de 2008 reflejan el dilema entre la búsqueda de eficiencia y la necesidad de proteger a los más vulnerables en tiempos de crisis.

El Banco Mundial, en su análisis sobre el "Desempeño del sistema de pensiones", presenta una visión detallada de los desafíos históricos y actuales del sistema previsional argentino, diseñado como un esquema contributivo.



Desde sus primeras etapas, el sistema fue ampliando su cobertura de trabajadores activos a medida que se incorporaban nuevas actividades laborales, con una cobertura creciente durante gran parte del siglo XX.

Sin embargo, "a partir de la década del 80, y a raíz de las modificaciones del mercado de trabajo y el deterioro de las condiciones macroeconómicas del país, esta tendencia creciente de la cobertura comenzó a mostrar signos de estancamiento y regresión".

Esto se debió a un contexto de precarización del empleo y crisis económicas, que afectaron directamente la capacidad de los trabajadores de contribuir al sistema.

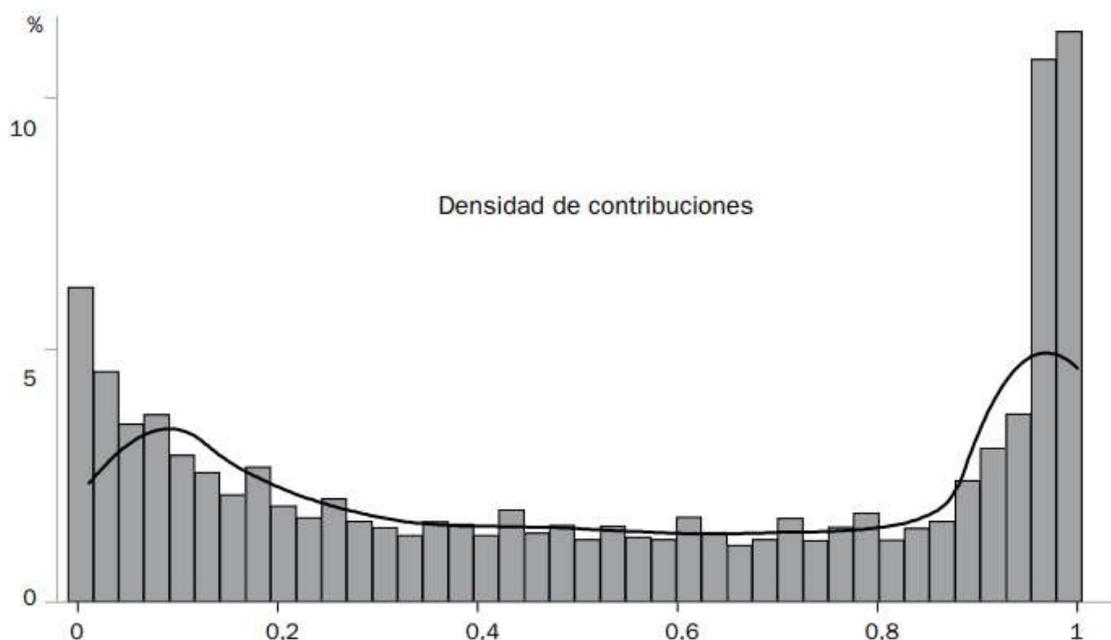
En respuesta a estas limitaciones, se llevaron a cabo reformas estructurales en 1993, que introdujeron cambios clave en los parámetros del sistema: "la reforma estructural del sistema previsional en 1993 estuvo acompañada por dos cambios paramétricos relevantes. El aumento de la edad legal de retiro en cinco años y el incremento de la cantidad de años de aportes requeridos para jubilarse, que pasó de 20 a 30 años".

Estas medidas fueron impulsadas en un contexto de creciente preocupación por la sostenibilidad del sistema y la necesidad de contener el gasto previsional, y llevaron a que los trabajadores necesitaran una mayor estabilidad en el mercado de trabajo formal para cumplir con los nuevos requisitos.

Paradójicamente, ese incentivo a la formalidad no hizo mella en la economía informal, habiéndose mantenido o incluso aumentado la cantidad de trabajadores en informalidad laboral.

El informe destaca cómo estos cambios en los requisitos de aportes endurecieron las condiciones de acceso al sistema, y, por lo tanto, limitaron la capacidad de los trabajadores de jubilarse.

**Gráfico 2-2: Distribución de la densidad de contribuciones, 1994 - 2001**



Un gráfico incluido en el análisis, el "Gráfico 2-2", muestra la distribución de la densidad de contribuciones entre 1994 y 2001, revelando una estructura "bimodal", en la que "se podía encontrar al 20% del total de trabajadores con una muy alta frecuencia de aportes, mayor al 80%, mientras que casi la mitad de los trabajadores presentaba densidades menores al 50%", lo que implica que, en caso de mantener esa trayectoria, era poco probable que estos últimos alcanzaran los años requeridos de aportes para acceder al beneficio jubilatorio.

El análisis también detalla la evolución de la cobertura entre la población económicamente activa y ocupada para el período de 1992 a 2011, señalando cómo "la cobertura sobre los asalariados pasó del 72,4% en 1992 al 52,4% en 2003", mientras que el porcentaje de aportantes entre los ocupados disminuyó de "49,7% en 1992 al 38,7% en 2003".

Esta caída se atribuye en gran medida al aumento del desempleo durante los años noventa y a una estructura económica en la que la apertura comercial y la apreciación cambiaria influyeron de manera significativa en el empleo.



De todos modos, si bien esas causas explican en parte el fenómeno, no lo explican todo.

Efectivamente hubo un alto desempleo durante la última parte de los 90, fruto de distintos shocks económicos externos, con nuestra moneda apreciada respecto de la de los socios comerciales más significativos.

Pero poco se dice que la crisis cambiaria de 2001 desembocó en un verdadero golpe político para el sistema.

Ese golpe incluyó un reseteo general de instituciones, como la Corte Suprema, y un cambio de orientación ideológica, que incluyó la malversación de estadísticas públicas más una presión impositiva creciente, junto con un considerable aumento del gasto público.

Se estaba así saliendo del sistema de superávits gemelos, e ingresando en un período de declive que culminó con una economía estancada e inflacionaria por primera vez en una década, de modo que hay quienes sostienen con cierta razón que la contrarreforma de la seguridad social estuvo más motivada en deseos políticos que en una realidad técnica inobjetable.

En 2002, después de la crisis económica, se produjo un cambio de dirección.

La cobertura comenzó a aumentar, especialmente con la creación de programas de inclusión previsional, alcanzando "un 59,2% en 2006" en el porcentaje de asalariados que contribuían y un "44,7%" en el cociente de aportantes respecto de los ocupados.

Sin embargo, el Banco Mundial enfatiza que esta recuperación de la cobertura en términos de los asalariados estuvo impulsada no solo por una mejora en el desempleo, sino también por factores estructurales en el mercado laboral.



Debe señalarse también que aquellas medidas celebradas en aquel momento, 2006, como la moratoria previsional, incluso por el Banco Mundial, dieron luego a la postre señales de que habían producido un efecto paradójico sobre el sistema de reparto, introduciendo inequidades y debilitando la sostenibilidad de todo el conjunto.

El informe sin embargo aborda la cuestión de la cobertura entre la población pasiva, es decir, aquellos mayores de 65 años que reciben algún ingreso por jubilación o pensión.

Inicialmente, en la primera mitad de los años noventa, el sistema alcanzaba un nivel alto de cobertura, con "alrededor del 78% de los mayores de 65 años con un beneficio".

No obstante, "a partir de la reforma de 1993, que estableció requisitos más estrictos, la cobertura comenzó a declinar en alrededor de un punto porcentual por año, y en el año 2004 llegó al 68%".

Esta caída refleja cómo los cambios paramétricos tuvieron efectos importantes, limitando el acceso a beneficios para las personas mayores en los años subsiguientes.

El Banco subraya también las desigualdades en la cobertura de acuerdo a la situación económica y el género.

Por un lado, "la cobertura fue mayor para los varones durante todo el período, fundamentalmente debido a diferencias en las historias laborales de las personas".

La falta de acceso de las mujeres a la seguridad social está estrechamente vinculada con su menor participación en el mercado laboral formal, ya que tradicionalmente "las mujeres no integraban la población económicamente activa, por su rol de 'amas de casa'", dice el informe.



Soslaya así la cuestión de la alta participación femenina, pero en la informalidad que hemos explicado en informes anteriores.

Esta situación limitó las oportunidades de las mujeres de realizar aportes al sistema y, en consecuencia, acceder a beneficios.

En términos de ingresos, la cobertura también se mostró desigual, ya que los quintiles de mayores ingresos tienen históricamente tasas de cobertura más elevadas.

En el período de 1992 a 2006, se observa "un claro sesgo hacia la mayor cobertura de los grupos de mayores ingresos", mientras que los adultos mayores de los quintiles inferiores (quintiles 1 y 2) tuvieron menores tasas de cobertura.

Para el año 2006, el informe revela que solo el "45,3% del primer quintil (el más pobre)" y el "64,8% del segundo quintil" contaban con algún beneficio previsional, mientras que los quintiles superiores (tercero, cuarto y quinto) alcanzaban el "81,1%".

Finalmente, el Banco Mundial examina el impacto de las pensiones no contributivas (PNC), que ofrecen beneficios "por vejez, invalidez, y graciabiles" y desempeñan un rol importante al aliviar la pobreza, aunque algunos de sus beneficios no alcanzan plenamente ese objetivo.

Aunque durante la década de los noventa la cobertura de las PNC permaneció estable, a partir de 2003 se inició una expansión de estos programas.

El informe del Banco Mundial destaca cómo la expansión de la cobertura previsional en Argentina se ha enfrentado a las limitaciones inherentes al carácter contributivo del sistema.

La cobertura se ve directamente influida por la situación del mercado laboral, donde solo aquellos con empleos estables y en sectores de alta productividad logran contribuir de manera regular.



Esto limita el acceso a beneficios jubilatorios, ya que "la cobertura contributiva reproduce los patrones del mercado laboral, dado que los trabajadores en los tramos de edades medios – de mayor productividad física – con mayor nivel educativo e insertos en relación de dependencia laboral en empresas de mayor tamaño o en sectores que se caracterizan por la estabilidad laboral tienen mayores probabilidades de cotizar" <sup>10</sup> .

Para reducir la brecha de cobertura entre los adultos mayores que no alcanzaban los requisitos contributivos, Argentina implementó políticas de acceso más flexibles a las pensiones no contributivas (PNC).

Este ajuste implicó un aumento considerable en los beneficiarios de las PNC por vejez e invalidez desde 2003, y para el año 2011, el número de beneficiarios había crecido en un 750% en comparación con ocho años antes.

Esta expansión no se debió a modificaciones en los requisitos, sino a la eliminación de un sistema de "cupos" que limitaba el acceso.

Así, el organismo mundial observa cómo "las autoridades en Argentina comenzaron en el año 2003 a tomar medidas tendientes a incluir en el sistema a aquellos que no habían logrado jubilarse", y señala que el acceso flexible a las PNC "en particular las correspondientes a vejez e invalidez", aumentó significativamente los beneficiarios de estas prestaciones.

Además de las PNC, el "régimen de facilidades de pago" introducido en 2004 permitió que aquellos con la edad mínima pero sin los años de aportes pudieran regularizar sus contribuciones a través de un plan de pagos.

Este programa, conocido como "moratoria", "amplió el alcance de la medida a la totalidad de la población adulta en edad de jubilarse, sin especificar requisitos referidos a su historia laboral".

---

<sup>10</sup> <https://www.academica.org/000-058/51.pdf> ponencia de Ignacio Apella de 2009



Esto abrió una puerta de acceso importante para los trabajadores sin trayectoria laboral formal y fue especialmente relevante para mujeres dedicadas a tareas domésticas, quienes, "debían definirse como trabajadoras independientes para acceder al beneficio", dado que se les permitía declararse trabajadoras sin verificación adicional de la actividad.

Sin embargo, también se advierte sobre los límites de estas medidas.

La moratoria no representa una reforma de fondo, sino una solución temporal que amplía la cobertura de manera no contributiva.

Al establecer un mecanismo de acceso "sin vinculación directa con criterios de reducción de pobreza", la política permite un acceso universal pero no responde de manera estructural a los problemas de informalidad y estabilidad en el empleo formal.

Además, "el número de beneficiarios de PNC por vejez comenzó a descender a partir de 2006, ya que muchos renunciaron a este beneficio para integrarse a la moratoria", lo que impactó en la estructura de programas de subsidios provinciales y municipales.

El Banco Mundial, en sus reflexiones finales sobre el sistema previsional argentino, resalta los desafíos que presenta el modelo contributivo en un contexto laboral con alta informalidad y empleo inestable.

Este sistema, basado en "contribuciones salariales realizadas por el empleado y empleador," condiciona el acceso a las pensiones de acuerdo con los años de contribución, lo cual limita significativamente la cobertura en un mercado laboral como el argentino, donde gran parte de la población queda excluida de trabajos formales.

Para 2004, la cobertura de la población mayor alcanzaba apenas un 68,1%, lo que evidenciaba "fallas en el diseño del programa de pensiones."



Ante esta realidad, el informe subraya que la implementación de la moratoria previsional en 2005, conocida como el “Plan de Inclusión Previsional,” constituyó un avance temporal que permitió a aquellos sin la cantidad exigida de aportes acceder a beneficios.

De esta forma, "cerca de 2,7 millones de personas se incorporaron al sistema como beneficiarios y la cobertura entre los adultos mayores superó el 90% en 2011."

Sin embargo, al ser una medida de "excepciones," la moratoria no representa una solución de fondo, ya que “no se produjeron cambios de fondo en las reglas de juego” y, a medida que el tiempo transcurra, es probable que esta solución pierda su efecto.

Relacionando este contexto con nuestro objeto de estudio, las pensiones no contributivas, el Banco Mundial indica que el acceso a las PNC por vejez e invalidez se flexibilizó en el mismo periodo para complementar la cobertura en el sistema previsional, un mecanismo crucial para los sectores más vulnerables.

No obstante, la moratoria generó cierta competencia, ya que muchos beneficiarios de las PNC “renunciaron a este beneficio para integrarse a la moratoria,” disminuyendo así la demanda en otros programas asistenciales.

En sus conclusiones, el ente analizado recomienda considerar "el establecimiento de un piso mínimo de cobertura para todos los adultos mayores, más allá de su historia laboral," en un esquema que permita beneficios adicionales en función de las contribuciones realizadas.

Este enfoque, que combinaría elementos contributivos y no contributivos, busca generar previsibilidad y estabilidad, minimizando las inequidades y la discrecionalidad que las excepciones de la moratoria han introducido en el sistema.

Concluye con que de no implementarse una reforma estructural de este tipo, el modelo actual con excepciones "puede generar resultados similares, pero produciendo en el proceso serios problemas de inequidad entre trabajadores y

retirados," además de crear incertidumbre en el gasto fiscal, lo cual afecta la sostenibilidad y equidad del sistema previsional argentino en el largo plazo.

**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 <sup>a</sup>	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
Fuerzas armadas y de seguridad nacional			186 006	1,9
<b>Total</b>			<b>9 678 953</b>	<b>-</b>

11

Volviendo al informe de la CEPAL, este organismo ofrece un análisis exhaustivo del sistema de pensiones no contributivas en nuestro país, destacando su función clave en garantizar un nivel de bienestar básico para aquellos que no cumplen con los requisitos del sistema contributivo, particularmente en contextos de alta informalidad laboral y vulnerabilidad social.

Según esta organización, “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.”

Esta estadística refleja un alcance amplio del sistema, que se complementa con políticas como el programa de Moratorias Previsionales y la Pensión Universal para

<sup>11</sup> <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/1994d188-ca13-48bc-86ca-ccd05872e980/content> página 205



el Adulto Mayor (PUAM)<sup>12</sup>, ambas orientadas a cubrir las lagunas de cotización en un mercado laboral caracterizado por su dualidad y precariedad.

Además, esta Comisión Económica resalta la importancia de las PNC en reducir la pobreza entre los adultos mayores, indicando que el monto de las prestaciones “ha tendido a ubicarse por encima del monto de la canasta básica,” contribuyendo a que la tasa de pobreza en los mayores de 65 años en Argentina sea del 13%, muy por debajo del 56% registrado entre los menores de 14 años.

De esta forma, las PNC contribuyen significativamente a amortiguar la pobreza extrema y a “establecer 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.”

El informe también aborda los desafíos que enfrenta el sistema de PNC en este contexto de envejecimiento poblacional y creciente informalidad laboral.

La CEPAL sugiere que los actuales mecanismos, aunque efectivos, tienen limitaciones estructurales que deben ser abordadas mediante una separación clara de pilares contributivos y no contributivos.

Algunos analistas proponen “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.”

Esta propuesta apunta a un sistema más equitativo que reconoce el trabajo no registrado y las contribuciones parciales.

Además, se observa que el diseño actual del sistema genera tensiones al combinar programas como la Moratoria Previsional, que otorga una prestación más alta (equivalente a la jubilación mínima) para quienes logran regularizar aportes, y la

---

<sup>12</sup> [Pensión Universal para el Adulto Mayor \(PUAM\) | ANSES](#)



PUAM, que “se trata de un mecanismo más estable y previsible, que no exige una renovación periódica de sus condiciones” pero ofrece un monto menor, equivalente al 80% de la jubilación mínima.

Esta dualidad refleja los desafíos de construir un sistema que equilibre la sostenibilidad con la suficiencia y la equidad.

CEPAL argumenta que las PNC en Argentina cumplen una función esencial para aquellos sectores de la sociedad que, debido a su inserción en un mercado laboral informal o a situaciones de vulnerabilidad social, no logran acceder al sistema contributivo.

Sin embargo, se enfrenta al desafío de evolucionar hacia un modelo que, en palabras del informe, “sostenga los elevados niveles de cobertura y establezca un piso de ingresos por encima de las necesidades básicas.”

Continúa el informe examinando la estructura y evolución de estas prestaciones, dividiéndolas en dos grandes grupos: las pensiones a la vejez y otras pensiones no contributivas del sistema previsional.

Las PNC a la vejez tienen el objetivo de ofrecer un piso de ingresos para personas mayores en situación de vulnerabilidad social que no reúnen los años de aportes necesarios para acceder a una jubilación contributiva.

1. Pensión a la vejez: Creada en 1948, esta prestación nació en un período de expansión del sistema de seguridad social en Argentina. <sup>13</sup>

Como explica la Comisión Económica para América Latina y Caribe, “la pensión a la vejez es una prestación creada en 1948... y se focalizó en las personas mayores en situación de vulnerabilidad social.”

---

<sup>13</sup> <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-13478-32032/texto>



Desde sus inicios, esta pensión no aspiraba a la universalidad y estaba limitada a personas sin otros ingresos que permitieran la subsistencia.

En 1993, el acceso se modificó para requerir una edad mínima de 70 años y ciudadanía argentina (o residencia de 40 años para extranjeros).

El monto equivale al 70% de la jubilación mínima, pero su cobertura sigue siendo limitada, con solo 782 prestaciones a mediados de 2023.

2. Moratoria Previsional: A inicios de la década de 2000, el país enfrentaba una cobertura decreciente en el sistema contributivo debido a un aumento de la informalidad laboral y cambios en el mercado de trabajo.

En respuesta, entre 2004 y 2006, se aprobó la Moratoria Previsional, que permitía a quienes no cumplían con los aportes mínimos necesarios acceder a una jubilación.

Se afirma que esta política “posibilitó 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 moratoria exigía completar los años de aporte mínimos a través de un plan de pagos.

Para sus beneficiarios, esto significaba el cobro inmediato de la prestación, aunque durante cinco años se les descontaba una cuota para completar la deuda de aportes.

Esta política fue fundamental en el aumento de la cobertura previsional en los adultos mayores de Argentina.

3. Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM): La PUAM fue creada en 2016 <sup>14</sup> para estabilizar la cobertura previsional sin las renovaciones periódicas de la moratoria, en el contexto de una reforma integral que pensaba el Presidente Macri, cuya primera parte fue la ley 27260, y que incluía el llamado a una Comisión de actores sociales relevantes para tras un periodo de diálogo arribar a reformas más profundas, al estilo de lo que más tarde realizaría Uruguay bajo el gobierno de Lacalle Pou.

Infelizmente aquella norma cayó víctima de una intentona destituyente con los recordados incidentes políticos que se dieron alrededor del Congreso y que incluyeron 17 toneladas de piedras por lo que su impacto no ha sido suficientemente estudiado ni ponderado.

Sin embargo, su texto es en cierto sentido de avanzada ya que la PUAM es una prestación no contributiva destinada a personas mayores de 65 años sin aportes suficientes, y su monto es equivalente al 80% de la jubilación mínima.

A diferencia de la Moratoria, la PUAM no permite el traspaso de la prestación en caso de fallecimiento del titular.

Además, destaca que este programa es un “mecanismo de inclusión previsional de carácter permanente, que no exige renovaciones periódicas como el programa de Moratorias Previsionales.”

La PUAM también enfatiza el principio de proporcionalidad, estableciendo una diferencia más clara en las prestaciones para quienes cumplan con el requisito de 30 años de aportes y aquellos que no, incentivando la formalización laboral.

La comparación de estos tres programas resalta los distintos enfoques y limitaciones de cada uno.

---

<sup>14</sup> <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/263691/norma.htm#:~:text=%E2%80%94La%20Pensi%C3%B3n%20Universal%20para%20el,en%20el%20art%C3%ADculo%2032%20de>

La Moratoria Previsional ha sido una política transitoria de gran impacto en la cobertura de adultos mayores, aunque su carácter semicontributivo y el costo fiscal a largo plazo ha llevado a la creación de la PUAM, que reduce estos costos, aunque a expensas de un menor monto de prestación.

El ente cepalino sugiere que la política ideal debería brindar una cobertura estable que garantice ingresos suficientes para satisfacer las necesidades básicas, contribuyendo así a una estructura previsional más inclusiva y equitativa.

En Argentina, las pensiones no contributivas se destinan en su mayoría a personas vulnerables menores de 65 años, como personas con discapacidad y madres de familias numerosas, y existen otras pensiones especiales por servicios a la sociedad o compensaciones, cuya equidad está en discusión.

-Pensión Universal para el Adulto Mayor (2016-)<sup>15</sup> en el marco de la Ley 27260 (Título III)<sup>16</sup>

Las pensiones no contributivas en el país son un beneficio destinado a personas mayores de 65 años que no reciben ningún tipo de jubilación o pensión.

Este programa tiene el objetivo de brindar una protección económica a aquellos adultos mayores en situación de vulnerabilidad que, por diversas razones, no lograron acceder al sistema contributivo regular.

- Criterios de Selección y Registro

Para garantizar que estas pensiones lleguen a quienes más lo necesitan, ANSES realiza evaluaciones socioeconómicas y patrimoniales basadas en criterios objetivos definidos por la normativa del programa.

---

<sup>15</sup> <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=166>

<sup>16</sup> <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/263691/norma.htm>



Las personas seleccionadas son inscritas en el Registro de Destinatarios del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), lo que permite un seguimiento ordenado y una adecuada administración de los recursos.

- Requisitos de Residencia

Los beneficiarios de la pensión no contributiva deben cumplir con ciertos requisitos de ciudadanía y residencia.

Pueden acceder a esta prestación los ciudadanos argentinos, ya sea nativos, naturalizados o por opción, y en el caso de naturalizados deben acreditar una residencia legal mínima de diez años previos a la solicitud.

Los extranjeros también pueden acceder, siempre que acrediten una residencia legal mínima de veinte años, con al menos diez años inmediatamente anteriores a la solicitud del beneficio.

- Compatibilidad con la Pensión Universal para Adultos Mayores (PUAM)

Aquellos que ya reciben una pensión no contributiva por vejez a través del Ministerio de Desarrollo Social tienen la opción de transferirse a la PUAM, siempre que cumplan con los requisitos de la Ley N.º 27.260.

Los beneficiarios de la PUAM, sin embargo, no pueden trabajar en relación de dependencia ni de manera independiente, a menos que estén inscritos en el Monotributo Social.

- Monto de la Pensión y Beneficios Adicionales

La pensión no contributiva equivale al 80% del haber mínimo garantizado, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 125 de la Ley N.º 24.241<sup>17</sup>, y se ajusta periódicamente según las disposiciones del artículo 32 de la misma ley.

En 2018, el monto mensual de esta pensión era de \$7.447,28, con un dólar que osciló en el año entre los 18 y los 36 pesos. Además de la asistencia económica, los beneficiarios cuentan con cobertura de salud a través de PAMI y acceso a asignaciones familiares (por hijos, cónyuge, y ayuda escolar anual), así como a los créditos ANSES.

Además de lo anterior también existen otras pensiones no contributivas.

Se destacan principalmente dos tipos de pensiones no contributivas que no están orientadas a la población mayor: la pensión por invalidez y la pensión para madres de siete hijos o más. También se incluyen pensiones creadas por leyes especiales, pensiones graciables, y aquellas otorgadas a excombatientes y sus dependientes.

- **Pensión por Invalidez:** Esta pensión se dirige a personas con problemas de salud o discapacidades que disminuyen significativamente su capacidad laboral y que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. Según la CEPAL, esta prestación “fue creada en 1973 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 PNC, esta no es vitalicia y se otorga solo mientras persistan las condiciones de invalidez, que deben acreditarse mediante un Certificado Médico Oficial y una evaluación socioeconómica realizada por la Agencia Nacional de Discapacidad. Los beneficiarios de esta pensión pueden trabajar formalmente y deben cumplir requisitos de ciudadanía, con una residencia mínima de diez años para adultos y tres para menores. Además, esta pensión no es compatible con la Asignación Universal por Hijo ni con la Asignación por Embarazo, y su monto es equivalente al 70% de una jubilación mínima.

---

<sup>17</sup> <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=639>

- **Pensión para Madres de Siete Hijos o Más:** Esta prestación, vigente desde 1990, está destinada a las madres con siete hijos o más y es una pensión vitalicia. Para recibirla, las beneficiarias deben ser ciudadanas argentinas, naturalizadas o extranjeras con al menos 15 años de residencia. La CEPAL señala que esta pensión “cuenta con un límite de ingresos y patrimonio de manera tal de llegar a la población más vulnerable.” Los ingresos del grupo familiar no deben exceder el equivalente a dos haberes previsionales mínimos, y quienes reciben esta pensión no pueden percibir otras asignaciones familiares o pensiones del sistema previsional, salvo la Tarjeta Alimentar desde 2021. En caso de fallecimiento de la titular, la prestación puede transferirse a ciertos familiares, como el cónyuge incapacitado para trabajar o hijos menores de 18 años (o mayores si tienen discapacidad). El monto de esta pensión es equivalente al haber mínimo jubilatorio.
- **Pensiones no Contributivas por Leyes Especiales:** Este grupo de pensiones abarca un conjunto de prestaciones otorgadas en reconocimiento de servicios a la sociedad o como compensación para víctimas de acciones del Estado. Entre estas pensiones, la CEPAL menciona las que reciben “quienes han sido presidentes y vicepresidentes, jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, precursores de la aeronáutica y pioneros de la Antártida, sacerdotes seculares, determinadas jerarquías eclesiásticas, excombatientes en el conflicto del Atlántico Sur y sus dependientes.” Estas pensiones también incluyen beneficios para familiares de desaparecidos durante la última dictadura militar y ex presos políticos. Las condiciones de acceso, compatibilidad con otras prestaciones y montos varían significativamente dentro de este grupo, siendo en muchos casos compatibles con otras prestaciones hasta un monto máximo.

Según el análisis observado, las pensiones no contributivas en Argentina han alcanzado resultados variados en las dimensiones de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera.



En cuanto a cobertura, la CEPAL destaca el éxito de las políticas no contributivas en alcanzar niveles casi universales en la población mayor.

En 2023, el 92% de las personas de 65 años y más recibía alguna prestación, cifra que se elevaba al 96% considerando hogares con al menos un beneficiario.

También se nombra que: “Estos elevados niveles de cobertura [...] 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.”

Históricamente, la cobertura en Argentina era elevada, sustentada en un sistema contributivo que beneficiaba a la mayoría de los hogares con empleo asalariado registrado.

Sin embargo, “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,” como señala el informe.

En 2004, la cobertura previsional individual cayó al 68% debido a las altas tasas de desempleo y la informalidad laboral.

Sin embargo, el programa de Moratorias Previsionales revirtió esta tendencia, permitiendo que “personas con aportes insuficientes, o incluso muchas que nunca habían realizado aportes al sistema, recibieran una prestación previsional.”

Para 2010, la cobertura de adultos mayores había superado el 90%, con 2,4 millones de beneficiarios de las Moratorias, representando el 43% de todas las prestaciones.

También subraya el impacto de las Moratorias en la equidad de género y el acceso a la previsión en sectores socioeconómicos bajos.



De 2004 a 2010, “los mayores incrementos de la tasa de cobertura [...] se produjeron en los deciles de ingresos más bajos,” con un aumento de 41,2 puntos porcentuales en el primer decil y de 31,3 en el segundo.

Además, la cobertura previsional para las mujeres subió del 64% al 92%, mientras que en los hombres se incrementó del 74% al 88%, invirtiendo las desigualdades de género previas.

La CEPAL indica que “el 75% de las mujeres que contaban con una jubilación en 2015 había ingresado al sistema a través del programa de Moratorias Previsionales.”

En cuanto a la suficiencia, las pensiones no contributivas han ayudado a reducir la pobreza entre adultos mayores.

En el primer semestre de 2023, la pobreza entre las personas de 65 años y más fue del 13%, en contraste con tasas superiores en otros grupos etarios.

La PUAM, equivalente al 80% de la jubilación mínima contributiva, se ha ubicado históricamente por encima de la línea de pobreza para adultos mayores, pero “a partir de la crisis económica que atraviesa la Argentina [...] la PUAM quedó por debajo de la línea de pobreza en el caso de los hombres,” según el informe.

Para contrarrestar esta situación, se implementaron bonos de emergencia, aunque la CEPAL plantea que el diseño de un índice de pobreza específico para adultos mayores es esencial, dado “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.”

Respecto a la sostenibilidad financiera, la CEPAL observa que el gasto en pensiones no contributivas estrictas es bajo, representando menos del 1% del PIB, en comparación con otros gastos del sector público nacional.



Sin embargo, advierte que el déficit del sistema previsional, “cubierto con transferencias de la administración central,” plantea desafíos futuros para la sostenibilidad del sistema.

La carga fiscal es notable en el contexto de la dependencia de transferencias de la administración central y del déficit estructural del sistema, que en 2022 fue del 2,8% del PIB, incluyendo otras prestaciones de la ANSES, como las Asignaciones Familiares y el Programa de Atención Médica Integral (PAMI).

En conclusión, el organismo cepalino reconoce el éxito de las pensiones no contributivas en Argentina para “expandir la cobertura previsional de manera significativa” y en su rol en la reducción de la pobreza de adultos mayores.

Sin embargo, **enfatisa la necesidad de una evaluación continua de su suficiencia y sostenibilidad para garantizar la estabilidad del sistema previsional argentino.**

Por último, advierte que el sistema previsional argentino ha llegado a niveles de cobertura universal gracias en gran medida a los programas analizados.

Sin embargo, estas políticas presentan dificultades para sostener este nivel de cobertura a largo plazo debido al incremento de la informalidad laboral y el envejecimiento demográfico.

Se destaca que “en el segundo trimestre de 2023, la mitad de las personas ocupadas tenían empleos sin cotizaciones a la seguridad social o con cotizaciones mínimas,” lo cual debilita la base contributiva del sistema.

En el mismo carril de ideas, un cambio propuesto en el informe es la creación de un sistema previsional unificado, que integre los componentes contributivos, semi contributivos y no contributivos en un solo esquema.

Este sistema podría incluir:



-Componente No Contributivo Universal: Un piso básico accesible para todas las personas mayores, independientemente de sus contribuciones previas, cubriendo únicamente los requisitos de ciudadanía.

-Componente Contributivo: Un complemento a la prestación básica, financiado por aportes durante la etapa activa, que podría ser obligatorio o voluntario.

Este enfoque 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 aseguraría una proporcionalidad en las pensiones en función de las contribuciones previas.

Un aspecto crucial del análisis de la CEPAL es la observación de la estratificación en el sistema de pensiones, provocada por la coexistencia de múltiples regímenes con tasas de sustitución elevadas, que favorecen a ciertos grupos.

Señala que el 10% de las jubilaciones más elevadas tiene el mismo costo que el 50% de las jubilaciones más bajas, sumando ambas partes aproximadamente el 30% del gasto total en jubilaciones y pensiones.

Esto evidencia “la estratificación de prestaciones del sistema nacional” y sugiere que algunos regímenes de excepción contribuyen a una disparidad significativa en las pensiones percibidas.

A su vez, subraya la importancia de priorizar la sostenibilidad y suficiencia de las pensiones no contributivas.

Esto implicaría:

-Asegurar un piso de prestaciones que cubra las necesidades básicas, superando la línea de pobreza para adultos mayores.

-Reducir la estratificación de las prestaciones, limitando las tasas de sustitución en regímenes especiales que actualmente ofrecen beneficios mucho mayores que los del régimen general.

Dado que “la mitad de las personas destinatarias de jubilaciones y pensiones percibe un haber que apenas equipara la línea de pobreza,” la CEPAL recomienda revisar los parámetros de las pensiones y reducir la dispersión en los montos otorgados por distintos regímenes.

Esta recomendación responde a la necesidad de evitar una “vulnerabilidad de ingresos” entre los jubilados con menor densidad de aportes, promoviendo así una cobertura más equitativa y ajustada a las necesidades básicas de los adultos mayores.

## **-BOLIVIA**

La CEPAL, en su análisis del sistema de pensiones no contributivas (PNC) en Bolivia<sup>18</sup>, destaca que este país ha desarrollado uno de los primeros sistemas de pensiones de la región con una orientación universal, enfocándose en la cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera de los beneficios.

Desde la creación del sistema de pensiones en 1956, Bolivia ha buscado alcanzar la universalidad y la solidaridad.

Sin embargo, factores como los desafíos financieros llevaron a su privatización en 1997 y a la creación del programa Bonosol, que otorgaba una prestación universal financiada con las ganancias de empresas estatales privatizadas.

Aunque en sus primeros años el Bonosol alcanzó alrededor del 85% de la población objetivo, el programa fue insostenible debido a la insuficiencia de financiamiento, llegando a reducir los pagos de 247 dólares a apenas 64 dólares anuales en 2001.

---

<sup>18</sup> [Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad](#) página 230



Esto, según el ente cepalino, mostró que "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"

Para abordar la insuficiencia de este programa, Bolivia implementó en 2007 la Renta Dignidad, un programa que sustituyó al Bonosol y que tenía como objetivo combatir la pobreza en la vejez.

Este programa, a diferencia del anterior, redujo la edad de acceso a 60 años, pagándose de forma mensual en lugar de anual y con montos diferenciados para quienes recibían pensiones contributivas y quienes no.

La Renta Dignidad también aseguró su sostenibilidad financiera mediante el uso de ingresos de hidrocarburos como fuente principal de financiamiento.

El sistema de PNC de Bolivia ha tenido altos niveles de cobertura desde su inicio. En los primeros años del Bonosol, la cobertura superó el 80%, estabilizándose en torno al 90% con la implementación de la Renta Dignidad.

Según la CEPAL, "la cobertura del sistema de pensiones no contributivo del Estado Plurinacional de Bolivia ha sido alta desde sus inicios, dado que el sistema fue diseñado con una orientación universal y, por tanto, se basa en transferencias universales."

Entre los aspectos destacados está el logro de niveles de cobertura cercanos al 100% en áreas rurales, con un 99.4% en 2021, frente al 96.2% en áreas urbanas.

Además, la cobertura es mayor entre mujeres, lo que ayuda a reducir las desigualdades de género en el acceso a prestaciones.



Resalta que la cobertura también ha mejorado significativamente en los deciles de ingresos más bajos: en 2021, el primer decil alcanzó una cobertura de 98.8%, en contraste con el 84.5% registrado en 2016.

Esto demuestra que el programa ha tenido un efecto inclusivo y ha permitido llegar a personas en condiciones de vulnerabilidad económica, mitigando de manera significativa la pobreza en la vejez.

En cuanto a la suficiencia, la CEPAL observa que el monto promedio de la Renta Dignidad ha mejorado desde su implementación.

En 2008, el valor de la prestación representaba el 30.4% de la línea de pobreza y continuó en aumento hasta alcanzar un máximo del 43.2% en 2020.

Sin embargo, subraya que "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."

Esto es evidente al observar que la Renta Dignidad cubre solo el 38% del déficit de ingresos entre la población en situación de pobreza, colocándose entre las prestaciones más bajas de la región.

Esta insuficiencia es especialmente significativa cuando se analiza la situación de las personas mayores con ingresos por debajo de la línea de pobreza.

Aunque la Renta Dignidad ha mejorado las condiciones de vida de muchos beneficiarios, sigue siendo insuficiente para cubrir plenamente las necesidades de aquellos en situaciones de pobreza extrema, lo cual exige una revisión continua del valor de la prestación.



En términos de sostenibilidad, el sistema boliviano ha mostrado incrementos constantes en su gasto público destinado a pensiones no contributivas, pasando del 0.3% del PIB en 2000 al 1.5% en 2021.

En 2020, el gasto alcanzó el 1.9% del PIB debido a la entrega de una canasta alimentaria en respuesta a la pandemia de COVID-19.

Según la Comisión Económica para América Latinay Caribe, el aumento en el gasto está relacionado con la dependencia de ingresos fiscales provenientes de hidrocarburos y recursos generales del país.

Este modelo de financiamiento ha permitido sostener la Renta Dignidad de manera más sólida que el Bonosol, pero, “la sostenibilidad financiera del sistema sigue siendo un desafío debido a las fluctuaciones en los ingresos derivados de los hidrocarburos.”

La primera dimensión es la necesidad de un sistema universal no contributivo que complemente el sistema contributivo, asegurando una base mínima para todos los adultos mayores.

La segunda es la determinación de los montos de las prestaciones para garantizar un nivel de vida digno.

A continuación, se abordarán los efectos de este sistema en la reducción de la pobreza en personas mayores y el porcentaje de adultos mayores que reciben pensiones por debajo de la línea de pobreza.<sup>19</sup>

El propósito central de los sistemas de pensiones no contributivos es reducir la pobreza en la vejez (Barr y Diamond, 2006)<sup>20</sup>.

Uno de los principales objetivos de la Renta Dignidad ha sido la reducción de la pobreza en la vejez, un aspecto central de los sistemas de pensiones no contributivos.

---

<sup>19</sup> [https://www.researchgate.net/publication/5216317\\_The\\_Economics\\_of\\_Pensions](https://www.researchgate.net/publication/5216317_The_Economics_of_Pensions)

<sup>20</sup> [https://www.researchgate.net/publication/5216317\\_The\\_Economics\\_of\\_Pensions](https://www.researchgate.net/publication/5216317_The_Economics_of_Pensions)



Según la CEPAL, “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).”

La evidencia basada en encuestas de hogares muestra una disminución notable de la pobreza entre las personas mayores: mientras que el promedio de la pobreza en este grupo fue del 50.9% entre 2001 y 2007, tras la implementación de la Renta Dignidad en 2008, el porcentaje disminuyó a un 30.9% en el período 2008-2021, lo cual representa una caída de 20 puntos porcentuales.

La pobreza extrema también mostró una reducción significativa, pasando de un 23.9% a un 12.3% en el mismo período.

Este impacto ha sido posible gracias al diseño del programa, que ha incluido ajustes regulares en los montos de las prestaciones para mantener su valor real.

A su vez, destaca que estos aumentos han tenido un efecto relevante en los indicadores de pobreza en la vejez, observándose una mejora sustancial en la suficiencia de las prestaciones a partir de 2017, cuando la relación entre el valor de la prestación y la línea de pobreza aumentó en 7 puntos porcentuales.

En el mismo carril de ideas, los autores Escobar, Martínez y Mendizábal (2013)<sup>21</sup> encontraron que la implementación de la Renta Dignidad generó una reducción de la pobreza de 13.5 puntos porcentuales en el grupo de personas que tenían acceso a esta prestación.

---

<sup>21</sup> <https://fiapam.org/mas-del-60-de-los-mayores-en-bolivia-sostienen-la-economia-de-sus-hogares/>



Por su parte, Arenas de Mesa, Robles y Vila (2023)<sup>22</sup> concluyen que, sin las pensiones no contributivas, la pobreza en personas mayores en Bolivia habría aumentado en 13,5 puntos en 2021.

Además, en 2015, Cecchini, Villatoro y Mancero (2021)<sup>23</sup> reportaron que el sistema no contributivo en Bolivia redujo la pobreza general en un 1,4% y la pobreza extrema en un 1,1%.

Si bien la Renta Dignidad ha mejorado la cobertura entre la población mayor, la CEPAL observa que el limitado valor de las prestaciones ha impedido una reducción sustancial de la proporción de personas mayores con pensiones por debajo de la línea de pobreza.

El ente cepalino advierte que “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.”

En particular, la cobertura contributiva de pensionados en los quintiles más bajos sigue siendo limitada: en el primer y segundo quintil, el promedio de cobertura de pensiones contributivas fue del 0.3% y 2.8% respectivamente, en el período 2011-2021, mientras que las personas mayores del quinto quintil tenían una cobertura contributiva del 46%.

Este factor contribuye a que una gran proporción de personas mayores, especialmente en los estratos de menores ingresos, siga recibiendo ingresos por debajo de la línea de pobreza.

---

22

[https://www.researchgate.net/publication/379170827\\_Territorios\\_y\\_reproduccion\\_ampliada\\_en\\_tiempos\\_de\\_crisis](https://www.researchgate.net/publication/379170827_Territorios_y_reproduccion_ampliada_en_tiempos_de_crisis)

23

[https://www.researchgate.net/publication/355973116\\_El\\_impacto\\_de\\_las\\_transferencias\\_monetarias\\_no\\_contributivas\\_sobre\\_la\\_pobreza\\_en\\_America\\_Latina](https://www.researchgate.net/publication/355973116_El_impacto_de_las_transferencias_monetarias_no_contributivas_sobre_la_pobreza_en_America_Latina)



A nivel nacional, la proporción de personas mayores con pensiones por debajo de la línea de pobreza se ha mantenido relativamente estable entre los primeros dos quintiles de ingresos, superando el 95%, mientras que en el quinto quintil esta proporción es menor, rondando el 50%.

El análisis aquí desglosado también destaca las desigualdades de género y residencia geográfica en la suficiencia de las prestaciones.

Con la introducción de la Renta Dignidad, hubo una disminución en la proporción de personas mayores con pensiones por debajo de la línea de pobreza en todas las dimensiones analizadas, incluyendo género y residencia.

La CEPAL documenta que “la proporción disminuye 3.5 y 4.1 puntos porcentuales para hombres y mujeres, respectivamente,” lo que refleja una leve contribución en la reducción de las desigualdades de género.

Además, la disminución fue más notable en las áreas urbanas (4.6 puntos porcentuales) que en las rurales (3.3 puntos porcentuales), indicando que el sistema no contributivo también ha tenido un impacto positivo en la reducción de disparidades entre áreas urbanas y rurales.

Se concluye en que el análisis respecto a las PNC de Bolivia demuestra que, si bien la Renta Dignidad ha sido exitosa en expandir la cobertura y reducir la pobreza, todavía enfrenta desafíos en términos de suficiencia de las prestaciones.

Según el informe, “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.”

La insuficiencia de las prestaciones y la baja cobertura contributiva siguen siendo retos importantes que limitan el impacto de la Renta Dignidad en términos de garantizar ingresos suficientes para superar la línea de pobreza.

Para avanzar en estos objetivos, la comisión cepalina señala la importancia de promover políticas que fortalezcan el sistema contributivo y aumenten la formalidad en el mercado laboral, lo que contribuiría a una mayor sostenibilidad del sistema y una mejora en la suficiencia de las prestaciones.

En resumen, el caso de Bolivia muestra que es posible avanzar hacia una cobertura universal en pensiones no contributivas, incluso en un contexto de limitaciones económicas, aunque aún es necesario seguir trabajando en la mejora de la suficiencia de las prestaciones y la reducción de desigualdades persistentes en el sistema.

A su vez, el Banco Mundial ha destacado la audacia de Bolivia en la reforma de su sistema de pensiones, señalando: "El audaz programa de reforma de pensiones de Bolivia implicó el cierre inmediato del antiguo sistema de reparto y su reemplazo por un sistema de contribución definida basado en cuentas individuales."<sup>24</sup>

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha destacado la importancia de mejorar los sistemas de pensiones respaldados por activos para adaptarlos a un contexto en evolución.

Aunque la OCDE no ha emitido una evaluación específica sobre el sistema de pensiones de Bolivia, enfatiza la necesidad de diseñar planes de pensiones que promuevan la resiliencia frente a choques económicos y fomenten la confianza a largo plazo.

Se recomienda utilizar datos armonizados y estandarizados para monitorear estos sistemas y promover la educación financiera sobre pensiones.<sup>25</sup>

## **-CHILE**

---

<sup>24</sup> <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/345891468743403821/pension-reform-in-bolivia-innovative-solutions-to-common-problems>

<sup>25</sup> <https://www.oecd.org/en/topics/asset-backed-pensions.html>



El sistema de pensiones no contributivo en Chile comenzó con la Pensión Asistencial en 1975, diseñada para “cubrir a personas de muy bajos recursos que en general no participaban del mercado de trabajo ni accedían a una pensión contributiva.”

La introducción de este sistema coincidió con la reforma de 1981, que implementó un modelo de capitalización individual para las pensiones contributivas, reduciendo el rol del Estado en el financiamiento de pensiones.

Este cambio generó altos costos de transición, ya que el gobierno tuvo que asumir los déficits operativos del sistema público y compensar a los afiliados del antiguo sistema.

Según estimaciones de Arenas de Mesa y el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006), "el déficit fiscal alcanzó, en promedio, un 5,7% del PIB, del que un 3,9% del PIB corresponden a los costos de transición."

Para hacer frente a las deficiencias observadas, en 2008 se implementó una reforma que estableció el Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), ampliando la cobertura al 60% de la población más pobre.

Esta reforma también creó la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS), que buscaban asegurar un ingreso mínimo para las personas que no lograban autofinanciar una pensión adecuada y reducir las desigualdades de género.

Como señala Arenas de Mesa (2010), el objetivo era mejorar la cobertura y las tasas de reemplazo y “cubrir los riesgos de invalidez y vejez,” así como “reducir las desigualdades de género” en el acceso y valor de las pensiones.

En 2022, Chile introdujo la Pensión Garantizada Universal (PGU), una prestación no contributiva que reemplazó a la PBS y que tiene como objetivo otorgar una pensión mínima a todas las personas mayores de 65 años que pertenezcan al 90% de menores ingresos del país, independientemente de si reciben o no pensiones contributivas.



Actualmente, el Gobierno chileno afirma que “más de 1 millón y medio de personas de 65 y más años ya reciben el pago de este beneficio por parte del IPS.

Este grupo corresponde a adultos mayores que cumplieran los requisitos de la primera etapa de implementación de la PGU (febrero a julio de 2022); entre ellos, pertenecer al 60 % de la población más vulnerable.”<sup>26</sup>

Esta iniciativa amplía la cobertura y apuntaba a consolidar un ingreso básico en la vejez.

La CEPAL destaca el impacto del SPS en la reducción de la pobreza en la vejez, aunque reconoce las limitaciones en la suficiencia de las prestaciones.

A pesar de los esfuerzos para mejorar el valor de las pensiones, la suficiencia sigue siendo un desafío, dado que muchas personas mayores aún reciben pensiones bajo la línea de pobreza.

Uno de los retos más relevantes del sistema es su sostenibilidad financiera.

El sistema chileno, que ha dependido históricamente de fondos públicos para las pensiones no contributivas, ha visto incrementarse los gastos con la implementación de la PGU.

El ente cepalino señala que “los costos de transición fueron particularmente elevados”, debido al esfuerzo fiscal que representó el modelo de capitalización individual implementado en 1981 y las compensaciones necesarias para los trabajadores que permanecían en el antiguo sistema.

Para hacerle frente a estas problemáticas, la CEPAL y otros analistas sugieren una revisión integral del sistema de financiamiento de pensiones.

---

<sup>26</sup> [¿Sabías que desde agosto la Pensión Garantizada Universal amplió su cobertura? Revisa los requisitos y solicítala - Gob.cl](#)

Estudios recientes como el del Centro de Estudios Públicos (CEP)<sup>27</sup> recomiendan “el traspaso gradual al sistema mixto, de los trabajadores que actualmente se encuentran bajo esquema de reparto a modo de unificar sistemas y de darle legitimidad al sistema mixto”.

Desde sus inicios, el país implementó las Pensiones Asistenciales (PASIS), que en su diseño original estaban orientadas a dos grupos específicos: las personas mayores de 65 años y las personas con discapacidad en edad activa, es decir, entre los 18 y los 64 años.

Este sistema ha buscado cubrir a quienes, debido a sus circunstancias de vida, no pueden participar plenamente en el sistema contributivo de pensiones, generalmente por dificultades en el acceso a empleos formales o estables.

Al respecto, CEPAL describe los primeros pasos de estas pensiones como un esfuerzo por “contar 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).”

Esta política demuestra la intención temprana del Estado chileno de cubrir grupos que, de otra manera, podrían quedar desprotegidos en su vejez o ante la aparición de una discapacidad.

La evolución de este sistema también refleja el reconocimiento de necesidades adicionales en la población.

Por ejemplo, en 2004 se añadió una prestación específicamente dirigida a la discapacidad mental en niños, niñas y adolescentes.

---

<sup>27</sup> [pder544\\_dleitch\\_rsanchez\\_mvillena\\_1.pdf](#)



Este cambio revela una ampliación en el enfoque del sistema de pensiones no contributivas, adaptándose para incluir grupos de edad y tipos de discapacidad que no se habían considerado anteriormente.

CEPAL comenta que “en 2004, se agregó una tercera prestación enfocada en discapacidad mental para niñas, niños y adolescentes.”

Este tipo de medida se convierte en un reflejo del compromiso del Estado no solo con la población adulta y los mayores, sino también con los jóvenes y menores que pueden encontrarse en situaciones de vulnerabilidad extrema.

Además de la evolución de las prestaciones, también se han implementado mecanismos de focalización para asegurarse de que estas ayudas lleguen a quienes más las necesitan.

El Decreto Ley núm. 869 de 1975 establece criterios específicos para definir el acceso a la prestación, basados en el nivel de ingresos del beneficiario y su entorno familiar.

En este sentido, se subraya que se establece un umbral de ingreso familiar per cápita “por debajo del 50% de la pensión mínima garantizada del sistema de pensiones contributivo” como criterio para recibir la Pensión Asistencial.

Esta disposición busca asegurar que los recursos estatales se destinen a personas realmente necesitadas, definiendo un estándar objetivo de carencia económica.

Este enfoque es crucial en países con recursos limitados, ya que permite una distribución más efectiva de la ayuda pública.

Los métodos de focalización han ido evolucionando a lo largo de los años, ajustándose a los avances en la tecnología y en la administración pública.

Desde finales de la década de 1970, se utilizaron sistemas de clasificación como las fichas CAS y CAS-2, y, a partir de 2006, se implementó la ficha de protección social.



La CEPAL describe este sistema de selección diciendo que “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.”

Estos instrumentos se diseñaron para evaluar las condiciones socioeconómicas de las personas y asegurar que los beneficios se otorgarán a quienes realmente los necesitan.

La ficha de protección social, en particular, representa un avance hacia una mayor precisión en la identificación de los beneficiarios potenciales, contribuyendo a reducir el error de inclusión y exclusión en los programas de asistencia.

A pesar de estos esfuerzos, la cobertura del sistema no siempre ha sido homogénea ni ha mantenido una tendencia creciente.

La Comisión Económica para América Latina y Caribe documenta cómo la cobertura fluctuó durante los primeros años de los 2000, disminuyendo en algunos momentos y alcanzando niveles de hasta el 13% de cobertura en 2007:

“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.”

Este dato muestra los desafíos que enfrenta cualquier sistema de pensiones no contributivo en términos de cobertura, especialmente cuando depende de los recursos fiscales disponibles.

Los programas de este tipo suelen estar sujetos a las condiciones económicas del país, ya que el financiamiento de las pensiones asistenciales en Chile se realiza a través del Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales, el cual, a su vez, depende de las rentas generales de la nación.



El financiamiento limitado también impacta en la suficiencia de las prestaciones.

A lo largo de los años, el gasto público en estas pensiones ha variado como porcentaje del PIB, mostrando una leve tendencia de crecimiento hasta alcanzar el 0,38% del PIB en 2000, seguido de un ligero descenso hasta el 0,31% en 2007.

Estos valores reflejan la inversión que realiza el Estado en términos de proteger a su población más vulnerable, aunque pueden no ser suficientes para cubrir todas las necesidades de los beneficiarios.

La tasa de reemplazo, que indica qué tan adecuada es la prestación en relación con la línea de pobreza, también es un indicador crucial de suficiencia.

CEPAL destaca que “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.”

Esto muestra que, aunque el sistema intentó ajustarse para proporcionar un nivel de vida digno, las limitaciones presupuestarias probablemente continuaron siendo un reto.

La creación del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) en Chile en 2008 marcó un cambio fundamental en el enfoque de la protección social del país.

Su implementación respondió a una serie de desafíos estructurales, entre ellos, la insuficiencia y baja cobertura del sistema de capitalización individual que había sido introducido en 1981.

Este sistema, basado en cuentas individuales, fue incapaz de sostener los niveles de cobertura y suficiencia esperados para garantizar un mínimo de seguridad económica en la vejez.



Según el texto cepalino, “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.”

De esta manera, el SPS fue diseñado no solo como una red de apoyo, sino como un mecanismo que complementara el sistema existente, atendiendo a aquellos grupos que el sistema contributivo dejaba fuera, en especial a mujeres, jóvenes y personas con discapacidad.

El SPS introdujo varias prestaciones clave: la Pensión Básica Solidaria (PBS), el Aporte Previsional Solidario (APS) y la Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBSI).

Cada una de estas prestaciones tiene una población objetivo específica y responde a diferentes necesidades de la población vulnerable.

La PBS, por ejemplo, es de carácter no contributivo y está destinada a aquellos que no reciben pensiones del sistema contributivo, mientras que el APS complementa la pensión contributiva alcanzada si esta es inferior a un umbral establecido, conocido como la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS).

Al respecto, el enunciado analizado indica que la PBS se destina a personas que “no recibirían ninguna prestación del sistema contributivo, mientras que el APS era una prestación que dependía de la pensión contributiva alcanzada.”

La reforma introdujo también cambios importantes en los requisitos y en la administración de estas prestaciones.

Para acceder a la PBS, las personas deben cumplir con una serie de requisitos que incluyen tener al menos 65 años, pertenecer al 60% de la población más pobre, haber residido en Chile por al menos 20 años y no tener derecho a una pensión contributiva.



Estos criterios están claramente definidos en la Ley núm. 20255, que regula el SPS, y buscan asegurar que los beneficios lleguen efectivamente a quienes más lo necesitan.

En este sentido, la reforma representa un avance respecto a la Pensión Asistencial (PASIS), que tenía requisitos menos centralizados y dependía en mayor medida de la disponibilidad de fondos.

Otro aspecto significativo de esta reforma es la centralización del proceso de postulación y supervisión, con la creación del Instituto de Previsión Social (IPS) y la Superintendencia de Pensiones, que asumen roles clave en la implementación y monitoreo de las prestaciones.

Esto refleja una transición hacia una gestión más controlada y eficiente, permitiendo una mejor focalización y un control más riguroso sobre el acceso a las prestaciones.

Anteriormente, bajo el sistema PASIS, la gestión estaba descentralizada y dependía en gran medida de los gobiernos locales.

Ahora, con el SPS, se busca garantizar la universalidad y el acceso equitativo mediante una administración centralizada y un sistema de priorización individual.

La CEPAL menciona que “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,” lo cual refuerza esta visión de una protección social más inclusiva y accesible para la ciudadanía.

La PBS y la PBSI otorgan un valor fijo que se ajusta anualmente según la inflación, mientras que el APS proporciona una prestación complementaria que depende de la pensión contributiva que recibe el beneficiario.

Esta estructura de prestaciones permite garantizar un mínimo de ingresos en la vejez y protege contra el riesgo de pobreza, algo crucial en un contexto donde la



desigualdad de ingresos y la informalidad laboral pueden dificultar el acceso a una pensión adecuada.

Esta innovación en la estructura de los beneficios fue diseñada para cubrir de manera más efectiva las necesidades de los beneficiarios, quienes, de otro modo, no tendrían acceso a una pensión suficiente para cubrir sus necesidades básicas.

La implementación del SPS tuvo un impacto significativo en los niveles de suficiencia y cobertura de las pensiones en Chile.

Durante los primeros años de implementación, la cobertura de la PBS aumentó considerablemente, alcanzando alrededor del 60% de la población objetivo en 2011.

CEPAL documenta 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.”

Este incremento no solo refleja el compromiso del Estado chileno para con los sectores más vulnerables, sino también la intención de mejorar la seguridad económica en la vejez, en línea con los objetivos de la reforma previsional de reducir la pobreza en la tercera edad y asegurar una cobertura adecuada.

Sin embargo, pese a los avances, la cobertura de la PBS experimentó una disminución gradual después de 2011, en parte debido a que muchas personas afiliadas al sistema contributivo comenzaron a recibir el APS en lugar de la PBS.

Según el organismo latinoamericanos, “una vez que alcanzó un máximo del 24,8% en 2009, disminuye de manera constante hasta el 16,7% en 2021.”

Esto se explica porque el SPS también asigna el APS a quienes han cotizado alguna vez en el sistema contributivo, lo que puede influir en la cobertura total del sistema no contributivo.



Además, la diferencia en la cobertura por género sigue siendo notable.

La reforma también tuvo un efecto positivo en la afiliación de mujeres al sistema, impulsada por incentivos como el Bono por Hijo nacido vivo, un aporte adicional que se ingresa a las cuentas individuales de las mujeres por cada hijo nacido vivo o adoptado, incentivando su participación en el sistema contributivo.

Esta medida, como señala CEPAL, contribuyó a un aumento en la afiliación femenina, que pasó del 63% en 2008 al 70% en 2021.

Aun así, la cobertura no contributiva sigue siendo considerablemente más alta entre las mujeres que entre los hombres, debido a las desigualdades estructurales en el mercado laboral, que limitan el acceso de muchas mujeres a empleos formales y a un nivel de suficiencia adecuado en las pensiones contributivas.

En términos de gasto público, la implementación del SPS significó un esfuerzo considerable por parte del Estado, que destinó fondos generales de la nación para financiar las prestaciones.

Durante la fase inicial, el gasto público en la PBS alcanzó hasta el 0,55% del PIB en 2010, aunque disminuyó en años posteriores debido a restricciones presupuestarias y la dinámica del sistema de pensiones contributivo.

La CEPAL documenta que el gasto asociado se mantuvo alrededor del 0,4% del PIB en años recientes, lo que representa un compromiso significativo de recursos, considerando las limitaciones fiscales.

Este gasto se justifica como una inversión en la reducción de la pobreza y la mejora de las condiciones de vida de la población adulta mayor, un grupo particularmente vulnerable en términos económicos y sociales.



En conclusión, la creación del SPS y la implementación de la PBS y APS marcan un cambio estructural en la política de pensiones de Chile, que refleja un enfoque más inclusivo y equitativo hacia la protección social en la vejez.

Los avances en términos de cobertura, suficiencia y gestión centralizada han permitido atender de manera más efectiva las necesidades de los sectores más vulnerables de la población, especialmente en contextos de alta informalidad laboral y desigualdad de ingresos.

No obstante, el sistema enfrenta desafíos continuos para asegurar una cobertura sostenible y equitativa, especialmente ante las presiones fiscales y el envejecimiento poblacional que impactan las finanzas públicas a largo plazo.

El SPS, en su diseño e implementación, puede ofrecer un modelo de referencia para otros países de la región que buscan fortalecer sus sistemas de pensiones no contributivos y avanzar hacia una mayor justicia social.

En 2022, además, se aprobó la Ley Corta de la PGU (Ley núm. 21538)<sup>28</sup>, modificando la Ley núm. 21419 para excluir del beneficio al 10% más rico de la población general de Chile, en lugar de solo a los mayores de 65 años.

Este ajuste aumentó la cobertura en 70.000 personas.

Además, el gobierno de Gabriel Boric está impulsando una tercera reforma al sistema de pensiones, que incluye elevar el monto de la PGU de 225 a 285 dólares mensuales.

El Banco Mundial ha evaluado el sistema de pensiones chileno, señalando: "El sistema de pensiones de Chile ha sido pionero en la implementación de cuentas individuales de capitalización, sirviendo como modelo para otros países. Sin embargo, enfrenta desafíos relacionados con la suficiencia de las pensiones y la cobertura, especialmente entre grupos de bajos ingresos y trabajadores informales."

---

<sup>28</sup> <https://c.bcn.cl/3bkga>



## **-MÉXICO**

México ha recorrido un largo camino en la construcción de un sistema de pensiones no contributivas.

Este proceso, que se inició a nivel local en la Ciudad de México y culminó en una política nacional con rango constitucional, es un ejemplo emblemático de cómo un programa innovador puede transformarse en un derecho social universal.

El origen de las PNC en México se remonta al Gobierno del Distrito Federal durante la administración 2000-2006, encabezada por Andrés Manuel López Obrador.

En ese periodo, se implementó un programa pionero conocido como Pensión Alimentaria para personas mayores de 70 años residentes en la Ciudad de México.

Este programa marcó un punto de inflexión al ofrecer una transferencia monetaria directa de carácter universal e incondicional, una estrategia que rompía con la hegemonía de los programas focalizados y condicionados.

Según la CEPAL, "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 dirigido 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."

La implementación del programa en la Ciudad de México fue progresiva y territorial. En solo tres años, alcanzó la universalidad, utilizando un enfoque basado en el grado de marginación de las unidades territoriales. La CEPAL detalla:



"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."

El impacto de este programa trascendió su dimensión económica, al abrir un debate sobre el sentido de la política social en México.

La Pensión Alimentaria desafió el paradigma predominante de transferencias condicionadas y focalizadas, proponiendo un modelo de transferencias universales e incondicionales.

Esto lo posicionó como una política innovadora que posteriormente se consolidaba como un derecho social.

La CEPAL señala: "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."

La transición de este programa a un derecho social fue un proceso político significativo.

En pocos años, se alcanzó un consenso político que permitió la consolidación de la pensión como un derecho.

A su vez, explica: "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."



El modelo implementado en la Ciudad de México tuvo un impacto notable a nivel federal. Inspirados por esta experiencia, los gobiernos federales posteriores adoptaron programas de transferencias para personas mayores.

El ente cepalino detalla esta evolución diciendo que “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.”

Con la llegada de Andrés Manuel López Obrador a la Presidencia en 2018, la política de pensiones no contributivas alcanzó una nueva etapa.

El gobierno federal estableció la "Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores", cerrando un ciclo iniciado dos décadas atrás.

En 2020, este derecho fue elevado a rango constitucional, estableciendo que: "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 afroamericanos esta prestación se otorgará a partir de los sesenta y cinco años de edad" (Cámara de Diputados de México, 2024).

La edad de incorporación se redujo a 65 años en 2021 para toda la población, reflejando el compromiso del Estado mexicano con un sistema universal e inclusivo.

El proceso mexicano de construcción de pensiones no contributivas es un ejemplo paradigmático de cómo un programa local puede escalar a una política nacional con implicaciones profundas para la política social.

Como concluye la Comisión Económica para América Latina y Caribe: "El largo proceso de construcción de un nuevo derecho social es sumamente aleccionador en términos de la economía política de la política social."



Desde 2019, el programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores se desarrolló en dos fases distintas.

En el primer momento, entre 2019 y 2021, el énfasis estuvo en ampliar la cobertura, incluyendo la reducción de la edad mínima para acceder al beneficio de 68 a 65 años.

Posteriormente, entre 2022 y 2024, el foco se trasladó a aumentar la suficiencia de las prestaciones mediante incrementos sustanciales en los montos otorgados.

"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."

El impacto de estas medidas ha sido especialmente significativo para las mujeres. Muchas de ellas, históricamente excluidas del mercado laboral y de los sistemas de protección social, encontraron en esta pensión su única fuente de ingresos independiente, regular y vitalicia.

La CEPAL resalta:

"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."

El monto mensual de la pensión ha experimentado un crecimiento constante desde 2019:



"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%."

Esto implica que, en términos globales, el monto mensual pasó de 1.275 pesos en 2019 a 3.000 pesos en 2024, lo que representa un aumento del 135% en cinco años. Este crecimiento refleja un esfuerzo presupuestario sin precedentes en México.

El gasto en pensiones no contributivas también ha crecido notablemente en relación con el Producto Interno Bruto (PIB). La CEPAL informa:

"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."

Este crecimiento presupuestal es indicativo del compromiso del gobierno mexicano con la sostenibilidad y suficiencia de las PNC.

La relación entre el monto de la pensión y las líneas de pobreza urbana y rural muestra avances significativos en la lucha contra la pobreza extrema.

En 2023, el monto de la pensión superó en un 11% la línea de pobreza extrema urbana y en un 45% la línea de pobreza extrema rural. Para 2024, estas proporciones aumentarán al 27% y 65%, respectivamente:

"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."

El sistema mexicano de pensiones no contributivas ha demostrado ser un modelo transformador en la política social.



La ampliación de cobertura y suficiencia, junto con el enfoque en la inclusión de mujeres y grupos históricamente marginados, posiciona a México como un referente en América Latina para combatir la pobreza en la vejez y garantizar derechos básicos para todos.

La CEPAL concluye:

"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."

Por su parte, la OCDE se pronunció sobre el sistema de pensiones mexicano, indicando: "El sistema de contribución definida de cuentas individuales adoptado en la década de 1990 ha tenido éxito en cuanto a que ha aumentado la capacidad de la economía mexicana para financiar las pensiones. Se han identificado áreas de mejora, como la necesidad de incrementar las contribuciones obligatorias y fortalecer la red de protección social para garantizar la sostenibilidad a largo plazo del sistema."<sup>29</sup>

## **-PERÚ**

El sistema de pensiones en el Perú se caracteriza por ser un modelo mixto que combina un componente contributivo y otro no contributivo, diseñado para garantizar un mínimo de protección social a diferentes sectores de la población.

Este esquema refleja los esfuerzos del país por atender tanto a quienes pueden aportar durante su vida laboral como a aquellos en situación de vulnerabilidad.

El componente contributivo está compuesto por el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el Sistema Privado de Pensiones (SPP).

---

<sup>29</sup> [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61968/sistema\\_de\\_pensiones\\_2016.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61968/sistema_de_pensiones_2016.pdf)



El SNP, creado en 1973 y administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), funciona bajo un esquema de reparto, donde los aportes de los trabajadores activos financian las pensiones de los actuales jubilados.

Según la CEPAL, "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".

Los afiliados al SNP deben contribuir con el 13% de su salario y tienen derecho a una pensión regular al cumplir 65 años, siempre que hayan acumulado al menos 20 años de aportes.

Además, existe la posibilidad de acceder a pensiones proporcionales con 10 o 15 años de contribuciones. Las pensiones están sujetas a un rango definido, con un mínimo de 500 soles y un máximo de 893 soles, pagados en 14 mensualidades al año.

Por su parte, el SPP, establecido en 1992 y gestionado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), opera bajo un sistema de capitalización individual.

En este esquema, las contribuciones de cada trabajador se depositan en una cuenta personal que se utiliza para acumular recursos y financiar la pensión futura.

La CEPAL señala que "la pensión recibida depende de la cantidad aportada durante la vida laboral, a la que se suma la rentabilidad ganada en la cuenta individual".

Este sistema no contempla una pensión mínima general, aunque existen excepciones para quienes migraron del SNP al SPP.

Desde 2015, los afiliados pueden retirar hasta el 95.5% de su fondo al momento de la jubilación, lo que añade flexibilidad al sistema.



El componente no contributivo, administrado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), incluye dos programas sociales clave: Pensión 65 y CONTIGO.

Pensión 65, creado en 2011, proporciona una pensión a las personas mayores en situación de pobreza extrema que no reciben ingresos de otros regímenes de pensiones.

Según la organización cepalina, "el programa social Pensión 65 [...] 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".

Por otro lado, el programa CONTIGO, implementado en 2015, está dirigido a personas con discapacidad grave que viven en condiciones de pobreza o pobreza extrema, brindándoles un ingreso que les permite cubrir sus necesidades básicas.

El sistema previsional peruano enfrenta importantes desafíos, entre ellos, la sostenibilidad financiera del SNP, ya que la recaudación de los aportes no siempre es suficiente para cubrir la totalidad de las pensiones, obligando al Estado a financiar los déficits.

Además, el alto nivel de informalidad laboral en el país limita la capacidad de ampliar la cobertura del componente contributivo.

Sin embargo, los programas no contributivos representan un avance significativo en la protección social de las poblaciones más vulnerables, utilizando mecanismos como el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) para identificar a los beneficiarios.

En conjunto, el sistema de pensiones del Perú refleja un esfuerzo por equilibrar los principios de solidaridad y capitalización, atendiendo tanto a las necesidades de los trabajadores formales como a las de los sectores más marginados.

Aunque enfrenta retos estructurales, su diseño mixto ofrece una base sobre la cual construir un modelo más inclusivo y sostenible en el futuro.



La CEPAL concluye que "el sistema previsional peruano tiene dos componentes: contributivo y no contributivo [...] El SNP opera como un sistema de reparto [...] mientras que el SPP es un régimen de capitalización individual [...] El componente no contributivo comprende dos programas sociales: Pensión 65 y CONTIGO, diseñados para atender a los grupos más vulnerables".

El sistema peruano, a su vez, refleja un escenario complejo y diverso en términos de cobertura, con diferencias significativas entre los componentes contributivos y no contributivos, así como entre los trabajadores activos y pasivos.

A nivel contributivo, la cobertura está estrechamente vinculada con el empleo formal, ya que solo los trabajadores formales están obligados a afiliarse a los subsistemas existentes.

Afirma la CEPAL: "los subsistemas de pensiones contributivos cubren de manera obligatoria a los trabajadores formales, es decir, aquellos que cuentan con un contrato de trabajo dependiente".

Esto deja a los trabajadores independientes, tanto formales como informales, fuera de la obligatoriedad de afiliación, lo que limita significativamente la cobertura general.

En términos de cobertura efectiva, medida como el porcentaje de la población económicamente activa (PEA) que contribuye al sistema, el panorama es limitado.

La Comisión Económica para América Latina y Caribe señala que "solo 3 de cada 10 trabajadores estaban efectivamente aportando para su retiro en 2021".

Si bien hubo una tendencia de crecimiento en el período 2000-2021, la cobertura total cayó durante la pandemia de COVID-19 debido a la contracción del empleo formal.

Entre los subsistemas contributivos, el Sistema Privado de Pensiones (SPP) tiene una mayor cobertura, alcanzando al 19% de los trabajadores en 2021, frente al 8% del Sistema Nacional de Pensiones (SNP).



Esto se debe, en parte, a que el SPP afilia automáticamente a los nuevos trabajadores formales que no eligen un sistema dentro de los primeros diez días de iniciar una relación laboral, mientras que el SNP requiere una decisión activa del trabajador.

Además, la desafiliación del SPP está altamente restringida, mientras que la del SNP es más flexible.

En el caso del SNP, la cobertura activa ha mostrado una disminución desde 2016, atribuida a reformas en el SPP, como la Ley núm. 30425, que permite a los afiliados retirar el 95,5% de sus fondos al momento de la jubilación.

Esto ha hecho que el SPP sea más atractivo para algunos trabajadores debido a la mayor liquidez inmediata que ofrece en comparación con el SNP.

La CEPAL destaca que "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 [...] y acceder a la jubilación de forma anticipada".

En cuanto a la cobertura de pasivos, medida como la proporción de personas de 65 años o más que reciben una pensión contributiva, se observa una reducción significativa a lo largo del tiempo.

En 2000, el 43% de las personas mayores recibía una pensión contributiva; sin embargo, esta cifra cayó al 24% en 2021.

Este descenso refleja, en parte, la transición de muchos trabajadores del SNP al SPP en la década de 1990 y la tendencia de afiliación predeterminada al SPP en los últimos años.



Aunque el SNP sigue cubriendo a una mayor proporción de personas mayores que el SPP (14% frente al 1,23% en 2021), su cobertura también ha disminuido de manera constante.

Además, los otros regímenes contributivos, como la Caja de Pensiones Militar Policial (CPMP) y el Decreto Ley núm. 20530, tienen una cobertura limitada debido a que están destinados a grupos específicos, como funcionarios públicos y personal militar y policial.

En 2021, estos subsistemas cubrían al 10% de las personas mayores, una disminución frente al 22% registrado en 2000.

La CEPAL concluye que "este porcentaje es bajo porque estos regímenes cubren a grupos reducidos de la población: funcionarios públicos, policías y militares".

En conjunto, el sistema peruano enfrenta desafíos significativos para ampliar su cobertura y sostenibilidad, especialmente en el contexto de un mercado laboral con alta informalidad y políticas que incentivan el retiro anticipado de fondos en el SPP.

Si bien el sistema contribuye a la protección social de ciertos sectores, su capacidad para garantizar una cobertura amplia y sostenida en el tiempo sigue siendo limitada.

El análisis de la suficiencia de las prestaciones contributivas en el Perú, considerando tanto el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) como el Sistema Privado de Pensiones (SPP), revela importantes desafíos en términos de la capacidad de estos sistemas para garantizar ingresos adecuados durante la vejez.

Para evaluar esta suficiencia, se han utilizado indicadores como la tasa de reemplazo y la relación entre las pensiones promedio y la línea de pobreza, en el período comprendido entre 2000 y 2021.



En el caso del SNP, la tasa de reemplazo promedio durante el período fue del 55%, mientras que para el SPP fue del 46%. Sin embargo, ambas tasas han mostrado una tendencia decreciente.

El ente colega señala que "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".

Estas cifras reflejan una pérdida de la capacidad de estos sistemas para reemplazar el ingreso laboral de los pensionados.

En cuanto a la relación entre las pensiones y la línea de pobreza, aunque ambas están por encima de este umbral, también se observa una disminución de su suficiencia a lo largo del tiempo.

En 2007, la pensión promedio del SNP representaba 2,7 veces el valor de la línea de pobreza, pero para 2021 esta relación se redujo a 1,95 veces.

En el caso del SPP, la pensión promedio pasó de representar 3,5 veces la línea de pobreza en 2007 a 3,1 veces en 2021.

Esta disminución refleja una pérdida en la capacidad adquisitiva de las prestaciones.

Las razones detrás de esta insuficiencia son variadas.

En el SNP, las reformas paramétricas orientadas a la sostenibilidad financiera del sistema han limitado el crecimiento de las prestaciones.

Entre estas reformas se incluyen la reducción de las tasas de reemplazo, la pensión máxima y el promedio de remuneraciones para calcular la pensión.



La CEPAL explica que "la reforma paramétrica de las tasas de reemplazo de la Ley núm. 27617 de 2002 [...] redujo dichas tasas para las nuevas generaciones de jubilados".

Asimismo, el escaso aumento de la pensión mínima en las últimas dos décadas ha contribuido a esta problemática.

Un avance significativo en el SNP fue la introducción de pensiones proporcionales en 2021, que permiten a quienes no alcanzaron los 20 años de aportes necesarios acceder a pensiones más bajas pero vitalicias.

Según la CEPAL, "estas pensiones proporcionales constituyen un avance importante en la cobertura y la suficiencia de las prestaciones del SNP", especialmente para trabajadores independientes y en condiciones de informalidad.

En el SPP, la disminución de la suficiencia se debe, en gran medida, a las políticas que permiten el retiro anticipado de fondos.

La Ley núm. 30425 de 2016, que permite a los afiliados retirar el 95,5% de su fondo al momento de la jubilación, ha transformado al SPP de un sistema de pensiones a un sistema de ahorro.

Según datos 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".

Además, las medidas excepcionales implementadas durante la pandemia de COVID-19 permitieron retiros adicionales, lo que debilitó aún más el sistema.

Para 2021, aproximadamente el 69% de los afiliados al SPP habían retirado una parte o la totalidad de sus fondos, lo que representaba el 3,7% del PIB de ese año.



En conjunto, esta disminución de la suficiencia en ambos sistemas tiene implicaciones preocupantes, tanto para los pensionados como para el Estado.

En el caso del SPP, el deterioro podría incrementar la demanda de pensiones no contributivas o generar presiones fiscales para implementar pensiones mínimas o proporcionales para quienes agotaron sus fondos.

La CEPAL concluye que "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".

Aunque los sistemas de pensiones en el Perú han logrado mantener las prestaciones por encima de la línea de pobreza, su suficiencia ha disminuido notablemente.

Esto plantea desafíos significativos para la sostenibilidad y equidad del sistema, particularmente en un contexto de alta informalidad laboral y envejecimiento de la población.

Es necesario avanzar en reformas estructurales que fortalezcan la capacidad de los sistemas contributivos para garantizar ingresos dignos durante la vejez, mientras se protege a los más vulnerables mediante un sólido componente no contributivo.

En el Perú, las pensiones no contributivas no están estructuradas como un sistema propiamente dicho, sino que se gestionan a través de dos programas sociales clave: 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).

Ambos programas buscan atender a poblaciones vulnerables mediante transferencias monetarias regulares y no condicionadas, desempeñando un papel crucial en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.



El programa Pensión 65, implementado en octubre de 2011 y administrado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), ofrece una pensión mensual de 125 soles (35 dólares), que 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.

Según los documentos analizados, "a diciembre de 2021, se otorgaban subvenciones monetarias a 568.599 personas mayores en situación de pobreza extrema en 1.874 distritos del país".

Además, la cobertura ha continuado expandiéndose, alcanzando 627.942 beneficiarios a nivel nacional para junio de 2023, lo que representa el 74% de la población objetivo del programa.

El impacto de Pensión 65 no se limita a la transferencia monetaria, sino que también incluye intervenciones complementarias en tres ejes: envejecimiento saludable, participativo y productivo.

Estas acciones abarcan desde la promoción del autocuidado en salud y la detección precoz de enfermedades, hasta programas de alfabetización digital y revalorización de los saberes ancestrales.

Estas iniciativas buscan mejorar la calidad de vida de los beneficiarios y fomentar su integración activa en las comunidades.

Por otro lado, el programa CONTIGO, creado en 2015 por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y posteriormente administrado por el MIDIS, está dirigido a personas con discapacidad severa en situación de pobreza.

CONTIGO otorga una pensión mensual de 150 soles, incrementada a 300 soles bimensuales en la actualidad.



En sus inicios, el programa contaba con 14.625 beneficiarios en 14 departamentos, pero su cobertura ha crecido significativamente.

En 2020, CONTIGO atendía a 74.105 personas en pobreza y pobreza extrema, reflejando un aumento del 85% respecto al año anterior.

Ambos programas destacan por su enfoque en poblaciones vulnerables que suelen quedar fuera de los sistemas contributivos de pensiones.

La CEPAL subraya que "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".

Estos programas son un componente esencial del sistema de protección social en el país, aunque su alcance y suficiencia siguen siendo limitados frente a las necesidades de las poblaciones objetivo.

En el Perú, los programas de pensiones no contributivas, aunque diseñados para complementar el sistema de protección social, carecen de una articulación estructural con el sistema de pensiones contributivo.

Esta desconexión se refleja tanto en su diseño institucional como en su marco operativo y administrativo.

Los programas principales, Pensión 65 y CONTIGO, ofrecen transferencias monetarias dirigidas a los grupos más vulnerables, pero su implementación y financiamiento se manejan de manera independiente al sistema contributivo.

Desde el punto de vista institucional, la falta de articulación entre los sistemas contributivo y no contributivo se evidencia en la forma en que los programas no contributivos están administrados por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), mientras que los sistemas contributivos, como el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el Sistema Privado de Pensiones (SPP), son gestionados por



entidades como la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), respectivamente.

Según la CEPAL, "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".

Aunque se especifica que el MIDIS debe coordinar con entidades como la ONP, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), en la práctica, esta coordinación es limitada, lo que impide una integración real entre los sistemas.

La cobertura de los programas no contributivos ha mostrado una tendencia positiva desde su creación, aunque sigue siendo limitada en comparación con las necesidades de la población objetivo.

En el caso de Pensión 65, la cobertura aumentó del 11% en 2012 al 20% en 2014, alcanzando en 2021 al 20,9% de las personas mayores de 65 años.

Este incremento refleja el esfuerzo del programa por expandirse a los 1.874 distritos del país, con un enfoque en las zonas rurales y periurbanas, donde se concentra la mayor proporción de beneficiarios.

Sin embargo, la cobertura aún está lejos de ser universal, ya que solo representa el 74% de la población en situación de pobreza extrema que cumple con los criterios del programa.

La CEPAL señala que "la elegibilidad de casi todos se estableció gracias a la información del SISFOH, aunque algunos destinatarios han sido identificados fuera de este sistema debido a su situación real de pobreza extrema".



Por su parte, el programa CONTIGO, dirigido a personas con discapacidad grave en situación de pobreza, ha logrado un aumento significativo en su cobertura desde su creación en 2015.

La proporción de personas cubiertas pasó del 2% en 2019 al 4% en 2020, aunque sigue siendo limitado debido a la naturaleza específica de su población objetivo.

Este programa ha tenido un impacto notable en mejorar la calidad de vida de sus beneficiarios, con un enfoque particular en poblaciones rurales e indígenas, que representan el 51% y el 10% de los receptores, respectivamente.

En términos de suficiencia, las pensiones no contributivas proporcionadas por ambos programas son insuficientes para cubrir las necesidades básicas de los beneficiarios.

El monto mensualizado de Pensión 65 (125 soles) y CONTIGO (150 soles) no alcanza para cubrir la línea de pobreza, y ambos valores han perdido poder adquisitivo desde la creación de los programas.

Según la entidad cepalina, "en 2012, el monto otorgado por Pensión 65 cubría casi el 80% del valor de la línea de pobreza extrema, pero para 2021 solo cubría el 60%, mientras que la cobertura con respecto a la línea de pobreza general disminuyó al 30%".

En el caso de CONTIGO, aunque el monto inicial cubría cerca del 90% de la línea de pobreza extrema, este valor también se ha reducido a lo largo del tiempo, situándose en el 75% en 2021.

A pesar de estas limitaciones, el gasto público en pensiones no contributivas representa una pequeña fracción del PIB.

En 2021, el gasto en Pensión 65 alcanzó el 0,13% del PIB, mientras que el gasto en CONTIGO fue del 0,02%.



En conjunto, este gasto es significativamente inferior al destinado a los sistemas contributivos, que representaron el 1,43% del PIB en el mismo año.

Este margen presupuestario indica que existe espacio para mejorar tanto la cobertura como la suficiencia de las prestaciones no contributivas sin comprometer la sostenibilidad fiscal.

La CEPAL concluye 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", destacando la viabilidad de ampliar el alcance y el impacto de estos programas.

En resumen, los programas de pensiones no contributivas en el Perú cumplen un rol esencial en la protección social, pero enfrentan desafíos significativos en términos de integración con el sistema contributivo, suficiencia de las prestaciones y expansión de la cobertura.

Su desconexión con el sistema contributivo limita la posibilidad de establecer un enfoque integral y coordinado en la seguridad social, mientras que el bajo nivel de las prestaciones amenaza con perpetuar las condiciones de pobreza entre los beneficiarios.

Sin embargo, los avances en cobertura y las proyecciones de gasto sugieren que existe un potencial considerable para fortalecer estos programas y maximizar su impacto en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

El ente cepalino propone una serie de recomendaciones destinadas a fortalecer y articular un sistema de pensiones no contributivo en el Perú.

Estas sugerencias buscan abordar las debilidades actuales del sistema, ampliar la cobertura, mejorar la suficiencia de las prestaciones y consolidar un esquema de protección social más inclusivo y sostenible.



Una de las principales propuestas es la creación formal de un sistema de pensiones no contributivo integrado al sistema contributivo de pensiones.

La CEPAL destaca que este sistema debe basarse en los programas existentes, como Pensión 65, dirigido a personas mayores de 65 años en situación de pobreza extrema, y CONTIGO, enfocado en personas con discapacidad severa en situación de pobreza.

Este nuevo sistema permitiría atender a los trabajadores situados en los primeros deciles de ingresos y requeriría un liderazgo institucional para garantizar su financiamiento a largo plazo.

Según la CEPAL, "se recomienda crear y fortalecer un sistema de pensiones no contributivo e integrarlo en los sistemas 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".

Otra recomendación es flexibilizar los criterios de elegibilidad de Pensión 65, reemplazando el actual enfoque basado en la pobreza extrema por un criterio más amplio basado en la pobreza, como ocurre en programas como el Sistema Integral de Salud (SIS).

Esta medida permitiría aumentar gradualmente la cobertura de Pensión 65 y reducir significativamente la pobreza y la desigualdad entre las personas mayores.

La CEPAL señala que "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".

Además, se sugiere un incremento en el monto de las prestaciones no contributivas. Actualmente, Pensión 65 otorga 125 soles mensuales, mientras que CONTIGO ofrece 150 soles.



A su vez, recomienda igualar estos valores y ajustarlos regularmente según la inflación.

Esto es particularmente relevante, dado que el monto de Pensión 65 no ha cambiado desde su creación y apenas cubre el valor de la línea de pobreza extrema.

También argumenta que "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 [...] cada 12 meses".

La articulación entre los sistemas contributivo y no contributivo es esencial para mejorar la cohesión y sostenibilidad del sistema de pensiones.

La CEPAL sugiere una serie de medidas en este sentido, incluyendo la creación de ventanillas únicas que permitan gestionar tanto las prestaciones contributivas como las no contributivas.

Estas ventanillas facilitarían los trámites y mejorarían la experiencia de los usuarios al integrar servicios ofrecidos por entidades como la ONP y Pensión 65.

Según lo analizado, "ello aumentaría la comunicación y la coordinación entre ambas instituciones y mejoraría la experiencia de los usuarios".

Una propuesta más ambiciosa es la centralización de la administración de todos los subsistemas de pensiones en una nueva entidad pública.

Esta institución tendría la responsabilidad de diseñar las políticas previsionales, administrar los padrones de beneficiarios y realizar los pagos de las pensiones.

Este modelo permitiría una planificación integral del sistema y una implementación más eficiente de reformas necesarias para fortalecer la protección social en el país.



La CEPAL señala que "la administración de todos los subsistemas de pensiones que existen actualmente (público, privado y no contributivo) se centralice en un solo organismo público".

En términos de sostenibilidad financiera, la CEPAL subraya que las pensiones no contributivas en el Perú representan un gasto relativamente bajo en comparación con otros países de la región y con los sistemas contributivos nacionales.

Esto proporciona un margen fiscal para mejorar la cobertura y la suficiencia de las prestaciones.

Según la CEPAL, "es posible mejorar considerablemente la cobertura y la suficiencia de la pensión no contributiva con un gasto incluso inferior al de los sistemas contributivos".

La OIT asegura que "La evidencia internacional y los resultados del ejercicio cuantitativo presentado en esta nota técnica muestran que la ampliación del Programa Pensión 65 es factible desde el punto de vista financiero, y además positiva en términos de su impacto para el logro de las metas de reducción de pobreza, de cara al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)."<sup>30</sup>

## **-REPÚBLICA DOMINICANA**

La CEPAL ofrece un análisis detallado del sistema de pensiones no contributivas en la República Dominicana, destacando tanto los avances como los desafíos que enfrenta este régimen dentro del contexto de las políticas de protección social del país.

Según la Comisión, "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

---

<sup>30</sup> <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=57140>



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”.

Los antecedentes del sistema se remontan a la creación de una institucionalidad social en paralelo con la promulgación de la Ley núm. 87-01 de 2001, que establece el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS).

Dice la CEPAL, “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”.

La Ley núm. 352-98, promulgada en 1998, sobre Protección de la Persona Envejeciente, también jugó un rol importante, ya que “crea el Consejo Nacional de la Persona Envejeciente (CONAPE), entidad rectora con la potestad de definir y ejecutar políticas relacionadas con la población mayor”. Sin embargo, a pesar de los avances en políticas para las personas mayores, la cobertura de servicios sigue siendo muy limitada. Como ejemplo, “en marzo de 2023 los hogares de día atendieron a 504 personas y los centros permanentes a 346”.

El desarrollo del sistema de pensiones no contributivas estuvo marcado también por eventos económicos críticos.

La CEPAL destaca que “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)”.

En este contexto, se adoptaron medidas que incluían restricciones presupuestarias, como 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”.

En 2005 se dio un paso importante con la creación del programa Solidaridad, que integraba transferencias monetarias como BonoGas y BonoLuz, además de “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”.

Sin embargo, los montos asignados a estas transferencias eran muy bajos. Por ejemplo, “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”. A pesar de ello, la Ley núm. 87-01 estipula que “el monto de la pensión solidaria debía ser el 60% del salario mínimo del sector público”.

A lo largo del tiempo, se han identificado varios problemas en el sistema de pensiones solidarias.

Partiendo de escritos cepalinos, “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”.

No obstante, uno de los principales desafíos es la exclusión social, ya 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 a realizar copagos por los servicios médicos”.

Esta situación puede convertirse en una “trampa de la pobreza”, generando incentivos para que las personas no mejoren sus condiciones de vida.



Asimismo, se evidencian errores significativos en la focalización de los beneficios, ya 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, establecido en 2012 mediante el decreto núm. 488-12, buscaba integrar a las familias en situación de pobreza extrema en un proceso de desarrollo integral.

Más tarde, en 2021, este programa fue reemplazado por Supérate, “conformado por ocho componentes, a saber: I) inclusión educativa; II) salud, seguridad alimentaria y apoyo en emergencias; III) inclusión económica; IV) vivienda; V) identificate; VI) cuidados; VII) supérate mujer, y VIII) acompañamiento familiar”.

En conclusión, la comisión económica considera que, a pesar de los avances logrados, el sistema de pensiones no contributivas en la República Dominicana enfrenta desafíos estructurales significativos.

Estos incluyen problemas de cobertura, bajos montos de las prestaciones y errores en la focalización, lo que pone de manifiesto la necesidad de continuar fortaleciendo este sistema como un pilar clave de la política de protección social.

La CEPAL analiza en profundidad las pensiones solidarias del Régimen Subsidiado en la República Dominicana, resaltando tanto los avances logrados como los desafíos pendientes: "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)".

Este reglamento especifica que los destinatarios de las pensiones solidarias son "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".

Además, el reglamento establece que "el monto de la 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".

Sin embargo, la implementación de estas disposiciones ha sido limitada.

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". En términos de cobertura, "la población de 60 años y más beneficiada con pensiones solidarias aumentó del 0,9% en 2020 al 2,8% en septiembre de 2023".

El gasto público en pensiones solidarias también ha mostrado un incremento significativo en los últimos años.

Según los datos presentados, "el gasto público en pensiones solidarias aumentó de manera incremental, del 0,009% del PIB en 2020 al 0,036% del PIB en 2023".

Sin embargo, esta cifra sigue siendo baja en comparación con el promedio regional y representa un reto para fortalecer el sistema.

Otro aspecto clave analizado por la CEPAL es la suficiencia de las prestaciones.

Según la normativa, "las pensiones solidarias deben establecerse en función del salario mínimo del sector público". Sin embargo, desde 2019, "el valor de las pensiones solidarias asciende a 6.000 pesos dominicanos (117,1 dólares), mientras que el salario mínimo cotizante promedio en dicho año fue de 12.654 pesos dominicanos (246,9 dólares), lo que equivale al 47,4% del salario mínimo cotizante promedio".



En 2023, aunque el monto de las pensiones solidarias se mantuvo sin cambios, "el salario mínimo cotizante promedio fue de 17.970,15 pesos dominicanos (320,9 dólares), lo que redujo la proporción al 33,4%, representando una pérdida de valor con respecto a las pensiones de otros regímenes".

La CEPAL también advierte sobre la relación entre las pensiones solidarias y la línea de pobreza. Hasta 2021, "el monto de las pensiones solidarias era superior al valor de la línea de pobreza".

Sin embargo, desde 2022, "se observa una disminución significativa del nivel de suficiencia". Este retroceso pone en evidencia la necesidad de fortalecer tanto el nivel de cobertura como la suficiencia de las prestaciones para lograr una mayor contribución a la erradicación de la pobreza en la vejez.

En resumen, aunque las pensiones solidarias del Régimen Subsidiado han avanzado en términos de cobertura y gasto público, persisten desafíos significativos en relación con la suficiencia de las prestaciones y la ampliación del alcance del sistema.

Según la CEPAL, "si la suficiencia de la prestación se acompañara de un nivel de cobertura que permitiera 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".

Esto subraya la importancia de continuar trabajando en el fortalecimiento del Régimen Subsidiado como una herramienta clave de protección social en la República Dominicana.

La Superintendencia de Pensiones de la propia República Dominicana (SIPEN) ha reconocido la importancia de fortalecer el sistema de pensiones no contributivas en el país.

En su informe "Notas sobre Pensiones" de marzo de 2024, la SIPEN destaca: "La inclusión de trabajadores independientes y cuentapropistas ha demostrado ser un

desafío para el sistema previsional. Dentro de los principios rectores de la seguridad social, se contempla la universalidad para el amparo de todos los dominicanos y residentes del país sin excepciones."<sup>31</sup>

## **-BRASIL**

El Banco Mundial<sup>32</sup> aborda los desafíos y oportunidades relacionados con los cambios demográficos en Brasil, destacando las implicaciones del envejecimiento poblacional y las transiciones en la estructura etaria.

Según el documento, "hay relativo consenso de que actualmente el país experimenta un período demográfico relativamente generoso, en el cual la participación de las personas en edad activa viene aumentando.

El llamado bono demográfico, no obstante, es pasajero e indica desafíos para un escenario en que la participación de los adultos mayores en el total de la población alcanzará niveles cada vez más elevados".

Entre los factores que explican esta transición, el informe menciona que "en los últimos 10 años, una caída de cuatro puntos en el porcentaje de la población de niños y jóvenes de hasta 14 años en el país" ha venido acompañada por "el consecuente aumento de la población adulta y de los adultos mayores".

Esta transformación se asocia directamente con "la sostenida caída de los niveles de fecundidad y al aumento de la esperanza de vida".

En 2010, por ejemplo, "la tasa global de fecundidad era 1,76", lo que representa una disminución sustancial en los nacimientos, mientras que las proyecciones para 2050 indican que "el 22,7% de la población brasileña tendrá más de 65 años", comparado con el 5,4% en el año 2000.

---

<sup>31</sup> [https://www.sipen.gob.do/descarga/notas-sobre-pensiones\\_2024\\_05\\_20240510020858.pdf](https://www.sipen.gob.do/descarga/notas-sobre-pensiones_2024_05_20240510020858.pdf)

<sup>32</sup> [World Bank Document](#)



El aumento de la esperanza de vida también es notable.

Según el informe, "hasta el año 2050 las mujeres habrán ganado más de un año de vida en cada década, tomando como año de partida 1980. En aquel año, la expectativa de vida a los 60 años era de 77,6 años para las mujeres. En 2050 será de 87 años".

Para los hombres, aunque la expectativa de vida es menor, "la tendencia de crecimiento es semejante, aumentando para hombres con 60 años de edad de 75,2 años en 1980 a 82,7 años en 2050".

Estas tendencias resaltan tanto los logros sociales como los retos futuros.

El informe también subraya que la caída de la fecundidad, acompañada del aumento en la longevidad, está llevando a un "gradual envejecimiento de la población".

Este fenómeno es descrito como el resultado de "una constelación de factores y políticas, y representa el éxito del país y sus ciudadanos, pues significa que el país está alcanzando varios de sus objetivos".

Sin embargo, este éxito viene con nuevos desafíos, particularmente para las políticas públicas en campos como la protección social.

En cuanto al impacto económico, se observa que "en Brasil, la fracción de la población predominante en la estructura de población es la de la población económicamente activa (PEA), que según la proyección oficial crecerá hasta finales de los años 2020 (precisamente en 2029)".

Esto ha permitido un aumento en la participación de la población en el mercado laboral, apoyando "los esfuerzos por mejorar los niveles de empleo, reducir el desempleo y favorecer políticas de crecimiento económico".



Sin embargo, el informe advierte que para sostener estos avances y preparar al país para una población más envejecida, "será necesaria una fuerte inversión en la calificación profesional de los trabajadores y en un significativo aumento de la productividad del trabajo en las próximas décadas".

Este enfoque permitirá "generar el espacio fiscal necesario para financiar al modelo en el futuro".

Continúa el documento señalando la necesidad de evitar los escollos históricos que han afectado a América Latina en el diseño de sistemas de protección social. Específicamente, se destaca que "frente a este escenario cabe decidir, en el futuro, qué desarrollos del modelo de protección social se pretenden, así como de qué forma financiarlo. En la misma línea, qué elementos de justicia social deben ser incorporados en este sistema a fin de evitar escollos que, históricamente, han afectado a América Latina en estos sectores, como la fragmentación y descoordinación institucional, la falta de equidad, la ausencia de criterios de sostenibilidad y el inmediatez de las políticas".

En síntesis, el informe del Banco Mundial resalta la necesidad de una planificación estratégica en Brasil para enfrentar el envejecimiento poblacional, enfocándose en mejorar la productividad, calificación laboral y sostenibilidad fiscal, al tiempo que se fortalecen los principios de equidad y justicia social en los sistemas de protección.

Continúa el informe del Banco Mundial destacando la evolución reciente del sistema de protección social, su cobertura y los impactos en diversos grupos poblacionales, en particular los adultos mayores.

Según este ente, "el conjunto actual de políticas sociales en Brasil representa una red compleja de protección y promoción social mediante transferencias monetarias y oferta de bienes y servicios públicos para familias y para los individuos".

Este sistema ha experimentado una trayectoria creciente en el gasto social, ya que "entre 1995 y 2011, el gasto en relación al PIB pasó del 11,2% al 16,2%".



Este aumento refleja, en gran medida, la creciente importancia de las políticas sociales dirigidas a los adultos mayores, quienes son destacados como "los beneficiarios protagonistas".

El sistema de protección social en Brasil incluye beneficios monetarios derivados de la Previsión Social y la Asistencia Social.

Este esquema ofrece cobertura tanto a trabajadores del sector privado como a trabajadores rurales bajo un régimen semi-contributivo, además de proporcionar "beneficios asistenciales de carácter no contributivo".

Asimismo, "los adultos mayores inactivos del servicio público (civil o militar) también están cubiertos, pero por regímenes específicos destinados a este grupo de trabajadores".

A diferencia de otros países de la región que implementaron reformas estructurales en sus sistemas de previsión social, como la privatización, Brasil optó por "reformas paramétricas [...] dentro del propio sistema de previsión social, de forma de prolongar el período contributivo y expandir la cobertura".

Estas reformas, concretadas a través de las Enmiendas Constitucionales N° 20 de 1998 y N° 41 de 2003, han permitido una significativa expansión de la protección social a los trabajadores activos y los adultos mayores, pese a "los costos comparativamente importantes del sistema y los impactos de las transformaciones en el perfil demográfico de la población".

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (PNAD) de 2011, la cobertura de la Previsión Social alcanzó a "60,47 millones de personas de entre 16 y 59 años, lo que representa una protección del 70,7% del total de 85,55 millones de brasileños que se han declarado ocupados en este mismo grupo de edad".



Este nivel de cobertura representa el punto más alto de la serie histórica, que desde 2002 había mostrado un aumento sostenido, "especialmente debido a la generación de empleo formal y a medidas específicas en las políticas de cobertura de los trabajadores autónomos y para pequeñas y medianas empresas".

Además, se menciona que "el fortalecimiento de los sistemas de fiscalización tributaria, fiscalización del trabajo y de la previsión social también ha contribuido a la mejoría de los indicadores de cobertura".

En cuanto a los adultos mayores, considerados aquí como personas de 60 años o más que reciben algún tipo de beneficio, ya sea de previsión social o asistencial, el informe señala que "la cobertura alcanzó el 82,2% del total en 2011".

Este porcentaje representa "la mejor cobertura verificada desde el inicio de la serie en 1992".

Un análisis de género muestra que "la expansión se debe en gran medida al aumento de la protección de las mujeres adultas mayores, dado que la protección de los hombres adultos mayores se mostró relativamente estable desde 1993".

Esta tendencia está relacionada con "la mayor participación de las mujeres en la población ocupada verificada en las últimas décadas", lo que, de mantenerse, podría contribuir a "la reducción de las discrepancias de protección social entre hombres y mujeres adultos mayores".

A su vez, se menciona que los impactos de las transferencias de ingresos a los beneficiarios del sistema, especialmente los adultos mayores, son "reconocidos como uno de los principales mecanismos de reducción de la pobreza en el conjunto de políticas sociales del Estado".

Esto destaca el papel crucial de la protección social no solo como una red de seguridad, sino también como una herramienta de equidad y justicia social que promueve el bienestar en todas las etapas de la vida.

Por su parte, la CEPAL<sup>33</sup> analiza de manera exhaustiva la evolución de las políticas de asistencia social no contributivas en Brasil, destacando su transformación desde programas incipientes hasta un sistema más robusto y garantista en la actualidad.

Según el informe, "los orígenes de las políticas de asistencia social no contributivas en Brasil se remontan a 1938, año en que el Consejo Nacional del Servicio Social (Conselho Nacional do Serviço Social, CNSS) fue creado con el propósito de proporcionar subsidios a los grupos más pobres de la población a través de organizaciones de caridad".

En las décadas posteriores, instituciones como la Legión de Asistencia Brasileña (1942) y la Fundación Nacional para el Bienestar de los Menores (1964) reforzaron la atención a sectores vulnerables, aunque el enfoque hacia las pensiones no contributivas permaneció limitado durante gran parte del siglo XX.

Fue durante la dictadura militar que comenzaron a implementarse los primeros antecedentes de las pensiones no contributivas.

En 1971, "fueron recién implementados el Fondo para la Asistencia Social de los Trabajadores Rurales y el Programa para la Asistencia de los Trabajadores Rurales (Fundo de Assistência do Trabalhador Rural, FUNRURAL, y Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, PRÓ-RURAL)".

Este programa, que tardó ocho años en ponerse en marcha tras la aprobación de su ley, otorgaba beneficios "correspondientes a la mitad del salario mínimo para los adultos mayores y las personas con discapacidad en el medio rural".<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> [Título documento \(Heading 1\)](#)

<sup>34</sup>



Además, estaba diseñado para suplir la falta de acceso a los seguros sociales contributivos de los trabajadores rurales y empleados domésticos, quienes enfrentaban exclusión estructural debido a "la frecuente falta de contratos de trabajo" y la naturaleza del autoempleo familiar y la economía de subsistencia.

Entre los instrumentos de asistencia social innovadores se encontraba la Renta Mensual Vitalicia (Renda Mensal Vitalícia, RMV), establecida en 1974.

Según la CEPAL, este programa "otorgaba una transferencia plana de por vida a las personas con discapacidad o a las personas de 70 años y más con ingresos por debajo del umbral del 60% del salario mínimo y sin otras fuentes de ingreso".

A pesar de sus limitaciones, el RMV fue precursor del Beneficio de Prestación Continuada (BPC), que surgiría tras la promulgación de la Constitución de 1988.

La aprobación de la Constitución de 1988 marcó un cambio radical en el enfoque hacia la asistencia social en Brasil.

Según el informe, "con la Constitución de 1988, el aseguramiento social se convirtió en un derecho social en Brasil, aumentando radicalmente la oferta de programas y garantizando mínimos sociales para todos los ciudadanos necesitados".

Esta legislación transformó las transferencias de los años setenta en derechos, estableciendo un marco que garantiza la protección social a familias, madres, niños y niñas, jóvenes, personas mayores y personas con discapacidad.<sup>35</sup>

De esta manera, los programas no contributivos pasaron a formar parte de "un sistema descentralizado, participativo y coordinado que es considerablemente distinto al que existía previo a la Constitución de 1988".<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Artículo 203. Véase online: [Constitución de la República Federativa del Brasil, 1988](#)

<sup>36</sup> [print capa wp 76.pmd](#)



El Beneficio de Prestación Continuada (BPC), introducido después de la Constitución, constituye el principal programa no contributivo en Brasil.

Este beneficio garantiza "un salario mínimo mensual para las personas mayores de 65 años y las personas con discapacidad que no puedan sostenerse a sí mismas ni a sus familias".

Los beneficiarios del BPC pueden ser personas mayores de 65 años o personas con discapacidad que presenten limitaciones físicas, mentales, sensoriales o intelectuales con efectos a largo plazo (mínimo dos años), siempre que los ingresos per cápita de su grupo familiar no superen 1/4 del salario mínimo<sup>37</sup>.

El beneficio no es acumulable con otras prestaciones de seguridad social, salvo excepciones específicas como pensiones especiales o contratos de aprendizaje.

Para personas con discapacidad, además de la verificación de ingresos, se realiza una evaluación en dos etapas: una médica y otra social.

Esta última considera no sólo la condición física del solicitante, sino también las barreras sociales que enfrenta.

Si el solicitante no puede desplazarse, las evaluaciones pueden realizarse en su domicilio o lugar de internación.

El desarrollo de las políticas de asistencia social no contributivas en Brasil, desde programas limitados como FUNRURAL y RMV hasta la consolidación de un sistema garantista con la Constitución de 1988, ha sido fundamental para la reducción de la pobreza y la promoción de la inclusión social.

---

<sup>37</sup> [Prestación Monetaria Continua \(BPC\) — Ministerio de Desarrollo y Asistencia Social, Familia y Lucha contra el Hambre](#)



La CEPAL resalta que este sistema ha evolucionado hacia un modelo descentralizado y participativo, cuyo impacto positivo se refleja en la ampliación de derechos y la mejora de las condiciones de vida de los sectores históricamente más vulnerables.

En el mismo carril de ideas, el Banco Mundial señala que "la Asistencia Social ha presentado una significativa dinámica de incorporación de nuevos grupos de población a sus beneficios".

El Banco coincide con CEPAL en afirmar que este cambio fue posible gracias a la reestructuración derivada de la Constitución de 1988 y, a su vez, la implementación de la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS).

El BPC, introducido bajo esta ley, representa un componente crucial del sistema, garantizando "un salario mínimo mensual para las personas con 65 años y más y para las personas con discapacidad que no pueden trabajar y vivir de manera independiente".

Sin embargo, para acceder al beneficio, es necesario demostrar que "el ingreso mensual per cápita del grupo familiar es inferior a un cuarto del salario mínimo vigente".

El BPC, además, es un derecho individual que puede ser otorgado a más de un miembro de una familia, siempre y cuando se cumplan las condiciones mencionadas.

Según el Banco Mundial, "el beneficio deja de ser pagado cuando hubiere superación de las condiciones que dieron origen a la concesión del beneficio o por la muerte del beneficiario, no generando pensión a los dependientes".

Desde su reglamentación en 1996, el BPC ha logrado incorporar a un número significativo de beneficiarios.



Según los datos, "desde su creación, en 1996, incorporó un contingente de 3,77 millones de personas, siendo 1,75 millones de adultos mayores y 2,02 millones de personas con discapacidad".

Este programa opera en colaboración con el Instituto Nacional del Seguro Social (INSS) y el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), quienes se encargan de las evaluaciones necesarias y el pago de los beneficios.

El impacto del BPC ha sido notable en la mejora de las condiciones de vida de los sectores más vulnerables.

El Banco resalta que "la puesta a disposición de los BPC para la población de adultos mayores y con discapacidad viviendo en la indigencia contribuyó a una disminución de la tasa de indigencia y de pobreza a lo largo de los últimos años".

Este beneficio ha sido esencial para garantizar un nivel básico de ingresos, especialmente en regiones con altos índices de vulnerabilidad.

Complementando al BPC, el Programa Bolsa Familia representa otra piedra angular del sistema de asistencia social brasileño.

Este programa, que comenzó en 2003 tras la fusión de iniciativas previas como Bolsa Escola y Bolsa Alimentación, logró expandir la cobertura de menos de 5 millones de familias en 2001 a 13,9 millones de familias en 2012.

En términos financieros, el programa tuvo un costo de R\$ 21,2 mil millones (US\$ 11 mil millones) en 2012, lo que representó "sólo el 0,5% del PIB".

El BM describe al Bolsa Familia como una estrategia integral que combina alivio a corto plazo con beneficios a largo plazo.



Según el informe, "los recursos del programa contribuyen a aliviar la pobreza de los beneficiarios en el corto plazo y las condicionalidades y servicios de apoyo mejoran el acceso a la salud y educación de las familias".

Entre las condicionalidades principales, el programa exige la asistencia escolar para niños entre 6 y 17 años, el cumplimiento de programas de salud para mujeres embarazadas y niños, y la inexistencia de trabajo infantil en las familias.

El impacto del programa ha sido ampliamente evaluado.

Diversos estudios citados por el Banco Mundial indican que "el programa redujo la pobreza extrema y la desigualdad con bajos costos administrativos".

Además, ha mejorado las tasas de asistencia escolar, los niveles de nutrición y la inclusión de los beneficiarios en el mercado de trabajo.

Una característica destacada del sistema de asistencia social brasileño es su enfoque en la equidad y la precisión.

Según el Banco Mundial, "el funcionamiento del programa usa un registro único de datos en nivel nacional, cuyas informaciones pueden ser contrastadas con otros programas sociales, lo que favorece una mayor precisión en el direccionamiento de beneficios".

Los municipios desempeñan un papel importante en la identificación de beneficiarios y la actualización de los datos, incentivados financieramente por el programa.

Resumen del campo no contributivo brasileño:

- Previdência Rural (1993-): Este programa de pensión no contributiva, dirigido a los trabajadores rurales informales de Brasil, forma parte del Régimen General de Previsión Social (RGPS) y representa un avance en la seguridad social de esta región desde 1971. La edad de jubilación es diferenciada: 60



años para los hombres y 55 años para las mujeres. Basado en los lineamientos de la Constitución de 1988, el programa garantiza una pensión básica equivalente al salario mínimo para aquellos trabajadores que, sin acceso a otros sistemas de pensión, se encuentran en situación de vulnerabilidad en la sociedad brasileña. Su antecedente directo fue la Renta Mensual Vitalicia rural, implementada durante el gobierno militar.

- El programa está destinado a: a) Personas mayores (hombres de 60 años y mujeres de 55) residentes en áreas rurales o en localidades urbanas de hasta 50,000 habitantes, con actividad económica en el sector rural o la pesca artesanal. b) Personas con discapacidad residentes en zonas rurales.

En 2005, el Congreso brasileño abrió un debate sobre ciertos aspectos de la cobertura de la Previdência Rural, analizando la posible inclusión de trabajadores agrícolas residentes en zonas urbanas y la exclusión de habitantes rurales que realizan actividades económicas urbanas. Se estableció que, para mantener el derecho a la pensión especial, los beneficiarios no pueden dedicar más de 90 días al año a actividades no agrícolas o fuera de la economía familiar, sin necesidad de contar con contrato de trabajo

- Beneficio de Prestação Continuada (1996-): Este programa ofrece una pensión no contributiva que garantiza un ingreso mínimo, en conformidad con la Constitución de 1988 y la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS). Consiste en un pago mensual equivalente al salario mínimo para adultos mayores de 65 años o personas con discapacidad que cuenten con ingresos bajos, es decir, con ingresos mensuales brutos individuales de hasta un cuarto del salario mínimo (BRL \$261.25).

Durante la pandemia de COVID-19, en marzo de 2020, se implementaron medidas excepcionales que permitieron una transferencia anticipada para adultos mayores y personas con discapacidad beneficiarios del Benefício de Prestação Continuada, sin necesidad de evaluaciones médicas presenciales, habilitándose controles remotos. Los solicitantes en lista de espera pudieron



recibir un pago adelantado de BRL \$600, equivalente a tres meses, y se permitió flexibilizar el criterio de ingresos hasta medio salario mínimo (BRL \$522.5). Este apoyo es exclusivo y no puede acumularse con otros beneficios de seguridad social, a excepción de la asistencia médica.

Desde septiembre de 2020, se permite la presentación de copias de los documentos solicitados, aunque el INSS puede requerir los originales para verificación. Además, los gastos en medicamentos, alimentos especiales, pañales desechables y consultas médicas pueden acreditarse directamente con prescripción médica y una declaración de la red de salud pública que confirme la no disponibilidad de estos elementos, deduciéndose tales gastos del ingreso familiar. Para las personas con discapacidad, se realizan evaluaciones médicas y sociales que pueden llevarse a cabo conjuntamente por un médico y el Servicio Social del INSS. El pago se efectúa únicamente a quienes cumplan con los requisitos de elegibilidad.

Adicionalmente, en 2016 se lanzó el programa Criança Feliz, enfocado en el desarrollo integral de la primera infancia. A través de visitas domiciliarias, el programa fomenta habilidades familiares y promueve iniciativas intersectoriales que integran la asistencia social, salud, derechos humanos, educación y cultura. El programa está dirigido a mujeres embarazadas y niños de cero a tres años beneficiarios de Bolsa Familia, y hasta los seis años para niños con alguna discapacidad que reciben el BPC. También se monitorean niños hasta los seis años que se encuentran separados de su entorno familiar por medidas de protección.

En tanto, la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP) ha analizado las pensiones no contributivas en Brasil, señalando: "El gasto público estimado en las pensiones no contributivas fluctúa entre 0.1% y 1.8% del PIB. El mayor porcentaje se observa en Chile, que aumentó significativamente el monto de la pensión no contributiva en los últimos tres años y amplió el universo de personas que tienen derecho a ella."



#### IV. BASE DE DATOS DE PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE<sup>38</sup>

##### -Antigua y Barbuda

- El Old-age Assistance Programme: El Programa de Asistencia a los Adultos Mayores, de carácter no contributivo, se implementó tras la aprobación de la Ley de Enmienda de la Seguridad Social (Social Security Amendment Act) en 1993. Este programa proporciona pensiones a adultos mayores que no han tenido oportunidad de aportar a la seguridad social. También cubre a personas con discapacidades visuales y aquellas con discapacidades graves que no pueden sostenerse económicamente, otorgándoles transferencias equivalentes a las recibidas por los beneficiarios de edad avanzada.

Para ser elegibles, las personas deben haber cumplido 65 años o más en 1993, o bien tener 60 años o más en el caso de personas ciegas o con otras discapacidades, y no ser capaces de generar ingresos autónomos.

Además de cumplir con los requisitos de edad o discapacidad, el solicitante debe haber residido habitualmente en Antigua y Barbuda por un período mínimo de 15 años para ciudadanos y de 20 años para extranjeros antes de la fecha de solicitud al programa. Los ingresos totales del beneficiario no deben superar los XCD \$5,000 anuales. Ambos grupos objetivos reciben las mismas transferencias a través del programa.

Este programa se complementa con una iniciativa de capacitación en línea gratuita para mejorar la empleabilidad y fomentar el emprendimiento (Free Employability/Entrepreneurship Online Training), lanzada en junio de 2021. Esta capacitación, orientada a mitigar los efectos de la pandemia de COVID-19 y el distanciamiento social, se dirigió a personas desempleadas, mayores

---

<sup>38</sup> [Pensiones no Contributivas - Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe](#)



de 55 años, personas con discapacidad y receptores de beneficios sociales, entre otros.

- People's Benefit Program (2009-): El programa está diseñado para brindar apoyo a personas con discapacidad y/o en situación de vulnerabilidad económica, otorgando una transferencia mensual de XCD \$215 (aproximadamente USD \$80). Este beneficio se carga en la tarjeta "People's Benefit" y está destinado exclusivamente a la compra de alimentos y productos personales.

Las personas elegibles incluyen aquellas con discapacidades y/o en situación de vulnerabilidad económica (con un ingreso mensual inferior a USD \$300 por hogar).

Para solicitar este beneficio, es necesario completar un formulario y presentar la documentación requerida en la oficina de PDV CAB, donde las solicitudes son evaluadas por un Comité de Revisión que decide la elegibilidad del solicitante. Los documentos requeridos incluye: 1) Prueba de Ciudadanía (pasaporte o acta de nacimiento), 2) Prueba de Discapacidad (certificado médico o de una clínica), 3) Prueba de Ingresos (recibo de sueldo o comprobante de pago, recibo de alquiler, pagos de manutención infantil), y 4) Carta de recomendación (de un pastor u otro ciudadano reconocido).

## **-Bahamas**

- Invalidity Assistance (1972-): La asistencia por invalidez está diseñada para brindar apoyo a personas que, debido a una incapacidad permanente, no pueden trabajar y no cumplen con los requisitos para acceder al "Beneficio por Invalidez". Esta pensión no contributiva de discapacidad está destinada a individuos en edad laboral con bajos recursos.



El programa se dirige a residentes de las Bahamas de entre 16 y 65 años que están permanentemente incapacitados para trabajar y se encuentran en una situación de vulnerabilidad económica.

Para solicitar esta asistencia, las personas deben completar un formulario de aplicación y recibir una visita domiciliaria, la cual evalúa su necesidad de apoyo. Como respuesta a los efectos de la pandemia de COVID-19 y el distanciamiento social, se adelantó la asistencia correspondiente a abril de 2020, otorgándole en marzo de 2020 a personas con discapacidad menores de 16 años, quienes habitualmente reciben el beneficio cada dos meses.

- Old-age Non-Contributory Pension (1972-): Este programa de pensión no contributiva, basado en la Ley Nacional de Seguro Social (National Insurance Act) de 1972, está diseñado para brindar apoyo a personas mayores que no califican para la pensión de jubilación y son consideradas vulnerables a través de una verificación directa de recursos. Para mantener su elegibilidad, los beneficiarios no deben ausentarse de Bahamas por más de tres meses.

Los requisitos de elegibilidad incluyen dos componentes: a) Criterios específicos como la edad mínima de 65 años, nacionalidad o residencia en Bahamas. b) Verificación de recursos como la comprobación directa para asegurar que el solicitante pertenece a la población vulnerable.

Para cumplir con los requisitos de esta pensión, la persona debe ser ciudadana o residente habitual en Bahamas y haber trabajado como empleado o por cuenta propia durante un periodo mínimo de 12 meses consecutivos en los 15 años anteriores a la solicitud. Las personas que ya recibían una pensión bajo la Ley de Pensiones para Ancianos (Old-age Pensions Act) antes de octubre de 1974 conservan su elegibilidad para esta pensión bajo el programa OANCP.

Para seguir recibiendo la pensión, los beneficiarios deben presentar documentos de verificación dos veces al año. En caso de no completar la verificación en el plazo establecido, el beneficio se suspenderá y puede tomar



hasta dos meses para reactivarse. Según una enmienda de 2012, los antiguos beneficiarios de la subvención de jubilación que cumplen los requisitos del programa OANCP también pueden recibir esta pensión no contributiva una vez finalizados los meses efectivos de asistencia de la subvención.

## **-Barbados**

Non-Contributory Old-Age Pension (1982-): La pensión no contributiva para adultos mayores está destinada a brindar apoyo a personas de edad avanzada, así como a personas ciegas o sordomudas que no disponen de ingresos suficientes para su sustento.

Para recibir esta ayuda, los solicitantes deben cumplir con criterios de edad y residencia específicos y no deben recibir otras pensiones de entidades locales o extranjeras. Las personas que se encuentran encarceladas están excluidas de este beneficio.

Los requisitos de elegibilidad incluyen:

a) Criterios específicos tales como una edad de pensión establecida en la normativa (66 años y seis meses en 2017, aumentando a 67 años en 2018) y residencia permanente. Para personas ciegas o sordomudas, la edad mínima es de 18 años.

b) Verificación de recursos directos para asegurar que el solicitante califica como población vulnerable.

El requisito de residencia exige que los ciudadanos de Barbados hayan residido en el país por al menos 12 años desde cumplir 40 años, o un total de 20 años a partir de los 18 años.

Para los residentes permanentes, se requiere una residencia de 15 años desde los 40 años de edad o un total de 20 años desde los 18 años.



Personas ciegas o sordomudas quedan excluidas del programa si sus ingresos superan los BB\$ 30.00 semanales.

Adicionalmente, los beneficiarios no deben permanecer fuera de Barbados por más de seis meses durante un período continuo de 12 meses.

Las personas que estén hospitalizadas en instituciones estatales no tienen derecho a recibir esta pensión.

### **-Belice**

Non-Contributory Pension Program (2003-): La Pensión No Contributiva (NCP, por sus siglas en inglés) fue implementada en 2003 en Belice con el propósito de reducir la pobreza. Originalmente, el programa estaba destinado exclusivamente a mujeres mayores de 65 años que no contaran con una fuente de ingresos suficiente o no tuvieran ninguna.

Sin embargo, en 2007, se amplió para incluir también a hombres mayores de 67 años bajo las mismas condiciones.

Para ser elegible, los solicitantes deben poseer una tarjeta de seguridad social válida.

Los criterios de elegibilidad establecen que pueden aplicar mujeres de 65 años o más y hombres de 67 años o más sin ingresos adecuados.

Si el solicitante recibe apoyo financiero de otra entidad, local o extranjera, no será elegible para la pensión.

Aquellas personas que tengan derecho tanto a la subvención de largo plazo contributiva del Consejo de Seguridad Social como a la NCP deben elegir entre uno de los dos beneficios, ya que no es posible recibir ambos.



Una vez aprobada la NCP, el beneficiario debe completar un formulario de declaración cada seis meses para mantener su condición de receptor.

### **-Bermudas**

Non-Contributory Pension (1970-): Este programa, establecido a partir de la Ley de Pensiones Contributivas de 1970, tiene como propósito principal brindar apoyo a aquellos individuos que no cuentan con una pensión contributiva.

Su población objetivo incluye a personas mayores y a personas con discapacidad que no disponen de un ingreso básico.

Los criterios de elegibilidad son los siguientes:

a) Personas mayores de 65 años sin derecho a pensiones contributivas.

b) Personas con discapacidad entre 18 y 65 años.

Para acceder al programa, es necesario cumplir con un requisito de residencia, que implica haber vivido en Bermudas por un mínimo de 10 años dentro de los 20 años anteriores a la solicitud.

Los beneficiarios que dejan de residir de manera habitual en Bermudas pierden el derecho a recibir la asistencia, al igual que aquellas personas que se encuentren en situación de encarcelamiento.

### **-Colombia**

- Programa Colombia Mayor (2012- ): El programa Colombia Mayor tiene como objetivo ofrecer un subsidio a personas mayores de bajos ingresos pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisbén, en situación de pobreza o indigencia, para ayudarles a cubrir sus necesidades básicas.



Este beneficio está dirigido a adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad económica: mujeres a partir de los 54 años y hombres desde los 59 años.

Como respuesta a los efectos de la pandemia de COVID-19 y el distanciamiento social, entre abril de 2020 y junio de 2021, se entregaron 15 giros adicionales a los beneficiarios del programa. En enero de 2020, se estandarizó el valor del subsidio para todos los municipios del país. Además, el programa considera elegibles a adultos mayores que conviven en familias con un ingreso total inferior al salario mínimo, así como a quienes residen en Centros de Bienestar del Anciano (CBA) o asisten a un Centro Diurno.

- Programa de Protección Social al Adulto Mayor (2003-2012): Este programa de pensión no contributiva busca asegurar un ingreso mínimo para personas mayores en situación de extrema pobreza que no pueden cubrir sus necesidades básicas de manera independiente. Además, brinda apoyo mediante la provisión de servicios sociales básicos o complementarios, de acuerdo con las características de cada beneficiario.

El programa está destinado a adultos mayores, mujeres a partir de los 54 años y hombres desde los 59 años, que se encuentran en condiciones de extrema pobreza o carecen de una pensión.

Se consideran elegibles los adultos mayores que viven en familias con un ingreso total inferior al salario mínimo. También pueden acceder a esta pensión no contributiva quienes residen en Centros de Bienestar del Anciano (CBA) o asisten a un Centro Diurno.

#### **-Costa Rica**

- Pobreza y Discapacidad (1999-): El programa Pobreza y Discapacidad está diseñado para mejorar la calidad de vida de personas con discapacidad en situación de abandono y/o riesgo social, con el fin de ayudarles a desarrollar su propio proyecto de vida y atender las necesidades derivadas de su



discapacidad y la falta de satisfacción de necesidades básicas. Este programa se centra en la transferencia de recursos económicos para dos grupos específicos: personas en situación de pobreza que requieren acceso a servicios para mejorar su calidad de vida y personas con discapacidad en estado de abandono y/o riesgo social, considerando las características y necesidades individuales de cada beneficiario.

El programa está dirigido a personas con discapacidad que enfrentan condiciones de pobreza, abandono y/o riesgo social. Los técnicos y profesionales del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) aplican una guía de análisis y selección que incluye la Canasta Básica Derivada de la Discapacidad, la Canasta Básica Normativa, el criterio de pobreza y la definición de discapacidad. Entre los documentos requeridos para el proceso de selección de usuarios se encuentra la Ficha de Inclusión Social (FIS), que recopila información socioeconómica de las familias, así como el Certificado de Discapacidad emitido por el CONAPDIS.

A partir de mayo de 2012, mediante el Oficio DM-252-12 de MIDEPLAN que aprueba la reforma institucional del CNREE, el programa fue transferido a la Dirección de Operaciones Regionales, que, desde julio de 2017, se denomina Dirección de Desarrollo Regional.

- Régimen no contributivo de pensiones por monto básico (1974-): Esta pensión no contributiva está destinada a apoyar a personas excluidas del sistema de protección social de Costa Rica, con el propósito de reducir la pobreza entre adultos mayores, personas con discapacidad y otros grupos vulnerables.

El programa está dirigido a: a) Adultos mayores de 65 años o más. b) Personas con discapacidad. c) Viudos en situación de desamparo. d) Huérfanos. e) Personas indigentes.

Como medida para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19 y el distanciamiento social, se adelantaron los pagos de pensiones del Régimen



No Contributivo y del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), permitiendo a las entidades financieras disponer anticipadamente de los fondos para organizar sus servicios y evitar aglomeraciones. Para acceder a esta pensión, las personas con discapacidad deben acreditar la pérdida del 66% de sus ingresos debido a su condición física y/o mental. En el caso de viudos desamparados, se considera elegibles a las mujeres con hijos menores de 18 años que, tras el fallecimiento de su cónyuge, hayan quedado en una situación económica vulnerable.

### **-Cuba**

Régimen de Asistencia Social (1979-): El régimen de Asistencia Social en Cuba ofrece una amplia protección a trabajadores en diversas circunstancias.

Este programa otorga apoyo a personas sin derecho a una pensión de seguridad social o cuyos subsidios resultan insuficientes debido a sus condiciones particulares.

Los beneficiarios principales son aquellos núcleos familiares que no cuentan con un respaldo económico adecuado ante situaciones de enfermedad, discapacidad o problemas laborales de sus miembros.

Este programa está destinado a:

- 1- Personas mayores sin derecho a pensión por edad
- 2- Madres en licencia no remunerada por el cuidado de hijos con enfermedades o discapacidades
- 3- Huérfanos de hasta 17 años que se encuentren estudiando
- 4- Familias que dependían del trabajador fallecido para su sustento
- 5 Familias de jóvenes que son la única o principal fuente de ingresos y que han sido llamados al servicio militar
- 6- Trabajadores que requieren tratamientos médicos de larga duración
- 7- Pensionados con familiares a su cargo



Para solicitar este apoyo, se debe presentar documentación que acredite la situación que afecta la estabilidad financiera, como una declaración de ingresos, certificación médica de salud o discapacidad, entre otros.

Además, se realiza una entrevista a los solicitantes como parte de una evaluación socioeconómica del hogar, en la que se analizan los ingresos, gastos básicos, edad y situación laboral de los miembros de la familia, así como las características de la vivienda.

Un especialista de la Dirección Municipal de Trabajo es quien determina la aprobación de la solicitud, considerando todos estos aspectos.

Las prestaciones se revisan al menos una vez al año para verificar cualquier cambio en las condiciones que justifiquen la continuidad del apoyo.

#### **-Ecuador**

- Bono Joaquín Gallegos Lara (2010-): El Bono Joaquín Gallegos Lara fue creado en 2010 como parte del Programa Misión Solidaria Manuela Espejo, que también incluye componentes de apoyo como ayudas técnicas, soluciones habitacionales, órtesis y prótesis, integración laboral, emprendimiento y detección temprana de condiciones médicas. Este bono está destinado a personas en situación socioeconómica crítica con discapacidad severa, enfermedades catastróficas, raras o huérfanas, y a menores de 14 años con VIH/SIDA, mediante una transferencia monetaria otorgada al cuidador o cuidadora de la persona con discapacidad.

Como respuesta a los efectos de la pandemia de COVID-19 y el aislamiento social, se implementó un aumento temporal de la transferencia para los beneficiarios de Bonos de Protección Social, incluido el Bono Joaquín Gallegos Lara. Este apoyo adicional se entregó en seis pagos de USD \$15 cada dos



meses, desde diciembre de 2020 hasta octubre de 2021, acumulando un total de USD \$90 por beneficiario.

- Bono Solidario (1998-2003): Este programa de transferencias monetarias focalizadas fue creado como un mecanismo de compensación económica ante la eliminación de subsidios en los precios del gas doméstico, la gasolina y la electricidad. En su modalidad de operación, el programa no aplica condiciones ni sanciones para los beneficiarios.

Está destinado a: 1) Madres con hijos menores de 18 años. 2) Personas mayores de 65 años. 3) Adultos con discapacidad en situación de pobreza.

- Pensión Mis Mejores Años (2017 -): Este programa de pensiones no contributivas está destinado a personas mayores de 65 años o más en situación de pobreza o pobreza extrema que no reciben beneficios de un sistema de pensiones público.

Como parte de las medidas implementadas para mitigar los efectos de la pandemia de COVID-19 y el aislamiento social, se entregó el Bono de Protección Familiar, con un monto de USD \$60 en los meses de abril, mayo y junio de 2020, dirigido a familias beneficiarias del programa Pensión Mis Mejores Años que se encontraban en situación de subempleo y percibían ingresos inferiores a USD \$400 mensuales. Además, se realizó un incremento temporal en la transferencia para los beneficiarios de Bonos de Protección Social, incluido el BDH, a través de seis pagos de USD \$15 cada dos meses, de diciembre de 2020 a octubre de 2021, sumando un total de USD \$90 por usuario.

- Pensión para Adultos Mayores y Pensión personas con Discapacidad (Complemento del Bono de Desarrollo Humano) (2003 - 2009): El programa de transferencias monetarias mensuales complementarias del Bono de Desarrollo Humano (BDH), sucesor del Bono Solidario, ofrece pensiones no contributivas destinadas a personas mayores de 65 años o más y a personas con



discapacidad (con un grado igual o superior al 40 %, determinado por la autoridad sanitaria nacional) que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema y no reciban beneficios de un sistema público de pensiones.

El método de focalización se basa en una comprobación indirecta de medios (proxy means test) y se dirige a familias clasificadas en los niveles 1 y 2 del Registro Social.

El BDH también incluye un bono dirigido a madres de niños en edad escolar, aunque esta transferencia condicionada no forma parte del sistema de pensiones no contributivas.

- **Pensión para personas con Discapacidad (2009-2022):** Este programa de pensiones no contributivas está orientado a personas con discapacidad (con un nivel igual o superior al 40 %, certificado por la autoridad sanitaria nacional) que se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema y que no reciben beneficios de un sistema público de pensiones.

Desde 2018, el programa comenzó un proceso gradual de cierre, transfiriendo a sus beneficiarios a la Pensión para Toda una Vida. Como parte de las medidas implementadas para enfrentar los efectos de la pandemia de COVID-19, se entregó el Bono de Protección Familiar, con un monto de USD \$60 en los meses de abril, mayo y junio de 2020, destinado a familias beneficiarias de la Pensión para Personas con Discapacidad que se encontraban en situación de subempleo y cuyos ingresos eran inferiores a USD \$400 mensuales. Además, se realizó un aumento temporal en la transferencia para los receptores de Bonos de Protección Social, incluido el BDH, mediante seis pagos de USD \$15 cada dos meses, entre diciembre de 2020 y octubre de 2021, acumulando un total de USD \$90 por beneficiario.

- **Pensión para toda una vida (2019 - ):** Este programa de pensiones no contributivas está destinado a personas con discapacidad (con un grado igual o superior al 40 %, determinado por la autoridad sanitaria nacional) que se



encuentren en condiciones de pobreza o pobreza extrema y no reciban beneficios de un sistema público de pensiones.

Como parte de las medidas implementadas para mitigar los efectos de la pandemia de COVID-19 y el distanciamiento social, se otorgó el Bono de Protección Familiar, por un monto de USD \$60, en abril, mayo y junio de 2020. Este beneficio fue accesible para las familias beneficiarias del BDH que se encontraban en situación de subempleo y tenían ingresos inferiores a USD \$400 mensuales. Además, se implementó un incremento temporal en la transferencia para los beneficiarios de Bonos de Protección Social, incluido el BDH, mediante seis pagos de USD \$15 cada dos meses, desde diciembre de 2020 hasta octubre de 2021, acumulando un total de USD \$90 por beneficiario.

#### **-El Salvador**

- Nuestros Mayores Derechos (2009 - 2018): El programa presidencial Nuestros Mayores Derechos se enfoca en brindar protección social no contributiva a las personas adultas mayores, promoviendo su integración social, la participación de sus familias y comunidades, así como su inclusión en la vida social. Este programa ofrece un conjunto de intervenciones con un enfoque integral, que facilita el acceso a servicios diversos y fomenta una vida activa, saludable y plena para los adultos mayores.

Destinado a personas de 60 años o más, Nuestros Mayores Derechos se incorporó en enero de 2011 como un componente del programa de transferencias condicionadas "Comunidades Solidarias". A partir de 2018, también se integró en la Estrategia de Erradicación de la Pobreza (EEP) en El Salvador, consolidando su papel en el apoyo a la población adulta mayor.

- Pensión Básica para Adultos Mayores y personas con Discapacidad y Dependencia (2018 - ): Los programas de pensiones no contributivas para personas mayores y con discapacidad forman parte de la Estrategia de Erradicación de la Pobreza (EEP). Están destinados a personas de 70 años o



más y a aquellas con discapacidad severa, que no cuentan con una pensión contributiva. Estos programas se implementan como una garantía del derecho a la seguridad social, ofreciendo un respaldo económico a los beneficiarios en situación de vulnerabilidad.

### **-Guatemala**

Aporte Económico del Adulto Mayor (2005-): El Aporte Económico del Adulto Mayor fue diseñado para brindar protección a personas mayores y con discapacidad que carecen de recursos económicos y no tienen acceso a otro tipo de pensión.

Además, el programa incluye atención médica, tanto preventiva como curativa, para sus beneficiarios, a cargo del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

El programa está destinado a:

- 1) Personas que hayan cumplido 65 años o más.
- 2) Personas con discapacidad física, psíquica o sensorial de 65 años o más.

Como respuesta a la pandemia de COVID-19 y el distanciamiento social, en abril de 2020 se amplió la cobertura para incluir a un mayor número de adultos mayores.

Esto incluye a personas cuya discapacidad física, psíquica o sensorial está en línea con el artículo 53 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que hayan cumplido 65 años y tengan una limitación certificada por entidades nacionales de salud.

### **-Guyana**

Pensión para adultos mayores (Universal) (1994-): El programa de Pensión Universal para Adultos Mayores es el principal sistema de pensiones destinado a personas mayores de 65 años con bajos ingresos en Guyana.



Pueden aplicar quienes hayan sido ciudadanos de Guyana durante al menos diez años antes de la solicitud o quienes tengan más de 20 años de residencia en el país.

En respuesta a los efectos de la pandemia de COVID-19 y el aislamiento social, en marzo de 2020 se adelantó el pago de la pensión, y el monto aumentó a GYD \$25,000 en 2021.

Aunque actualmente no existe un sistema digital para la identificación de los beneficiarios de este programa, en enero de 2018, el Ministerio de Protección Social anunció en colaboración con el departamento de información pública y el Ministerio de Telecomunicaciones Públicas la creación de una plataforma digital que permitirá a los beneficiarios utilizar su carnet de identificación nacional para acceder a la pensión.

#### **-Panamá**

- 120 a los 65 - Programa Especial de Transferencia Económica a los Adultos Mayores (2009-): Este programa especial de Transferencia Económica para Adultos Mayores proporciona un apoyo de 100 balboas a personas de 65 años o más que no cuentan con jubilación ni pensión.

Aquellos adultos mayores que ya reciben transferencias a través de la Red de Oportunidades o que forman parte del Fondo de Bienestar Social son incorporados al programa "120 a los 65". Desde 2013, se aplica una encuesta de vulnerabilidad para seleccionar a los nuevos beneficiarios, priorizando a quienes se encuentran en mayor situación de necesidad.

- Programa de Ángel Guardián (2013-): Este programa, introducido en 2012 y operativo desde 2013, ofrece transferencias económicas para mejorar la calidad de vida y proteger los derechos de personas con discapacidad severa en condiciones de dependencia y pobreza extrema. Los beneficiarios deben cumplir con las condiciones definidas por el equipo técnico del programa, que



incluyen la nacionalidad panameña (o ser hijo/a de panameños) y la condición de discapacidad.

Para identificar a los posibles beneficiarios, el Ministerio de Desarrollo Social, en colaboración con la Secretaría Nacional de Discapacidad, realiza una investigación socioeconómica. El proceso de inscripción incluye una visita domiciliar por el equipo técnico, y se requiere la presentación de un diagnóstico emitido por una institución de salud pública competente.

### **-Paraguay**

Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Vulnerabilidad Social (2009- ): El programa de pensión alimentaria proporciona un ingreso mensual a personas mayores de 65 años que viven en situación de pobreza, permitiéndoles cubrir sus necesidades básicas.

Además, este beneficio se extiende a veteranos de la guerra del Chaco y sus herederos, así como a las familias de militares y policías caídos en servicio activo.

El método de focalización se basa en una comprobación indirecta de medios (proxy means test).

No son elegibles aquellas personas que tengan deudas pendientes con el Estado o que reciban ingresos del sector público o privado, tales como sueldos, jubilaciones, pensiones y/o seguros sociales.

En respuesta a la pandemia de COVID-19 y el aislamiento social, en marzo de 2020 se adelantó el pago de la pensión.

Desde 2012, el programa también incluye a todos los adultos mayores indígenas de Paraguay sin necesidad de justificar su situación de pobreza, dada la prevalencia de pobreza en estas comunidades y las dificultades de censo.



## **-San Cristóbal y Nieves**

Non-Contributory Assistance Pension (1998-): La pensión no contributiva de asistencia en St. Kitts y Nevis está destinada a personas mayores o con discapacidad que no cuentan con un ingreso estable ni otro tipo de apoyo y que no califican para las pensiones contributivas del Consejo de Seguridad Social.

Este beneficio se otorga exclusivamente a residentes habituales de la nación, y ausencias prolongadas pueden resultar en la descalificación del programa.

El programa está dirigido a: 1) Personas mayores de 62 años sin derecho a pensiones contributivas. 2) Personas con discapacidad de 16 a 62 años.

Según la normativa, los beneficiarios deben ser personas en situación de necesidad que carezcan de ingresos seguros o de otros medios de apoyo.

## **-Trinidad y Tobago**

- Bono de Asistencia por Discapacidad (Disability Assistance Grant) (1997-): Este programa brinda apoyo a personas menores de 64 años con discapacidad y recursos económicos limitados, que no pueden generar sus propios ingresos debido a su condición.

Método de focalización:

1- Categórico: Los beneficiarios deben cumplir los siguientes criterios de elegibilidad: ser menores de 64 años, tener bajos ingresos económicos, haber residido legalmente en Trinidad y Tobago por al menos 3 años desde el momento de la solicitud, y no haber estado ausentes del país por más de 6 meses durante ese período.

2- Comprobación directa de medios: Ingresos anuales menores a TTD\$12,000.



La asistencia por discapacidad se interrumpe si el beneficiario deja de cumplir con los criterios de elegibilidad relacionados con la condición de discapacidad, ingresos, edad y residencia en el país. Además, el beneficio se cancela de inmediato si se descubre que se ha proporcionado información falsa.

En respuesta a la pandemia de COVID-19 y las restricciones de movilidad, se realizaron transferencias adicionales durante tres meses a beneficiarios de los programas de Asistencia Pública y Subsidio por Discapacidad. También se proporcionó apoyo alimentario a las personas cuyas solicitudes de subsidio estaban en proceso de aprobación. En 2019, se eliminó el límite de edad (anteriormente de 18 a 64 años) para permitir que las familias con niños menores de 18 años con discapacidad reciban la asistencia. Se introdujo el "Bono de Asistencia por Discapacidad para Menores", eliminando el criterio de edad para incluir a niños que anteriormente recibían apoyo bajo "Niño Especial" o "Subvenciones de Asistencia Pública".

Para acceder al bono, los solicitantes deben completar un formulario general y un informe médico, disponibles en la oficina local de su distrito. Luego de enviar los documentos, deben reunirse con la Junta de Asistencia Pública Local, que realizará una evaluación de discapacidad y decidirá sobre la aceptación o rechazo de la solicitud.

- **Pensión de Ciudadanos Mayores (ex Pensión para Adultos Mayores 2001-):** La Senior Citizens' Pension es un subsidio mensual destinado a personas de 65 años o más, basado en sus ingresos y residencia. Los beneficiarios deben haber residido en Trinidad y Tobago durante al menos 20 años antes de la solicitud, y cualquier ausencia acumulada del país no puede superar los 5 años en ese período. Además, los solicitantes deben haber vivido en el país por un mínimo de 50 años para ser elegibles.

En respuesta a la pandemia de COVID-19 y las medidas de distanciamiento social, se entregó apoyo alimentario a las personas que solicitaron la Pensión de Ciudadanos Mayores y que aún estaban en proceso de aprobación.



Asimismo, se suspendió temporalmente el requisito del certificado de vida. El programa cambió de nombre de "Old Age Pension" a "Senior Citizens' Grant" en 2008, y posteriormente, en 2010, adoptó el nombre actual de "Senior Citizens' Pension".

El 29 de marzo de 2021, el Ministerio de Desarrollo Social y Servicios Familiares (MSDFS) lanzó el Proceso Automatizado de Pensiones para Personas Mayores. Esta nueva plataforma permite a los adultos mayores solicitar la Pensión de Ciudadanos Mayores en línea, reduciendo la necesidad de que esta población vulnerable deba acudir presencialmente a las Juntas Locales.

## **-Uruguay**

Pensiones no contributivas por vejez e invalidez (1919-): Este programa representa un hito importante en el desarrollo de sistemas de protección para la vejez en la región.

A lo largo de su existencia, ha experimentado numerosas modificaciones, pero ha sido fundamental en la reducción de la pobreza y la indigencia entre los adultos mayores, logrando una incidencia más baja en comparación con otros países de la región.

El objetivo principal del programa es proporcionar un sustento económico a aquellas personas que, por edad o enfermedad, no pueden generar ingresos y carecen de recursos suficientes para cubrir sus necesidades básicas.

El programa está dirigido a adultos mayores de 70 años que no cumplen con los requisitos para acceder a una pensión contributivas y a personas con discapacidad que se encuentran imposibilitadas de realizar trabajos remunerados.

En ambos casos, es necesario que los solicitantes tengan ciudadanía uruguaya. Las personas extranjeras deben acreditar una residencia continua de 15 años en el país,



mientras que los ciudadanos uruguayos que residen en Argentina o Brasil a menos de 5 km de la frontera con Uruguay también pueden acceder.

El programa no cuenta con componentes específicos para prestaciones de salud en el sistema público, aunque el Estado brinda apoyo financiero a personas con invalidez que requieran tratamientos de rehabilitación.

### **-Venezuela**

Gran Misión en Amor Mayor (2011- ): Este programa tiene como propósito garantizar la máxima protección, inclusión, respeto, bienestar y justicia social para las personas adultas mayores, en especial aquellas que viven en hogares con ingresos inferiores al salario mínimo.

A través de esta misión, se busca ofrecer a los adultos mayores oportunidades de capacitación y participación en el desarrollo cultural y socio-productivo de Venezuela, mediante su vinculación con programas de turismo social, recreación, salud y acceso al sistema financiero.

Está destinado a:

-Mujeres de 55 años o más y hombres de 60 años o más (Se da prioridad a personas con alguna discapacidad o enfermedad que limite su independencia, así como a personas mayores de 80 años).

El método de focalización se basa en una comprobación directa de medios, donde se considera elegibles a aquellos hogares con ingresos familiares inferiores a un salario mínimo.



## V. CONCLUSIONES

A lo largo del año hemos entregado sucesivos informes a la ANSES que tienen un hilo conductor en su contenido.

Hemos revisado que cuando los pueblos y naciones enfrentan dificultades en su ritmo de crecimiento, o experimentan sucesos excepcionales (como en el caso de la reunificación alemana de una sola nación bajo dos sistemas económicos diametralmente opuestos), o sencillamente cambian el modelo de desarrollo, las reglas laborales, de empleo, y de seguridad social deben acompañar esos procesos genéricamente considerados como de cambio.

En razón de ello, observamos la experiencia de dichos países, sus reformas, las batallas comunicacionales que se dieron en torno a las reformas, y pasado el tiempo, que impacto tuvieron.

También hemos observado las macro tendencias del empleo en el mundo, y hemos visto que en cierto sentido, la economía argentina, con alta informalidad y un empleo independiente que crece, tiene una identidad que la destaca y desafía los pensamientos más clásicos sobre las conexiones entre estabilidad macroeconómica y dinámicas de la microeconomía.

A la par, hemos estudiado el formidable impacto que tienen sobre la economía en su conjunto y en particular sobre los sistemas de seguridad social, el envejecimiento poblacional, la merma de fecundidad, y la llegada de fenómenos que asolaron a economías del primer mundo que tenían espacio fiscal para responder, a nuestros mercados laborales que precisamente por sus notas características no lo poseen.

Observamos en detenimiento caminos de remediación para la Región los que sucintamente resumimos en que es preciso generar una revolución del empleo dependiente e independiente en la que se incorporen masivamente las mujeres y los jóvenes a una economía con algún grado de formalidad.



Ello así ya que la Región enfrenta un doble desafío, el demográfico, y el de crecer aceleradamente en pocos años de modo de enfrentar con éxito los negros nubarrones que se ciñen sobre los sistemas de seguridad social en general, comprendiendo la protección social de sociedades con una enorme masa de personas en vulnerabilidad económica.

El desafío de crecer a pasos agigantados, con un comercio mundial enrevesado y desafiante, bajo previsiones económicas que no parecen las más felices, se encuentra además con una enorme porción de personas que carecen de habilidades para enfrentar las dos disrupciones digital y de transformación del paradigma basado en el carbono.

Esa falta de habilidades demandadas por el mercado, proviene en parte de los sistemas educativos y laborales, que carecen de un nexo apropiado, y de una orientación política equivocada que persistió durante años, y que consistió en querer crear empleo desde los Ministerios de Desarrollo Social, una institucionalidad equivocada para esa tarea y que fracasó a todas luces al menos en nuestro país..

Hemos visto también que los sistemas multipilares que propusimos desde distintas organizaciones internacionales han comenzado a mostrarse como la única alternativa posible al agotamiento bismarckiano.

En el contexto latinoamericano, ha dicho el organismo colega de la AISS que “La pobreza en la vejez y la inseguridad del ingreso son ya un motivo de preocupación para muchos gobiernos de las Américas y seguirán requiriendo la atención de los responsables de la formulación de políticas a medida que se acelere el envejecimiento de la población.”

Al igual que OISS, la Asociación Internacional de la Seguridad Social considera que la informalidad, las desigualdades en el mercado de trabajo y los cambios en las modalidades de empleo son cuestiones que conllevan que muchas personas lleguen



a la edad de jubilación sin tener acceso, o con un acceso limitado, a una pensión contributiva adecuada o a ahorros para la jubilación.

Según datos recientes de la OIT, en América Latina, solamente un 51,9 por ciento de las personas mayores de 65 años reciben una pensión y un 34,5 por ciento no recibe ningún tipo de ingreso, ni por trabajo ni por medio de una pensión.<sup>39</sup>

Con el objetivo de satisfacer las necesidades de seguridad del ingreso de una población que envejece, muchos gobiernos de la región han puesto en marcha reformas para colmar las deficiencias en materia de pensiones.

Los gobiernos, además de las medidas adoptadas para incrementar la cobertura y proporcionar unos mínimos garantizados en el marco de sistemas contributivos, han introducido pensiones sociales que ofrecen prestaciones, con independencia del historial de cotización, como hemos visto a lo largo del informe, en este extenso panorama realizado.

Dichos programas suelen adoptar la forma de prestaciones universales que cubren a toda o a casi toda la población, de prestaciones sujetas a una comprobación de las pensiones que lleguen a todas las personas que no reciban una pensión contributiva, o de programas dirigidos a personas en situación de pobreza que estén por debajo de un umbral de ingresos determinado.

De esta manera se complementan los pilares contributivos de los sistemas de seguridad social con otros no contributivos.

Las pensiones sociales, que normalmente se financian con cargo a los ingresos generales, pueden reducir la pobreza y las desigualdades, ya que garantizan que las personas que no tienen ingresos suficientes en la vejez (ya sea porque no estuvieron plenamente integradas en un empleo formal durante su vida activa o por otros obstáculos que impedían su participación en el mercado de trabajo) gocen de un nivel de vida mínimo.

---

<sup>39</sup> <https://www.ilo.org/es/publications/panorama-de-la-proteccion-social-en-america-latina-y-el-caribe-tendencias>

Adicionalmente, hay pensiones que no se ocupan exclusivamente de la vejez, sino de las distintas circunstancias de la vida que pueden motivarlas.

Pero queremos rescatar en estas conclusiones aquellas que están dirigidas a la vejez, pues notamos una tendencia a adoptarlas, dado el contexto antedicho.

Dicha tendencia en sí, no es lo preocupante, sino la desconexión de la mirada holística que propone OISS sobre la seguridad social, y que hemos desarrollado a lo largo del año en sucesivos informes a ANSES, en sentido a que el mercado de trabajo, formal o informal, está íntimamente ligado a que sistema de salud existe, por cuánto tiempo y qué prestaciones cubre, qué sistemas de cuidado de existen para las personas, y cuáles son las protecciones sociales y el sistema previsional.

Incluyendo también al nexo entre educación y trabajo, a la intermediación laboral combinada con prestaciones de protección social, y al aprendizaje permanente para que las personas puedan acompañar los movimientos del mercado de trabajo, resulta un cuadro de acciones estatales que no pueden soslayarse ni mirarse fragmentadamente.

Queremos aportar algunas tendencias claves conforme datos del Banco Mundial y de la CEPAL para comprender estas afirmaciones que muestran que la dura realidad a nivel regional que tenemos <sup>40</sup>:

- En 2023, la pobreza en América Latina y el Caribe (ALC) cayó a su punto más bajo en lo que va del siglo: una de cada cuatro personas en la región vive con ingresos por debajo de la línea de pobreza de los países de ingresos medios-altos de US\$6,85/por persona al día (PPA 2017).

---

<sup>40</sup> ver

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/099101724185031291/pdf/P50609514d5e250b919807109289007e31d.pdf> y <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/54467fc5-a2ea-45be-9dbf-0c6c9e5120db/content>

- Esto representa una reducción de 4,7 puntos porcentuales (p.p.) en la tasa de pobreza regional entre 2021 y 2023.
- A pesar de este logro, el ritmo de reducción de la pobreza, el crecimiento económico y la creación de mejores empleos viene siendo lento desde 2016
- Los resultados positivos en el mercado laboral a la salida de la crisis pandémica impulsaron la caída de los niveles de pobreza en la mayoría de los países de Latinoamérica y el Caribe en su conjunto entre 2021 y 2023. Casi dos tercios de la reducción se explican por este factor.
- Las transferencias públicas siguen siendo un importante impulsor de la reducción de la pobreza, pero su eliminación gradual está afectando los ingresos de los hogares más pobres en varias economías de ALC.
- Se espera que el modesto crecimiento en la región impulse una leve disminución en la reducción de la pobreza en 2024.
- Estos datos a nivel general, contrastan con los del comienzo de año argentino, ya que obviamente, por las correcciones que se debieron realizar y el impacto de la inflación del final de 2023 el número de pobreza aumentó, aunque se espera que en la medición de fin de año, vuelva a descender por efecto de la caída abrupta de la inflación.

Ahora bien, si observamos las tendencias macroeconómicas de nuestra Región podemos observar que el producto interno bruto (PIB) en América Latina y el Caribe (ALC) creció 2,1 por ciento en 2023, 0,6 puntos porcentuales (p.p.) por debajo del nivel global para ese año.

En general, la región está experimentando un período de crecimiento económico moderado.



La mayoría de los países en ALC proyecta expansiones del PIB en un rango que va entre 1,4 y 4 por ciento para 2024 y aun así, se espera que el crecimiento regional (1,9 p.p. para 2024) sea de 0,7 p.p. inferior al promedio mundial.

No obstante, como es lógico la tasa promedio esconde diferencias importantes entre los países:

Brasil y México proyectan tasas de crecimiento modestas, de alrededor de 1,7 y 2,8 por ciento, respectivamente, mientras que se esperan mejores desempeños de economías más pequeñas, como Uruguay y Costa Rica y una caída en Argentina producto del ajuste que indicamos más arriba.

Entre los principales motores del crecimiento en la región resaltan una recuperación del turismo, fuertes flujos de remesas y —en algunos casos— un incremento de la inversión pública.

En general, la inflación se está moderando y en la mayoría de los países se vienen registrando tasas que se aproximan o se ubican dentro de los rangos objetivo de sus bancos centrales.

Esto ha permitido que varios países flexibilicen sus políticas monetarias, lo que podría impulsar el consumo y la inversión.

En este contexto, Argentina sigue siendo una excepción, con una inflación que se mantiene alta, pero que va descendiendo a medida que avanza el año.

Por el lado de las exportaciones, se espera que los niveles actuales de precios de las materias primas beneficien a los exportadores de nuestra región, con precios estables de los metales y caídas moderadas en los precios de los productos agrícolas y la energía.

Más allá de estas tendencias positivas, la región enfrenta desafíos sustanciales entre los que pueden destacarse las presiones fiscales y entre los riesgos externos que



podrían amenazar la estabilidad económica de la región, cabe mencionar una posible desaceleración de sus principales socios comerciales como Estados Unidos y China, la volatilidad en los precios de los commodities y un endurecimiento de las condiciones financieras globales.

Estos desafíos generan preocupación en torno a la evolución de los esfuerzos para reducir la pobreza en la Región, pues estos dependen en gran medida de las condiciones macroeconómicas.

Naturalmente, el ritmo lento de reducción de la pobreza que se viene registrando en Latinoamérica desde 2016 es reflejo de los bajos niveles de crecimiento económico durante el mismo periodo .

Si tomamos desde 2009, como región la nuestra ha tenido el crecimiento anualizado más bajo del mundo: apenas 1,9 por ciento, significativamente por debajo de la cifra global (2,7 por ciento) y de otras regiones de ingresos medios-altos, como Asia Oriental y el Pacífico (AOP), donde el crecimiento alcanzó 5,9 por ciento.

Las cifras regionales de pobreza ocultan diferencias importantes entre los países de la región ya que si bien la mayoría de los países redujeron la pobreza entre 2021 y 2023, y en algunos casos, por ejemplo, Brasil y Colombia, la reducción fue de más de 3 puntos porcentuales.

Pero en el mismo período países como Argentina, Bolivia, Chile y Perú registraron incrementos anuales en sus tasas de pobreza, en un rango que va entre 0,4 y 1,0 p.p.

El tamaño de la clase media también aumentó en la mayoría de los países de ALC entre 2021 y 2023.

En este segmento hubo incrementos significativos (de al menos 2 p.p.) en Brasil, Colombia y Costa Rica; mientras que República Dominicana registró el mayor crecimiento de la región (4,7 p.p.).



En contraste, el tamaño de la clase media en Argentina y Chile disminuyó en alrededor de 1,3. p.p.

El mercado laboral es un determinante clave del estatus socioeconómico de las personas.

Las personas de clase media tienen más probabilidades de tener empleos formales, trabajar en el sector servicios y ser empleados asalariados.

Según los números del Banco Mundial, el 80 por ciento de las personas pobres tienen empleos informales; pero entre la clase media la proporción baja hasta 34 por ciento.

Entre las personas que viven en pobreza, los trabajos más comunes están en el sector agrícola (28 por ciento); en cambio, los trabajadores del sector servicios están sobrerrepresentados en la clase media y la proporción de trabajadores en el sector industrial es más alta entre la población vulnerable.

Finalmente, cabe anotar que la proporción de trabajadores asalariados aumenta a medida que mejora la situación socioeconómica de las personas.

Entre 2021 y 2023, los ingresos laborales crecieron en la mayoría de los países de ALC en términos reales siendo los casos más notables los de Colombia, Chile y México, que tuvieron tasas de incremento de alrededor de 9 por ciento.

Brasil, República Dominicana y El Salvador también experimentaron crecimientos sustanciales, mientras que Argentina registró una caída de 2,9 por ciento.

La cantidad y calidad de los empleos son factores de gran importancia en la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Sin embargo, medir la cantidad es simple pero medir la calidad de los puestos de trabajo es más complicado.



El Banco Mundial ha elaborado un nuevo indicador para la región al que llama “el Índice de Calidad del Empleo (ICE)”.

Este indicador evalúa la calidad del empleo a través de cuatro dimensiones clave: beneficios, ingresos, satisfacción y seguridad.

El ICE agrega estas dimensiones para proporcionar una medida resumida, donde valores más altos indican puestos de trabajo de mejor calidad.

En 2023, los países con el ICE más alto en la región fueron Costa Rica (0,84), Chile (0,85 en 2022) y Brasil (0,76).

Aunque estos ICE más altos reflejan un mejor desempeño en las cuatro dimensiones clave, obedecen principalmente a la categoría de beneficios.

Uruguay también ocupó una posición alta, con un ICE de 0,75.

En el otro extremo, los países con ICE más bajo en 2022 fueron Perú (0,55), México (0,61) y Bolivia (0,60).

A pesar de la reciente mejoría en los mercados laborales, el ICE muestra que la calidad está estancada en la mayoría de los países y que la calidad de los empleos empeoró o se estancó en varios países: Argentina, Bolivia, Ecuador, Panamá, y Perú.

### **Trampas del desarrollo.**

Según CEPAL “La alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social que caracteriza a América Latina y el Caribe es una trampa que obstaculiza el desarrollo y es causada por diversos factores, entre los que se identifica la presencia de políticas sociales y sistemas de protección social débiles, que no reducen los efectos de la

desigualdad arraigada en el sistema productivo y en la dimensión histórica cultural de la región”<sup>41</sup>.

En este punto queremos hacer énfasis porque suele confundirse el debate político con las constataciones técnicas.

Es evidente que en países marcados por una pobreza estática o en aumento, no hay consumidores con el suficiente ingreso como para motivar altas en la productividad.

Cada agenda partidaria puede ver distintos remedios, pero uno de los problemas centrales está allí, desde luego que el espacio fiscal no aparece mágicamente, pero mucho menos va a aparecer si las personas a lo largo de su vida no tienen otro plan de vida que subsistir.

Merecemos una economía próspera para que el mérito pueda brillar, de otro modo es casi imposible que lo haga.

Por otro lado, si la economía no es productiva, y por lo tanto, sus mercados laborales son débiles, fragmentados, con tendencia a producir islas de trabajadores protegidos, y mares de desprotegidos, no hay posibilidad de que el espacio fiscal pueda ser utilizado para propender a solucionar los enormes desafíos poblacionales que hemos destacado a lo largo de los sucesivos informes presentados este año.

Observamos que si la ambición del sistema de seguridad social es incubar pobreza en los jubilados, y pensionados sean del pilar que fueren, entonces lo que se resiente es toda la economía en su conjunto ya que sin consumidores es muy improbable que Argentina o la Región prosperen en términos reales.

La informalidad acuñada como respuesta a presiones fiscales exorbitantes, la inflación, el alto componente de la economía rural, y las complejidades de las zonas metropolitanas con conurbos de extrema pobreza, produce en el tiempo que

---

<sup>41</sup> ver cita anterior



personas de la misma edad objetiva, tras haber trabajado toda su vida se encuentren todas perjudicadas, pero algunas más perjudicadas aún.

De allí surge la tendencia hacia las pensiones no contributivas particularmente las relacionadas con la vejez, pero obviamente, como vimos en el presente informe, no se circunscriben a ese grupo etario.

En enero de 2022, Chile promulgó la ley 21419 <sup>42</sup> en virtud de la cual se establece una nueva pensión social de vejez casi universal (Pensión Garantizada Universal o PGU) para los residentes legales mayores de 65 años, si bien se excluye al 10 por ciento de la población con mayores ingresos.

Con esta reforma se sustituyeron el Aporte Previsional Solidario de Vejez y la Pensión Básica Solidaria de Vejez del país, unas prestaciones dirigidas a personas de edad avanzada en hogares de bajos ingresos y al 60 por ciento de las personas más pobres de la población, respectivamente.

De esta forma aumentó de forma considerable el número de personas que reciben pensiones sociales de vejez.

En el marco de este nuevo programa, que entró plenamente en vigor en agosto de 2022, todos los residentes legales mayores de 65 años que vivan en hogares que se encuentren en el 90 por ciento inferior de la distribución de ingresos del país tienen derecho a recibir una pensión social siempre que hayan vivido en Chile por el lapso no inferior a 20 años, contados desde que hayan cumplido 20 años de edad (y, en todo caso, por el lapso no inferior a cuatro años en los últimos cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud de la prestación).

A partir de febrero de 2023, las personas con una pensión contributiva inferior a 808 dólares estadounidenses al mes tienen derecho a recibir la prestación máxima de 206.173 CLP (237 USD) al mes.

---

<sup>42</sup> <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1171923>

Al extender la cobertura a una mayor proporción de la población de edad avanzada, el objetivo que se pretende conseguir con la PGU es hacer frente a la pobreza en la vejez e incrementar los ingresos de todos los beneficiarios de pensiones por encima del umbral de pobreza del país.

En idéntico sentido puede tomarse como ejemplo de la tendencia a la reforma de julio de 2019, del Ecuador que promulgó el Decreto 804 <sup>43</sup>, en virtud del cual se introducen dos nuevas pensiones sociales: la Pensión Mis Mejores Años y la Pensión Toda Una Vida.

Ambos programas tienen el objetivo de garantizar un nivel de vida básico duplicando la cuantía de las prestaciones para las personas de edad avanzada y las personas con discapacidad que vivan en situación de pobreza o de extrema pobreza, en contraposición con las pensiones sociales de vejez y de invalidez anteriores del Ecuador.

En julio de 2021, Jamaica lanzó una nueva pensión social financiada con cargo a los impuestos, con arreglo a la cual los ciudadanos residentes mayores de 75 años en situación de vulnerabilidad reciben unos ingresos garantizados.

La nueva iniciativa se concibió como complemento del sistema de seguridad social existente y del Programa de Avance a Través de la Salud y la Educación (Programme of Advancement through Health and Education — PATH), que proporciona apoyo a los ingresos a las personas mayores de 60 años (y también a otros grupos vulnerables).

Cuando se presentó el nuevo programa, un 42 por ciento de las personas mayores de 60 años no recibía una pensión ni prestaciones de asistencia social, y sólo el 47

---

<sup>43</sup> <https://www.gob.ec/regulaciones/804-establecese-operatividad-programa-transferencias-monetarias-sistema-proteccion-social-integral>



por ciento de la población activa contribuía al Régimen Nacional de Seguro (JIS, 2021).

En consecuencia, el programa de pensiones sociales tiene un gran potencial para reducir la pobreza en la vejez y la inseguridad del ingreso en el país, pues proporciona un nivel de vida mínimo a las personas más vulnerables.

Finalmente podemos citar el caso de México que en 2020 le dio categoría constitucional al Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, con el fin de establecer el derecho a una pensión social de vejez para todos los ciudadanos y velar por su continuación en el futuro.

Dado este cuadro, que incluye a nuestra PUAM, una reforma exitosa del Presidente Macri, creemos que tarde o temprano deberá plantearse en el debate público un uso estratégico de los recursos públicos en particular de la seguridad social

Por ello, se torna urgente identificar los desafíos regionales que enfrentan los Gobiernos para diseñar políticas de protección y seguridad social verdaderamente transformadoras, capaces de garantizar el bienestar de todas las personas con niveles adecuados de cobertura, suficiencia y sobre todo de sostenibilidad financiera.

A pesar de que los países de la región han realizado importantes avances en la ampliación y el fortalecimiento de sus sistemas de protección social, en especial, en las políticas de protección social no contributiva, aún persisten importantes brechas y desigualdades que deben atenderse con urgencia.

De acuerdo con información de la OIT más recientemente publicada , alrededor de 2023, la proporción de la población cubierta por al menos una prestación de protección social en América Latina y el Caribe llegaba al 61,2%.

Se sigue entonces que hay un número enorme de personas sin ninguna cobertura, sin entrar a debatir aún la suficiencia de aquella.



Para enfrentar esta brecha de cobertura hay que fortalecer los registros sociales y establecer sistemas de información que permitan a los países identificar a la población en situación de vulnerabilidad y robustecer los mecanismos de los sistemas de protección social de manera que se garantice el acceso a quienes realmente lo necesitan.

Además, dependiendo de las características de los hogares, se observa una marcada segmentación en el acceso a la protección social.

Por ejemplo, en 2022, mientras que uno de cada dos hogares pertenecientes al quintil de menores ingresos accedía a la protección social por la vía no contributiva (50,2%), esta proporción se reducía a uno de cada diez hogares de mayores ingresos (10,4%).

Entre estos últimos, el porcentaje de hogares que carecía de acceso a la protección social llegaba a menos de un quinto (17,3%) en el mismo año, mientras que en el quintil de menores ingresos superaba el tercio de los hogares (36,5%).

Cabe destacar que esto ocurre aún cuando la región ha experimentado una notable expansión de las políticas de protección social no contributiva.

Dos de las prestaciones de mayor relevancia, en términos de cobertura e inversión durante las últimas décadas, son los programas de transferencias condicionadas, como se indica en el gráfico 1, y los sistemas de pensiones no contributivos, como se indica en el gráfico 2, siendo ambos gráficos originales de CEPAL que reproducimos para ilustrar el punto.

Gráfico 1

América Latina y el Caribe (20 países)<sup>a</sup>: población que reside en hogares destinatarios de programas de transferencias condicionadas y otras transferencias continuas<sup>b</sup>, 2000-2022  
(En porcentajes de la población total)

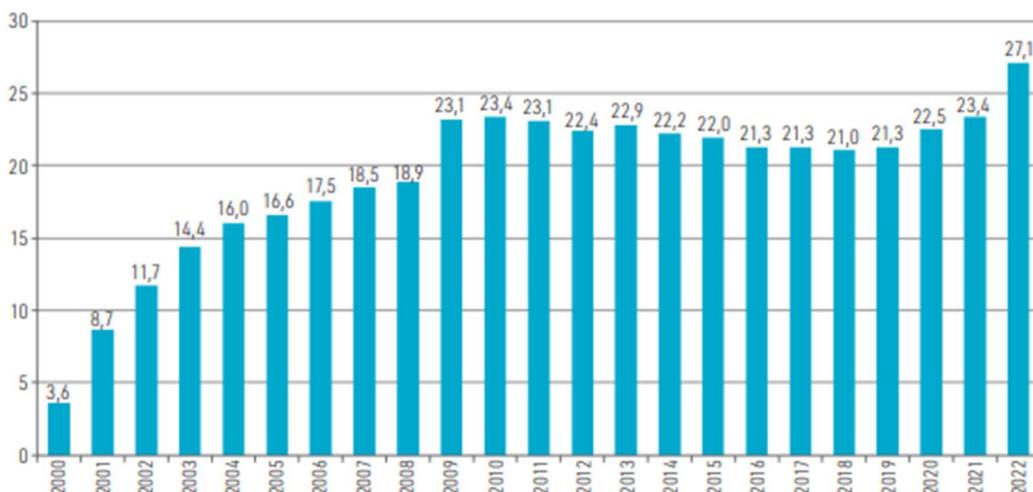
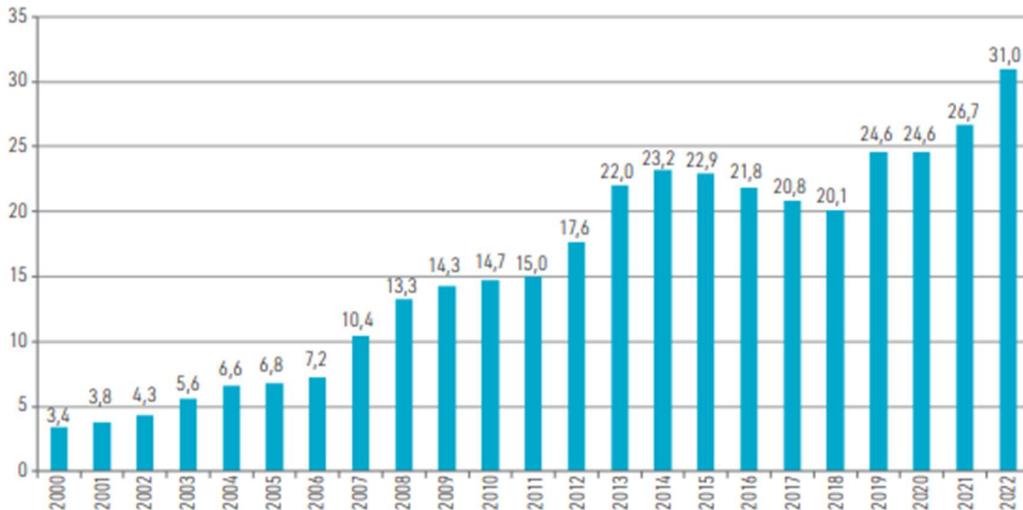


Gráfico 2

América Latina y el Caribe (23 países)<sup>a</sup>: cobertura de personas pensionadas de 65 años y más de los sistemas de pensiones no contributivos<sup>b</sup>, 2000-2022  
(En porcentajes de la población de 65 años y más)



En virtud de la información incluida en la Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL, el 27,1% de la población de América Latina y el Caribe, es decir, 1 de cada 4 personas en la región, residía en hogares receptores de estas prestaciones en 2022 .

La expansión de los sistemas de pensiones no contributivos representa uno de los principales hitos en el proceso de fortalecimiento de los sistemas de protección social en la región, especialmente si se consideran los altos niveles de informalidad laboral y las amplias brechas y desigualdades en los sistemas de pensiones.

De esta forma, CEPAL ha identificado que su cobertura “ha crecido del 3,4% de las personas de 65 años y más en 2000, equivalente aproximadamente a 1 millón de personas mayores, al 31% de esta población en 2022, equivalente a 19,6 millones de personas”<sup>44</sup>.

A su vez, se observa que las prestaciones de los sistemas de pensiones no contributivos son inferiores a las de los sistemas contributivos que ya de por sí son bajos.

Esto indicaría que resulta clave avanzar en la mayor articulación entre las políticas contributivas y no contributivas para cerrar las brechas de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera de los sistemas de seguridad social.

En parte, esa mejor complementariedad implica un debate maduro y profundo sobre los sistemas transferidos y no transferidos a la ANSES, sobre la sostenibilidad de regímenes previsionales para empleados públicos en distritos en los que no existe el empleo privado en la dimensión para sostenerlos, en los regímenes especiales, y desde luego en los cálculos previsionales que hay que hacer para los distintos beneficios.

Obsérvese que en el informe respectivo donde hicimos un paneo sobre la realidad de distintas reformas a la seguridad social, hicimos hincapié en la reforma uruguaya, la que recientemente, ha superado la prueba ácida de un referéndum en su contra, es decir, ha obtenido la característica de sostenibilidad política.

---

<sup>44</sup> ver Arenas de Mesa y Robles, 2024.



Esa reforma tanto en el fondo como en su forma, alumbró un poco el camino a seguir para una conversación pública en nuestro país, en el cual es aún más sensible que en aquél todo lo que rodee a la seguridad social.

Sin embargo, no hay peor conversación que la que no se tiene, y como venimos reflejando, hay una tendencia en todo latinoamérica, y también fuera de ella a que el llamado pilar cero, o de pensiones o prestaciones no contributivas se consolida como una parte del modelo multipilar.

Por otro lado, varios países adoptaron medidas para aumentar el nivel de prestaciones de las pensiones sociales.

Por ejemplo, Canadá agregó con carácter permanente un incremento del 10 por ciento a su pensión universal de vejez (Old Age Security) para las personas mayores de 75 años.

Desde 2023, los beneficiarios de pensiones en este grupo de edad reciben 768,46 dólares canadienses (CAD) (565 USD) al mes, mientras que el grupo de personas entre los 65 y los 74 años recibe una pensión de 698,60 CAD (514 USD) al mes.

Se trata del primer aumento de la cuantía de la prestación no vinculado a la inflación desde 1973.

En 2022, Guatemala aumentó la cuantía de su pensión social, el Programa del Aporte Económico del Adulto Mayor, de 400 quetzales guatemaltecos (GTQ) (51 USD) al mes a 500 GTQ (64 USD) al mes. También hubo aumentos para programas similares en Guyana, y Surinam

Cabe señalar que muchos otros países aumentaron la cuantía de sus pensiones sociales como parte del proceso habitual de ajustes anuales para dar cabida a los cambios en el costo de la vida y en otros indicadores.

En los últimos años, algunos de estos ajustes han sido notables.



Por ejemplo, en 2023, en los Estados Unidos se incrementaron en un 8,7 por ciento las prestaciones de vejez y de invalidez en el marco de sus programas de pensiones de la seguridad social y de pensiones asistenciales.

Se trata de la mayor subida de este tipo desde 1981 e indica que el nivel de inflación en el país es relativamente alto.

Las pensiones sociales suelen introducirse con el propósito de aliviar la pobreza y reducir las desigualdades en materia de pensiones en la vejez, o en determinados grupos etarios, como por ejemplo las dedicadas a la primera infancia.

Para lograrlo, se combinan con otras formas de protección social, en particular complementando los programas contributivos, y son, por lo tanto, un componente fundamental de los pisos de protección social.

En nuestra Región las pensiones sociales son una herramienta importante para proporcionar prestaciones monetarias a las personas que carecen de una pensión contributiva suficiente, así como a los grupos sociales que históricamente han tenido una cobertura limitada, como las mujeres, las comunidades indígenas y los afrodescendientes.

Son más eficaces cuando se integran en sistemas de seguridad social sólidos y eficaces que brindan cobertura a los trabajadores tanto en la economía formal como en la informal.

La integración de los trabajadores que carecen de cobertura en los sistemas contributivos sigue siendo una forma importante de mejorar el nivel de vida en la vejez, pero como venimos diciendo, es imperativo hacer que las pensiones sociales sean económicamente sostenibles y conseguir objetivos de política más amplios, dotar de mayor ambición al sistema.



Con frecuencia, las deficiencias en la cobertura o la insuficiencia de las pensiones contributivas se deben a que los trabajadores tienen un acceso limitado o irregular al mercado de trabajo formal a lo largo de su vida laboral, así como a dificultades tales como unos ingresos bajos o inestables y cambios de empleo frecuentes.

Esto es muy importante en nuestro país, y en sí constituye una nueva tendencia mundial que va hacia el empleo independiente más que a la sociedad salarial que tuvimos en el siglo XX.

Por ejemplo, los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores en la economía informal, los trabajadores en pequeñas empresas y microempresas, los trabajadores ocasionales y estacionales, los trabajadores domésticos, los trabajadores de los sectores de la agricultura y la pesca y los trabajadores migrantes con ocupaciones independientes o en formas atípicas de empleo, pueden verse a menudo excluidos, tanto legal como efectivamente.

La labor constante encaminada a aumentar el acceso a los sistemas contributivos y al trabajo formal no solo mejora el nivel de vida, sino que también es indispensable para evitar un gasto público excesivo en pensiones sociales, que podría poner en peligro su sostenibilidad.

Por ejemplo, el Monotributo es una forma de formalización simple, y el llamado monotributo social también ha permitido que trabajadores esporádicos o con economías de subsistencia tiendan a la formalidad.

Las asociaciones en cooperativas de monotributistas han sido mal usadas por la política, pero también son una herramienta con potencial para mejorar o tender puentes entre economías formales e informales

Otras herramientas e iniciativas para simplificar o subvencionar las cotizaciones de los grupos de ingresos bajos han facilitado su incorporación gradual en los sistemas contributivos al igual que las pensiones mínimas garantizadas en el marco de los sistemas contributivos.



Por lo tanto, la coordinación entre las pensiones sociales y los sistemas contributivos es fundamental.

Por último, cabe señalar que, con independencia de la naturaleza de las reformas, la cobertura legal no garantiza automáticamente el acceso efectivo de la población destinataria.

Hay que remover también los obstáculos administrativos generales que pueden afectar a personas de todas las edades -como los problemas de alfabetización, las dificultades lingüísticas, la falta de documentos de identificación oficiales, la lejanía geográfica y el acceso inadecuado a los servicios financieros- y que pueden ser mayores para las personas de edad avanzada debido a unos conocimientos informáticos insuficientes y a las limitaciones funcionales relacionadas con la edad.

Sin embargo, no es lo único que hay que discutir, y en ese sentido estamos a disposición de la ANSES para proveer de insumos técnicos dirigidos a sostener las conversaciones públicas necesarias.

Las tasas de contribución también deben ser discutidas ya que son el mecanismo por el cual se financian las pensiones en la etapa de retiro y representan un porcentaje de los ingresos que se acumulan a lo largo de la vida laboral.

Usualmente se definen por la ley del seguro social en cada país y es uno de los parámetros clave para entender los retos de sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones.

Para la región, el promedio es del 14% del ingreso laboral de un trabajador o trabajadora lo que significa que son cuatro puntos porcentuales menores a la tasa de contribución promedio de los países de la OCDE que es del 18%.

En la mayoría de países de la región, esta contribución se reparte entre empleado o empleada y empleador, y en algunos casos hay una contribución adicional por parte del gobierno.



En cuanto a las Tasas de reemplazo de la prestación económica, teniendo por tales al porcentaje que reciben los pensionados o jubilados en la etapa de retiro comparado con sus ingresos en la etapa productiva, varía dependiendo de si se compara con el último ingreso o con un promedio de ingresos.

En este sentido, hay una discusión por dar en Argentina donde personas con muchísimos años de aportes, no alcanzan el máximo, y de tal modo no reciben nada, o son incluidas en moratorias que les dan algo, pero achatan formidablemente sus ingresos.

No es justo indudablemente, que una persona que tiene 29 años de aportes gane como una de ninguno.

En promedio, para los países con esquema de beneficio definido, la tasa de reemplazo en la región es de 65%, mientras que en los esquemas de contribución definida, las pensiones no son tan generosas, alcanzando un promedio de 40%.

Si lo contrastamos contra los países de la OCDE, donde la tasa promedio es de 48%, se puede decir que los esquemas de beneficio definido son bastante generosos, y los de contribución definida no tanto.

El problema es que no existe un consenso sobre cuál debería ser el monto estándar de una pensión con respecto al último salario del trabajador, pero sí existe un consenso sobre el hecho de que los esquemas de contribución definida otorgan pensiones que no son suficientes para mantener la calidad de vida cuando se llega a la edad de retiro.

Por su parte, los esquemas de beneficio definido pueden ser una amenaza a la sostenibilidad del sistema de pensiones por el desajuste entre contribuciones y beneficios que implican.



Otro punto espinoso a debatir es que en la región las mujeres tienen una edad mínima de retiro menor a la de los hombres (entre 3 y 5 años de diferencia), y para todos los países, el retiro se permite alrededor de los 60 años.

En Argentina, por ejemplo, la edad mínima de retiro es de 65 años de edad para los hombres, y de 60 para las mujeres.

En Brasil, la edad mínima de retiro es de 65 años de edad para los hombres y de 62 para las mujeres.

Como queda dicho, como Región estamos envejeciendo aceleradamente.

Hoy cerca del 10% de la población son adultos mayores, y se espera que en 2050 sean más del 25% dependiendo de quien haga las estimaciones

El envejecimiento de la población amenaza la estabilidad de los sistemas de pensiones de la región, ya que cada vez será más alto el número de adultos mayores que atender y menor el número de cotizantes.

En América Latina y el Caribe, además, hay pocos trabajadores formales que cotizan proporciones de sus ingresos que les permita retirarse más temprano.

Esto implica desafíos a la sostenibilidad de los sistemas de pensiones sean contributivas o no contributivas.

Las decisiones que tomen los gobiernos en temas de financiamiento previsional y de reformas, son fundamentales para el futuro de las pensiones y un sistema de pensiones, seguridad social y protección social saludables.

Tenemos la oportunidad de transformar el envejecimiento en oportunidad en América Latina y el Caribe, pero necesitamos actuar ya.



Los ajustes no pueden esperar: mientras más demoren las reformas, mayor será la factura que tendrán que pagar las generaciones futuras en la región.

Sin dudas ese actuar ya implica acciones de política pública y reformas coordinadas y consensuadas con los ciudadanos que, lejos de ser abruptas, deben ser graduales, dinámicas, e innovadoras.

Durante los últimos años han surgido algunas tendencias que podrían facilitar herramientas para encarar el futuro en sociedades más longevas, fortalecer los sistemas de ahorro para el retiro, mejorar el acceso a la protección social, y lograr soluciones con beneficios a largo plazo para evitar la pobreza en la vejez.

En ese sentido, los cambios tecnológicos y la economía digital pueden facilitar, automatizar y masificar el acceso a sistemas de ahorro para el retiro de los trabajadores independientes y en formas atípicas de empleo como aquellos que generan ingresos desde la economía gig, al simplificar los aportes y el ahorro voluntario con aplicaciones digitales y productos financieros novedosos.

Necesitamos reformas que vayan más allá del diseño de los sistemas de pensiones, es decir, reformas impositivas, comerciales, educativas, y laborales.

Por ejemplo, redefiniendo el concepto de jubilación, extendiendo los períodos de trabajo activo y repensando las etapas de jubilación.

Siguiendo la experiencia de países del mundo con procesos de envejecimiento más avanzados, podemos pensar en alternativas que permitan extender la vida laboral de los adultos mayores con incentivos para que diferentes sectores económicos (empresas privadas, públicas, o mixtas) incorporen y capaciten trabajadores en edad jubilatoria o permitan que los trabajadores cercanos al retiro puedan seguir siendo productivos por más tiempo.

Sin lugar a dudas, la conversación pública necesaria pasará también por cuál institucionalidad será necesaria para afrontar estas nuevas realidades, y en ese



sentido hemos hecho un gran hincapié en todos los informes del año en que la ANSES es el órgano más dotado para adquirir una fisonomía similar a la de la Agencia Federal de Empleo Alemana, que es una mezcla de institución educativa y laboral, con notas de protección y seguridad social.

Terminamos aquí este informe, y aprovechamos la oportunidad para saludarlo atte.