

INCLUSIÓN, PRESTACIONES BÁSICAS Y (DES)IGUALDAD: LA DISTRIBUCIÓN DE LA PROTECCIÓN ECONÓMICA EN LA VEJEZ EN CUATRO PAÍSES DE AMÉRICA LATINA ¹

Camila Arza*

Resumen. En América Latina los sistemas jubilatorios contributivos enfrentan serios obstáculos para ofrecer por sí solos cobertura y beneficios adecuados para todos los adultos mayores. Las prestaciones básicas y no contributivas son instrumentos para ampliar la cobertura y garantizar un beneficio mínimo, más allá de lo que cada uno obtiene por sus contribuciones. Políticas de este tipo, aunque con diseños diferentes, existen en Argentina, Bolivia, Brasil y Chile, los países analizados en este trabajo. Todos ellos alcanzaron altas tasas de cobertura de los adultos mayores gracias a una variedad de políticas que, dependiendo del caso, incluyeron flexibilidades de acceso a los beneficios del sistema jubilatorio contributivo, prestaciones focalizadas no contributivas, beneficios universales, y/o programas especiales. Este trabajo presenta y compara las características de las prestaciones básicas de vejez en estos cuatro países y evalúa cómo funcionan en conjunto con los demás componentes del sistema jubilatorio, enfocándose en la distribución de la cobertura, los niveles y distribución de los beneficios, y la segmentación de los beneficios contributivos y no contributivos que forman parte del sistema de protección económica en la vejez en su conjunto.

Palabras clave: Seguridad social; Cobertura; Jubilaciones.

* Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Argentina.

1 AGRADECIMIENTOS: Al financiamiento para la investigación por parte del CONICET y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (en el marco del proyecto PICT 2011 Préstamo BID N°2.492). A las instituciones autoras y propietarias de las bases de datos mencionadas haber permitido disponer de estos datos de manera pública a través de sus sitios web. Todos los resultados de este estudio son de responsabilidad propia, no son datos oficiales y en nada comprometen a las instituciones mencionadas. Se agradece a Roberto De Miguel por su colaboración para el procesamiento de los datos.

INCLUSION, BASIC PENSIONS AND (IN)EQUALITY: THE DISTRIBUTION OF ECONOMIC PROTECTION IN OLD AGE IN FOUR LATIN AMERICAN COUNTRIES

Abstract. In Latin America, contributory pension systems face serious obstacles to providing adequate coverage and benefits for all older adults. Basic and non-contributory benefits are instruments for extending coverage and guaranteeing a minimum benefit, beyond what each worker can obtain as a result of past contributions. Policies of this type, with different designs, exist in Argentina, Bolivia, Brazil and Chile, the four countries analyzed in this article. All of them achieved a high coverage rate of the elderly as a result of a variety of policies that, depending on the case, included flexibilities of access to contributory pension benefits, targeted non-contributory pensions, universal benefits, and/or special programs. This article presents and compares the characteristics of basic and non-contributory old-age benefits in these four countries and evaluates how they work together with the other components of the pension system, focusing on the distribution of coverage, benefit amounts and their distribution, and the segmentation between contributory and non-contributory benefits that are part of the system of economic protection in old age as a whole.

Keywords: Social security; Coverage; Pensions.

Original recibido el 09/05/2017

Aceptado para su publicación el 16/06/2017

1.Introducción

Durante las reformas de mercado de los años '80 y '90 muchos países latinoamericanos reestructuraron sus sistemas previsionales reemplazando total o parcialmente los antiguos sistemas públicos de reparto por sistemas de capitalización individual. En los años siguientes, las limitaciones de esos sistemas se sumaron a algunos viejos problemas no resueltos, y más recientemente tuvo lugar una nueva serie de reformas previsionales. Estas "re-reformas" variaron en alcance e intensidad entre países, y en algunos casos involucraron el desmantelamiento del sistema de capitalización individual (Argentina 2008), y en otros la modificación de aspectos importantes de su diseño y, sobre todo, del rol del Estado en la provisión de beneficios básicos (por ejemplo, Chile en 2008 y Bolivia en 2010 (ver, por ejemplo, Arenas de Mesa 2010; Mesa-Lago 2013; Mesa-Lago y Ossio Bustillos 2013; Arza 2013).). El problema de la cobertura, incompleta y desigual, impulsó también la implementación de políticas de extensión de la cobertura, por medio de la creación o ampliación de programas de pensiones no-contributivas (también llamadas "pensiones sociales") en algunos países (como por ejemplo en Chile, México, Bolivia, Ecuador y Colombia), o de la flexibilización del acceso a las jubilaciones contributivas, en otros como Argentina (Arza, 2013; Arza, 2017; Rofman, Apella y Vezza, 2013). En el mismo período se expandieron también ampliamente los programas de transferencia monetaria condicionada orientados a las familias pobres o de bajos ingresos (Villatoro, 2005; Cecchini y Madariaga, 2011).

La desigualdad en el acceso a los beneficios del sistema previsional es un problema de larga data en América Latina. La exclusión se expresa con variable intensidad entre países e involucra a los trabajadores y trabajadoras informales que alcanzan la edad jubilatoria sin contar con los años de aportes necesarios para obtener un beneficio; a las personas (mujeres en su mayoría) que pasaron períodos largos de su vida fuera del mercado laboral, dedicadas al trabajo doméstico y al cuidado de familiares; a los trabajadores y trabajadoras por cuenta propia que, o bien no tenían obligación de afiliarse o bien no se registraban; y a las familias rurales dedicadas a la pequeña producción agrícola. En otras palabras, se trata de gran parte de las familias pobres y las personas con ocupaciones precarias y sin un empleo formal, cuyas trayectorias laborales no se condicen con el modelo de trabajador estable, registrado y formal, que generalmente asumen los sistemas previsionales contributivos. Las desigualdades en el acceso a una jubilación adecuada en la vejez, así como también aquellas relativas a otros aspectos del bienestar como el estado de salud y la autonomía de las personas mayores, reflejan las desventajas acumuladas a lo largo del curso de la vida (CEPAL, 2016).

En las últimas dos décadas, en el marco de un proceso de crecimiento económico y ascenso al poder de gobiernos de centro-izquierda, la problemática de la desigualdad adquirió mayor relevancia en las agendas de política, aumentó el gasto social (CEPAL, 2016) y se implementaron un conjunto de políticas sociales orientadas a ampliar el acceso al sistema de protección social, incluyendo transferencias monetarias y pensiones. En algunos países, se trató de prestaciones no contributivas de escaso alcance y montos muy mínimos, pero en otros se desarrollaron programas de

pensiones sociales masivos, que hoy cubren a más de la mitad de los adultos mayores, como en Bolivia y México. La expansión de la cobertura, a través de sistemas de beneficios planos (es decir, de un único valor para todos) y no contributivos, junto con los instrumentos redistributivos propios de muchos sistemas públicos de reparto (como el beneficio mínimo), generaron cierta progresividad en la distribución de derechos y beneficios previsionales, en beneficio de las familias de menores ingresos. Estas nuevas políticas tuvieron lugar además en el contexto de un rápido proceso de envejecimiento poblacional. En promedio, la tasa de dependencia en la vejez² en América Latina creció de 8,4% en 1995 a 11,4% en 2015, y se proyecta alcanzará 20,8% en 2035 (CEPAL, 2017). Y si bien la afiliación al sistema previsional entre la población ocupada experimentó cierta mejora en los últimos años, se mantiene aún muy lejos de la cobertura plena. En algunos países de América Latina, menos de la mitad de la población ocupada está afiliada a la seguridad social. El proceso de envejecimiento de la población trae consigo nuevos desafíos no solo para el financiamiento de las jubilaciones (dado el incremento relativo del número de adultos mayores sobre la población en edad laboral), sino también para la protección de una población que es cada vez más amplia y tiene un acceso parcial y estratificado a los beneficios de la seguridad social. Su protección requiere instrumentos redistributivos que compensen las desigualdades del mercado laboral y las diferentes capacidades contributivas de poblaciones con trayectorias laborales diferentes.

Este artículo analiza la estructura actual de distribución de la cobertura y los beneficios de Argentina, Bolivia, Brasil y Chile. Estos cuatro países han alcanzado un alto nivel de cobertura en la vejez partiendo de sistemas jubilatorios diferentes. Además cuentan con programas orientados a incorporar a los adultos mayores sin períodos largos de contribuciones registradas, aunque esos programas son de naturaleza diferente: prestaciones focalizadas en Chile, universales en Bolivia, quasi-universales para trabajadores rurales en Brasil y semi-contributivas en Argentina. El trabajo presenta y compara las características de las prestaciones básicas de vejez en estos cuatro países y evalúa cómo funcionan junto con el sistema contributivo para incluir y proteger a todos los adultos mayores, independientemente de sus trayectorias laborales. El foco está puesto en la distribución de la cobertura, los niveles de protección, y segmentación de los beneficios contributivos y no contributivos que forman parte del sistema de protección económica en la vejez en su conjunto. Estos aspectos son particularmente relevantes para entender la reestructuración de la protección económica en la vejez durante las últimas décadas³.

2 Cociente entre la población 65 años y más de edad, dividido por la población de 15-64 años de edad, en el denominador, multiplicado por 100.

3 Las variables analizadas no agotan todas las dimensiones importantes de análisis, como por ejemplo, aspectos ligados al financiamiento del sistema jubilatorio, o a su impacto sobre la prevención de la pobreza en la vejez. En este sentido para las temáticas asociadas al financiamiento para el caso argentino, véase Cetrángolo y Grushka, 2008; Bertranou, Cetrángolo, Casanova, Beccaria y Folga, 2015 y para el impacto sobre la pobreza, véase Rofman y Oliveri, 2011b; Oliveri, 2016.

2.Sistemas previsionales y pensiones no contributivas: estrategias de inclusión en cuatro países de América Latina

En el contexto de un mercado laboral ampliamente informal, la mayoría de los sistemas de seguridad social contributivos ofrecen cobertura parcial y estratificada. Aunque en su diseño muchos de estos sistemas han tenido la vocación de incorporar a todos los trabajadores (remunerados), y de garantizar un mínimo de protección social (incluyendo componentes redistributivos como el beneficio mínimo), en la práctica, la mayoría de ellos mantuvo una separación entre una población formal protegida y otra población informal desprotegida. Las reformas de mercado de los años '80 y '90 promovieron un modelo previsional individualizado que redujo al mínimo la redistribución y asoció el beneficio jubilatorio más estrictamente a las contribuciones realizadas individualmente. Las garantías mínimas de protección y cobertura no fueron políticas priorizadas en ese momento y tuvieron un desarrollo insuficiente.

En este contexto, la creación de nuevos programas de pensiones no contributivas o flexibilidades de acceso al sistema contributivo que tuvo lugar en las últimas dos décadas abrieron un camino de incorporación, aunque segmentada, al sistema de protección social y fueron achicando las brechas de cobertura (Arza, 2017; Rofman et al., 2013). Este proceso fue también impulsado por nuevos debates e ideas que reflejaban las limitaciones de las políticas previas, tanto de los programas estrictamente contributivos asociados al empleo formal, como de las reformas de mercado implementadas en algunos países desde los años '80, y más ampliamente en los '90. Poco a poco, los problemas de cobertura de la seguridad social adquirieron mayor visibilidad y se hicieron un lugar en las agendas de política de los gobiernos y de los organismos internacionales⁴. En este sentido, algunos países crearon nuevas pensiones sociales no contributivas y, otros, en cambio, expandieron o reformaron programas preexistentes para extender su alcance⁵.

Al mismo tiempo, un conjunto de reformas previsionales apuntaron a modificar los sistemas de cuentas de capitalización individual privada que habían sido el paradigma previsional de las décadas previas (Mesa-Lago, 2014; Bertranou, Calvo y Bertranou, 2009; Kritzer, Kay y Sinha, 2011). Uno de los problemas principales que se observaron en el funcionamiento de estos sistemas fue precisamente la limitada cobertura (Mesa-Lago, 2004). Cada vez se hizo más claro que en países con altos niveles de informalidad laboral, pobreza y desigualdad, el modelo de ahorro individual era incapaz de garantizar prestaciones adecuadas para todos. La distancia entre quienes tienen vidas laborales formales continuas y salarios altos, por un lado, y quienes en cambio tienen "lagunas contributivas" y bajas densidades de aportes, y que difícilmente podrían obtener un beneficio adecuado a partir de sus propios

4 Entre ellos cabe destacar los trabajos impulsados por la CEPAL sobre ampliación y universalización de la protección social. En esta línea pueden citarse los trabajos de Cecchini, Filgueira, Martínez, Rossel, 2015; Cecchini y Lavigne, 2014; Filgueira, 2014; Filgueira y Espíndola, 2015.

5 Para un detalle de los programas de pensiones sociales existentes en América Latina y el mundo, ver HelpAge International, 2013; para América Latina ver Rofman et al., 2013; Bosch, Melguizo, Pages, 2013.

aportes, es grande⁶. Para esta población, era necesario desarrollar una estrategia redistributiva, que no había sido priorizada durante las reformas estructurales.

2.1. Los casos: similitudes y diferencias

Argentina, Bolivia, Brasil y Chile son cuatro países que han alcanzado altos niveles de cobertura de los adultos mayores, pero se diferencian en el diseño de sus sistemas jubilatorios y en las estrategias específicas utilizadas para ampliar la cobertura más allá de los trabajadores y trabajadoras formales⁷. El Cuadro 1 presenta las principales características de los sistemas previsionales en estos cuatro países y las políticas recientes de expansión y reforma que impulsaron. Tres de ellos implementaron reformas estructurales en los años '80 (Chile) y '90 (Bolivia y Argentina) que reemplazaron total o parcialmente los sistemas públicos de reparto por sistemas de cuentas individuales y administración privada (Mesa-Lago, 2004). Brasil tuvo una trayectoria diferente: no privatizó el sistema previsional, y en cambio expandió la protección en el contexto de democratización y consolidación de los derechos sociales a fines de los años '80 (ver Fagnani y Tonelli Vaz, 2013 y Lavinás, 2017).

Durante la última década, Argentina, Bolivia, y Chile, por su parte, implementaron re-reformas previsionales que revirtieron o modificaron el sistema de capitalización individual. En 2008, Argentina eliminó el sistema privado y retornó a un sistema de reparto y administración pública. En ese mismo año, Chile implementó una reforma previsional que amplió el rol del Estado en las prestaciones básicas pero, a diferencia de Argentina, mantuvo el sistema privado y las cuentas individuales. Dos años después, en 2010, la re-reforma de Bolivia también continuó con el modelo de cuentas individuales pero estableció que serían administradas por una única gestora pública, e introdujo un pilar solidario de beneficio definido orientado a garantizar una jubilación mínima para quienes contaran con un número mínimo de contribuciones registradas (Arza 2012c, Mesa-Lago y Ossio Bustillos, 2013).

Como resultado de estas reformas, actualmente Argentina y Brasil tienen sistemas previsionales públicos de reparto y beneficio definido, Bolivia cuenta con un sistema contributivo de cuentas individuales, complementado por un pilar solidario y una pensión básica no contributiva, y Chile mantiene cuentas individuales privadas, complementadas por un pilar público solidario. Los cuatro países cuentan con instrumentos redistributivos que permiten ampliar la cobertura (que es superior al 80% de los adultos mayores en todos ellos) y ofrecer un beneficio mínimo a quienes no registran suficientes años de aportes. En Brasil y Chile un proceso de reforma previsional está actualmente en marcha, aunque en direcciones aparentemente opuestas, y en Argentina, una reforma reciente⁸, planteó la necesidad de una reforma integral en el corto plazo, de la que aún no se conocen los contenidos.

6 Ver por ejemplo el caso de Chile, en Chile, 2006.

7 Esta subsección y la siguiente se basan en el análisis previo desarrollado en Arza, 2013, Arza y Chahbenderian, 2014 y Arza, 2017.

8 Ley 27.260 del 2016, art. 12.

Cuadro 1. Sistema de jubilaciones y pensiones en América Latina: características de cuatro modelos.

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile
Orígenes (Régimen) ¹	Universalismo estratificado	Régimen excluyente	Régimen dual	Universalismo estratificado
Reforma en los años '80 y '90	Reforma estructural (1993/4): sistema mixto de reparto y capitalización individual privada.	Reforma estructural (1996/7): sistema de capitalización individual privada.	Reforma constitucional (1988), derechos sociales; reformas paramétricas.	Reforma estructural (1980/81): sistema de capitalización individual privada.
¿Re-reforma?	Si (2008): eliminación de las cuentas individuales, vuelta al sistema público de beneficio definido.	Si (2010): gestora pública (en proceso de implementación), pilar solidario.	No	Si (2008): ajustes al sistema existente, pensiones solidarias.
Tipo de sistema actual	Sistema de seguro social, público de reparto, con beneficios definidos relativos al salario.	Cuentas de ahorro individual + pilar solidario + pilar no-contributivo universal.	Sistema de seguro social, público de reparto (RGPS y RPPS) + sistema complementario + beneficios asistenciales.	Cuentas de ahorro individual (privadas) + pensiones solidarias.
Condición de acceso	Años de contribuciones, moratoria.	Ahorro individual; años de contribuciones (pensión solidaria); universal (Renta Dignidad).	Años de contribuciones o de trabajo (rural); ingreso familiar (BPC).	Ahorro individual; ingreso familiar (pensión básica solidaria).
Prestaciones básicas (beneficios sin requisitos contributivos o con requisitos flexibles), y mínimas.	Pensiones no contributivas de vejez; moratoria previsional; Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM, desde 2016); beneficio mínimo (contributivo).	Beneficio no-contributivo universal Renta Dignidad, Pensión solidaria de vejez.	Pensión rural y pensión asistencial (BPC), beneficio mínimo igual al salario mínimo para todas las prestaciones.	Pensión Básica Solidaria (PBS), Aporte Previsional Solidario (APS).
Cobertura 65+	Alta	Alta	Alta	Alta
Cobertura trabajadores asalariados	Media	Baja	Media-alta	Alta

Nota:

¹ Clasificación en base a Filgueira, 1998.

Fuente: elaboración propia.

2.2. Estrategias para ofrecer protección en la vejez a la población sin cobertura

En Argentina la cobertura jubilatoria se expandió como resultado de las moratorias previsionales, que flexibilizaron el acceso a la jubilación para las personas que no contarán con los treinta años de aportes necesarios para obtener una jubilación (Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova, 2011; ANSES 2011; Rofman, et al. 2013; Arza 2012b). Las moratorias permitieron a los adultos mayores sin jubilación inscribirse en un plan de regularización de aportes y comenzar a percibir una jubilación sin necesidad de haber cancelado toda su deuda contributiva, que se iría descontando mensualmente de la nueva jubilación.

Los beneficios obtenidos a través de las moratorias no tienen un monto predeterminado, pero en general se acercan al valor del haber mínimo. Entre 2005 y 2010 se otorgaron más de 2,5 millones de beneficios bajo esta modalidad, y la cobertura

previsional de los adultos mayores se amplió considerablemente (Arza, 2012b). En junio de 2016 se encontraban vigentes casi 3,5 millones de beneficios de jubilaciones y pensiones obtenidos por las sucesivas moratorias (MTESS, 2016). A diferencia de otros países, en Argentina la expansión de la cobertura no se basó en la creación de una nueva prestación no contributiva (que por otro lado ya existía) sino en una estrategia de corto plazo de incorporación masiva al sistema contributivo⁹. En 2016 se creó una nueva prestación, la Pensión Universal del Adulto Mayor, un beneficio no contributivo equivalente al 80% del haber mínimo para toda persona sin jubilación, que progresivamente reemplazaría las sucesivas moratorias¹⁰.

En Bolivia la cobertura de los adultos mayores se expandió masivamente gracias a una pensión universal, inicialmente creada junto con la privatización del sistema previsional en 1996/7 (Müller 2009; Lloyd-Sherlock y Artaraz 2012; Aponte et al. 2006; Arza 2013; Arza y Chahbenderian, 2014). En 2008/9, esa pensión (llamada Bonosol) fue reemplazada por otra (Renta Dignidad), actualmente vigente. Esta última amplió la población objetivo reduciendo la edad mínima para obtener el beneficio (de 65 a 60 años), mantuvo el acceso universal (independiente del ingreso o la condición laboral) e introdujo nuevas fuentes de financiamiento (Impuesto Directo a los Hidrocarburos, IDH). El beneficio es bajo, alrededor de U\$D 36 mensuales¹¹ pero la cobertura es prácticamente universal, lo que contrasta con la muy baja cobertura del sistema previsional contributivo que alcanza a alrededor del 20% de los adultos mayores, y se concentra en los hogares de mayores ingresos.

Por otro lado, en 2010, la reforma del sistema previsional boliviano introdujo un nuevo régimen “semi-contributivo” que ofrece una Pensión Solidaria de Vejez (PSV) que funciona como un beneficio mínimo para quienes tengan al menos diez años de contribuciones. Para quienes tienen más de quince años de contribuciones, la PSV se calcula como un porcentaje del salario previo, y funciona como una suerte de garantía de tasa de reemplazo, dentro de ciertos topes (Arza, 2012c; Mesa-Lago y Ossio Bustillos, 2013 y Laserna, 2013).

En Brasil la Constitución Federal de 1988 impulsó la expansión de los derechos sociales en un sistema de seguridad social con vocación universal, y el establecimiento de un conjunto de garantías de protección social, como beneficios mínimos (tanto asistenciales como contributivos) equivalentes al salario mínimo, pensiones rurales quasi-universales y prestaciones asistenciales para personas de bajos recursos (ver Costa, 2009; Fagnani y Tonelli Vaz, 2013).

9 El alcance de corto plazo estaba dado por las condiciones de acceso a los beneficios de la moratoria. Inicialmente sólo podían considerarse las deudas de aportes por períodos comprendidos hasta el mes de septiembre de 1993 (Arza, 2012b). Como esta restricción afectaba cada vez más las posibilidades de incorporación de la población sin cobertura, en 2014 se sancionó la Ley 26.970 que amplió el período de regularización de deudas hasta 2003, a través de una nueva moratoria que funcionaría de modo similar a la anterior, pero sólo por dos años, y a través de la cual se esperaba incorporar 500.000 nuevos beneficiarios (Telam, 2014).

10 Ley 27.260 del 2016, art. 12.. En la misma norma se establece que la prestación se financia con los recursos del tesoro nacional con fondos de rentas generales (art. 19).

11 Valores de marzo de 2017.

En Brasil, los trabajadores rurales que se desempeñen en la agricultura, la minería o la pesca artesanal, y que realizan sus actividades como principal medio de vida en el régimen de la economía familiar (“asegurados especiales”), se benefician de un tratamiento especial en el sistema de seguridad social por el cual no se les exigen años de contribuciones sino años de trabajo (15 años) para obtener una jubilación, a la que tienen derecho cinco años antes que los trabajadores urbanos¹² (Schwarzer y Querino, 2002; Duarte Barbosa, 2011; Delgado y Cardoso Jr. 2005; Alves Rangel, Pasinato, Silveira, Garcia Lopez y Mendonça, 2009; Schwarzer y Ferreira de Santana, 2013). Por otro lado, el Beneficio de Prestación Continuada (BPC), es una pensión asistencial para los adultos mayores de 65 años o personas discapacitadas que viven en hogares de bajos ingresos (Schwarzer y Querino, 2002 y Delgado y Querino, 2005). Finalmente, el número de años de contribuciones para una prestación de vejez (15 años) no es tan largo como en otros países, lo cual también favorece la incorporación.

Por último, en Chile las pensiones no contributivas actualmente vigentes surgen de la reforma previsional del año 2008, que creó un pilar estatal de protección básica para las personas que no cuentan con ahorros previsionales, o que tienen con ahorros limitados (Fajnzylber y Paraje, 2013; Délano, 2010; Uthoff, 2011; Arenas de Mesa, 2010; Robles Farías, 2013; Arza, 2013). La Pensión Básica Solidaria (PBS), es un beneficio no contributivo para quienes no tienen otra jubilación. El Aporte Previsional Solidario (APS) es una prestación adicional que complementa el beneficio obtenido del ahorro individual, hasta un límite máximo, para quienes tienen ahorros previsionales pero beneficios bajos. Ambos beneficios son focalizados, orientados a las personas mayores de 65 años o discapacitadas que vivan en hogares pertenecientes al 60% más pobre de la población¹³. En conjunto reemplazaron dos prestaciones que existían con anterioridad y tenían un alcance más acotado (la Garantía Estatal de Pensión Mínima y la Pensión Asistencial o PASIS).

3. Sistema previsional, pensiones no contributivas y estratificación social

3.1. La cobertura: alcance y distribución de los beneficios

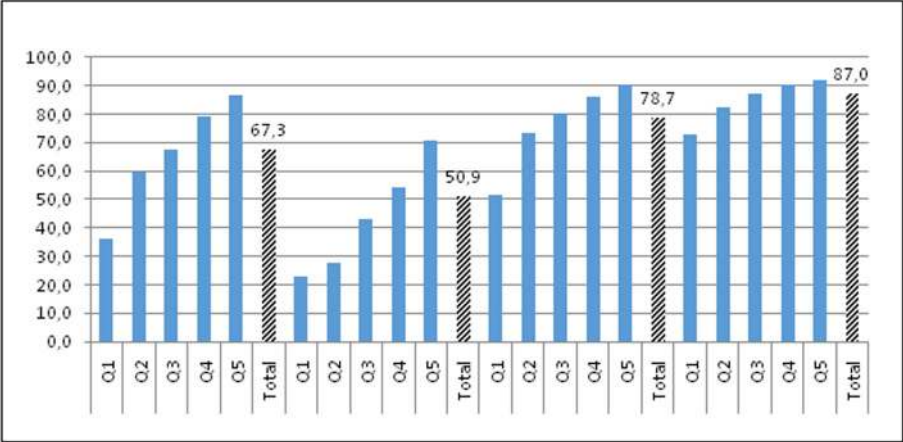
Los sistemas previsionales distribuyen derechos y beneficios tanto entre personas como entre generaciones. En los sistemas basados en el modelo contributivo del seguro social, el acceso a una jubilación depende de la historia laboral y contributiva, y el monto se determina en base a las contribuciones e ingresos de cada persona a lo largo de su vida laboral. En los sistemas contributivos de ahorro individual, los beneficios se calculan directamente sobre la base del ahorro que cada persona acumula con sus aportes y reflejan automáticamente su historia contributiva. En sistemas de ahorro individual, los años sin contribuciones (por ejemplo, por salida del mercado laboral o empleo informal) afectan de manera directa en el monto de la jubilación futura, y quienes aporten pocos años tendrán beneficios bajos.

12 Estos “asegurados especiales” no pagan contribuciones salariales, sino que existe en cambio una contribución equivalente al 2,1% del valor bruto de comercialización de la producción rural que paga el comprador (Duarte Barbosa, 2011).

13 En 2013, el sistema de pensiones solidarias que incluye la PBS y el APS, tuvo un gasto de 0,7% del Producto Bruto Interno (PBI) (Chile, 2015).

En América Latina, la afiliación al sistema previsional entre la población en edad laboral sigue siendo incompleta, y se encuentra estratificada por nivel socio-económico: es más baja entre quienes viven en hogares de menores ingresos y entre quienes cuentan con menores niveles de educación formal. En los sistemas previsionales que requieren un período largo de contribuciones, y especialmente en los sistemas de ahorro individual, generalmente es necesario (aunque a veces no suficiente) tener una trayectoria de empleo formal completa para poder obtener, a partir de la edad jubilatoria, un beneficio adecuado. Sin embargo, en la práctica, muchas personas pasan gran parte de su vida laboral en el mercado de trabajo informal o fuera del mercado de trabajo. La afiliación al sistema previsional es especialmente baja entre las mujeres, porque muchas de ellas no participan en el mercado laboral y en cambio se dedican a las tareas no remuneradas del hogar y el cuidado de familiares¹⁴.

Grafico 1: Trabajadores/as asalariados/as (de 18 a 64 años) con cobertura de la seguridad social por quintil de IPCF. 2013 (en porcentajes).



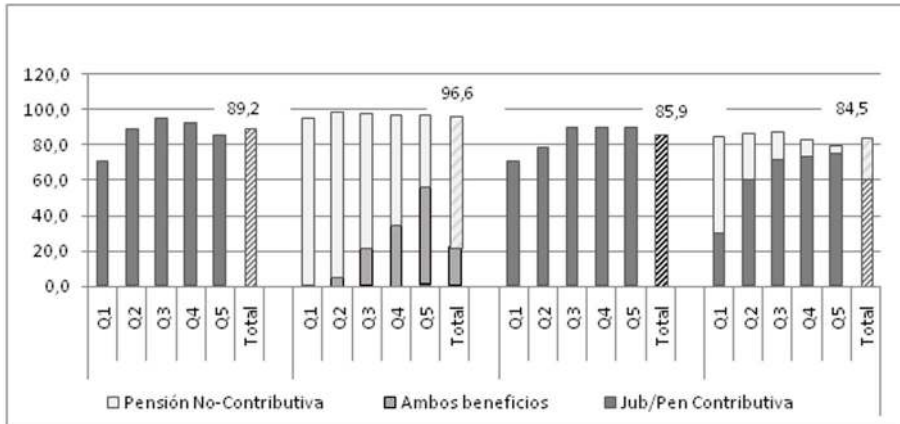
Notas:

Personas afiliadas o personas que pagan contribuciones, según datos disponibles. Año 2013.
 IPCF: Ingreso per cápita familiar.

Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC (Argentina), EH-INE (Bolivia), CASEN-Ministerio de Desarrollo Social (Chile), PNAD-IBGE (Brasil) (ver detalles en la sección Fuentes utilizadas).

¹⁴ Dependiendo de varios factores, incluyendo su situación conyugal y la trayectoria laboral de sus cónyuges, algunas de estas mujeres pueden tener cobertura indirecta a través de ellos (pensión de viudez).

Gráfico 2. Población de 65 y más años con pensión o jubilación contributiva o no contributiva, por quintil de IPCF. 2013 (en porcentajes).



Notas:

Personas de 65 años y más que declaran recibir un beneficio de jubilación o pensión, Renta Dignidad (Bolivia) o Pensión Básica Solidaria (Chile). Año 2013.

IPCF: Ingreso per cápita familiar.

Fuente: elaboración propia en base a EPH-INDEC (Argentina), EH-INE (Bolivia), CASEN-Ministerio de Desarrollo Social (Chile), PNAD-IBGE (Brasil) (ver detalles en la sección Fuentes utilizadas).

En base a datos del año 2013, se estima que sólo el 23% de las personas ocupadas están cubiertas por la seguridad social en Bolivia, 52% en Argentina, 64% en Brasil y 73% en Chile¹⁵. Entre los asalariados, la cobertura es más alta, pero aún incompleta: 67% en Argentina, 51% en Bolivia, 79% en Brasil, y 87% en Chile (Gráfico 1)¹⁶. Esta cobertura está además fuertemente estratificada: en los cuatro países la cobertura de los trabajadores asalariados en hogares de más altos ingresos (quintil 5) más que duplica la de los trabajadores del quintil más pobre (quintil 1), y la cobertura de los trabajadores con aumenta con el nivel educativo. Entre la población mayor, la cobertura es más alta y menos desigual que entre la población ocupada (Gráfico 2). Los beneficios no contributivos y la flexibilización de los requisitos de acceso a las prestaciones contributivas permitieron este resultado.

En Argentina, en base a datos de 2013, el 89% de la población mayor de 65 años recibe una jubilación o pensión, y la cobertura es alta en todos los grupos de ingreso y entre varones y mujeres. Sólo en el quintil más pobre, se observa una tasa cobertura menor, que podría sugerir ciertas dificultades para acceder a las facilidades de

15 Estimado en base a las fuentes citadas en el Gráfico 1. En el caso argentino, los datos no permiten identificar la afiliación al sistema previsional de los trabajadores por cuenta propia, que se toman como no cubiertos, por lo que la cobertura de la población ocupada puede estar levemente subestimada. Todos los datos presentados corresponden al año 2013, excepto que se detalle lo contrario.

16 Para un análisis de la evolución de la cobertura previsional en América Latina, ver Rofman y Oliveri, 2011a.

la moratoria entre los más pobres. La tasa de cobertura es también algo más baja en el quintil de mayores ingresos (sobre todo entre los varones), presumiblemente porque una parte de ellos deciden seguir trabajando luego de los 65 años de edad. En Brasilia cobertura de los adultos mayores es también alta: se estima que un 86% recibe una jubilación o pensión. También allí la cobertura es algo menor en los dos quintiles más pobres que en el resto, lo que puede deberse a que los datos no capturan la cobertura de la prestación asistencial.

En Bolivia y Chile la tasa de cobertura es similar entre quintiles de ingreso. Solo en estos dos casos los datos nos permiten distinguir la cobertura contributiva y no contributiva, y en ambos se puede observar el importante rol que tienen las pensiones no contributivas para extender la cobertura y reducir la desigualdad en el acceso a un beneficio. En Bolivia, la cobertura del sistema contributivo es limitada y desigual. En total, solo del 21% de los adultos mayores tienen un beneficio contributivo, pero la cobertura es mayor para varones que para las mujeres, y varía entre 50% y prácticamente cero, en el quintil de mayores ingresos y el más pobre, respectivamente. En cambio, el beneficio no contributivo (Renta Dignidad) alcanza al 96,7% de las personas de 65 y más años de edad y, dado que es universal, tiene una distribución uniforme entre estratos sociales y entre mujeres y varones. Así, casi la totalidad de la población mayor en Bolivia recibe un beneficio aunque, como se desarrollará más adelante, el nivel de protección obtenido es muy diferente entre quienes tienen una jubilación contributiva y quienes sólo acceden a la Renta Dignidad.

En Chile el sistema contributivo tiene cobertura más amplia que Bolivia, pero también estratificada. La cobertura es menor para las mujeres y es desigual por nivel de ingreso: en el quintil más pobre, un 30% de las personas mayores reciben una jubilación o pensión contributiva frente al 75% en el quintil de mayores ingresos. El sistema de pensiones solidarias implementado luego de la reforma previsional de 2008 es efectivo en reducir la desigualdad de la cobertura. Concentrando los beneficios en los quintiles más pobres y en las mujeres, la Pensión Básica Solidaria logra que la cobertura total sea similar entre grupos de ingreso (algo menor en el quintil de mayores ingresos, potencialmente no elegible para la PBS). No todos reciben el mismo tipo de beneficio: en los hogares más pobres el 56% de los mayores recibe una prestación no contributiva y solo un 30% una jubilación contributiva – lo inverso sucede entre los adultos mayores que viven en los hogares de mayores ingresos.

3.2. Los beneficios: niveles de protección y desigualdad

El mercado laboral es un espacio de grandes desigualdades: salariales, de condiciones de trabajo, de protección social, etc. Los sistemas previsionales basados en el empleo, con beneficios relativos al salario y las contribuciones, se orientan a sustituir el ingreso luego de la jubilación, y en general tienden a reflejar las desigualdades del mercado laboral en la distribución de los beneficios. Sin embargo, muchos sistemas previsionales contributivos públicos incorporan instrumentos redistributivos, orientados a reducir las desigualdades de ingreso en la vejez, y a ir más allá del aseguramiento y la sustitución del ingreso (o lo que Barr y Diamond, 2012, llaman *consumption smoothing* es decir, la distribución del consumo entre etapas de la vida),

con el fin de cumplir otros objetivos sociales, como la redistribución del ingreso y la mitigación de la pobreza.

Cada sistema previsional presenta un balance particular entre protección básica, redistribución, aseguramiento y capacidad de sustitución del ingreso previo. Las pensiones no contributivas, las flexibilidades de acceso a una jubilación, los beneficios mínimos y máximos, y los créditos contributivos (por ejemplo por períodos dedicados al cuidado de los hijos/as) son algunos instrumentos que se incorporan en los sistemas previsionales públicos con un objetivo redistributivo y de protección social. Todos estos instrumentos tienden a desligar parcialmente el beneficio final de la condición laboral y de ingresos de cada uno, y reducen la desigualdad en la distribución de los beneficios. En cambio, otros aspectos del diseño, como los regímenes especiales que otorgan mejores condiciones y beneficios a ocupaciones privilegiadas, o a trabajadores con trayectorias laborales típicas de los grupos de mayores ingresos, tienden a potenciar y reproducir la desigualdad¹⁷.

Los cuatro países analizados combinan un sistema de prestaciones contributivas (relativas al ingreso previo, o al ahorro individual, según el caso) con prestaciones básicas para quienes tienen pocos o ningún año de aportes. Los cuatro alcanzan un alto nivel de cobertura, pero los montos de las prestaciones básicas que ofrecen son diferentes: mayores en Brasil y Argentina, donde en gran medida forman parte del sistema contributivo, y menores en Chile y sobre todo en Bolivia, donde las prestaciones básicas constituyen pilares no contributivos complementarios.

Las pensiones básicas generalmente tienen un monto único: un mismo valor para todas las personas que la reciben. Este es el caso de la PBS en Chile, del beneficio mínimo en Brasil y Argentina, y de la Renta Dignidad en Bolivia (Arza y Chahbenderian, 2014)¹⁸. Por ese motivo, e independientemente de los demás pilares del sistema, las pensiones básicas tienen una distribución uniforme. Sin embargo, para tener una visión más completa que permita evaluar los grados de igualdad o desigualdad del sistema de protección económica en la vejez en su conjunto, es necesario considerar, en la medida de lo posible, todos los beneficios vigentes (contributivos y no contributivos, públicos y privados, provenientes de regímenes generales o especiales, etc.), y el modo en que en conjunto estructuran y distribuyen la protección.

3.2.1 Protección en la base: la importancia de las prestaciones básicas

Un aspecto relevante en un contexto de expansión de la cobertura de las prestaciones no contributivas, es la capacidad de protección que tienen los nuevos beneficios. En algunos países de América Latina, estas prestaciones permiten ampliar la

¹⁷ En este trabajo, nos enfocamos en el análisis de la distribución de los beneficios (y no del financiamiento) porque lo que nos interesa es la capacidad de protección del sistema (y no la rentabilidad relativa que ofrezca a cada uno). Un enfoque similar (es decir, centrado en los beneficios) es adoptado en Rofman y Oliveri (2011b) para el análisis del impacto distributivo de la protección social en Argentina. Un enfoque diferente consisten en analizar conjuntamente la distribución de aportes/contribuciones y beneficios, para estimar las ganancias relativas (respecto de lo aportado) obtenidas a lo largo de la vida.

¹⁸ En Bolivia, existen dos montos, uno para quienes no tienen una jubilación contributiva (la mayoría) y otro, algo menor, para quienes sí la tienen.

cobertura, y para muchos adultos mayores han sido la primera fuente de ingresos monetarios regulares que obtienen, un aporte al presupuesto familiar, y un factor de pertenencia e inclusión en el sistema de protección social. Sin embargo, muchos de estos beneficios tienen montos muy bajos y no pueden equipararse a una prestación jubilatoria. Por eso, es importante distinguir el grado de protección que ofrecen los beneficios: no todas las personas cubiertas están igualmente protegidas.

Si expresamos el monto de los beneficios en relación con un indicador estándar, como el salario mínimo de cada país, podemos cotejar grados de protección. Este indicador también da una idea del ingreso relativo de los jubilados respecto de los trabajadores, y de la capacidad de sustitución del salario (en este caso, del salario mínimo) que tienen los beneficios. En este aspecto se destaca Brasil, donde la legislación establece que la jubilación mínima debe ser igual al salario mínimo. En cambio en Argentina, Bolivia y Chile, un amplio porcentaje de los adultos mayores reciben beneficios inferiores al salario mínimo, entre otras cosas porque la pensión mínima, o no contributiva, según el caso, se ubica por debajo del salario mínimo.

Por ejemplo en Argentina, según datos del 2013, se estima que más de dos tercios de los jubilados tienen beneficios inferiores al salario mínimo. Esto es consistente con los valores de la pensión mínima, que recibe cerca de dos tercios de los jubilados¹⁹, y que tiene un valor inferior al salario mínimo. Para el año 2013 se estima que el beneficio previsional mediano²⁰ alcanza un valor equivalente al 73% del salario mínimo de ese momento. En otro extremo se ubica Bolivia, donde un 80% de los beneficiarios reciben, en 2013, una prestación de monto inferior al salario mínimo del momento, pero con una brecha muy grande: la pensión mediana (que es la Renta Dignidad) equivale a sólo el 21% del salario mínimo²¹. Lo que estos datos sugieren es que la cobertura no garantiza por sí sola protección adecuada – ella depende, entre otras cosas, de los niveles de la protección que ofrecen las prestaciones básicas.

3.2.2. Distribución de los beneficios, grados de protección y segmentación.

Un segundo aspecto relevante, junto con al grado efectivo de protección de las prestaciones básicas, se refiere a la distribución de los beneficios entre quienes los reciben. Si tomamos en cuenta todas las prestaciones, contributivas y no contributivas²² observamos la importancia de las prestaciones básicas para definir una distribución con poca dispersión, donde el beneficio más bajo no se distancia mucho del beneficio mediano. En efecto, observamos que los instrumentos distributivos combinados (desde las pensiones básicas, a los topes de beneficios, y las pensiones mínimas, 19 Datos correspondientes a diciembre de 2016 (MTESS, 2017: 24). En ese momento el haber mínimo era \$5.661 y el salario mínimo \$7.560.

20 El beneficio previsional mediano es el que recibe la persona que, ordenando los beneficiarios de menor a mayor, se ubica justo en el medio.

21 Datos estimados en base a las encuestas de hogares citadas en la sección Fuentes utilizadas, año 2013.

22 En la medida que los datos lo permiten. En el caso de Brasil, no se incluye el beneficio asistencial para adultos mayores. En todos los casos se incluyen solo las prestaciones que reciben las personas de 65 y más años de edad, y se refieren al año 2013.

entre otras), hacen que, en la práctica, la distribución de los beneficios jubilatorios tienda a ser menos desigual que la distribución del ingreso laboral: el Gini de la distribución del ingreso de jubilaciones y pensiones es inferior al Gini de la distribución del ingreso laboral en Argentina, Brasil y Chile²³ (ver también, Arza, 2012a para el caso argentino, y Lavinias, 2017 para Brasil)²⁴.

Por otro lado, en los cuatro países se observan también patrones diferentes de interacción y segmentación entre beneficios básicos y prestaciones contributivas. En Argentina, la distribución de los beneficios de jubilaciones y pensiones se concentra alrededor del beneficio mínimo. Esto es producto de un conjunto de aspectos de la política previsional de las últimas décadas, que por acción y omisión, tendió a una levantar el piso y bajar el techo de los beneficios. Por un lado, durante la pos-convertibilidad, y en un contexto inflacionario, la indexación de los beneficios y de los salarios de referencia sobre los que se calculan los beneficios, fue limitada hasta la sanción de la Ley de Movilidad jubilatoria en 2008. Con anterioridad, la indexación se aplicó discrecionalmente y se concentró fundamentalmente en aumentos a la jubilación mínima. Por otro lado, el ingreso masivo de nuevos beneficiarios a través de las moratorias previsionales, aumentó el número de jubilaciones con beneficios cercanos al mínimo. Esto generó una distribución donde los beneficios más bajos (percentiles 5 y 10 de la distribución de beneficios) son similares al beneficio mediano (percentil 50), por efecto de la jubilación mínima, y los beneficios más altos (percentiles 90 y 95), equivalen a entre dos y tres veces el beneficio mediano, no más²⁵.

En los demás países las diferencias entre beneficios son mayores pero en todos los casos se observa el peso importante que tienen las prestaciones básicas en la distribución. En Chile los beneficios más bajos (percentiles 5, 10 y 25, por ejemplo) son muy similares entre ellos, y tienen un monto que equivale a alrededor del 67% del beneficio mediano (percentil 50). Hacia la cima de la distribución (percentil 95) el beneficio es cuatro veces mayor que el beneficio mediano²⁶.

En Brasil, la jubilación mínima está muy extendida y es equivalente al salario mínimo. Las pensiones rurales y asistenciales también son equivalentes al salario mínimo y ese es, en efecto, el valor del beneficio mediano. Sin embargo, existen también beneficios altos, que equivalen a más del triple del beneficio mediano en el percentil 90, por ejemplo, y más del quíntuple en el percentil 95. Esto refleja las desigualdades en la distribución del ingreso y, en los últimos percentiles, pueden estar reflejando

23 Estimado en base a las encuestas de hogares citadas en la sección Fuentes utilizadas, año 2013.

24 Para el caso de Brasil, Lavinias (2017. p. 124) identifica los instrumentos del régimen general de previsión social (RGPS) –las pensiones rurales, el piso mínimo asociado al salario mínimo y el tope contributivo y de beneficios– que influyeron para que el Gini de ingreso per cápita familiar de los adultos mayores sea menor que el Gini de la población total.

25 Estos datos y los que siguen, fueron estimados en base a las encuestas de hogares citadas en la sección Fuentes utilizadas, año 2013.

26 La existencia de topes salariales para las contribuciones puede ser uno de los motivos por los que la distancia no es mayor (el tope en julio de 2015 era de aproximadamente U\$S 2.847, calculado en base a ISSA, 2016: 90, y tipo de cambio vigente).

también los beneficios más altos obtenidos en los regímenes de previsión social para funcionarios públicos (RPPS) (aunque los datos utilizados no nos permiten distinguir entre regímenes)²⁷.

En Bolivia, la distribución es muy uniforme en la base y el centro porque todos reciben un mismo beneficio (la Renta Dignidad). El monto del beneficio se dispara en los percentiles 90 y 95, donde se ubican quienes acceden también a una prestación contributiva, y obtienen en promedio beneficios equivalentes a entre casi diez y once veces el beneficio mediano (que es la Renta Dignidad), respectivamente. En este caso, se trata de un sistema de cobertura universal, pero dual y segmentado entre una minoría con prestaciones contributivas y una mayoría con acceso a un beneficio básico de monto mucho menor.

4.Comentarios finales

Los obstáculos que enfrentan los sistemas jubilatorios contributivos, y especialmente los esquemas de ahorro individual, para ofrecer por sí solos, cobertura y beneficios adecuados a todos los adultos mayores en América Latina es un problema ampliamente reconocido. Las prestaciones básicas y no contributivas son instrumentos para ampliar la cobertura y garantizar un beneficio mínimo, más allá de lo que cada uno obtiene por sus contribuciones. Políticas de este tipo, aunque con diseños diferentes, existen en Argentina, Bolivia, Brasil y Chile. En Brasil, las políticas de sostenimiento de una cobertura alta y un beneficio adecuado tienen sus orígenes a fines de los años '80, en el marco de los derechos sociales establecidos por la Constitución Federal de 1988; en Chile, Argentina y Bolivia, las prestaciones básicas tuvieron un impulso más recientemente, y en algunos casos reemplazaron programas previos. Los cuatro países comparten un resultado: la alta cobertura, con más del 80% de los adultos mayores recibiendo un beneficio en Brasil y Chile, y cerca o más del 90% en Argentina y Bolivia. Este resultado fue producto de una variedad de estrategias de incorporación que, dependiendo del caso, incluyeron flexibilidades de acceso a los beneficios del sistema contributivo, prestaciones focalizadas no contributivas, beneficios universales, y/o programas especiales.

Las prestaciones básicas, incluyendo tanto pensiones no contributivas como flexibilidades de acceso al sistema contributivo, generan una distribución más igualitaria de los beneficios, e interactúan con otros componentes distributivos que forman parte de los sistemas contributivos (como los beneficios mínimos y máximos) y complementan el objetivo de sustitución del ingreso con objetivos redistributivos y de protección social. En la práctica, la distribución de los beneficios refleja el diseño e implementación de los diferentes componentes del sistema de protección económica en la vejez, y su funcionamiento conjunto en un determinado contexto.

La importancia de esta interacción entre beneficios contributivos y no contributivos, básicos y proporcionales, públicos y privados, generales y especiales, etc., para delinear grados de protección, cobertura e igualdad se observa en los cuatro países

27 El beneficio promedio del RPPS es muy superior al beneficio promedio del régimen general (RGPS), especialmente en el caso de los beneficiarios judiciales y legislativos; por este motivo, el uso de recursos del RGPS para financiar los déficits del RPPS reproduce las desigualdades (Lavinias 2017, p.123, ver Tabla 4.4).

estudiados en este trabajo. Todos ellos han logrado altos niveles de cobertura gracias a la implementación de prestaciones básicas. Las desigualdades de niveles de protección efectiva (es decir, adecuada) que persisten entre quienes reciben un beneficio varían entre países y se asocian, entre otras cosas, a la segmentación de los beneficios (diferentes tipos y niveles muy distantes de prestaciones entre regímenes, contributivo y no contributivo, por ejemplo), y a los bajos montos de los beneficios básicos (que en algunos casos están muy por debajo del salario mínimo).

En términos más generales, el desafío para los países latinoamericanos es alcanzar niveles adecuados de protección básica y de sustitución del ingreso, evitando la segmentación de los beneficios (montos, condiciones de acceso y derechos) entre quienes tienen y quienes no tienen una trayectoria continua en el mercado laboral formal. Es una tarea que involucra no sólo la política de seguridad social, sino que requiere también una política económica, fiscal y laboral que reduzca las desigualdades en el curso de la vida, que más tarde se reflejan en las jubilaciones y pensiones que cada uno obtiene.

Referencias bibliográficas

- Alves Rangel, L., Pasinato, M. T., Silveira, F., Garcia Lopez, F. y Mendonça, J. (2009). Conquistas, desafios e perspectivas da previdência social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988. IPEA, Políticas Sociais: Acompanhamento e análise 2.
- ANSES. (2011). *Análisis de la cobertura previsional del SIPA. Protección, inclusión e igualdad*. Administración Nacional de la Seguridad Social, Buenos Aires.
- Aponte, G. Jemio, J. Laserna, R., Martínez, S., Molina, F., Schulze, E. y Skinner, E. (2006). *La inversión prudente. Impacto del Bonosol sobre la familia, la equidad social y el crecimiento económico*. Fundación Milenio, La Paz.
- Arenas de Mesa, A. 2010. *Historia de la reforma previsional chilena. Una experiencia exitosa de política pública en democracia*. Organización Internacional del Trabajo (OIT), Santiago de Chile.
- Arza, C. (2012a). Who gets what? Distributive principles and impacts of the Argentine pension system. *Tempo do Mundo* (IPEA/Brasil), 4(2) 171-194.
- 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*, 65(2) 31-51.
- Arza, C. (2012c). *Pension reforms and gender equality in Latin America*. United Nations Research Institute for Social Development, Gender and Development Programme Paper 15, Geneva.
- Arza, C. (2013). Basic pensions in Latin America: Towards a rights-based policy? En R. Lo Vuolo (ed.), *Citizen's income and welfare regimes in Latin America*. Palgrave Macmillan, New York.
- Arza, C. (2017). *The expansion of economic protection for older adults in Latin Ame-*

- rica. Key design features of non-contributory pensions.* United Nations University, WIDER Working Paper 2017/29, Helsinki.
- Arza, C. y Chahbenderian, F.(2014). Pensiones básicas en América Latina. Diseño, cobertura y beneficios comparados en Argentina, Brasil, Bolivia y Chile. *Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas*, Documento de Trabajo 89, Buenos Aires.
- Barr, N. y Diamond, P. (2012). *La reforma necesaria: El futuro de las pensiones.* El Hombre del Tres.
- Bertranou, F., Calvo, E. y Bertranou, E. (2009). Is Latin America retreating from individual retirement accounts? Center for Retirement Research, Boston College 9-14.
- Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka C. y Casanova, L. (2011). *Encrucijadas en la seguridad social argentina: Reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones.* CEPAL /OIT, Buenos Aires.
- Bertranou, F., Cetrángolo O., Casanova, L., Beccaria, A. y Folga, J.(2015). *Desempeño y financiamiento de la protección social en Argentina.* Consideraciones a partir de la recomendación número 202 sobre pisos de protección social. OIT, Buenos Aires.
- Bosch, M., Melguizo Á. y Pages, C. ,(2013). *Mejores pensiones, mejores trabajos: Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe.* Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Cecchini, S. y Madariaga A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe.* Cuadernos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 95. Santiago de Chile.
- Cecchini, S. y Lavigne M. (2014). *Políticas públicas para la igualdad. Hacia sistemas de protección social universal.* CEPAL-Ministerio de Desarrollo Social de la República Oriental del Uruguay-Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega. Santiago de Chile.
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel, C. (2015). Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización. CEPAL: Santiago de Chile.
- CEPAL. (2016). *Panorama social de América Latina.* CEPAL: Santiago de Chile.
- CEPAL (2017). Relación de dependencia demográfica, por grupos dependientes, según sexo, CEPALSTAT. Disponible en <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=35&idioma=e>
- Cetrangolo, O. y Grushka, C. (2008). *Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura.* CEPAL: Santiago de Chile.
- Chile (2006). *El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un contrato social con*

la previsión en Chile. Volumen I. Diagnóstico y propuestas de reforma. Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Gobierno de Chile.

- Costa, N. d. R. (2009). Social protection in Brazil: Universalism and targeting in the FHC and Lula administrations. *Ciência & Saúde Coletiva*, 14(3), 693-706.
- Déllano, M. (2010). *Reforma previsional en Chile. Protección social para todos.* Organización Internacional del Trabajo, Santiago de Chile.
- Delgado, G. C. y Querino, A. C. (2005). Inclusión previsional y asistencial en Brasil (1988-2008): Alcances y límites. *Bienestar y Política Social*, 1(1) 83-102.
- Delgado, G. C. y Cardoso Jr, J. C. (2005). Ageing and rural social security: The recent experience of Brazilian universalization. En A. Camarano (ed.), *Sixty plus: The elderly Brazilians and their new social roles.* Rio de Janeiro.
- 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.
- Fagnani, E. y Tonelli Vaz, F. (2013). Seguridad social, derechos constitucionais e desenvolvimento. En A. Fonseca y E. Fagnani (eds.), *Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania. Educação, seguridade social, pobreza, infraestrutura urbana e transição demográfica. Volume 2.* Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo.
- Fajnzylber, E. y Paraje, G. (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.
- Filgueira, F. (1998). *El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada.* En B. Roberts (ed.), *Ciudadanía y política social.* FLACSO / SSRG, San José.
- Filgueira, F. (2014). *Hacia un modelo de protección social universal en América Latina.* CEPAL/Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Serie Políticas Sociales 188. Santiago de Chile.
- Filgueira, F. y Espíndola, E. (2015). *Hacia un sistema de transferencias monetarias para la infancia y los adultos mayores. Una estimación de impactos y posibilidades fiscales en América Latina.* CEPAL / Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega, Serie Políticas Sociales 216. Santiago de Chile.
- HelpAge International. (2013). *Pension Watch Database* (Version 29 October 2013).
- ISSA. (2016). *Social security programs throughout the World: The Americas, 2015.* ISSA / Social Security Administration, USA, SSA Publication 13-11802, Geneva.
- Kritzer, B. E., Kay, S. J. y Sinha, T. (2011). Next generation of individual account pension reforms in Latin America. *Social Security Bulletin*, 71(1) 35-76.

- 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. (2017). *The takeover of social policy by financialization. The Brazilian paradox*. Palgrave Macmillan, New York.
- Lloyd-Sherlock, P. y Artaraz, K. (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.
- Mesa-Lago, C. (2004). Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 8459-82.
- Mesa-Lago, C. (2013). La re-reforma de pensiones en Chile. *Revista Trabajo* 10, 55-76.
- Mesa-Lago, C. (2014). Reversing pension privatization: *The experience of Argentina, Bolivia, Chile and Hungary*. Extension of Social Security, International Labour Office, ESS Working Paper 44, Geneva.
- Mesa-Lago, C. y Ossio Bustillos, L. (2013). La re-reforma de pensiones en Bolivia. *Revista Trabajo* 10, 109-142.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) (2016). *Boletín estadístico de la seguridad social*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Segundo trimestre de 2016, Buenos Aires.
- Müller, K. (2009). Contested universalism: From Bonosol to Renta Dignidad in Bolivia *International Journal of Social Welfare*, 18(2) 163-172.
- Oliveri, M. L. (2016). Pensiones sociales y pobreza en América Latina. *Apuntes*, 43(78) 121-157.
- Robles Farías, C. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Chile*. CEPAL-Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo-GIZ, Documento de proyecto. Santiago de Chile.
- Rofman, R. y Oliveri, M. L.. (2011a). *La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: Conceptos e indicadores*. Banco Mundial, Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales 7.
- Rofman, R. y Oliveri, M. L.. (2011b). *Las políticas de protección social y su impacto en la distribución del ingreso en Argentina*. Banco Mundial, Buenos Aires.
- Rofman, R., Apella, I. y Vezza, E. (2013). *Más allá de las Pensiones Contributivas. Catorce experiencias en América Latina*. Banco Mundial, Buenos Aires.
- Schwarzer, H. y Querino, A.(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.

- Schwarzer, H. y Ferreira de Santana, R. (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.
- Telam (2014). El proyecto de moratoria previsional beneficiará a 500.000 argentinos que no pudieron jubilarse, precisó Bossio, Telam – Agencia Nacional de Noticias, 5 de junio de 2014. Disponible en http://www.telam.com.ar/notas/201406/66006-el-proyecto-de-moratoria-previsional-beneficiara-a-500000-argentinos-que-no-pudieron-jubilarse-preciso-bossio.html?fb_action_ids=723042471087057&fb_action_types=og.recommends
- Uthoff, A. (2011). Reforma al sistema de pensiones chileno. CEPAL / ASDI, Serie Financiamiento del Desarrollo 240, Santiago de Chile.
- Villatoro, P. (2005). Programas de transferencias monetarias condicionadas: Experiencias en América Latina. *Revista CEPAL*, 86 87-101.

Fuentes utilizadas

- Argentina: Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Cuarto trimestre de 2013. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). <http://www.indec.gov.ar>
- Bolivia: Encuesta de Hogares (EH). Año 2013. Instituto Nacional de Estadística (INE). www.ine.gov.bo
- Brasil: *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Año 2013. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)*. <http://www.ibge.gov.br>
- Chile: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN). Año 2013. Ministerio de Desarrollo Social, <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/basedatos.php>