

**Pensiones básicas en América Latina.
Diseño, cobertura y beneficios comparados en
Argentina, Brasil, Bolivia y Chile**

Camila Arza y Florencia Chahbenderian

Abril 2014

Ciepp

CENTRO INTERDISCIPLINARIO PARA EL ESTUDIO DE POLITICAS PUBLICAS

Rodríguez Peña 557, 2° F, Buenos Aires, Argentina. **Telefax:** (54-11) 4371-5136 o
4371-9079. Email: ciepp@ciepp.org.ar **Web:** <http://www.ciepp.org.ar/>



Camila Arza es socióloga (UBA) y PhD de la London School of Economics and Political Sciences (LSE), Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y del CIEPP.

Florencia Chahbenderian es economista (UBA), doctoranda en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires y Becaria de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica con sede en el CIEPP.

El siguiente documento de trabajo no ha sido evaluado por un comité editorial, y lo expresado en el mismo es de exclusiva responsabilidad del autor y puede no reflejar las opiniones de la Institución.

Este trabajo forma parte de la investigación realizada en el marco del PICT 2011 N° 2492 de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, Programa de Innovación Tecnológica, Contrato de Préstamo BID, y del PIP 2010-2012 del CONICET.

Arza, C. y Chahbenderian, F. (2014) Pensiones básicas en América Latina. Diseño, cobertura y beneficios comparados en Argentina, Brasil, Bolivia y Chile, Documentos de Trabajo CIEPP, 89, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Abril.

ISSN: 1668-5245

Derecho de Autor © Camila Arza y Florencia Chahbenderian | Algunos Derechos Reservados Licencia Creative Commons Argentina Atribución - No Comercial - Compartir Obras Derivadas Igual 2.5

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las siguientes condiciones:

Reconocimiento: Debe reconocer y citar al autor original.

No comercial: No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

Derivadas igual: Si usted altera, transforma, o crea sobre esta obra, sólo podrá distribuir la obra derivada resultante bajo una licencia idéntica a ésta.

Más información sobre la licencia en: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/ar/>



Resumen.....	4
1. Introducción	5
2. Los límites de la seguridad social contributiva en América Latina.....	6
3. Pensiones básicas en Argentina, Bolivia, Brasil y Chile: Características fundamentales...13	
a. Pensiones básicas en Argentina	13
i. El Programa de Pensiones No Contributivas asistenciales	13
ii. La Moratoria Previsional (Plan de Inclusión Previsional).....	14
b. Pensiones básicas en Bolivia: La Renta Dignidad	15
c. Pensiones básicas en Brasil.....	17
i. El Beneficio de Prestación Continuada.....	18
ii. Las pensiones rurales.....	18
d. Pensiones básicas en Chile: El Sistema de Pensiones Solidarias	19
4. Los requisitos de acceso.....	21
5. La cobertura	25
6. El valor de los beneficios	30
7. El nivel de gasto	34
8. Conclusiones.....	37
ANEXO: Notas y fuentes de cuadros y gráficos.....	40
Bases de datos utilizadas.....	46
Bibliografía.....	47

Resumen

En América Latina, los sistemas de seguridad social contributivos de raíz Bismarckiana no han logrado alcanzar una cobertura universal en la protección económica de los adultos mayores. Recientemente, varios países latinoamericanos impulsaron políticas orientadas a expandir la cobertura a través de prestaciones no contributivas o semi-contributivas. Estas “pensiones básicas” son beneficios que no se encuentran estrictamente ligados a las contribuciones y el empleo formal y permiten extender la protección a una población más amplia. Se crearon nuevos programas o se expandieron o reformaron programas preexistentes ampliando el número de beneficios y la cobertura. En este documento se analiza comparativamente esta experiencia en cuatro países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil y Chile. Estos países se caracterizan por haber logrado niveles altos de cobertura de los adultos mayores a través de estrategias específicas diferentes. Su estudio comparado refleja tanto la similar trayectoria (hacia las pensiones básicas y la ampliación de la cobertura) como la variedad de alternativas de diseño implementadas y su impacto sobre la protección social efectiva de los adultos mayores.

Abstract

In Latin America, contributory social security systems with Bismarckian roots have not achieved universal old age protection coverage. Recently, several Latin American countries have adopted policies to expand coverage through non-contributory or semi-contributory benefits. These "basic pensions" are old-age benefits that are not strictly linked to contributions and formal employment and make it possible to extend social protection to a broader population. New programs were created and existing programs expanded or reformed, increasing the number of benefits and the level of coverage. This paper comparatively analyzes the experience in four Latin American countries: Argentina, Bolivia, Brazil and Chile. These countries are characterized by having achieved high levels of coverage for older adults using different specific policy strategies. The comparative study reflects similar path (towards the basic pension and the extension of coverage) across countries as well as a variety of policy design alternatives and impacts on effective social protection of the elderly.

1. Introducción

Durante las pasadas dos décadas tuvo lugar en América Latina un proceso de expansión de las prestaciones sociales para los adultos mayores y las familias con niños. En un contexto de crecimiento económico y mayor espacio fiscal, las limitaciones tanto de los sistemas contributivos tradicionales como de las reformas pro-mercado implementadas en las décadas previas para ampliar la cobertura de los beneficios de la seguridad social, y mejorar su distribución, reorientaron los debates y las políticas hacia las pensiones básicas.

Concebidas de manera amplia, las “pensiones básicas” son prestaciones económicas para los adultos mayores que no se rigen por los criterios de acceso contributivos característicos de la seguridad social tradicional. En cambio, los beneficios apuntan a incorporar a las personas independientemente de tipo de trabajo (formal/informal, remunerado/no remunerado, asalariado/cuenta propia) que hayan tenido durante su vida laboral. Si bien los criterios de acceso específicos varían entre países (con focalización por ingresos en algunos casos, más universales en otros), en todos los casos se trata de prestaciones que no se encuentran estrictamente ligadas a las contribuciones y el empleo formal.¹

En poco más de dos décadas, este tipo de prestaciones adquirieron gran relevancia en la seguridad social latinoamericana. Se crearon nuevos programas o se expandieron o reformaron programas preexistentes ampliando en general el número de beneficios y la cobertura. En este documento se analiza esta experiencia en cuatro países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil y Chile. Todos ellos han logrado niveles altos de cobertura en la vejez pero partiendo de sistemas previsionales diferentes, y a través de políticas distintas en términos de diseño, mecanismos de incorporación, niveles de beneficio y gasto público involucrado, entre otras variables relevantes. Este documento presenta y compara las principales características de las pensiones básicas que permitieron a estos países alcanzar las tasas de cobertura de los adultos mayores más altas de la región. El objetivo es además recopilar y sistematizar las fuentes de datos disponibles sobre los aspectos más importantes de estos programas, para facilitar el estudio comparado.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. En el próximo apartado se identifican los factores que han restringido por décadas las capacidades de protección de los sistemas de

¹ En consecuencia, en este trabajo y siguiendo la literatura en la materia, se utiliza el término “*pensión básica*” para hacer referencia a los beneficios no contributivos de vejez. El término “*jubilación*” se utiliza en cambio para los beneficios contributivos de vejez. En el caso de la Moratoria Previsional argentina, se utiliza el término “*jubilación por moratoria*” para los beneficios de vejez y “*pensión por moratoria*” para los beneficios de viudez, siguiendo la terminología local.

seguridad social Bismarckianos en América Latina. En el apartado III se detallan los orígenes y características de diseño de las pensiones no contributivas o semi-contributivas en Argentina, Brasil, Bolivia y Chile. En los apartados siguientes se comparan estos programas en base a sus aspectos fundamentales: los requisitos de acceso, los niveles de cobertura, el valor de los beneficios que ofrece cada programa, y los niveles y evolución del gasto público que involucran estas prestaciones. Finalmente, en el apartado final se resumen los resultados alcanzados.

2. Los límites de la seguridad social contributiva en América Latina

Los altos niveles de informalidad laboral en América Latina han sido una barrera para la expansión de la protección social a través de los tradicionales sistemas de seguridad social Bismarckianos. Estos sistemas, denominados en referencia a su origen en la Alemania de fines del Siglo XIX, se basan en el principio contributivo: los aportes y contribuciones salariales de los trabajadores² se orientan a financiar los beneficios de quienes experimentan contingencias tales como maternidad, vejez, invalidez, accidente laboral, o desempleo, que impiden o restringen sus posibilidades de generar ingresos laborales. Para tener derecho a un beneficio ante alguno de estos riesgos es necesario cumplir con los requisitos contributivos vigentes en cada país. Como ha sido ampliamente documentado, en un contexto de alta informalidad laboral los sistemas de seguridad social contributiva dejan a una importante proporción de la población desprotegida. La informalidad laboral no sólo afecta los niveles de protección sino también las bases de financiamiento de estos sistemas (porque por definición ni los trabajadores informales ni sus empleadores contribuyen).

Durante los años '90s (con Chile como pionero en 1981), un conjunto de países de América Latina reformaron sus sistemas previsionales (sistemas contributivos, de reparto y administrados por el Estado), introduciendo cuentas de capitalización individual con administración privada. Estas reformas reflejaron un cambio de paradigma en previsión social, que apuntó a la individualización de los riesgos y la reducción de la redistribución implícita en los sistemas previsionales hasta entonces existentes. Las limitaciones de estos nuevos sistemas para garantizar niveles adecuados de cobertura y beneficios, sobre todo para las personas con ingresos medio-bajos y trayectorias laborales incompletas en el mercado formal, se hicieron evidentes poco tiempo después, generando un creciente descontento con su funcionamiento.

² En el presente trabajo utilizamos el genérico masculino para facilitar la redacción y la lectura, pero en todos los casos nos referimos a hombres y mujeres.

En las décadas más recientes, las reformas previsionales se orientaron a resolver algunas de las cuestiones fundamentales que estos sistemas habían dejado pendientes (como la cobertura) y otros nuevos problemas que aparecieron con su implementación (como los riesgos financieros y los costos administrativos). En algunos países, las “reformas de la reforma” introdujeron cambios sustanciales. Algunos mantuvieron el sistema de cuentas individuales y se orientaron fundamentalmente a mejorar la cobertura reforzando el pilar público solidario (el caso de Chile), mientras que otros eliminaron las cuentas individuales privadas para retornar a un sistema público de reparto (el caso de Argentina).

Tradicionalmente, el límite principal a la expansión de los beneficios jubilatorios ha sido la informalidad laboral, que impidió que los sistemas previsionales que asocian el derecho a la protección social con los aportes y contribuciones salariales realizados durante la vida laboral pudieran abarcar a la totalidad de la población. Luego de una década favorable en términos fiscales y económicos para América Latina, las tasas de informalidad laboral siguen siendo altas, sobre todo entre las personas jóvenes y de bajo nivel educativo. Las estimaciones recientes para la población asalariada mayor de 15 años de edad (un indicador “conservador” ya que la informalidad suele ser incluso mayor entre los no asalariados), sugieren que la informalidad afectaría al 33,2% de los asalariados en Argentina, al 61,2% en Bolivia, al 24,7% en Brasil y al 17,7% en Chile (uno de los países con la tasa más baja en la región). Para países como Guatemala, México, Nicaragua y Paraguay las mismas estimaciones arrojan tasas de informalidad laboral por encima del 60% para los asalariados.³

Como la informalidad laboral se encuentra estratificada por género, región de residencia, nivel educativo y grupo de ingreso, entre otras variables relevantes, los mecanismos de incorporación en la seguridad social que reflejan la distribución del trabajo formal tienden a reproducir las desigualdades de origen. En otras palabras, si las personas de bajo nivel educativo tienen menores ingresos y más probabilidades de tener un empleo informal, estas personas tienen también menores posibilidades de tener una prestación de la seguridad social cuando la necesiten. Así, sus desventajas relativas en el mercado laboral se traducen en mayor desprotección ante contingencias específicas como maternidad, enfermedad, accidente o vejez.

En Argentina, por ejemplo, las personas con nivel educativo bajo registran niveles de informalidad que triplican el de las personas con nivel educativo alto. Patrones similares se

³ Datos correspondientes al año 2011, excepto para Argentina correspondiente al primer semestre de 2013, México al 2010 y Nicaragua al 2005, extraídos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial). Disponible en: <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/estadisticas-detalle.php?idE=21> [consultado el 25/02/2014].

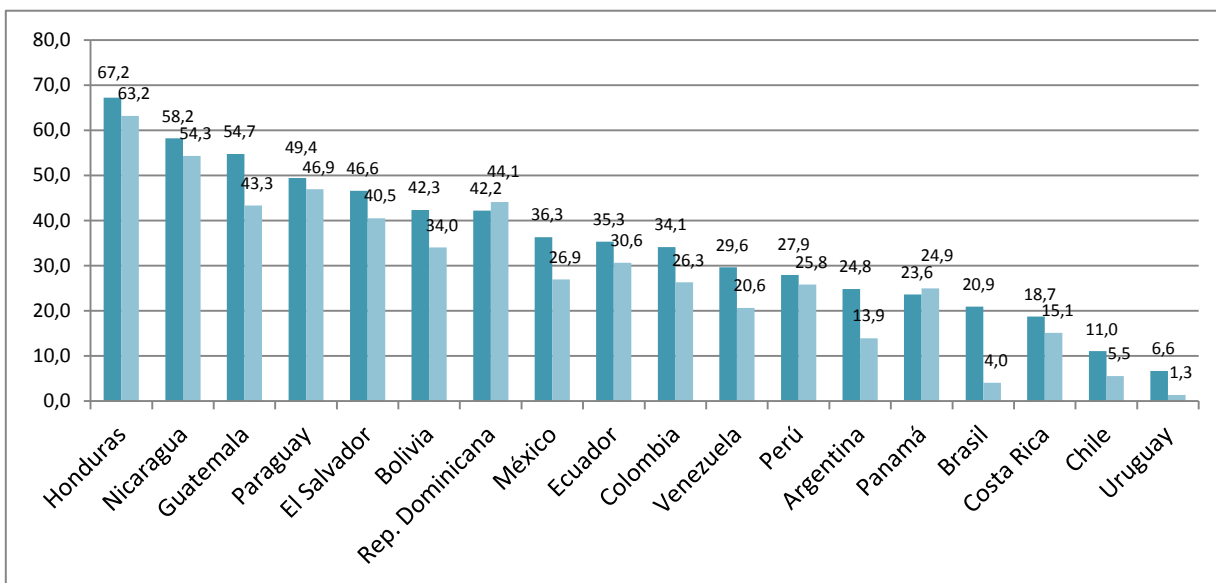
observan en los demás países de la región. En algunos casos existen también desigualdades de género. En Uruguay, Chile, Brasil, Argentina, entre otros, las mujeres tienen tasas de informalidad varios puntos por encima de los hombres. Como en general los sistemas previsionales contributivos requieren haber cotizado por un período de tiempo para tener una prestación (en Argentina, por ejemplo, 30 años), la informalidad combinada con una menor participación en el mercado de trabajo y mayor dedicación al trabajo no remunerado del hogar, genera menores niveles de cobertura directa para las mujeres (beneficios de vejez) y mayor importancia de las prestaciones derivadas (beneficios de viudez) y no contributivas (ver Arza 2012a).

La exclusión de la seguridad social puede tener consecuencias sociales importantes, por ejemplo, sobre los niveles de pobreza y la distribución del ingreso. De hecho, uno de los logros de los sistemas de seguridad social en el mundo ha sido la reducción de la pobreza en la vejez (Arza 2013). En los países con sistemas previsionales más desarrollados y con mayor cobertura, la pobreza entre los adultos mayores suele ser menor que en edades más tempranas porque los beneficios previsionales aseguran un ingreso estable a los adultos mayores, que suelen tener además menores responsabilidades familiares que los adultos jóvenes.

En América Latina, las menores tasas de pobreza en la vejez se encuentran en Brasil y Uruguay. En ambos casos, la tasa de pobreza para las personas mayores de 65 años representa alrededor de un quinto de la tasa de pobreza de la población total (Gráfico 1). Son además dos de los países de América Latina con mayor cobertura de la protección social a través de los sistemas contributivo y no contributivo. En cambio, en otros países donde la cobertura de los sistemas previsionales es muy limitada, las tasas de pobreza en la vejez son particularmente altas y cercanas a las de la población en su conjunto (Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana). En general, cuando los sistemas de seguridad social tienen baja cobertura y/o niveles de beneficios, la tasa de participación laboral de las personas mayores es más alta, reflejando las dificultades para “retirarse” efectivamente del mercado laboral para quienes no tienen acceso a una prestación previsional que les permita garantizar su subsistencia fuera del mercado.

Gráfico 1. América Latina. Porcentaje de la población en situación de pobreza.

Personas de 65 y más años de edad y población total. 2011, o último año disponible ⁽¹⁾



Notas:

⁽¹⁾ Los datos corresponden al año 2011, con excepción de Honduras, El Salvador y México (2010); Nicaragua y Bolivia (2009); Guatemala y Argentina (2006). Valores nacionales, con excepción de Argentina que corresponde a 31 aglomerados urbanos.

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países, extraído de "Estadísticas e indicadores sociales. Pobreza. Tabla: Población en situación de indigencia y pobreza según edad, sexo y área geográfica." Disponible en: <http://estadisticas.cepal.org/> [consultado el 08/01/2014].

La capacidad de protección de un sistema previsional contributivo puede medirse tanto para los adultos mayores (porcentaje que recibe un beneficio) como para la población en edad laboral (potenciales beneficiarios futuros). En América Latina, la cobertura de las personas ocupadas (actuales trabajadores, futuros jubilados) es baja, reflejando la alta incidencia de la informalidad laboral. Entre alrededor de 1990 y 2000, el porcentaje de trabajadores con aportes jubilatorios cayó en casi todos los países (Cuadro 1). Si bien en los años siguientes tuvo lugar una cierta mejora, hacia c. 2010, la cobertura se mantiene por debajo del 60% de la población ocupada en todos los casos, excepto Uruguay, Chile y Costa Rica. En algunos casos como Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú, menos de un cuarto de la población ocupada contribuye a la seguridad social. En este contexto, ante la persistencia de trayectorias laborales inestables e informales, es de esperar que gran parte de la población no alcance a cumplir con los requisitos contributivos de los sistemas de seguridad social tradicionales.

Cuadro 1. América Latina. Cobertura del sistema de seguridad social.

Porcentaje de personas de 65 y más años de edad que reciben beneficios y porcentaje de personas ocupadas con aportes jubilatorios. 1990, 2000 y 2010, o año más cercano disponible. ⁽¹⁾

	Personas de 65+ con beneficios ⁽²⁾			Personas ocupadas con aportes jubilatorios		
	c.1990	c.2000	c.2010	c.1990	c.2000	c.2010
Argentina	75,1	70,7	90,4	49,7	45,3	51,1
Bolivia (total)	38,1 ⁽³⁾	75,1	91,2	...	13,6	15,1
Contributivo	38,1 ⁽³⁾	19,9	17,2			
No contributivo		70,8	90,3			
Brasil	80,5	85,9	86,3	55,2	48,9	55,9
Chile (total)	77,2	75,8	82,9	67,5	64,3	67,5
Contributivo	73,0	63,7	57,2			
No contributivo	6,8	14,0	26,8			
Colombia	20,0	18,6	23,0	27,6	25,7	35,3
Costa Rica (total)	25,5	55,6	58,9	68,5	66,0	69,8
Contributivo	25,5	36,6	41,0			
No contributivo		18,4	17,9			
Ecuador (total)	18,6	27,5	50,9	40,3	26,8	31,8
Contributivo	18,6	13,7	20,3			
No contributivo		14,5	32,1			
El Salvador	...	14,5	13,4	27,5	31,6	30,7
Guatemala	...	11,2	15,4	...	19,9	27,2
Honduras	4,6	4,7	5,1	...	...	19,7
México	16,7	19,0	25,2	37,3	36,6	37,4
Nicaragua	...	...	18,7	27,5	19,4	19,3
Panamá	35,6	45,0	45,0	...	...	51,5
Paraguay	30,8	19,6	16,6	22,3	14,8	17,9
Perú	28,4	28,4	25,9	...	14,2	19,1
Rep. Dominicana	11,9	11,0	11,1	...	...	28,9
Uruguay	88,5	87,5	85,7	61,3	58,7	70,8
Venezuela	18,8	23,8	31,3	39,9	40,0	37,9

Notas:

... Sin datos.

⁽¹⁾ Ver Anexo para detalles sobre el año específico tomado en cada país.

⁽²⁾ En los países donde las encuestas de hogares lo permiten, se incluyen los beneficios contributivos y no contributivos de manera desagregada. La cobertura de los beneficios semi-contributivos de Argentina (moratoria) y Brasil (pensión rural) están incorporados pero no es posible su desagregación.

⁽³⁾ Los datos de Bolivia de c.1990 no son estrictamente comparables a los posteriores (corresponden a una encuesta sólo urbana).

Fuente: Rofman, Rafael (2011) "La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores", Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 7, Banco Mundial.

Entre los adultos mayores, sin embargo, la cobertura en un momento dado refleja un conjunto de factores difícilmente separables, incluyendo las normas previsionales vigentes al momento de la jubilación, la existencia de excepciones o facilidades para jubilarse de las que pudieran haberse beneficiado, las condiciones del mercado de trabajo pasadas, y la existencia y amplitud de sistemas no contributivos o semi-contributivos que permitan incrementar la cobertura, entre otros factores importantes. Durante la década de los '90s, en el marco de las reformas estructurales, muchos países tendieron a aplicar medidas restrictivas que limitaron el acceso a los beneficios. Esto se refleja en una tendencia a la reducción de la cobertura de las personas mayores entre c. 1990 y c. 2000 (Cuadro 1). En Argentina, la cobertura de los adultos mayores cae casi 5 puntos porcentuales, en el sistema contributivo de Chile cae cerca de 10 puntos, y en Paraguay 11. Si bien en algunos países ya se observa un aumento de la cobertura en los '90s, la tendencia se consolida y extiende en la década del 2000, con la ampliación de pensiones no contributivas y/o la flexibilización de las condiciones de acceso a los beneficios contributivos (Rofman y Oliveri 2011). Es el caso de Argentina, Bolivia y Chile, analizados más abajo, y también de Ecuador (a través del Bono de Desarrollo Humano) y México (con la Pensión Ciudadana y el Programa 70 y más), entre otros.⁴

Durante la última década varios países impulsaron nuevas políticas en el área de la protección a la vejez, que tuvieron entre sus principales objetivos la ampliación de la cobertura de las personas mayores. La expansión de beneficios no contributivos tuvo lugar en la mayoría de los países, aunque con variaciones tanto de su diseño específico, como en los procesos políticos que les dieron origen, y en su grado de integración con el sistema de seguridad social más amplio. Actualmente, la gran mayoría de los países latinoamericanos tienen algún programa de protección no contributiva para la vejez (Cuadro 2). Entre los beneficios de mayor alcance en términos de cobertura se encuentran la Renta Dignidad de Bolivia, las pensiones rurales de Brasil, la Pensión para Adultos Mayores de Ecuador, la Pensión Básica Solidaria de Chile y las pensiones "65 y más" y Pensión Alimentaria Ciudadana en México. En Argentina, en cambio, la cobertura se expandió por un mecanismo de flexibilización de los requisitos contributivos, y no a través del programa de pensiones no contributivas, que también existe pero tiene una cobertura mucho más limitada para las personas mayores (ver más adelante).

⁴ En la mayoría de los países, las encuestas de hogares relevan la cobertura total, sin distinguir entre beneficios contributivos y no contributivos (por ejemplo, en Argentina y Uruguay) (Rofman y Oliveri 2011). Cuando se relevan separados (por ej. en Bolivia, Costa Rica, Chile y Ecuador), los datos en el Cuadro 1 incluyen la cobertura desagregada de ambos esquemas.

Cuadro 2. Pensiones no contributivas en América Latina: Beneficios, focalización y cobertura.

	Nombre	Valor del beneficio		Focalización ⁽¹⁾	N° de beneficios	
		U\$S al mes	% PBI per cápita		Total	Equivalente a % población 65+ ⁽²⁾
Argentina	Pensiones No Contributivas Asistenciales	268	27%	Comprobación de medios	38.432	1%
Bolivia	Renta Dignidad	29	13%	Universal	856.195	135% ⁽²⁾
Brasil	<i>Previdência Rural</i>	299	34%	Haber trabajado en producción agrícola, minería o pesca de subsistencia	5.992.078	40%
Brasil	<i>Benefício de Prestação Continuada</i>	299	34%	Comprobación de medios	1.842.604	12%
Chile	Pensión Básica Solidaria de Vejez	169	13%	Comprobación de medios	406.123	24%
Colombia	Programa Colombia Mayor	34	5%	Regional y comprobación de medios	214.480	6%
Costa Rica	Programa Régimen no Contributivo	141	20%	Comprobación de medios	83.438	20%
Ecuador	Pensión para Adultos Mayores	35	12%	Comprobación de medios	583.817	39%
El Salvador	Pensión Básica Universal	50	17%	Comprobación de medios (32 municipalidades)	13.600	2%
Guatemala	Programa de aporte económico Adulto Mayor	51	20%	Comprobación de medios	103.125	11%
México	Pensión Alimentaria Ciudadana	68	9%	Regional (México D.F.) y Universal	2.000.000	20%
México	Amanecer	39	5%	Regional (Estado de Chiapas)+Universal	238.000	...
México	65 y más	38	5%	Comprobación de pensiones	2.200.000	...
Panamá	100 a los 70	100	14%	Comprobación de pensiones	86.392	22%
Paraguay	Pensión alimentaria	87	31%	Comprobación de medios	31.454	6%
Perú	Pensión 65	47	9%	Comprobación de medios	126.787	...
Uruguay	Pensiones No-Contributivas	241	28%	Comprobación de medios	31.577	5%
Venezuela	Gran Misión Amor Mayor	360	41%	Comprobación de medios	675.000	25%

Notas:

... sin datos

⁽¹⁾ “Comprobación de medios”: beneficios condicionados a no superar un nivel de ingresos/medios de vida, que generalmente incluye ingresos laborales y/o de otras fuentes del grupo familiar en su conjunto. “Comprobación de pensiones”: beneficios condicionados a la percepción o no de alguna prestación previsional. “Regional”: beneficios que sólo existen en zonas geográficas específicas. “Universal”: beneficios otorgados a toda la población que cumpla los requisitos básicos (generalmente, edad y residencia) independientemente de su situación familiar, laboral o de ingresos.

⁽²⁾ Número de beneficios en vigor sobre población estimada en la edad referida. El indicador puede ser mayor a 100% si los beneficios se obtienen desde edades más tempranas (ej. la Renta Dignidad).

Fuente: HelpAge International Pension Watch Database. Versión del 29 de octubre de 2013. Disponible en: www.pension-watch.net [consultado el 27/03/2014], actualizada por las autoras para Argentina, Bolivia, Brasil y Chile, en base a los Cuadros 5 y 6.

3. Pensiones básicas en Argentina, Bolivia, Brasil y Chile: Características fundamentales.

a. Pensiones básicas en Argentina

En Argentina existen dos programas independientes que ofrecen prestaciones de vejez para las personas que no logran acumular los requisitos de aportes establecidos en la legislación previsional. Por un lado, el sistema de Pensiones No Contributivas (PNC) asistenciales ofrece beneficios de vejez junto con otro conjunto de beneficios para poblaciones vulnerables. Por otro lado, la Moratoria Previsional es un programa que flexibilizó las condiciones contributivas de acceso al sistema previsional. Ambas políticas se encuentran separadas institucionalmente y tienen orígenes, normativas y beneficios distintos. La segunda ha permitido un enorme aumento de la cobertura de los adultos mayores durante la última década, generando más de 2,7 millones de nuevos beneficios.

i. El Programa de Pensiones No Contributivas asistenciales

El Programa de Pensiones No Contributivas (PNC) en Argentina tuvo sus orígenes en 1948, con la creación de la pensión asistencial de vejez y las pensiones graciables. A partir de entonces, se fueron incorporando nuevos beneficios orientados a poblaciones específicas. Este desarrollo segmentado generó un esquema en el que coexisten beneficios con diferente alcance y condiciones de acceso (Bertranou y Grushka 2002: 6). A partir de la reforma del sistema de seguridad social argentino en 1993, se separó el sistema de PNC del sistema contributivo, que se transformó en un sistema mixto (público/privado) con cuentas de capitalización individual como pilar fundamental. El programa de PNC pasó a ser administrado por la Secretaría de Desarrollo Social, dependiente de la Presidencia de la Nación, y desde 1999 por el Ministerio de Desarrollo Social (Bertranou y Bonari 2005: 132).

Dentro del programa de PNC, los beneficios directamente orientados a poblaciones vulnerables componen las “pensiones asistenciales”, que incluyen las PNC de vejez (para personas mayores de 70 años), las PNC de invalidez, y las PNC para madres de 7 o más hijos (creadas en 1989). Otros beneficios encuadrados en el programa de PNC son las PNC para familiares de desaparecidos en la última dictadura militar, las PNC para veteranos de la Guerra de Malvinas, las PNC bajo legislación especial (para personalidades como Presidentes y Vicepresidentes de la Nación, Jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ganadores de Premio Nobel, Primeros Premios Nacionales a las Ciencias, Letras y Artes Plásticas, Premio Olímpico y Paralímpico, etc.) y, por último, las PNC otorgadas por el

Congreso Nacional (pensiones graciabiles), que son beneficios directamente asignados por los Legisladores Nacionales. Si bien estas PNC deberían cubrir a personas en situación de vulnerabilidad, el destinatario final queda a discreción de cada Legislador.

Durante los últimos años tuvo lugar una amplia expansión de los beneficios otorgados en el marco del programa de PNC, producto de la incorporación de nuevos beneficiarios, que hasta el 2003 se encontraba limitada por restricciones presupuestarias. En marzo de dicho año, el Ministerio de Trabajo creó el Plan Mayores como parte del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que otorgaba un beneficio mensual de \$ 150 (U\$S 49) a las personas mayores de 70 años de edad sin ingresos fijos. Este programa tuvo sin embargo un alcance limitado (Maurizio 2009). Con el cambio de gobierno se lanzó un nuevo plan para los adultos mayores sin ingresos, el Programa para el “Adulto Mayor Más” (PAMM), que mantuvo la lógica focalizada del programa de PNC preexistente. Entre otros requisitos, establecía que ni el beneficiario ni el cónyuge podían estar recibiendo otras prestaciones previsionales y debían acreditar además no poseer bienes ni ingresos o recursos que les permitieran la subsistencia.

A partir de entonces la cobertura comienza a aumentar. En el presupuesto del año 2004 aumentan tanto las metas físicas como los recursos asignados al programa de pensiones asistenciales de vejez. Para 2004 se preveían 237.253 PNC de vejez, un número sustancialmente mayor a los 38.253 previstos en el presupuesto 2003. Sin embargo, las metas no se alcanzaron (en diciembre de 2004 había 66.352 PNC de vejez), y en el presupuesto para el año siguiente (2005) la meta física se redujo a 111.098 pensiones (ver Arcidiácono y Royo 2007). Con el lanzamiento de la Moratoria Previsional (ver más adelante) las PNC de vejez continuaron reduciéndose: en 2013 la meta física prevista fue de sólo 23.895. En cambio, las PNC se concentraron en beneficios de invalidez y para madres de siete o más hijos: la meta física de beneficios por invalidez aumentó de 79.533 en 2004 a 822.918 en 2013, y en diciembre de 2012 había 791.150 PNC de invalidez en vigor, diez veces más que en diciembre de 2002.

ii. La Moratoria Previsional (Plan de Inclusión Previsional)

Desde fines de 2004, un conjunto de normas flexibilizaron el acceso a las prestaciones por vejez y viudez del sistema previsional contributivo a las personas que no cumplieran con los requisitos de aportes establecidos en la legislación previsional (30 años de contribuciones para la jubilación por vejez).

En diciembre de 2004, se sancionó la Ley 25.994, que estableció un mecanismo para que las personas que cumplieran la edad jubilatoria pero carecieran de los aportes necesarios

para jubilarse, pudieran adherirse a un plan de pagos y, al mismo tiempo, solicitar y comenzar a percibir un beneficio previsional. Se creó también un plan de jubilación anticipada para personas que hubieran alcanzado los años de aporte pero no la edad necesaria para jubilarse, se encontraran en situación de desempleo y tuvieran además un mínimo de 60 años de edad los hombres y de 55 las mujeres.

Por otra parte, en noviembre de 2005 se dictó el Decreto 1.454/05 que facilitó la incorporación de los trabajadores autónomos a un régimen de regularización voluntaria de deudas de aportes por el período comprendido hasta el 30 de septiembre de 1993 (según establecía la Ley 24.476) para que pudieran obtener un beneficio previsional una vez alcanzada la edad jubilatoria (Massa y Fernández Pastor 2007: 181). Este régimen posee carácter permanente, aunque sólo permite el reconocimiento de aportes por el período comprendido hasta el 30 de septiembre de 1993, por lo que gradualmente se va extinguendo la posibilidad de utilizarlo (Bertranou, Cetrángolo et al. 2011; ANSES 2011: 9, ver también Rofman 2013).

En su conjunto, estas medidas formaron parte de lo que luego se denominó “Plan de Inclusión Previsional”. Si bien inicialmente el programa tuvo poca difusión (por ejemplo, no existió un anuncio formal del lanzamiento de esta iniciativa, Rofman, Fajnzylber et al. (2010: 106-107), desde mediados de 2006 comenzó una incorporación masiva de nuevos beneficiarios. En perspectiva, su impacto sobre el sistema previsional argentino fue muy grande. Permitió incorporar al régimen contributivo a las personas que no tuvieran los años de aporte establecidos en la legislación, generando un incremento sustancial de la cobertura que revirtió la tendencia a la baja que había tenido lugar desde la reforma previsional de 1993-4 (Arza 2012b). No se trata sin embargo de un beneficio universal ni de un pilar estable de prestaciones básicas, que se hace cada vez más necesario para mantener los niveles de cobertura alcanzados.

b. Pensiones básicas en Bolivia: La Renta Dignidad

En Bolivia el origen de la pensión universal se remontan al año 1996, en el marco de la reforma estructural del sistema previsional que reemplazó el sistema público y de reparto hasta entonces vigente por un sistema de cuentas individuales bajo administración privada. A diferencia de otros países latinoamericanos, la reforma boliviana incorporó la creación de una pensión no contributiva universal, llamada Bono Solidario (Bonosol), que operaría en paralelo con las nuevas cuentas de capitalización individual del sistema previsional contributivo.

El Bonosol estaba destinado a los bolivianos y bolivianas residentes en el territorio nacional que hubieran cumplido 21 años al 31 de Diciembre de 1995 (ver Cuadro 3). A partir de los sesenta y cinco años de edad, esta población tendría derecho a un beneficio anual y vitalicio financiado a través de las acciones de las empresas “capitalizadas” (parcialmente privatizadas) administradas por el Fondo de Capitalización Colectiva (FCC). El beneficio se pagó sólo una vez, en 1997, y luego fue suspendido (Müller 2009; Lloyd-Sherlock y Artaraz 2012).

En 1998, el nuevo gobierno a cargo del presidente Hugo Banzer (1997-2001) reemplazó el Bonosol por un beneficio de menor valor y cobertura, llamado Bolivida, que comenzó a pagarse en diciembre de 2000 con pagos retroactivos (Müller 2009). El nuevo programa redujo además la cohorte de potenciales beneficiarios a aquellas personas que hubieran cumplido 50 años a fines de 1995. En 2002, tras el retorno de Gonzalo Sánchez de Losada a la presidencia (2002-2003), se restableció el Bonosol, y los beneficios comenzaron a pagarse en 2003 (Canavire-Bacarreza y Mariscal Ayaviri 2010: 35; Lloyd-Sherlock y Artaraz 2012: 19; Müller 2009; ILO 2011: 49; Aponte, Jemio et al. 2006).

En el año 2008, durante la presidencia de Evo Morales (2006 a la actualidad), el Bonosol fue reemplazado por un nuevo beneficio, llamado Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad). Al igual que el Bonosol, la Renta Dignidad es un beneficio vitalicio, no contributivo, universal e independiente de los antecedentes laborales o circunstancias económicas particulares de los destinatarios y se otorga sin prueba de medios. Tienen derecho todos los bolivianos y bolivianas residentes en el país mayores de 60 años, excluyendo sólo a quienes perciben una remuneración contemplada en el Presupuesto General de la Nación.

A diferencia del Bonosol, el valor de la Renta Dignidad varía para las personas con o sin acceso a una jubilación contributiva. Quienes no reciben otra prestación previsional (la mayoría) obtienen un monto mayor. La edad mínima para comenzar a percibir el beneficio se redujo cinco años respecto del Bonosol (de 65 a 60 años de edad), generando un significativo aumento en el número de beneficiarios. También se eliminó la restricción por cohorte, pasando a ser un beneficio al que todos tienen derecho. Por último, se ampliaron las fuentes de financiamiento, incorporando un porcentaje de los recursos obtenidos a través del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), creado en 2005 (Ley 3.058), que actualmente aporta la mayoría de los recursos orientados a financiar el beneficio. Por todas estas características, tanto el Bonosol como la Renta Dignidad han recibido

considerable atención internacional como ejemplo único de pensión básica universal en América Latina.⁵

Cuadro 3. Bolivia. Trayectorias de la pensión universal: Del Bonosol a la Renta Dignidad. 1997-2013.

	Bonosol	Bolivida	Bonosol	Renta Dignidad
Período	1997	1998-2001 (1)	2003-2007	2008-actualidad
Presidente	G. Sánchez de Losada	H. Banzer	G. Sánchez de Losada	E. Morales
Requisitos	Edad: 65+ Con 21 años cumplidos al 31/12/1995.	Edad: 65+ Con 50 años cumplidos al 31/12/1995.	Edad: 65+ Con 21 años cumplidos al 31/12/1995.	Edad: 60+
Valor del beneficio anual	Bs. 1.300 (U\$S 243 a diciembre de 1997)	Bs. 395/420 (2) (U\$S 62/70 a diciembre de cada año)	Bs. 1.800 (U\$S 231/258 a diciembre de cada año)	2008-2012: Bs. 2400 para “no rentistas”, y Bs. 1800 para “rentistas” ⁽³⁾ (U\$S 344/350 y U\$S 258/262 respectivamente, a diciembre de cada año) Desde mayo de 2013: Bs. 3000 para “no rentistas”, Bs. 2400 para “rentistas” (U\$S 437 y U\$S 350 respectivamente, a diciembre de 2013)
Financiamiento	Fondo de Capitalización Colectiva	Fondo de Capitalización Colectiva	Fondo de Capitalización Colectiva	Impuesto Directo a los Hidrocarburos + Fondo de Capitalización Colectiva

Notas:

(1) El Bolivida se pagó en 2001-02 con pagos retroactivos (ver Jemio 2006: 4).

(2) El monto anual del Bolivida se incrementó a Bs. 420 (U\$S 70) a partir del 2000.

(3) “No rentistas” son las personas que no reciben ningún otro beneficio previsional. “Rentistas” son quienes tienen una jubilación o pensión del sistema contributivo de seguridad social de largo plazo.

Fuente: Elaboración propia.

c. Pensiones básicas en Brasil

El sistema previsional brasileño es un sistema público de reparto con varios componentes, incluyendo dos beneficios con amplia cobertura que se otorgan sin los requisitos de aportes salariales de los sistemas contributivos tradicionales. Por un lado, las pensiones rurales ofrecen beneficios a los pequeños productores rurales en régimen de economía familiar, agricultura, pesca o minería de subsistencia. Por otra parte, un beneficio no contributivo asistencial, el Beneficio de Prestación Continuada (BPC), otorga prestaciones de vejez e invalidez a las personas en hogares de bajos recursos que no cuentan con otras

⁵ En Bolivia existe además un sistema semi-contributivo (Prestación Solidaria de Vejez) que no se analiza en este trabajo y que fue creado con la reforma de pensiones de fines de 2010, para incrementar las jubilaciones más bajas de los trabajadores con al menos 10 años de aportes (ver Arza 2012a; Laserna 2013).

prestaciones de la seguridad social. Ambos programas tuvieron una expansión significativa durante los años '90s.

i. El Beneficio de Prestación Continuada

La Constitución Federal de 1988 instituyó los principios fundadores de la protección social brasilera actual. Estos principios establecieron las bases para la Ley 8.742, llamada *Lei Orgânica da Assistência Social* (LOAS), que impulsó la creación del Beneficio de Prestación Continuada (BPC), en vigencia a partir de enero de 1996 (Delgado y Querino 2005: 94). El BPC reemplazó a un beneficio asistencial que existía con anterioridad, la Renta Mensual Vitalicia (*Renda Mensal Vitalícia*, RMV). La RMV había sido creada en 1974-75 para las personas mayores de 70 años o discapacitadas, con bajos ingresos y al menos 12 meses de contribuciones a la seguridad social (lo que dejaba afuera a una gran parte de la población que nunca había tenido un trabajo formal).⁶

El BPC amplió la población objetivo al reducir de 70 a 65 años la edad mínima para obtener el beneficio respecto de la RMV. Además, a diferencia de la RMV, para acceder al BPC no se requiere haber realizado contribuciones previas a la seguridad social. La concepción de discapacidad en este nuevo beneficio incluye además a una gama más amplia de personas antes descubiertas (Schwarzer y Querino 2002: 20). El valor del beneficio se establece en un salario mínimo (mientras que antes de la Constitución Federal de 1988 la RMV era de medio salario mínimo). Se trata de la primera iniciativa en el nuevo sistema de seguridad brasilero en tratar la prevención de la pobreza como un derecho (Lavinás 2013: 40), generando un importante aumento de la cobertura en los años siguientes.

ii. Las pensiones rurales

Las pensiones rurales en Brasil tienen antecedentes relativamente tempranos. Un primer beneficio se establece en 1963 financiado a través del Fondo de Asistencia y Previsión del Trabajador Rural (FUNRURAL - *Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural*), y en 1971 se institucionaliza bajo la administración del Programa de Asistencia al Trabajador Rural (PRORURAL - *Programa de Assistência ao Trabalhador Rural*). El programa ofrecía pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia por un valor equivalente a 50% del salario mínimo, y si bien estableció un quiebre importante con el modelo Bismarckiano

⁶ En 1995 se recibieron las últimas solicitudes para la RMV y luego se siguieron pagando los beneficios otorgados hasta entonces (FIAP 2011: 17).

contributivo clásico, se orientaba sólo a los jefes de familia excluyendo de hecho a la mayoría de las mujeres (Schwarzer y Querino 2002; Duarte Barbosa 2011: 91).

La Constitución Federal de 1988 consagra los derechos sociales de la población rural e impulsa una expansión de la cobertura y los beneficios que se hace efectiva poco después a partir de las Leyes N° 8.212 y N° 8.213, aprobadas en 1991 e implementadas en 1992. Para los trabajadores rurales que se desempeñen en la agricultura, la minería o la pesca artesanal, y realicen sus actividades como principal medio de vida en el régimen de la economía familiar, se crea la categoría del “asegurado especial”, extinguiéndose el sistema previo (Ribeiro de Araujo, Fernandes dos Santos et al. 2013). Como aspecto fundamental, la obtención del beneficio no requiere registros contributivos, y su valor no depende de contribuciones o ingresos previos sino que se establece en un monto único equivalente al salario mínimo vigente.

En relación con el régimen previo, la nueva legislación de 1988/1991 implicó importantes avances en la protección social de los trabajadores rurales. En primer lugar, se incrementó el valor del beneficio al nivel de un salario mínimo. En segundo lugar, se redujo la edad mínima para recibir el beneficio a 60 años para los hombres y 55 para las mujeres (cinco años por debajo de la jubilación contributiva urbana). Por último, la unidad de imputación del beneficio dejó de ser el núcleo familiar para pasar a ser sus miembros de forma independiente, lo cual implicó un mayor acceso por parte de las mujeres. Ya no era necesario ser “jefe de familia” para percibir un beneficio sino que podían recibirlo todos los miembros del hogar que cumplieran las condiciones (ver Delgado y Cardoso Jr. 2005: 292; Alves Rangel, Pasinato et al. 2009: 10; Schwarzer y Querino 2002: 15).

Estos aspectos acercan al sistema de pensiones rurales brasileiro a un esquema cuasi-universal y permiten a Brasil alcanzar una amplia cobertura de los adultos mayores en zonas rurales, muy superior al promedio de la región.

d. Pensiones básicas en Chile: El Sistema de Pensiones Solidarias

En 1981 Chile sustituyó el sistema público de reparto por un sistema de capitalización individual con administración privada. En este régimen, la jubilación depende de los fondos acumulados por cada contribuyente al final de su vida laboral. En 2008, a través de la Ley N° 20.255, se aprobó una reforma que introdujo algunos cambios importantes en el sistema previsional chileno, orientada entre otros aspectos, a incrementar la cobertura (Fajnzylber y Paraje 2013; Délano 2010; Uthoff 2011).

Antes de 2008, existían dos prestaciones para las personas sin beneficios o con beneficios bajos en el sistema contributivo, aunque sólo una de ellas estaba disponible para quienes

no contarán con registros contributivos. Por un lado, para las personas con al menos 20 años de aportes existía además la Garantía Estatal de Pensión Mínima (GEPM). Por otro lado, las personas mayores o discapacitadas de bajos recursos y sin beneficios previsionales podían solicitar una pensión no contributiva asistencial (PASIS) (Arenas de Mesa 2010). Este sistema, creado en 1975, alcanzaba a un segmento limitado de la población y otorgaba beneficios relativamente bajos (Robles Farías 2013: 8; Délano 2010: 21).

La baja cobertura contributiva fue uno de los ejes centrales de la reforma previsional chilena aprobada en 2008. En 2006, se estimaba que más del 33% del total de ocupados no cotizaba en el sistema de seguridad social y que alrededor de la mitad de los cotizantes no alcanzarían (al final de su vida laboral) a acumular recursos suficientes para financiar una pensión contributiva equivalente, por lo menos, a la pensión mínima (Robles Farías 2013: 21). En este contexto, se iniciaron los debates y evaluaciones técnicas orientadas a reformular el sistema previsional chileno, con los objetivos de mejorar la articulación entre los componentes contributivo y no contributivo de la seguridad social, extender la cobertura y aumentar la equidad en el acceso a los beneficios.

Una de las innovaciones fue la creación del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), que apunta a integrar un pilar estatal básico y no contributivo con los beneficios del sistema de capitalización individual. Está compuesto por: i) la Pensión Básica Solidaria (PBS), que reemplaza paulatinamente la PASIS; y ii) el Aporte Previsional Solidario (APS), orientado a incrementar los beneficios previsionales más bajos. Ambos otorgan prestaciones por vejez e invalidez. Desde julio de 2009, el SPS incluye también el “Bono por hijo”, un aporte estatal para las mujeres por cada hijo nacido vivo o adoptado, que se deposita en la cuenta de capitalización individual de la mujer a los 65 años de edad con el objetivo de aumentar el monto de sus beneficios.

La PBS es un beneficio no contributivo para personas mayores o discapacitadas que no cuenten con otra prestación previsional y que no superen el umbral de ingresos máximos del hogar establecidos en el esquema de focalización. El APS, en cambio, es un complemento estatal para las personas que realizaron aportes y acumularon recursos en sus cuentas individuales, pero obtienen beneficios bajos. El APS complementa el beneficio autofinanciado que cada persona obtiene de su cuenta individual. Su monto se va reduciendo a medida que aumenta la pensión autofinanciada hasta extinguirse cuando la pensión contributiva alcanza un límite llamado Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS), equivalente a CH\$ 266.731 mensuales (unos US\$ 504 a diciembre de 2013) (Cuadro 6 más adelante, ver también Arenas de Mesa 2010: 93). A fin de evitar los desincentivos al ahorro implícitos en las pensiones mínimas, el APS de vejez está diseñado

para “premiar” el aporte realizado, garantizando un beneficio final mayor para quien tenga más aportes acumulados. Así, cuanto mayor sea la pensión autofinanciada menor será el complemento solidario pero siempre se obtendrá una pensión final más alta.

4. Los requisitos de acceso

En relación con las condiciones de acceso a las pensiones básicas, los sistemas de Argentina, Bolivia, Brasil y Chile se diferencian en muchos aspectos importantes (Cuadro 4). Las edades jubilatorias varían no sólo entre países sino también entre programas al interior de cada país. En Argentina, por ejemplo, para la PNC de vejez la edad mínima es de 70 años para hombres y mujeres, mientras que para la jubilación por Moratoria rigen las mismas edades de retiro que en el sistema contributivo, esto es, 60 años para las mujeres y 65 para los hombres. En Chile y Brasil, la edad jubilatoria del sistema focalizado (PBS y BPC, respectivamente) es de 65 años para hombres y mujeres. En cambio, en Bolivia la edad de retiro es más baja, consistente con una menor esperanza de vida promedio que en Brasil, Chile y Argentina. La pensión universal (Renta Dignidad) comienza a percibirse a partir de los 60 años (cinco años antes que el beneficio que la precedió, el Bonosol). La pensión rural brasilera es, de los beneficios aquí analizados, la que puede obtenerse a edades más tempranas, a sólo 55 años las mujeres y 60 los hombres.

Todos los sistemas tienen en común permitir el acceso a las personas sin los requisitos contributivos del sistema jubilatorio tradicional pero con diferentes grados de focalización. En Bolivia, el beneficio es universal, lo que significa que no tiene requisitos contributivos de acceso pero además, que lo perciben tanto quienes tengan contribuciones (y prestaciones contributivas) como quienes no las tengan. Sólo están excluidos quienes perciban ingresos en calidad de Benemérito o personaje notable, o remuneración contemplada en el Presupuesto General de la Nación, o quienes tengan Resolución Administrativa de suspensión del derecho al cobro del Bolivida o Bonosol. Quienes perciban una prestación contributiva (jubilación o pensión) pueden cobrar la Renta Dignidad, pero reciben un beneficio reducido, equivalente al 75% del beneficio pleno.

En cambio, los beneficios de la PBS (Chile), las PNC (Argentina) y el BPC (Brasil) son focalizados, y se otorgan en base a los ingresos de las familias. Una de las condiciones para la percepción de estos beneficios es no tener una prestación contributiva (en algunos casos, este requisito se aplica también a los familiares directos). En Argentina, la legislación establece que para obtener una PNC de vejez es necesario no poseer otra prestación social, no tener ingresos que permitan la subsistencia y acreditar además no contar con familiares obligados a prestar asistencia que puedan ayudarlos. En Brasil, el

BPC es también una prestación focalizada, orientada a los adultos mayores y a las personas discapacitadas que no reciben pensiones y se encuentran en situación de pobreza. Para acceder al beneficio es necesario tener un ingreso familiar per cápita igual o menor al 25% del salario mínimo (Schwarzer y Querino 2002: 26). El BPC sólo se concede a una persona si en su familia ningún miembro recibe un beneficio de la seguridad social o seguro de desempleo.⁷

En Chile, tanto la PBS como el APS están destinados a adultos mayores pertenecientes a hogares ubicados en los tres quintiles de menores ingresos (el 60% más pobre de la población). Se trata de un beneficio focalizado pero orientado a una población más amplia y no sólo a los más pobres. Para tener derecho a una PBS, además, los interesados no deben contar con otra pensión del sistema previsional chileno. La comprobación de medios se realiza a través del Instrumento Técnico de Focalización (ITF), que evalúa la prioridad de la persona o familia para acceder a la seguridad social en función de su nivel de vulnerabilidad.

Dos casos especiales son la pensión rural brasilera y la Moratoria argentina, ya que no son sistemas focalizados (como las PNC, el BPC y la PBS), porque no requieren test de recursos, pero tampoco son totalmente universales (como la Renta Dignidad), ni estrictamente contributivos, como la seguridad social tradicional. En el caso de las pensiones rurales, en el marco del sistema general de la seguridad social, se otorga un tratamiento especial a los productores rurales y sus familias (cónyuge e hijos menores de 16 años) que trabajan en el régimen de la economía familiar, a los que exige de los requisitos contributivos tradicionales.⁸ Se trata de las personas que demuestren una actividad laboral en la economía rural familiar, sin empleados permanentes, ya sea en la agricultura, minería, la pesca artesanal, que realizan estas actividades como principal medio de vida, durante al menos 15 años (ILO 2011: 81; World Bank 2011: 57). No hay focalización por ingreso familiar ni individual, por lo cual el beneficio se acerca a la universalidad para las personas mayores que viven y trabajan en las zonas rurales.⁹

⁷ Previdência Social. Assistência Social - LOAS. Disponible en:

<http://www.previdencia.gov.br/conteudoDinamico.php?id=23> [consultado el 11/09/2013].

⁸ En lugar de contribuciones salariales existe una contribución equivalente al 2.1% del valor bruto de comercialización de la producción rural para el asegurado especial (MPS 2012: 638, Tabla 6.1; Duarte Barbosa 2011: 94). El productor rural persona física contribuye también sobre la base del producto comercializado un 2,1 por ciento (aporte empresario) y sobre la base de su ingreso declarado un 11% (aporte personal), y el asalariado rural (al igual que el urbano) contribuye 8, 9 o 10 por ciento de su salario mensual (Duarte Barbosa 2011: 81).

⁹ Los asegurados especiales deben cumplir además condiciones relativas al tamaño del lote que explotan (hasta cuatro módulos fiscales) y los trabajadores que emplean (hasta 120 días de trabajo por año). Los productores rurales que no cumplen con estas condiciones pueden ser empleadores rurales (personas físicas o jurídicas) o trabajadores rurales asalariados. En estos casos el requisito es 15 años de contribuciones (ver Duarte Barbosa 2011: 81, 83; Ribeiro de Araujo, Fernandes dos Santos et al. 2013: 5).

En el caso de Argentina, para acceder a una jubilación en el marco de la Moratoria previsional, las personas deben cumplir la edad jubilatoria de 60 años las mujeres y 65 los hombres, e incorporarse en un plan de pagos (moratoria) para pagar en cuotas las contribuciones adeudadas para alcanzar el equivalente a 30 años de aportes requeridos para una jubilación normal. En el esquema actualmente vigente, para alcanzar los años de aporte requeridos, sólo puede considerarse los meses o años no aportados comprendidos hasta el mes de septiembre de 1993 (Rofman, Fajnzylber et al. 2010: 107; ver Arza 2012b). Por este motivo, a medida que pasa el tiempo, se va reduciendo las posibilidades de utilizar esta norma para incorporar a la población sin contribuciones. La prestación es individual, equiparable a una jubilación contributiva, no tiene restricciones por nivel de ingreso o recursos individuales o familiares, y es compatible con la percepción de beneficios por parte de otros miembros del núcleo familiar.

Cuadro 4. Requisitos de acceso a los beneficios no contributivos o semi-contributivos para los adultos mayores en Argentina, Bolivia, Brasil y Chile.

	Argentina		Bolivia	Brasil		Chile
Beneficio	<i>PNC</i>	<i>Jubilación por Moratoria</i>	<i>Renta Dignidad</i>	<i>BPC</i>	<i>Pensión rural</i>	<i>PBS</i>
Edad	70+	60+ (mujeres) y 65+ (hombres)	60+	65+	55+ (mujeres) y 60+ (hombres)	65+
¿Requisito contributivo?	No	No estricto para ingresar, pero debe pagar en cuotas las contribuciones adeudadas.	No	No	No	No
¿Focalización por ingresos?	Sí, acreditar no tener ingresos que permitan la subsistencia. No contar con familiares que puedan prestar asistencia.	No	No	Sí, acreditar un ingreso familiar per cápita \leq 25% del salario mínimo	No	Sí, pertenecer a un grupo familiar ubicado entre el 60% de las familias de menores ingresos.
Otros requisitos	Ser argentino/a, naturalizado/a con 5 años de residencia, o extranjero/a con 40 años de residencia. No poseer otra prestación social.	Alcanzar, con la moratoria, los requisitos contributivos. Pagar las cuotas de la moratoria.	Ser boliviano/a residente en el territorio nacional. No percibir ingresos como Benemérito o personaje notable, ni remuneración pública. No tener resolución de suspensión de Bolivida/Bonosol.	No percibir, ni el interesado ni su familia, jubilación o pensión ni seguro de desempleo.	El asegurado especial debe acreditar trabajo en economía rural, sea agricultura, minería, la pesca artesanal como principal medio de vida, por al menos 15 años, y cumplir con requisitos respecto del tamaño máximo del lote de producción, sin empleados permanentes.	Acreditar 20 años de residencia en el país a partir de los 20 años de edad, y 4 de los últimos 5 años antes de solicitar el beneficio. No percibir prestación contributiva.

Fuente: Elaboración propia.

5. La cobertura

Los cuatro países analizados incrementaron la cobertura de manera notable durante las últimas dos décadas, pero las trayectorias específicas variaron caso por caso. A fin de comparar esta evolución, el Cuadro 5 presenta el número de beneficios otorgados en cada programa (a), y el porcentaje que esos beneficios representan de la población de 65 y más años de edad estimada para cada año, para cada país (b).¹⁰ En algunos países el aumento de las pensiones básicas se produce por la creación de nuevos programas, y en otros por la ampliación de programas preexistentes.

En Argentina, el incremento de la cobertura entre las personas mayores se debió fundamentalmente a la Moratoria Previsional. El programa de PNC de vejez tuvo en cambio un rol mucho más limitado. Si bien la cobertura del programa de PNC asistenciales tuvo un crecimiento muy fuerte durante la última década, éste se concentró en las pensiones de invalidez y para madres de siete o más hijos. Entre 1999 y 2003, las restricciones presupuestarias y el sistema de “altas por bajas” habían mantenido la cobertura total de las PNC asistenciales en torno a los 164/183 mil beneficios (unos 43 mil beneficios de vejez). La eliminación de estas restricciones dio lugar a un incremento sustancial en los años siguientes, y entre 1999 y 2012 las PNC asistenciales en conjunto (vejez, invalidez, y madres de siete hijos) se multiplicaron por siete, pasando de 164 mil a 1,15 millones de beneficios. El número de PNC por vejez aumentó sólo temporalmente, pasando de unos 43.700 beneficios en 1999 hasta un pico de 92.517 beneficios en 2006, cuando comienzan a reducirse paulatinamente hasta alcanzar en 2012 un número incluso inferior al de los años ‘90s. En su pico (2006) el número de PNC de vejez representaba un 2,3% de la población de 65 y más años de edad, duplicando el 1,2% registrado en 1999 (Cuadro 5), pero en un nivel todavía muy bajo considerando la brecha de cobertura del sistema previsional en ese año, que dejaba a un 29,3% de los adultos mayores sin beneficios (Rofman y Oliveri 2011: 42).

Luego de la puesta en marcha de la Moratoria Previsional, la mayoría de los nuevos beneficiarios ingresaron a través de este programa, y la cobertura de las PNC asistenciales por

¹⁰ Se utiliza como referencia la población de 65 y más años de edad para todos los países a fines comparativos. Este indicador no debe interpretarse como una tasa de cobertura (“porcentaje de persona mayores de 65 años que reciben un beneficio”) sino como un indicador del peso relativo de los beneficios vigentes (en base a datos administrativos) respecto de la población de cada país. La tasa de cobertura efectiva (que normalmente se calcula utilizando encuestas de hogares) puede ser mayor o menor, dependiendo sobre todo de la edad mínima de percepción de cada beneficio (que es menor a 65 años en algunos programas, como la Renta Dignidad boliviana, y mayor en otros, como la PNC argentina).

vejez se redujo. Así, en 2012, el número de PNC de vejez representa menos del 1% de la población de 65 y más años de edad. En cambio, las PNC por invalidez y para madres de siete o más hijos, tuvieron un incremento muy fuerte que se mantuvo durante los últimos diez años. Entre 2002 y 2012 el número de pensiones por invalidez se multiplicó por 10 (a razón de 71 mil nuevas pensiones por año), y el número de pensiones para madres de siete hijos se multiplicó por 5,6 (más de 26 mil nuevas pensiones por año) (MTEySS 2012a: 33).

La expansión los beneficios en el marco de la Moratoria Previsional fue mucho mayor. Entre 2005 y 2011 se otorgaron más de 2,7 millones de nuevos beneficios en este programa. El pico de incorporaciones se dio en 2007 cuando se concedieron más de un millón de nuevos beneficios. A partir de entonces, las altas por moratoria comienzan a caer, hasta sólo 146.718 nuevos beneficios en 2011 (MTEySS 2012b: 35). En términos de su incidencia en la estructura de beneficios del sistema previsional argentino, hacia el año 2012, las prestaciones por Moratoria en vigor representaban alrededor del 45% del total de los beneficios del sistema previsional (MTEySS 2012a: 24-5, 29). La evolución estimada del número de beneficios refleja un rápido crecimiento, de 1,4 millones en 2007 hasta 2,5 millones en 2013, equivalente a aproximadamente un 56% de la población de 65 y más años de edad (Cuadro 5).

El caso boliviano es el único con un sistema universal. En efecto, ya desde los años '90s Bolivia contaba con una prestación universal para los adultos mayores, sólo limitada por cohorte (el Bonosol). Durante la vigencia del Bonosol, el número de beneficios en vigor equivalía a cerca del 100% de la población de 65 y más años de edad, aunque algunas estimaciones sugieren que existía aún cierta brecha en la cobertura efectiva. Por ejemplo, Rofman y Oliveri (2011: 208) estiman que la cobertura efectiva en el año 2007, incluyendo las prestaciones contributivas y no contributivas, era del 90,3% de las personas de 65 y más años de edad. Luego de la creación de la Renta Dignidad, que redujo en cinco años la edad mínima para obtener el beneficio, el número de prestaciones aumentó de 493.437 en 2007 (Bonosol) a 752.663 en 2008 (Renta Dignidad) y 856.195 en 2013. Esto equivale a alrededor del 134% de la población de 65 y más años de edad en 2013 (valor superior al 100% ya que el beneficio se obtiene a partir de los 60 años), y poco más del 95% de la población de 60 y más años de edad (Cuadro 5).

En el caso de Brasil, también tuvo lugar un incremento sustancial de la cobertura y el número de beneficios, tanto pensiones rurales como BPC. Luego de la puesta en marcha del BPC, el número total de beneficios (incluyendo BPC y RMV por vejez e invalidez) aumentó de cerca de 1,5 millones en 1996 a más de 4 millones en 2013. Los beneficios por vejez se triplicaron en ese período, superando los 1,8 millones en 2013 (BPC+RMV). En ese año, el número de

pensiones asistenciales por vejez vigentes (incluyendo RMV y BPC) equivalían a más del 12% de la población de 65 y más años de edad, duplicando el valor relativo de 1996 (6%) (Cuadro 5).

Un crecimiento similar se observa en las pensiones rurales. En 2013, el número total de beneficios en vigor (incluyendo beneficios por vejez, invalidez, viudez y tiempo de contribución) ascendía a cerca de 8,7 millones, con 5,9 millones de beneficios de vejez (*aposentadoria idade*), equivalente a alrededor del 40% de la población de 65 y más años de edad, y aproximadamente el 22% de la población estimada de hombres y mujeres de 60 y 55 años de edad respectivamente (edades jubilatorias de los trabajadores rurales) (Cuadro 5). Estos beneficios explican la alta cobertura efectiva en las zonas rurales en Brasil: en 2009, un 92% de la población rural de 65 y más años de edad recibía un beneficio (una cobertura incluso superior a la de zonas urbanas, del 85%) (ver Rofman y Oliveri 2011: 68).

La ampliación de la cobertura fue también importante en el caso de Chile, como producto de los nuevos beneficios solidarios creados con la reforma previsional de 2008. La cobertura de la PBS fue ampliándose paulatinamente a medida que se efectuaba la implementación gradual de este sistema, que comenzó en julio de 2008 (para la población en los dos quintiles de menores ingresos, o 40% de la población) y se extendió a partir de julio de 2011 y hasta la actualidad a los tres primeros quintiles de ingreso (el 60% de la población) (Robles Farías 2013: 22). Durante la vigencia de la PASIS, la cobertura alcanzaba entre 154.870 y 228.065 beneficios de vejez entre 1996 y 2008, equivalente a casi el 16% de la población de 65 años y más (Cuadro 5). Con la PBS de vejez el número de beneficios en vigor se incrementó hasta 400.768 en 2013, equivalente a cerca del 23% de la población de 65 y más años de edad. En ese año existían además unos 586.883 beneficios del APS de vejez, orientados a incrementar las pensiones de quienes tienen beneficios contributivos bajos.

Cuadro 5. Evolución de los beneficios no contributivos o semi-contributivos para los adultos mayores, 1996-2013.

(a) Número de beneficios en vigor, a diciembre de cada año ⁽¹⁾

	Argentina		Bolivia ⁽³⁾			Brasil		Chile		
	PNC vejez	Moratoria ⁽²⁾	Bonosol	Bolivida	Renta Dignidad	RMV+BPC vejez	Pensión rural de vejez ⁽⁴⁾	PASIS vejez	PBS vejez	APS vejez
1996	...					501.438	3.462.494	154.870		
1997	...		364.261			504.926	3.513.582	160.800		
1998	...			318.529		581.332	3.657.000	162.212		
1999	43.700			340.403		650.330	3.835.365	163.338		
2000	42.374			334.371		706.345	4.012.127	165.373		
2001	41.221			351.166		740.876	4.117.371	167.358		
2002	40.523					821.759	4.287.817	167.212		
2003	43.272		448.864			873.172	4.403.561	165.150		
2004	66.352		458.914			1.114.178	4.518.795	162.804		
2005	77.165	22.943	482.002			1.223.464	4.647.400	175.143		
2006	92.517	689.817	487.832			1.319.443	4.792.939	189.150		
2007	87.987	1.369.110	493.437			1.411.681	4.947.803	206.661		
2008	76.751	1.842.713			752.663	1.524.735	5.125.404	228.065	358.445	4.485
2009	65.925	2.092.500			779.954	1.626.310	5.319.287		398.828	237.978
2010	49.843	2.380.339			802.239	1.695.026	5.494.908		407.118	370.216
2011	41.385	2.508.458			823.744	1.747.366	5.651.942		405.116	436.791
2012	38.432	2.527.384			854.068	1.800.163	5.820.780		406.123	539.888
2013	...	2.545.900			856.195	1.842.604	5.992.078		400.768	586.883

(Continúa)

(b) Número de beneficios en vigor a diciembre de cada año, como porcentaje de las personas de 65 y más años de edad ⁽¹⁾

	Argentina		Bolivia ⁽³⁾			Brasil		Chile		
	PNC vejez	Moratoria ⁽²⁾	Bonosol	Bolivida	Renta Dignidad	RMV+BPC vejez	Pensión rural de vejez ⁽⁴⁾	PASIS vejez	PBS vejez	APS vejez
1996	...					6,0%	41,3%	15,7%		
1997	...		102,6%			5,8%	40,5%	15,8%		
1998	...			86,4%		6,5%	40,8%	15,4%		
1999	1,2%			88,9%		7,0%	41,4%	15,1%		
2000	1,2%			84,1%		7,4%	41,9%	14,8%		
2001	1,1%			85,1%		7,5%	41,4%	14,5%		
2002	1,1%					8,0%	41,6%	14,0%		
2003	1,1%		101,2%			8,2%	41,2%	13,4%		
2004	1,7%		99,8%			10,0%	40,7%	12,8%		
2005	2,0%	0,6%	101,1%			10,6%	40,4%	13,3%		
2006	2,3%	17,2%	98,7%			11,1%	40,4%	13,9%		
2007	2,2%	33,5%	96,3%			11,5%	40,4%	14,6%		
2008	1,9%	44,4%			141,7%	12,1%	40,6%	15,6%	24,5%	0,3%
2009	1,6%	49,6%			141,6%	12,5%	40,8%		26,3%	15,7%
2010	1,2%	55,6%			140,5%	12,6%	40,9%		25,9%	23,5%
2011	0,9%	57,4%			139,2%	12,5%	40,5%		24,8%	26,8%
2012	0,9%	56,7%			139,2%	12,4%	40,1%		24,0%	32,0%
2013	...	56,0%			134,6%	12,2%	39,8%		22,9%	33,6%

Notas:

... Sin datos.

(1) Se incluyen únicamente los beneficios por vejez (excluye las prestaciones por invalidez). Para Argentina-PNC, en 2012 se tomó el dato de junio. Para Chile-PASIS se tomó el promedio anual del número de PASIS pagadas.

(2) Para 2005-06 se toma el número acumulado de altas por moratoria. Para 2007-2012 se toma la ejecución de metas físicas del presupuesto nacional (al cuarto trimestre de cada año, con excepción de 2013 que corresponde al acumulado al segundo trimestre).

(3) Por falta de datos, para Bonosol y Bolivida, se toma el número de pagos anuales como proxy del número de beneficiarios. En el caso de Bolivida, se trata de los pagos comprometidos cada año, aunque se efectuaron más tarde como retroactivos. En el caso de la Renta Dignidad en Bolivia el porcentaje es mayor al 100% porque el beneficio puede obtenerse a partir de los 60 años de edad.

(4) Beneficios emitidos a diciembre de cada año por "aposentadoría idade" para la "clientela rural", definida por la forma de afiliación a la seguridad social y de acuerdo a la naturaleza de la actividad realizada por el asegurado.

Fuentes: Ver Anexo.

6. El valor de los beneficios

El valor de los beneficios de pensiones básicas es un segundo elemento, junto con la cobertura, que refleja las capacidades de protección efectiva de cada prestación. Algunos de los beneficios aquí estudiados son cercanos al beneficio mínimo vigente en el sistema previsional contributivo o equivalentes al salario mínimo legal, mientras que otros tienen valores más bajos. En algunos países existen mecanismos de actualización automática de los beneficios que los protegen frente a la suba de precios o les permiten acompañar la evolución de los salarios y, en otros casos, su valor se actualiza discrecionalmente. Este punto es crucial ya que refleja las capacidades reales de protección de estos sistemas y la consolidación de los derechos económicos básicos para la población mayor.

En Argentina, el valor de las PNC por vejez e invalidez se determina como el 70% del beneficio mínimo del sistema contributivo. Desde 2008, tanto el beneficio mínimo como las PNC tienen una actualización semestral establecida por Ley.¹¹ Hasta el año 2002, las PNC por vejez e invalidez tenían un valor promedio de \$106 mensuales (equivalente a U\$S 106 en 1999 y U\$S 30 en 2002). Estos montos se fueron incrementando en los años siguientes junto con la evolución de la jubilación mínima del sistema contributivo. La PNC promedio por vejez e invalidez pasó de \$106 mensuales en promedio en 1999 (U\$S 106), a \$287 (U\$S 95) en diciembre de 2005, y \$1207 (U\$S 268) en junio de 2012, un valor equivalente a aproximadamente un 27% del PBI per cápita (MTEySS 2012a, Cuadro 6).

En el caso de las jubilaciones por Moratoria, el monto que corresponde percibir a cada beneficiario depende de su historia laboral. El beneficio promedio de las prestaciones otorgadas en el marco de la Moratoria tienen un valor cercano al beneficio jubilatorio mínimo del sistema contributivo. Sobre ese monto se realizan posteriormente los descuentos convenidos para pagar las cuotas de la moratoria. Al igual que el resto de los beneficios del sistema previsional, los beneficios de la Moratoria se actualizan semestralmente en base a la Ley de Movilidad. Los valores presentados en el Cuadro 6, refieren al beneficio puesto al pago, sin el descuento de las cuotas por Moratoria. A junio del 2012, el beneficio promedio de las jubilaciones que se obtuvieron a través de la Moratoria era de \$1739 (aproximadamente U\$S 386 y 39% del PBI per cápita). Este valor es muy cercano a la jubilación mínima legal de esa misma fecha (\$1687).

¹¹ La Ley de Movilidad Jubilatoria (Ley N° 26.417 del 15/Oct/2008), establece una actualización semestral de los beneficios siguiendo la evolución de los salarios de los trabajadores registrados y los recursos tributarios del sistema de seguridad social.

En Brasil, tanto el BPC como las pensiones rurales, tienen un valor equivalente al salario mínimo de cada año (R\$ 678 mensual en 2013, unos US\$ 289 a diciembre de 2013). Su monto aumentó de manera significativa en los últimos años siguiendo la evolución del salario mínimo.¹² El beneficio expresado en dólares estadounidenses también se incrementó de alrededor de U\$S 108 mensuales en 1996-98 hasta U\$S 300 desde 2010 en adelante (luego de una caída en el período 1999-2004). El beneficio como porcentaje del PBI per cápita también aumentó, aunque más moderadamente: de un 26% del PBI en 1996 a 33,7% en 2012.

En cambio en Bolivia, el beneficio no está asociado al salario o jubilación mínima, sino que fue establecido administrativamente con la creación del Bonosol primero, y de la Renta Dignidad después. En su primer año de creación (1997), el Bonosol tuvo un valor de Bs. 1300 anuales (U\$S 243 a valores de 1997). Cuando fue restablecido a partir de 2003 adquirió un valor anual de Bs. 1800 (unos U\$S 224-258 aproximadamente, dependiendo del año). Si bien el beneficio se pagaba de manera anual, en el Cuadro 6 se presenta este monto mensualizado a fines comparativos. El Bolívica, en cambio, vigente por unos años antes del restablecimiento del Bonosol tuvo un valor menor, de Bs. 395-420 anuales (unos U\$S 60-72 anuales a diciembre de 1998 y 2001, respectivamente).

Desde su creación en 2008 y hasta abril de 2013 la Renta Dignidad tuvo un valor de Bs. 2400 anuales (U\$S 344-350 a diciembre de 2008 y 2012, respectivamente) que podía percibirse en pagos mensuales de Bs. 200 (U\$S 29). Esto equivale a un beneficio de alrededor del 13,5% del PBI per cápita. Las personas que reciben además un beneficio del sistema contributivo (llamados “rentistas”) obtienen una Renta Dignidad por un monto menor, equivalente al 75% del beneficio pleno (Bs. 1800 anuales). A partir del 1º de mayo de 2013, el beneficio aumentó a 3000/2400 anuales (Bs. 250/200 o U\$S 36/29 por mes a diciembre de 2013) para “no rentistas” y “rentistas”, respectivamente (Ley N° 378 de 2013).

Finalmente, la PBS chilena se fijó originalmente en CH\$ 60.000 (U\$S 92) mensuales, aumentó a CH\$ 75.000 (U\$S 150) en julio del 2009, y a partir de entonces se fue ajustando cada año hasta alcanzar un valor de CH\$ 82.058 a partir de julio de 2013 (unos U\$S 155 mensuales a diciembre de dicho año). Estos valores se ubican en torno a un 13-16% del PBI per cápita del país, dependiendo del año. El beneficio se ajusta anualmente siguiendo la variación del índice de precios al consumidor (IPC) de los últimos 12 meses. Si la variación del IPC supera el 10%,

¹² Entre enero de 2001 y mayo de 2012, el salario mínimo real se incrementó un 93,7%. En Brasil, el salario mínimo se ajusta con la evolución del Índice de Precios al Consumidor (INPC) respecto del año anterior, e incorpora además la tasa de crecimiento económico alcanzada dos años antes (Lavinias 2013: 42).

el reajuste es inmediato, aunque no hayan transcurrido los 12 meses. En el caso del APS el beneficio varía caso por caso, dependiendo del monto de la pensión autofinanciada de cada uno. Un dato relevante es la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS), que el valor máximo que puede tener la pensión autofinanciada (contributiva) para percibir un complemento estatal a través del APS. La PMAS se estableció inicialmente en CH\$ 70.000 (U\$S 108) en 2008, aumentando hasta 266.731 mensuales (unos U\$S 504) en diciembre de 2013.

Cuadro 6. El valor de los beneficios no contributivos o semi-contributivos para los adultos mayores, 1996-2013.

(Beneficio mensual en U\$S)⁽⁴⁾

	Argentina		Bolivia ⁽³⁾				Brasil	Chile	
	PNC vejez	Moratoria ⁽²⁾	Bonosol	Bolivida	Renta Dignidad		BPC y pensión rural ⁽⁴⁾	PBS	PMAS ⁽⁵⁾
					Pleno	Reducido			
1996	...						108		
1997	...		20				108		
1998	...			6			108		
1999	106			5			74		
2000	106			6			77		
2001	106			5			76		
2002	30						55		
2003	53		19				82		
2004	73		19				96		
2005	95	131	19				131		
2006	109	154	19				163		
2007	136	195	20				213		
2008	144	208	22		29	22	173	92	108
2009	155	226			29	22	266	150	239 / 299 ⁽⁶⁾
2010	188	276			29	22	301	161	421
2011	239	356			29	22	297	152	493
2012	268	386			29	22	299	169	549
2013	274	...			36	29	289	155	504

Notas:

... Sin datos.

⁽¹⁾En todos los casos, se tomó el valor del beneficio y el tipo de cambio a diciembre de cada año, excepto para Argentina en 2012 (junio). Para los beneficios por Moratoria (Argentina) se tomó el valor del 4° trimestre y el tipo de cambio de diciembre de cada año.

⁽²⁾El valor corresponde al haber medio mensual, que representa el haber puesto al pago sin el descuento de la cuota por moratoria.

⁽³⁾Bonosol y Bolivida son beneficios anuales. Su valor se convirtió al equivalente mensual sólo a fines comparativos.

⁽⁴⁾Piso previsional, equivalente a un salario mínimo.

⁽⁵⁾La Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) es el nivel máximo que puede tener la pensión autofinanciada para obtener beneficios complementarios del APS (no se trata del valor del beneficio por APS, cuyo monto dependerá del valor de la pensión autofinanciada).

⁽⁶⁾Entre julio y agosto de 2009, la PMAS tuvo un valor de CH\$ 120.000 (US\$ 239), que en septiembre de 2009 pasó a CH\$ 150.000 (US\$ 299).

Fuente: Ver Anexo.

7. El nivel de gasto

Las pensiones básicas (no contributivas o semi-contributivas) involucran un creciente nivel de gasto en América Latina. Esto refleja su mayor importancia en los sistemas de protección social en los países analizados, producto del aumento sostenido del número de beneficios, y en algunos casos también, del valor de las prestaciones (Cuadro 7).

En Argentina, por ejemplo, el gasto en PNC asistenciales aumentó con la incorporación de nuevos beneficiarios en la última década. En 2003 el gasto estimado en PNC asistenciales (vejez, invalidez y madres de 7 o más hijos) era de 0,10% del PBI. Casi una década más tarde, en 2012, el gasto ascendió a 0,81% del PBI pero la mayor parte de este aumento se concentró en las pensiones de invalidez y madres. Esto es consistente con la limitada expansión de las PNC de vejez ante la masificación de los beneficios por Moratoria. En efecto, en 2012, el gasto estimado en PNC asistenciales de vejez era de sólo 0,03% del PBI. En cambio, la Moratoria Previsional, con más de 2,7 millones de beneficios asignados en unos pocos años, involucró mayores recursos. En 2007 se incorporó una partida específica en el presupuesto nacional de \$ 4.249 millones (0,52% del PBI) para financiar estas prestaciones, y el número de beneficios aumentó sustancialmente. En 2012, el presupuesto para beneficios de la Moratoria ascendió a más de \$ 52,6 mil millones (2,41% del PBI).

En el caso de Brasil, el crecimiento del número de beneficios asistenciales y pensiones rurales, y su valor a lo largo de la última década, también involucraron mayores recursos. En 2012, el gasto en beneficios no contributivos asistenciales (RMV y BPC de vejez e invalidez) alcanzó más de R\$ 29 mil millones, de los cuales unos R\$ 13,2 mil millones correspondían a beneficios de vejez. Entre 1996 y 2012 se estima un crecimiento del gasto en pensiones no contributivas de vejez del 0,09% a 0,30% del PBI (Cuadro 7). Las pensiones rurales involucran un nivel de gasto mayor, dada la cantidad de prestaciones vigentes. Entre 1996 y 2012, se estima que el gasto en pensiones rurales de vejez se incrementó de 0,63% a 0,95% del PBI (Cuadro 7, ver también World Bank 2011: 62, Barrientos, Ferreira et al. 2003: 11, Barrientos 2005: 4). Se trata de un régimen fuertemente subsidiado: en 2012, para el conjunto de los beneficios de la seguridad social rural, los recursos equivalían a sólo el 8,2% del gasto (Schwarzer y Ferreira de Santana 2013: 132, Tabla 4.1; Duarte Barbosa 2011).

En Bolivia, durante el primer año de vigencia del Bonosol en 1997, el gasto estimado alcanzó un 1,14% del PBI. En 1998 se suspendió el Bonosol y se creó el Bolivida, pero no se registraron pagos hasta fines de 2000. En 2001, los pagos del Bolivida (incluyendo retroactivos) alcanzaron un valor de Bs. 260,4 millones (0,48% del PBI). A partir de 2003, con

el restablecimiento del Bonosol, el gasto vuelve a aumentar por encima de un punto porcentual del PBI. Unos años más tarde, con la implementación de la Renta Dignidad desde 2008, aumentan tanto el número de prestaciones (con la reducción de la edad de acceso) como el monto de los beneficios, y se estima un gasto equivalente al 1,10% del PBI. En los años siguientes, en un contexto de crecimiento económico y sin cambios en el valor del beneficio, el gasto estimado se reduce paulatinamente hasta 0,98% del PBI en 2012. El reciente aumento del beneficio (de un 25% a mediados del 2013) llevó el gasto total de 2013 a casi Bs. 2,2 mil millones.¹³

Finalmente, para el caso de Chile, se estima que los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias (PBS y APS por vejez e invalidez) involucraron un gasto en conjunto de alrededor de 0,7% del PBI para el año 2012. Este monto aumentó desde el inicio de la ejecución parcial del sistema en 2008, hasta su implementación total en la actualidad. Para las pensiones de vejez se calcula que el gasto del año 2012 habría alcanzado un 0,30% del PBI para la PBS y un 0,22% del PBI para el APS. Si bien son montos relativamente limitados (en relación con lo registrado en los demás países aquí analizados), superan ampliamente el gasto estimado en la pensión asistencial (PASIS) vigente en Chile durante los años anteriores a la reforma de 2008 (Cuadro 7).

¹³ Estadísticas de la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS) del Estado Plurinacional de Bolivia. Estadísticas de la Renta Dignidad (Al 31 de Enero de 2014). Disponible en: <http://www.aps.gob.bo/estadisticas/Paginas/Renta-Dignidad.aspx> [consultado el 25/03/2014].

Cuadro 7. Gasto público estimado en beneficios no contributivos o semi-contributivos para los adultos mayores, 1996-2012.

(En porcentaje del PBI)

	Argentina			Bolivia			Brasil		Chile		
	PNC asistencial vejez	PNC asistencial total	Moratoria ⁽¹⁾	Bonosol	Bolivida ⁽²⁾	Renta Dignidad	RMV+BPC vejez	Pensiones rurales de vejez ⁽³⁾	PASIS vejez	PBS vejez	APS vejez
1996	...	...					0,09%	0,63%	...		
1997	...	...		1,14%			0,08%	0,57%	...		
1998	...	...					0,08%	0,61%	...		
1999	0,02%	0,08%					0,09%	0,62%	...		
2000	0,02%	0,08%			0,01%		0,10%	0,64%	...		
2001	0,02%	0,09%			0,48%		0,12%	0,71%	...		
2002	0,02%	0,08%			0,50%		0,12%	0,73%	...		
2003	0,02%	0,10%		1,20%			0,14%	0,77%	0,14%		
2004	0,04%	0,17%		1,12%			0,16%	0,76%	0,12%		
2005	0,05%	0,22%		1,14%			0,19%	0,78%	0,12%		
2006	0,06%	0,26%	...	0,97%			0,22%	0,83%	0,12%		
2007	0,06%	0,34%	0,52%	0,91%			0,23%	0,82%	0,13%		
2008	0,04%	0,38%	1,16%	0,04%		1,10%	0,24%	0,82%	0,07%	0,13%	0,001%
2009	0,04%	0,55%	1,85%			1,39%	0,27%	0,90%		0,33%	0,03%
2010	0,03%	0,65%	1,94%			1,27%	0,27%	0,87%		0,33%	0,11%
2011	0,03%	0,79%	2,03%			1,08%	0,27%	0,86%		0,31%	0,17%
2012	0,03%	0,81%	2,43%			0,98%	0,30%	0,95%		0,30%	0,22%

Notas:

... Sin datos.

(1) Para la Moratoria se tomó como indicador de gasto el crédito asignado en el Presupuesto Nacional de cada año (ver Anexo).

(2) Pagos efectuados, incluye retroactivos.

(3) Valor de los beneficios emitidos, acumulado en el año por "aposentadoría idade" para "clientela rural".

Fuente: Ver Anexo.

8. Conclusiones

Por varios motivos, incluyendo entre los más importantes la alta informalidad laboral, el trabajo por cuenta propia, el trabajo rural y el trabajo doméstico no remunerado, los sistemas contributivos de la seguridad social no han logrado ofrecer cobertura universal para la protección económica de los adultos mayores en América Latina. El diseño clásico de los sistemas de seguridad social Bismarckianos se basa en el principio contributivo: los aportes y contribuciones salariales de los trabajadores se orientan a financiar los beneficios frente a ciertos riesgos. Estos sistemas en general suponen cumplir con un número determinado de años de aportes durante la vida laboral para obtener una jubilación luego de la edad de retiro, pero gran parte de la población latinoamericana no logra cumplir con estos requisitos. Quienes quedan fuera son a menudo los trabajadores/as de menores ingresos y las mujeres, que tienen trayectorias laborales más fragmentadas e inestables, profundizándose así a través del diseño de la seguridad social, las desigualdades preexistentes de clase y género. Las reformas de la seguridad hacia sistemas de cuentas individuales privadas (los llamados sistemas de “contribución definida”), no resolvieron este problema sino que muchas veces lo potenciaron.

Durante la última década (dos décadas en algunos casos), en un contexto económico favorable, varios países latinoamericanos impulsaron nuevas políticas en el área de la protección a la vejez, que tuvieron entre sus principales objetivos la expansión de la cobertura de las personas mayores. El desarrollo de políticas de protección no contributiva para la vejez tuvo lugar en la mayoría de los países, aunque con variaciones importantes tanto en su diseño como en su grado de integración con el sistema de seguridad social más amplio. Argentina, Brasil, Bolivia y Chile son cuatro de los países que han logrado los niveles más altos de cobertura en la protección económica de los adultos mayores en la región. Lo hicieron fundamentalmente gracias al desarrollo de sistemas no-contributivos o semi-contributivos, que permitieron incorporar a la población que no cuenta con un historial suficientemente largo de trabajo formal para acceder a una jubilación contributiva. Si bien los cuatro países comparten los resultados y estrategias de manera amplia (expansión de la cobertura a través de mecanismos no estrictamente contributivos), las políticas específicas que adoptaron se diferencian en muchos aspectos relevantes.

Los **requisitos de acceso** varían sustancialmente entre países, tanto respecto de la edad mínima para obtener estas prestaciones como en los niveles de focalización. Las edades de acceso van desde 55 años para las mujeres en la pensión rural brasilera, hasta 70 años en las PNC de vejez de la Argentina. Los grados de focalización también varían considerablemente

entre países y programas desde sistemas sin focalización por ingresos (Renta Dignidad en Bolivia, Moratoria en Argentina, y pensión rural en Brasil) hasta sistemas con focalización por ingresos (PBS/APS en Chile, BPC en Brasil y PNC en Argentina). En estos últimos, el grado de focalización también varía desde sistemas con focalización estricta, que suponen la ausencia total de ingresos y beneficios, hasta sistemas con focalización más amplia como la PBS chilena, que apunta a incorporar hasta el 60% de la población de menores ingresos.

En parte como consecuencia de los diferentes requisitos, la **cobertura de estos beneficios** depende del país y del programa. El mayor número de pensiones básicas (como porcentaje de los adultos mayores) se encuentra en Bolivia, donde la Renta Dignidad es universal, seguido por la Moratoria Argentina, que también generó un número considerable de nuevos beneficios (equivalentes al 47% de la población en edad jubilatoria y 57% de la población de 65 y más años de edad). Los beneficios focalizados tienen como es de esperar tasas de cobertura más bajas, que dependen tanto de las facilidades para su obtención (grado de focalización, restricciones administrativas, listas de espera, etc.), como de la brecha de cobertura que dejan los sistemas contributivos que estos beneficios apuntan a compensar). La PBS chilena, con una focalización más “generosa” tiene la cobertura más alta del grupo de los beneficios focalizados.

El **monto de los beneficios**, y con ello su capacidad para efectivamente contribuir a la protección económica en la vejez, tampoco es uniforme entre países. Mientras que a menudo los estudios sobre prestaciones no contributivas y asistenciales se centran en el análisis de su cobertura, el valor de los beneficios que ofrecen es otro indicador fundamental. Un país puede ofrecer a todos una pensión pero si su valor es demasiado bajo e insignificante para el presupuesto familiar, sus impactos serán limitados y difícilmente pueda hablarse de “universalidad de la protección”. En Argentina, Brasil, Bolivia y Chile, las variaciones en este aspecto son importantes tanto en términos absolutos como relativos (en porcentaje del PBI per cápita de cada país). Los beneficios más generosos se encuentran en Argentina y Brasil, mientras que en Chile y Bolivia los montos son más reducidos (en torno al 13% del PBI per cápita de cada país en 2012). Sin embargo, en ambos casos existe un beneficio adicional para incrementar los beneficios contributivos de quienes hayan realizado algunas contribuciones pero obtengan beneficios bajos (el APS en Chile y la Pensión Solidaria establecida en 2010 en Bolivia, que no se analiza en este trabajo - ver por ej. Laserna 2013), que pueden ofrecer alguna cobertura adicional.

El **gasto público** orientado a los programas de pensiones básicas es relativamente acotado en todos los países. Mientras que los estudios y las estadísticas comparadas sobre protección

económica en la vejez suelen hacer referencia al presupuesto de la seguridad social contributiva (a veces incorporando allí mismo las prestaciones no contributivas), aquí presentamos estimaciones de gasto público específicamente destinado a los beneficios básicos, indicadores del esfuerzo fiscal orientado a las poblaciones previamente excluidas de la seguridad social tradicional. Los datos permitieron constatar que los presupuestos involucrados son relativamente limitados, y sustancialmente menores en la mayoría de los casos, a los niveles de gasto en la seguridad social contributiva. El gasto estimado más alto es el de la Moratoria argentina, que ofrece beneficios mínimos equivalentes a los de la seguridad social contributiva, seguido por las pensiones rurales en Brasil con beneficios equivalentes al salario mínimo. En todos los otros casos el gasto público estimado para 2012 no supera un 1% del PBI.

En breve, esta primera aproximación comparada a las pensiones básicas en América Latina permite dar cuenta tanto de la relevancia creciente de este tipo de beneficios en los sistemas de protección social en la región, como de la diversidad de estrategias de política adoptadas para expandir la cobertura económica de los adultos mayores. Estas experiencias reflejan también las posibilidades concretas de países de diferentes niveles de ingreso para alcanzar una cobertura amplia con un nivel de gasto relativamente bajo. Tanto la similar trayectoria (hacia las pensiones básicas y la ampliación de la cobertura) como las diferencias específicas de diseño y estrategia entre países, renuevan una vez más la necesidad de estudios comparados para identificar posibles causas y consecuencias de cada alternativa en cada contexto. Algunas cuestiones importantes para el estudio comparado futuro incluyen: (1) la solidez de las fuentes de financiamiento, (2) la integración con los beneficios del sistema contributivo, (3) el impacto de los mecanismos de focalización sobre el ejercicio efectivo de los derechos a la protección en la vejez, y (4) el grado de institucionalización de los beneficios. Todas estas cuestiones influyen en la naturaleza, el impacto y la continuidad de los derechos a la protección básica para las personas mayores que se encuentran fuera de los sistemas de seguridad social contributivos tradicionales.

ANEXO: Notas y fuentes de cuadros y gráficos

Cuadro 1:

Años de referencia:

Para “Personas de 65+ con beneficios”:

- Los datos en la columna “c. 1990” corresponden al año 1990, excepto para Panamá (1991), Bolivia, Colombia y México (1992), y Venezuela y Perú (1995).
- Los datos para la columna “c.2000” corresponden al año 2000, excepto para Bolivia, Brasil y Honduras (2001).
- Los datos para la columna “c.2010” corresponden al año 2010, excepto para Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y República Dominicana (2009), Costa Rica (2008), Bolivia (2007), Guatemala y Venezuela (2006), y Nicaragua (2005).

Para “Personas ocupadas con aportes jubilatorios”:

- Los datos de la columna “c.1990” corresponden al año 1990, excepto para Uruguay (1991), Argentina y México (1992), Nicaragua (1993), El Salvador, Paraguay y Venezuela (1995), y Colombia (1996).
- Los datos para la columna “c.2000” corresponden al año 2000, excepto para Brasil, Colombia, Nicaragua y Perú (2001).
- Los datos para la columna “c.2010” corresponden al año 2010, excepto para Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y República Dominicana (2009), Bolivia (2007), Guatemala y Venezuela (2006), y Nicaragua (2005).

Cuadro 5:

Fuente: Elaboración propia en base a las siguientes fuentes:

Para los datos de beneficios:

Argentina:

PNC asistenciales: MTEySS (2012) “Boletín Estadístico de la Seguridad Social”, 2° trimestre 2012. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Tabla 2.1 (pág. 33).

Moratoria Previsional:

- 2005-2006: Elaboración propia en base a las altas acumuladas por Moratoria, obtenidas de MTEySS (2012) “Boletín Estadístico de la Seguridad Social”, 1° trimestre 2012. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Cuadro 1.3.6 (pág. 35).
- 2007-2013: Boletín Fiscal Trimestral, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Secretaría de Hacienda, Oficina Nacional de Presupuesto. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/onp/html/ejectexto/bole_trim_dosuno.html?var1=boletrimdosdoce [consultado el 28/03/2014].

Bolivia:

Estadísticas de la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS) del Estado Plurinacional de Bolivia. Estadísticas de la Renta Dignidad (Al 31 de Enero de 2014). Disponible en: <http://www.aps.gob.bo/estadisticas/Paginas/Renta-Dignidad.aspx> [consultado el 25/03/2014].

Brasil: Beneficios emitidos a diciembre de cada año, por tipo de beneficio y clientela, tomados de:

- 1993-2008: Ministério da Previdência Social (2008) “Anuário Estatístico da Previdência Social. Suplemento Histórico (1980 a 2008)”. Tabla 1.10. (para BPC + RMV) y Tabla 1.16 (para pensión rural).
- 2009-2011: Ministério da Previdência Social (2011) “Anuário Estatístico da Previdência Social AEPS 2011”. Tabla B.1.
- 2012: Ministério da Previdência Social (2012) “Anuário Estatístico da Previdência Social AEPS 2012”. Tabla B.1.
- 2013: Boletim Estatístico da Previdência Social - Vol. 18 N° 12, diciembre 2013. Tabla 11. Disponible en: <http://www.previdencia.gov.br/edies-antiores/> [consultado el 28/03/14].

Chile:

PASIS: Promedio anual del número de beneficios mensuales, tomado del Anuario Estadístico del Instituto de Previsión Social (IPS). Pensiones Asistenciales DL 869. Cuadro Pensiones Pagadas D.L. Nro. 869 -Pensiones Asistenciales. Disponible en: <http://anuario.ips.gob.cl/> [consultado el 14/03/2013].

PBS y APS: Centro de Estadísticas de la Superintendencia de Pensiones de Chile. Tabla Número de Beneficiarios y monto en \$ de beneficios pagados en el mes total país. Disponible

en: <http://www.spensiones.cl/safpstats/stats/pageCCEE.php?menu=sps&item=nbmpm>
[consultado el 28/03/2014].

Para estimar la población:

Argentina, Brasil y Chile:

CELADE. División de población ECLAC. Tabla Población Total. Disponible en:
http://www.eclac.cl/celade/proyecciones/basedatos_BD.htm [consultado el 25/09/2013].

Bolivia:

- 1992: Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992 - Instituto Nacional de Estadística (INE). Disponible en: <http://www.ine.gob.bo/censo/censo1992.aspx> [consultado 06/11/2013].
- 2001: Instituto Nacional de Estadística de Bolivia. Estadísticas Demográficas. Tabla "Bolivia: Población por sexo según grupos quinquenales de edad y edades simples, 2001". Disponible en:
<http://www.ine.gob.bo/indice/visualizador.aspx?ah=PC20201.HTM> [consultado el 06/11/2013].
- 2012: Elaboración propia en base a INE (2013) "Bolivia. Características de la población y vivienda. Censo Nacional de Población y Vivienda - 2012". Cuadro 1.1 (pág. 4) y Cuadro 2.2 (pág. 8). Disponible en: <http://www.censosbolivia.bo/> [consultado el 06/11/2013].

Cuadro 6:

Fuente: Elaboración propia en base a las siguientes fuentes:

Para los datos de valor del beneficio:

Argentina:

PNC asistencial:

- 1999-2012: Valor promedio del beneficio extraído de MTEySS (2012) "Boletín Estadístico de la Seguridad Social", 2° trimestre 2012. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Cuadro 2.4 (pág. 36).
- 2013: Valor establecido por Resolución ANSES 266/2013 a partir de septiembre 2013.

Moratoria:

- 2005-2011: MTEySS (2012) "Boletín Estadístico de la Seguridad Social", 1° trimestre 2012. Cuadro 1.3.7. (pág. 36).
- 2012: MTEySS (2012) "Boletín Estadístico de la Seguridad Social", 2° trimestre 2012. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Cuadro 1.3.6 (pág. 29).

Bolivia: Estadísticas de la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS) del Estado Plurinacional de Bolivia. Estadísticas de la Renta Dignidad (Al 31 de enero de 2014), Tabla Renta Universal de Vejez. Disponible en:

<http://www.aps.gob.bo/estadisticas/Paginas/Renta-Dignidad.aspx> [consultado el 25/03/2014].

Brasil: Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, CEPAL. Disponible en: <http://dds.cepal.org/bdptc/> [consultado el 06/03/2013] y Ministério da Previdência Social. Estatísticas. Consulta a base de dados. Indicadores Econômicos Mensais. Informações Previdenciárias. Disponible en: <http://www.previdencia.gov.br/estatisticas/> [consultado el 01/04/14].

Chile:

PBS: Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, CEPAL. Disponible en: <http://dds.cepal.org/bdptc/> [consultado el 06/03/2013].

PMAS: Superintendencia de Pensiones, Tabla Monto y entrada en vigencia PMAS. Disponible en: <http://www.spensiones.cl/portal/orientacion/580/w3-article-5786.html> [consultado el 24/10/2013].

Para los datos de tipo de cambio:

Argentina: Banco Central de la República Argentina. Estadísticas e Indicadores. Disponible en: <http://www.bcra.gov.ar/index.asp> [consultado el 03/04/2014].

Bolivia: Banco Central de Bolivia. Gerencia de Operaciones Internacionales. Departamento de operaciones cambiarias y convenios. Disponible en: <http://www.bcb.gob.bo/tiposDeCambioHistorico/index.php?anio=2008> [consultado el 26/02/2014].

Brasil: IPEADATA, Taxa de câmbio - R\$ / US\$ - comercial - compra - média - R\$ - Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Balanço de Pagamentos (BCB Boletim/BP). Disponible en: <http://www.ipeadata.gov.br/> [consultado el 26/02/2014].

Chile: Banco Central de Chile. Estadísticas Económicas. Series de Indicadores. Precios. Cotización del dólar observado (pesos por US\$ 1). Disponible en: http://www.bcentral.cl/estadisticas-economicas/series-indicadores/index_p.htm [consultado el 26/02/2014].

Cuadro 7:

Fuente: Elaboración propia en base a las siguientes fuentes:

Para los datos de gasto:

Argentina:

PNC asistencial: Gasto anual estimado en base al valor promedio del beneficio y el número de beneficios pagados, a diciembre de cada año (excepto 2012, mes de marzo) tomados de MTEySS (2012) “Boletín Estadístico de la Seguridad Social”, 1° trimestre 2012. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Tabla 2.1 (pág. 41) y Tabla 2.4 (pág. 45).

Moratoria: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Secretaría de Hacienda, Oficina Nacional de Presupuesto. Distribución por jurisdicción – Entidad. Administración Nacional de la Seguridad Social (Entidad 850). Asignación de créditos Programa 16. Prestaciones previsionales. Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presutexto/ley2013/leydostrece.html#anexo> [consultado el 26/11/2013].

Bolivia:

Estadísticas de la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS) del Estado Plurinacional de Bolivia. Estadísticas de la Renta Dignidad (al 31 de enero de 2014). Histórico de beneficios no contributivos anuales, Tabla Beneficios Anuales de Leyes Anteriores (Bonosol/Bolivida) y Tabla Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad), pág. 21. Disponible en: <http://www.aps.gob.bo/estadisticas/Paginas/Renta-Dignidad.aspx> [consultado el 25/03/2014].

Brasil:

- 1994-2008: Ministério da Previdência Social (2008) “Anuário Estatístico da Previdência Social. Suplemento Histórico (1980 a 2008)”. Tabla 1.12 (acumulado no ano).

- 2009: Ministério da Previdência Social (2011) “Anuário Estatístico da Previdência Social AEPS 2011”. Tabla B.3 (acumulado no ano).
- 2010-2012: Estatísticas da Previdência Social, Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS 2012. Tabla B.3 – (acumulado no ano) (para BPC+RMV) y Tabla 1.18 (acumulado no ano) (para pensión rural).

Chile:

PASIS vejez: Gasto anual estimado en base al valor promedio del beneficio y el promedio anual de PASIS mensuales pagadas. El valor promedio del beneficio se tomó de: Anuario Estadístico, Instituto de Previsión Social. Cuadro Pensiones Asistenciales del D.L. N° 869, de 1975, Numero promedio mensual y monto anual pagado, por tipo de pensión y sexo según región. Disponible en: <http://anuario.ips.gob.cl/> [consultado el 14/03/2013]. Para el número de beneficiarios ver fuente Cuadro 5.

PBS y APS: Centro de Estadísticas de la Superintendencia de Pensiones de Chile. Tabla Número de Beneficiarios y monto en \$ de beneficios pagados en el mes total país, según el sexo del beneficiario y tipo de beneficio. Disponible en: <http://www.spensiones.cl/safpstats/stats/pageCCEE.php?menu=sps&item=nbmpm> [consultado el 25/03/2014].

Para los datos de PBI:

World Development Indicators (1960-2012), World Bank.GDP (current LCU). Versión del 18/12/2013. Disponible en: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> [consultado el 03/04/2014].

Bases de datos utilizadas:

Argentina. Banco Central de la República Argentina. Estadísticas e Indicadores. Disponible en: <http://www.bcra.gov.ar/index.asp> [consultado el 03/04/2014].

Argentina. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Secretaría de Hacienda, Oficina Nacional de Presupuesto. Boletín Fiscal Trimestral. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/onp/html/ejectexto/bole_trim_dosuno.html?var1=boletrimdosdoce [consultado el 28/03/2014].

Bolivia. Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS) del Estado Plurinacional de Bolivia. Estadísticas de la Renta Dignidad (Al 31 de Enero de 2014). Disponible en: <http://www.aps.gob.bo/estadisticas/Paginas/Renta-Dignidad.aspx> [consultado el 25/03/2014].

Bolivia. Banco Central de Bolivia. Disponible en: <http://www.bcb.gob.bo/> [consultado el 26/02/2014].

Bolivia. Instituto Nacional de Estadística. Disponible en: <http://www.ine.gob.bo/> [consultado 06/11/2013].

Brasil. IPEADATA. Disponible en: <http://www.ipeadata.gov.br/> [consultado el 26/02/2014].

Brasil. Ministério da Previdência Social. Boletim Estatístico da Previdência Social - Vol. 18 N° 12, dezembro 2013. Disponible en: <http://www.previdencia.gov.br/edies-anteriores/> [consultado el 28/03/14].

Brasil. Ministério da Previdência Social. Estatísticas. Consulta a base de dados. Indicadores Econômicos Mensais. Informações Previdenciárias. Disponible en: <http://www.previdencia.gov.br/estatisticas/> [consultado el 01/04/14].

CEDLAS y Banco Mundial. Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC). Disponible en: <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/estadisticas-detalle.php?idE=21>.

CEPAL. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://dds.cepal.org/bdps/>.

CEPAL. Bases de datos y publicaciones estadísticas. Disponible en: <http://estadisticas.cepal.org/>.

CEPAL. Panorama Social de América Latina 2012. Anexo estadístico.

Chile. Banco Central de Chile. Disponible en: <http://www.bcentral.cl/> [consultado el 26/02/2014].

Chile. Instituto de Previsión Social del Gobierno de Chile. Anuario Estadístico. Disponible en: <http://anuario.ips.gob.cl/> [consultado el 14/03/2013].

Chile. Superintendencia de Pensiones de Chile. Centro de Estadísticas. Disponible en: <http://www.spensiones.cl/safpstats/stats/> [consultado el 28/03/2014].

HelpAge International. Pension Watch Database. Versión del 29 de octubre de 2013. Disponible en: www.pension-watch.net

World Bank. World Development Indicators (1960-2012). Versión del 18/12/2013. Disponible en: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> [consultado el 03/04/2014].

Bibliografía

- ANSES. 2011. *Análisis de la cobertura previsional del SIPA: Protección, inclusión e igualdad*. ANSES, Argentina.
- Aponte, G., L. C. Jemio, et al. 2006. *La inversión prudente. Impacto del bonosol sobre la familia, la equidad social y el crecimiento económico*. Fundación Milenio, Bolivia.
- Arcidiácono, P. y L. Royo. 2007. *Lejos de un enfoque de derechos*. Social Watch, Reports from Argentina.
- Arenas de Mesa, A. 2010. *Historia de la reforma previsional chilena. Una experiencia exitosa de política pública en democracia*. Organización Internacional del Trabajo, Santiago de Chile.
- Arza, C. 2013. "La política previsional y la prevención de la pobreza. Elementos salientes de la trayectoria latinoamericana." *Voces en el Fénix*, Vol, No 23, pág. 102-109.
- Arza, C. 2012a. *Pension reforms and gender equality in Latin America*. United Nations Research Institute for Social Development, Gender and Development 15.
- Arza, C. 2012b. "La expansión de la cobertura del sistema argentino de pensiones: Distribución del acceso y perspectivas para la universalización." *Revista Internacional de Seguridad Social*, Vol 65, No 2, pág. 31-51.
- Barrientos, A. 2005. *Non-contributory pensions and poverty reduction in Brazil and South Africa*. IDPM, University of Manchester.
- Barrientos, A., M. Ferreira, et al. 2003. *Non-contributory pensions and poverty prevention. A comparative study of Brazil and South Africa*. Institute of Development and Policy Management and HelpAge International.
- Bertranou, F. y D. Bonari. 2005. *Protección social en Argentina. Financiamiento, cobertura y desempeño 1990-2003*. Ministerio de Economía / OIT, Chile.
- Bertranou, F., O. Cetrángolo, et al. 2011. *Encrucijadas en la seguridad social argentina: Reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. CEPAL / OIT, Buenos Aires.
- Bertranou, F. y C. Grushka. 2002. *The non-contributory pension programme in Argentina: Assessing the impact on poverty reduction*. Social Security Policy and Development Branch, International Labour Office, Extension of Social Security 5, Geneva.

- Canavire-Bacarreza, G. y M. Mariscal Ayaviri. 2010. *Políticas macroeconómicas, choques externos y protección social en Bolivia*. CEPAL, Sede Subregional México / Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales, Informe Final de Investigación, La Paz, Bolivia.
- Délano, M. 2010. *Reforma previsional en Chile. Protección social para todos*. Organización Internacional del Trabajo, Santiago de Chile.
- Delgado, G. C. y A. C. Querino. 2005. "Inclusión previsional y asistencial en Brasil (1988-2008): Alcances y límites." *Bienestar y Política Social*, Vol 1, No 1, pág. 83-102.
- Duarte Barbosa, E. 2011. "The rural social insurance programme - Brazil." En ILO (ed.), *Sharing innovative experiences. Successful social protection floor experiences*. ILO / UNDP, New York.
- Fajnzylber, E. y G. Paraje. 2013. "Chile." En R. Rofman, I. Apella y E. Vezza (eds.), *Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina*. Banco Mundial, Buenos Aires.
- FIAP. 2011. *Programas de pensiones no contributivas en países FIAP. Parte I: América Latina*. Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP), Santiago de Chile.
- ILO. 2011. *Sharing innovative experiences. Successful social protection floor experiences*. ILO / UNDP / Global South-South Development Academy18, New York.
- INE. 2013. *Bolivia. Características de población y vivienda. Censo Nacional de Población y Vivienda - 2012*. Instituto Nacional de Estadística del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Jemio, L. C. 2006. *Efectos micro-y macroeconómicos del Bonosol*. Fundación Milenio, La Paz.
- Laserna, R. 2013. "Bolivia." En R. Rofman, I. Apella y E. Vezza (eds.), *Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina*. Banco Mundial, Buenos Aires.
- Lavinás, L. 2013. *Anti-poverty schemes instead of social protection*. desiguALdades.net International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America, Working Paper 51, Berlin.
- Lloyd-Sherlock, P. y K. Artaraz. 2012. "Pension reform in Bolivia: Two models of income security in old age." En UNRISD (ed.), *Reforming pensions in developing and transition countries*. UNRISD, Geneva.
- Massa, S. T. y M. A. Fernández Pastor. 2007. *De la exclusión a la inclusión social: Reformas de la reforma de la seguridad social en la República Argentina*. Prometeo, Buenos Aires.
- Maurizio, R. 2009. "Políticas de transferencias monetarias en Argentina: Evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad, y evaluación de sus costos." En S. Keifman (ed.), *Reflexiones y propuestas para mejorar la distribución del ingreso en Argentina*. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Buenos Aires.
- MPS. 2012. *Anuário Estatístico da Previdência Social 2012*. Ministério da Previdência Social, Instituto Nacional do Seguro Social, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social, AEPS 21, Brasília.
- MPS. 2011. *Anuário Estatístico da Previdência Social 2011*. Ministério da Previdência Social, Instituto Nacional do Seguro Social, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social, AEPS 20, Brasília.
- MPS. 2008. *Anuário Estatístico da Previdência Social. Suplemento Histórico (1980-2008)*. Ministério da Previdência Social, Instituto Nacional do Seguro Social, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social, AEPS 5, Brasília.
- MTEySS. 2012a. *Boletín estadístico de la seguridad social. Segundo trimestre*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- MTEySS. 2012b. *Boletín estadístico de la seguridad social. Cuarto trimestre de 2011 y primer trimestre de 2012*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- Müller, K. 2009. "Contested universalism: From Bonosol to Renta Dignidad in Bolivia" *International Journal of Social Welfare*, Vol 18, No 2, pág. 163-172.

- Ribeiro de Araujo, J. M., C. Fernandes dos Santos, et al. 2013. "O asegurado especial e o produtor rural pessoa física: Uma abordagem legal." Ministério da Previdência Social, Brasília.
- Robles Farías, C. 2013. *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Chile*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo / GIZ, Documento de proyecto, Santiago de Chile.
- Rofman, R. 2013. "Argentina." En R. Rofman, I. Apella y E. Vezza (eds.), *Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina*. Banco Mundial, Buenos Aires.
- Rofman, R., E. Fajnzylber, et al. 2010. "Reformando las reformas previsionales: En la Argentina y Chile." *Revista de la Cepal*, Vol, No 101, pág. 85-109.
- Rofman, R. y M. L. Oliveri. 2011. *La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: Conceptos e indicadores*. Banco Mundial, Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales 7.
- Schwarzer, H. y R. L. Ferreira de Santana. 2013. "Brasil." En R. Rofman, I. Apella y E. Vezza (eds.), *Más allá de las pensiones contributivas. Catorce experiencias en América Latina*. Banco Mundial, Buenos Aires.
- Schwarzer, H. y A. C. Querino. 2002. *Non-contributory pensions in Brazil: The impact on poverty reduction* Social Security Policy and Development Branch, International Labour Office, Extension of Social Security 11, Ginebra.
- Uthoff, A. 2011. *Reforma al sistema de pensiones chileno*. CEPAL / ASDI, Serie Financiamiento del Desarrollo 240, Santiago de Chile.
- World Bank. 2011. *Becoming old in an older Brazil. Implications of population aging on growth, poverty, public finance and service delivery*. World Bank, Document of the World Bank.