

Desigualdades en los ingresos, en el mercado laboral y en el acceso a las pensiones

Introducción

- A. Tendencias recientes de la desigualdad del ingreso
- B. Desigualdades en el mercado de trabajo y en la afiliación a los sistemas de pensiones
- C. Desigualdades en la cobertura y la suficiencia de las pensiones en América Latina
- D. Conclusiones y recomendaciones de política

Bibliografía

Anexo I.A1



Introducción

El más decisivo de los ámbitos de la sociedad donde se producen, exacerbando o mitigan las desigualdades es el mundo del trabajo, que conforma un eslabón crítico para la inclusión social. Allí se genera la mayor parte del ingreso de los hogares en América Latina y el Caribe y, al mismo tiempo, las desigualdades inherentes a su distribución¹. El trabajo es la llave maestra para la igualdad y uno de los pilares de la ampliación de la ciudadanía (CEPAL, 2010, 2012, 2014). Es, asimismo, uno de los principales ámbitos de intervención para superar las desigualdades estructurales que caracterizan a la región. La persistente desigualdad en la distribución del ingreso, en las posibilidades y formas de inserción laboral y en la calidad del empleo, sumada a la prevalencia de la informalidad y la desprotección social de amplios contingentes de trabajadores y trabajadoras y a las marcadas brechas de género, étnicas y raciales, reflejan en gran medida una estructura productiva muy heterogénea y poco diversificada (CEPAL, 2016a).

Las desigualdades en la inserción laboral inciden en distintas etapas del ciclo de vida. La inserción prematura y desprotegida en el mundo del trabajo condiciona negativamente la trayectoria educativa y laboral de las personas. La calidad de la inserción laboral de jóvenes y adultos es fundamental para su bienestar y participación productiva en la sociedad y para el ejercicio de sus derechos. A su vez, el término de la vida laboral expone en toda su magnitud los efectos de trayectorias marcadas por déficits de trabajo decente en diversas dimensiones. En sus formas extremas, estos se traducen en la exclusión del sistema de pensiones o en el acceso a prestaciones insuficientes.

En este capítulo del *Panorama Social de América Latina* se abordan dos ámbitos estrechamente vinculados. Por una parte, se presenta el tradicional análisis de la evolución de la desigualdad de ingresos entre las personas y los hogares, que representa una de las dimensiones constitutivas de la matriz de la desigualdad social en América Latina (CEPAL, 2016b), sobre la base de una nueva serie de estimaciones para los países de la región². Por otra parte, se exponen algunas de las dimensiones de las desigualdades en el mercado del trabajo y sus efectos en el funcionamiento de los sistemas de pensiones, en particular en su cobertura y suficiencia. Asimismo, se hace hincapié en el papel del diseño de los sistemas de pensiones en la posibilidad de intervenir en las desigualdades originadas en el mercado del trabajo y de activar círculos virtuosos de protección social que deriven en la ampliación de la cobertura, la suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad financiera de los sistemas.

¹ Alrededor de 2013, los ingresos laborales correspondían al 80% de los ingresos de los hogares, al 74% de los ingresos de los hogares en situación de pobreza y al 64% de los ingresos de los hogares en situación de extrema pobreza (CEPAL, 2016a).

² La desigualdad en la distribución de los ingresos de las personas y de los hogares es solo una de las expresiones de la desigualdad socioeconómica. En la edición del *Panorama Social de América Latina, 2016* (CEPAL, 2017a) se abordaron en profundidad la distribución funcional del ingreso y la desigualdad en la distribución de la propiedad de activos físicos y financieros, que ofrecen una perspectiva complementaria y enriquecedora de este análisis.

A. Tendencias recientes de la desigualdad del ingreso³

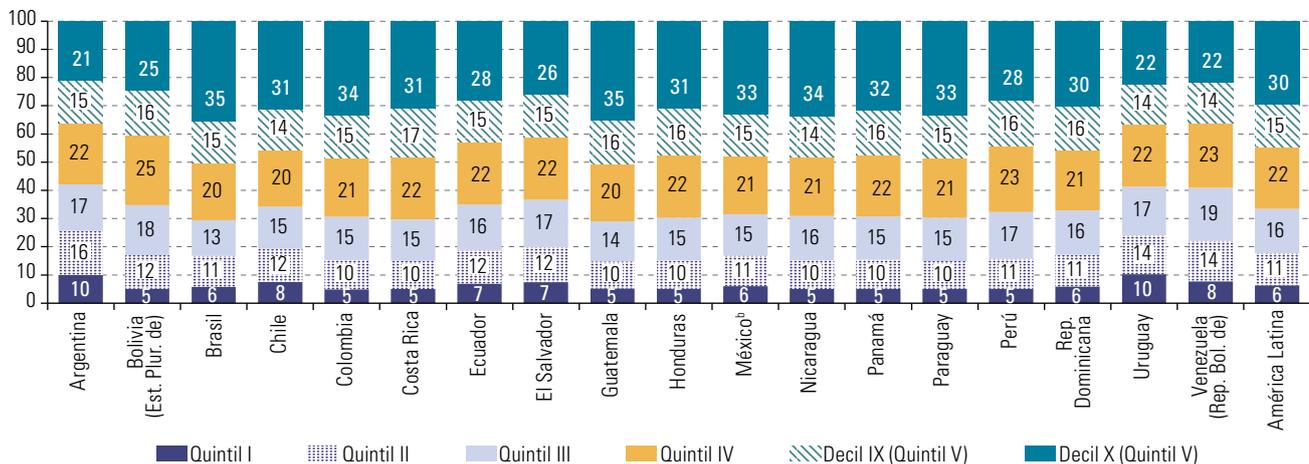
En América Latina la desigualdad de la distribución del ingreso se ha reducido desde principios de la década de 2000, gracias a un aumento más rápido de los ingresos en los quintiles más bajos que en el resto de la población. No obstante, el ritmo de reducción de la desigualdad se ha desacelerado, por lo que los niveles registrados en 2016 son muy similares a los de 2014. El estancamiento de los procesos desconcentradores, sumado a datos complementarios que indican que la desigualdad de ingresos entre personas y hogares es mayor y más rígida que la que se mide habitualmente, constituyen un llamado urgente a fomentar políticas redistributivas que aseguren una mayor igualdad en ese ámbito.

La desigualdad es uno de los rasgos sobresalientes de las sociedades latinoamericanas y su superación es un desafío clave para el desarrollo sostenible (CEPAL, 2017a). Los índices de desigualdad de ingresos de los países de la región se encuentran entre los más altos del mundo, incluso cuando las cifras se corrigen por las diferencias entre las mediciones basadas en el ingreso y el consumo (Alvaredo y Gasparini, 2015).

Una de las expresiones más evidentes de la desigualdad de ingresos es la elevada brecha entre las personas que se encuentran en los extremos de la distribución. De acuerdo con la información más reciente basada en encuestas de hogares (que en la mayoría de los países analizados corresponde a 2016), el ingreso captado por el quintil más rico (quintil V) representa alrededor del 45% del ingreso de los hogares, mientras que el ingreso promedio del quintil de menores recursos (quintil I) es de apenas un 6% de los ingresos totales⁴. Las brechas de ingreso se presentan incluso dentro del quinto quintil, ya que el décimo decil —cuya participación en el ingreso total promedia un 30%— percibe el doble del ingreso que el noveno decil. Cabe destacar, además, que el ingreso del 10% más rico de la población equivale aproximadamente al ingreso de los tres primeros quintiles, que abarcan a un 60% de la población (véase el gráfico I.1).

Gráfico I.1

América Latina (18 países): participación en el ingreso total, por quintiles de ingreso, alrededor de 2016^a (En porcentajes)



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

^a Quintiles de hogares ordenados por ingreso per cápita. Los datos corresponden a 2016, excepto en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Brasil, que corresponden a 2015, y Guatemala, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de), correspondientes a 2014.

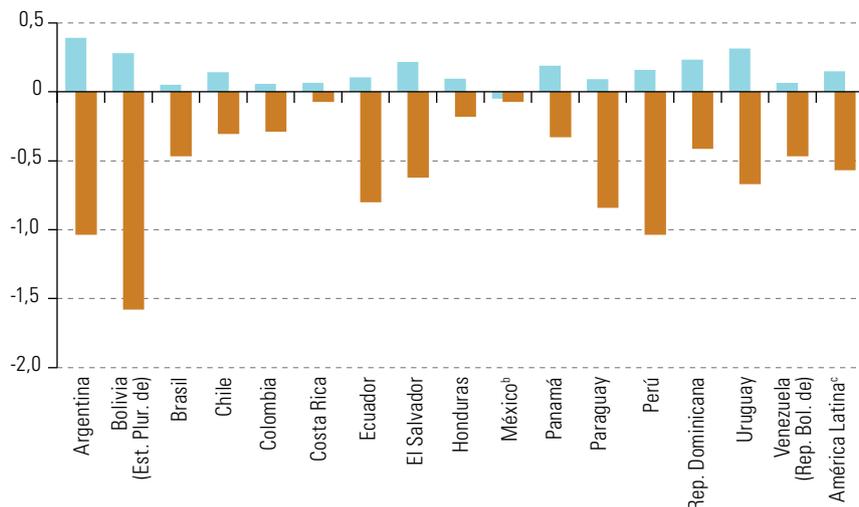
^b Las cifras de México para 2016 se estimaron sobre la base del “Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH” realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para atenuar la falta de comparabilidad de la encuesta de 2016 con la serie 2008-2014 (véase [en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/investigacion/eash/2016/>).

³ Los valores de los indicadores de desigualdad presentados en esta edición del *Panorama Social de América Latina* corresponden a una serie actualizada y difieren de los presentados en ediciones anteriores de esta publicación (al respecto, véase el capítulo II).

⁴ La información utilizada para medir la desigualdad distributiva proviene de las encuestas de hogares utilizadas en los países de la región para medir el ingreso, que pueden ser encuestas de empleo, de propósitos múltiples y de ingresos y gastos. Las encuestas, compiladas y armonizadas regularmente por la CEPAL, forman parte del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Según la misma fuente de información, la brecha de ingresos entre los grupos de mayores y menores recursos ha disminuido desde inicios de la década de 2000. Entre 2002 y 2012, la participación promedio del primer quintil en el ingreso total pasó del 4,8% al 6,2%, mientras que la del quinto quintil disminuyó del 50,7% al 45,0%. En consecuencia, la participación del quintil de mayores recursos pasó de ser 10,7 veces mayor a la del quintil de menores ingresos a 7,2 veces. Aunque de manera leve, la tendencia a la reducción de la desigualdad continuó entre 2012 y 2016. En 2016, el cociente entre la participación del quinto quintil (44,2%) y el primer quintil (6,5%) fue de 6,8 veces (véase el gráfico I.2).

A. 2002-2012



B. 2012-2016

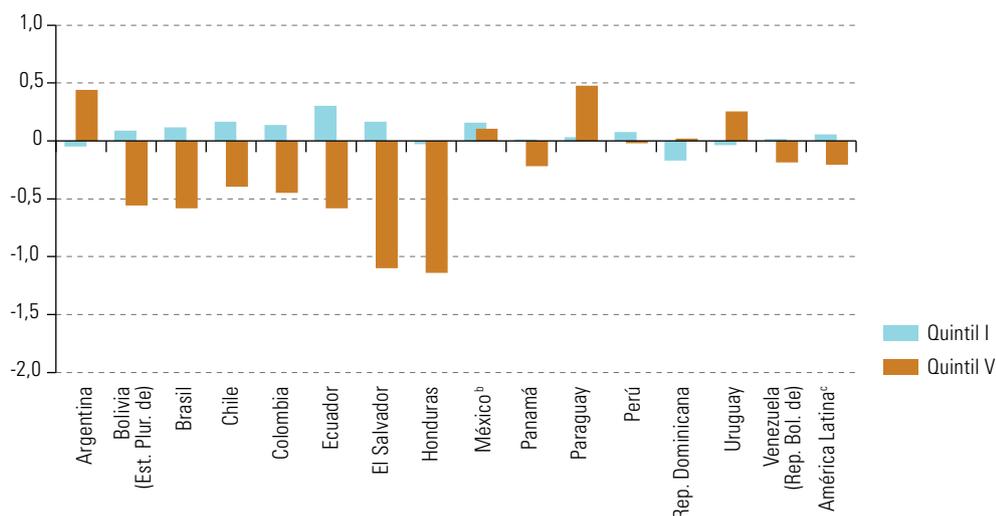


Gráfico I.2

América Latina (16 países): cambios en la participación de los quintiles I y V en el ingreso total, 2002-2012 y 2012-2016^a (En puntos porcentuales por año)

La brecha de ingresos entre los grupos de mayores y menores recursos ha disminuido desde inicios de la década de 2000. Entre 2002 y 2012, la participación promedio del primer quintil en el ingreso total pasó del 4,8% al 6,2%, mientras que la del quinto quintil disminuyó del 50,7% al 45,0%.

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

^a Los datos de 2002 corresponden a dicho año excepto en: Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá (2001) y Argentina y Chile (2003). Los datos de 2016 corresponden a dicho año excepto en: Venezuela (República Bolivariana de) (2014) y Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil y Chile (2015). Se excluye a Guatemala y Nicaragua por falta de información disponible en torno a 2012. Se excluye a Costa Rica del período 2008-2016 por falta de comparabilidad en la serie de ingresos antes y después de 2010.

^b Las cifras de México para 2016 se estimaron sobre la base del "Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH" realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para atenuar la falta de comparabilidad de la encuesta de 2016 con la serie 2008-2014.

^c Corresponde al cambio en el promedio simple de la participación en el ingreso total de cada quintil.

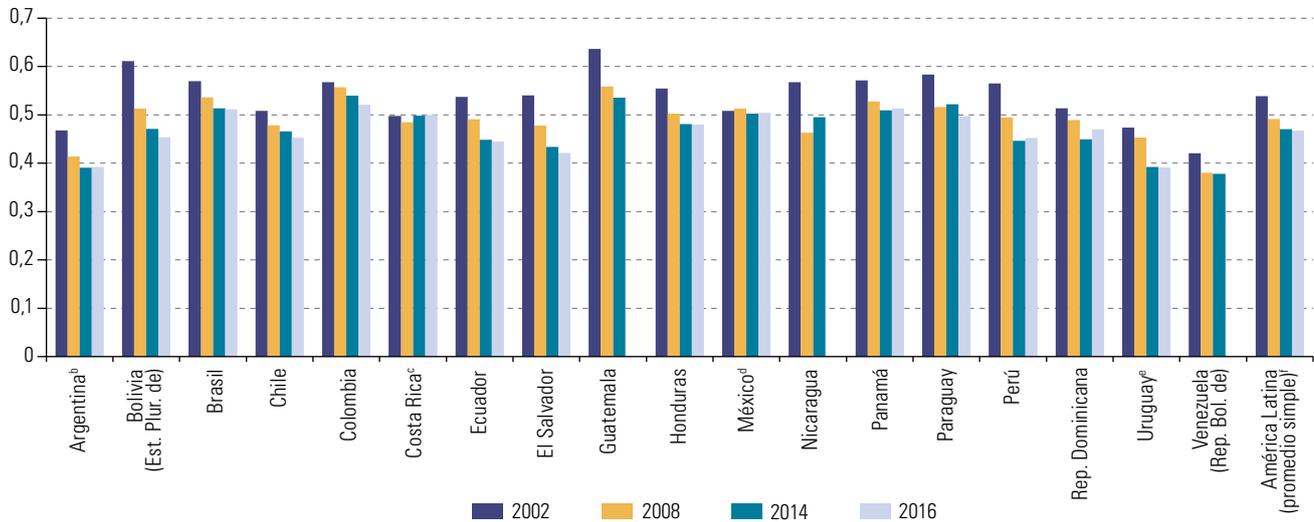
De acuerdo con la información más reciente, el índice de Gini, que toma valores entre 0 (para representar la ausencia de desigualdad) y 1 (para representar la desigualdad máxima), alcanza en América Latina un valor promedio de 0,467⁵. Este indicador varía considerablemente de un país a otro, con valores que exceden 0,500 en el Brasil, Colombia, Guatemala, México y Panamá y valores inferiores a 0,400 en la Argentina, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) (véase el gráfico I.3).

Las diferencias en la reducción de la desigualdad de ingresos en los últimos 14 años también son evidentes en las variaciones del índice de Gini y otros índices de desigualdad. Entre 2002 y 2008, el promedio simple de la región se redujo a un ritmo del 1,5% anual y, entre 2008 y 2014, la reducción fue del 0,7% anual. Entre 2014 y 2016, la desigualdad promedio se redujo apenas un 0,4% al año.

Al observar las variaciones de la desigualdad en cada uno de los países se obtiene evidencia similar. Entre 2002 y 2008, 14 de ellos presentaron una disminución del índice de Gini del 1% anual o superior. Las mayores reducciones de la desigualdad se registraron en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Guatemala, Nicaragua, el Paraguay, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de). En dichos países, los índices de desigualdad de Theil y Atkinson también presentaron una disminución apreciable. En ninguno de los países analizados se observaron aumentos significativos de la desigualdad (véanse el cuadro I.1 y el cuadro I.A1.1 del anexo).

Gráfico I.3

América Latina (18 países): índice de desigualdad de Gini, 2002-2016^a



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

^a El índice de Gini se calculó considerando los ingresos iguales a 0.

^b Total urbano.

^c Cifras no comparables con las de años anteriores.

^d Cifras de 2016 estimadas sobre la base del "Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH".

^e Cifras de 2002 corresponden al área urbana.

^f Promedio construido sobre la base de información del año más cercano disponible para cada uno de los 18 países.

Entre 2008 y 2014, la reducción de la desigualdad fue superior al 1% anual solo en siete países (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador, Perú, República Dominicana y Uruguay), mientras que solo Nicaragua presentó un aumento de magnitud similar. En el subperíodo más reciente (2014 a 2016), el número de países con una reducción del índice de Gini de al menos un 1% anual disminuyó a cinco (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Chile, El Salvador y Paraguay). Por su parte, los indicadores de desigualdad de la República Dominicana y la República Bolivariana de Venezuela presentaron un aumento.

⁵ Promedio para 18 países sobre la base de información de 2016, excepto en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil y Chile (2015) y Guatemala, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela (2014).

Cuadro I.1

América Latina (18 países): variación de los índices de Gini, Theil y Atkinson, 2002-2016^a

(En porcentajes anuales)

	2002-2008			2008-2014			2014-2016		
	Gini ^b	Theil	Atkinson (ε=1,5)	Gini	Theil	Atkinson (ε=1,5)	Gini	Theil	Atkinson (ε=1,5)
Argentina	-2,4	-3,3	-2,6	-1,0	-1,6	-2,0	0,2	1,6	0,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	-2,9	-6,4	-4,4	-1,4	-3,3	-1,8	-3,7	-10,2	-0,7
Brasil	-1,0	-2,0	-1,2	-0,7	-1,4	-0,8	-0,5	-1,2	0,5
Chile	-1,0	-1,9	-1,6	-0,7	-1,6	-1,5	-1,4	-1,9	-2,0
Colombia	-0,3	-1,0	-0,2	-0,6	-1,4	-1,0	-1,8	-3,2	-2,5
Costa Rica ^c	-0,4	-1,5	-1,3	...	...	...	0,2	-0,1	-0,3
Ecuador	-1,3	-4,4	-1,6	-1,5	-2,6	-2,4	-0,4	-1,1	0,6
El Salvador	-1,5	-2,9	-1,8	-1,9	-4,2	-3,2	-1,5	-4,4	-2,3
Guatemala	-2,2	-6,0	-3,8	-0,5	1,1	-0,8	...	...	...
Honduras	-1,2	-2,2	-2,0	-0,9	-3,1	-1,6	-0,1	0,6	3,3
México ^d	0,2	1,5	0,6	-0,4	-0,8	-0,8	0,2	-3,8	-3,1
Nicaragua	-2,5	-3,6	-3,0	1,3	5,0	1,6	...	...	...
Panamá	-1,1	-2,3	-2,5	-0,6	-1,6	-0,6	0,4	0,6	0,1
Paraguay	-2,0	-3,0	-2,9	0,2	0,1	0,1	-2,4	-3,9	-2,0
Perú	-2,2	-5,8	-2,5	-1,7	-3,3	-2,7	0,6	1,2	0,8
República Dominicana	-0,8	-0,7	-1,8	-1,4	-4,5	-1,7	2,3	6,7	4,0
Uruguay	-0,7	-0,5	-2,0	-2,4	-5,6	-3,6	-0,1	-0,3	-0,6
Venezuela (República Bolivariana de)	-1,7	-4,0	-2,9	-0,1	-0,5	0,0	...	...	...
América Latina (promedio simple)	-1,5	-3,1	-2,3	-0,7	-1,3	-1,1	-0,4	-0,9	-0,2
Países con variación < -1%	13	15	16	7	12	10	5	8	5
Países con variación > 1%	0	1	0	1	2	1	1	3	2

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

^a Los valores de los indicadores se encuentran disponibles en el anexo I.A1 del capítulo. Los años examinados corresponden a: Argentina (2003, 2008, 2014, 2016), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002, 2008, 2014, 2015), Brasil (2002, 2008, 2014, 2015), Chile (2003, 2009, 2013, 2015), Colombia (2002, 2009, 2014, 2016), Costa Rica (2002, 2008, 2014, 2016), Ecuador (2001, 2008, 2014, 2016), El Salvador (2001, 2009, 2014, 2016), Guatemala (2000, 2006, 2014), Honduras (2001, 2009, 2014, 2016), México (2002, 2008, 2014, 2016), Nicaragua (2001, 2009, 2014), Panamá (2001, 2008, 2014, 2016), Paraguay (2002, 2008, 2014, 2016), Perú (2002, 2008, 2014, 2016), República Dominicana (2002, 2008, 2014, 2016), Uruguay (2002, 2008, 2014, 2016), Venezuela (República Bolivariana de) (2002, 2008, 2014, 2015).

^b El índice de Gini se calculó considerando los ingresos iguales a 0. Para reducir el efecto de los valores extremos, los índices de Theil y Atkinson se calcularon excluyendo los valores cercanos a 0 y los tres mayores ingresos per cápita.

^c No se realiza la comparación 2008-2014 debido a que la medición del ingreso es distinta antes y después de 2010.

^d Las cifras de México para 2016 se estimaron sobre la base del "Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH" realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para atenuar la falta de comparabilidad de la encuesta de 2016 con la serie 2008-2014.

1. Fuentes de datos complementarias sobre la desigualdad

Las mediciones de la desigualdad en la distribución del ingreso basadas exclusivamente en datos de las encuestas de hogares subestiman la magnitud del fenómeno. Estas encuestas no suelen captar adecuadamente los hogares que perciben ingresos muy altos, ya sea por problemas de cobertura o por falta de respuesta, situación que en la literatura especializada se ha denominado "truncamiento". Por tanto, las encuestas de hogares son más adecuadas para medir los ingresos del trabajo y las transferencias que las rentas de la propiedad, cuya captación es muy parcial.

La participación del 1% más rico en el ingreso total tiende a ser mayor en los países latinoamericanos que en los países desarrollados de diferentes regiones del mundo y que esto se verifica tanto al usar el promedio simple de toda la serie como la medición del último año.

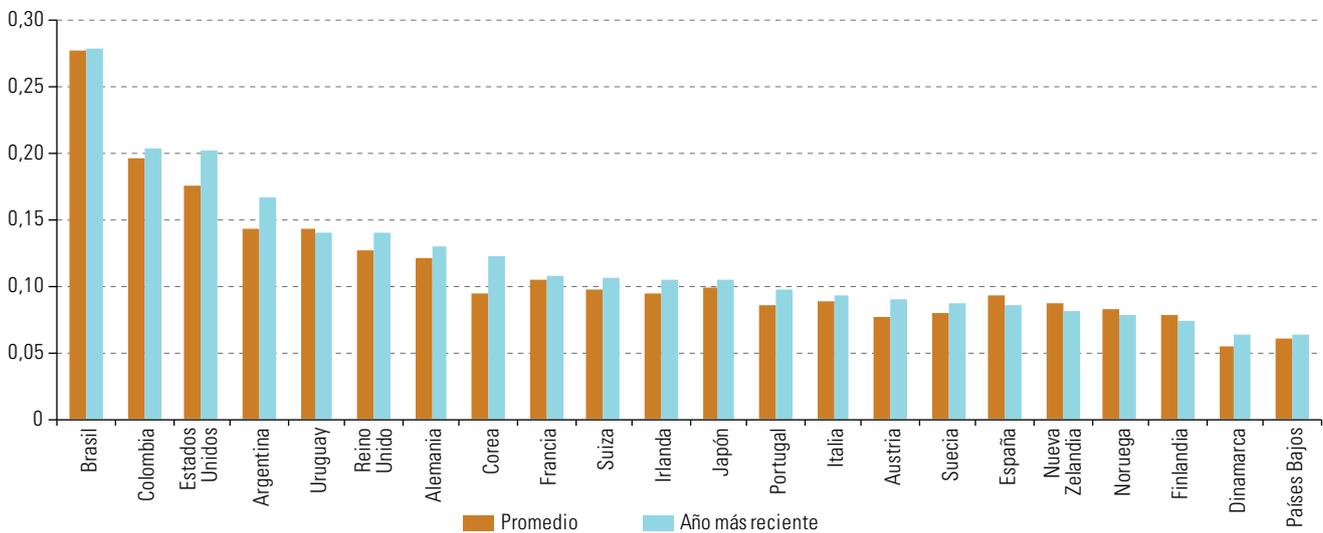
Como respuesta, se han realizado investigaciones empíricas en las que se utiliza información de los registros tributarios y las cuentas nacionales para medir la desigualdad en la distribución del ingreso. Los primeros análisis de la desigualdad basados en información tributaria se realizaron en países desarrollados (Piketty, 2003; Atkinson y Piketty, 2007, 2010). En América Latina, las mediciones de este tipo son todavía escasas, pero su número tiende a aumentar.

Los estudios distributivos basados en registros tributarios y cuentas nacionales se caracterizan por una gran variedad de enfoques metodológicos, que dificulta la comparación entre los países e incluso dentro de estos. De manera simplificada, en estas investigaciones se han empleado los siguientes enfoques: i) medición basada exclusivamente en los registros, en cuyo caso el indicador habitual es el porcentaje de ingresos captado por el 1% o el 10% más rico; ii) combinación de registros y encuestas para la producción de medidas sintéticas, por ejemplo el índice de Gini corregido (Alvaredo, 2011), y iii) modificación de los microdatos de encuestas sobre la base de la información tributaria y de cuentas nacionales. El enfoque más frecuente ha sido el primero (Jenkins, 2016).

Las estimaciones más comparables de desigualdad basadas exclusivamente en registros tributarios están compiladas en la World Wealth and Income Database (WID.world), que por ahora solo incluye cuatro países de la región (Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay)⁶. Los datos muestran que la participación del 1% más rico en el ingreso total tiende a ser mayor en los países latinoamericanos que en los países desarrollados de diferentes regiones del mundo y que esto se verifica tanto al usar el promedio simple de toda la serie como la medición del último año. Cabe mencionar que, entre los 22 países analizados, la mayor participación del 1% más rico en el ingreso total se registra en el Brasil, situación que se sostiene con ambos indicadores (véase el gráfico I.4).

Gráfico I.4

Participación del 1% más rico en el ingreso total, último año disponible y promedio histórico^a
 (Como porcentaje del ingreso tributable total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de World Wealth and Income Database [en línea] <http://wid.world/data/>.

^a Los promedios simples se obtuvieron sobre la base de información comprendida entre 1990 y 2015, según la disponibilidad en cada país. El valor del año más reciente corresponde a: Brasil, 2015; Colombia, 2010; Estados Unidos, 2014; Argentina, 2004; Uruguay, 2012; Reino Unido, 2015; Alemania, 2011; República de Corea, 2012; Francia, 2014; Suiza, 2010; Irlanda, 2009; Japón, 2010; Portugal, 2005; Italia, 2009; Austria, 2014; Suecia, 2013; España, 2012; Nueva Zelandia, 2014; Noruega, 2011; Finlandia, 2009; Dinamarca, 2010; Países Bajos, 2012.

⁶ La World Wealth and Income Database (WID.world) integra el esfuerzo combinado de una red internacional de investigadores, véase [en línea] <http://wid.world/es/pagina-de-inicio/>.

Como es de esperar, la desigualdad estimada parcial o completamente sobre la base de datos tributarios o cuentas nacionales habitualmente es bastante mayor que la medida a través de encuestas de hogares. A manera de ejemplo, en el Brasil, el porcentaje de ingresos captado por el 1% de personas más ricas pasa del 11% en la Encuesta Nacional de Hogares (PNAD) al 24% según los datos de la encuesta corregidos con información tributaria (Morgan, 2017). En Chile, este crece del 15% en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) al 21% en los datos tributarios (López, Figueroa y Gutiérrez, 2013). En Colombia, aumenta del 14% en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) al 20% en los datos tributarios (Alvaredo y Londoño, 2013). En México, se incrementa de aproximadamente el 9% en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) al 25% según del Castillo (2015), conforme datos de la encuesta corregidos con información de cuentas nacionales. En el Uruguay este valor pasa del 9% en la Encuesta Continua de Hogares al 14% en los registros tributarios (Burdín, Esponda y Vigorito, 2015)⁷.

Además de mayores niveles de desigualdad de ingresos, algunos de los estudios citados muestran tendencias que contradicen a las que se obtienen en las encuestas de hogares. Aun cuando estas mediciones no constituyen resultados definitivos, sus resultados recalcan que el problema de la mala distribución del ingreso es algo que está muy lejos de desaparecer en la región, y que es imperativo avanzar hacia mediciones más completas de la desigualdad del ingreso.

Las fuentes complementarias para medir la desigualdad de ingresos no están exentas de limitaciones. Entre otras restricciones, los datos tributarios están fuertemente condicionados por la alta incidencia de la economía informal en la región, son sensibles a los cambios de la legislación tributaria y pueden referirse a conceptos de ingreso y de unidades tributarias distintas entre los países, lo que reduce su comparabilidad (CEPAL, 2017a). Por su parte, la información de las cuentas nacionales sobre los ingresos y gastos de los hogares, que se refiere a montos de ingreso y no a la forma en que estos se distribuyen, suele estar afectada por la escasez de estadísticas básicas para su construcción. En lo que respecta a la disponibilidad de datos de estas fuentes, todavía son pocos los países latinoamericanos en los que se publica información sobre la distribución de las declaraciones tributarias, de manera que pueda utilizarse en estudios de este tipo. Las cuentas de ingresos y gastos de los hogares están disponibles en menos de la mitad de los países de la región y suelen publicarse con varios años de rezago⁸.

A su vez, los resultados obtenidos mediante la combinación de diversas fuentes para medir la desigualdad presentan una gran sensibilidad a los supuestos que se adopten. Por ejemplo, Cortés y Vargas (2017) muestran que al asumir distintas hipótesis respecto de la magnitud de los problemas de truncamiento y subdeclaración en las encuestas de hogares varían el nivel e incluso la tendencia de las estimaciones de la desigualdad entre distintos años.

La desigualdad estimada parcial o completamente sobre la base de datos tributarios o cuentas nacionales habitualmente es bastante mayor que la medida a través de encuestas de hogares. A manera de ejemplo, en el Brasil, el porcentaje de ingresos captado por el 1% de personas más ricas pasa del 11% en la Encuesta Nacional de Hogares (PNAD) al 24% según los datos de la encuesta corregidos con información tributaria.

⁷ Estimaciones correspondientes a 2015 para el Brasil; 2009 para Chile, donde se combinan los datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) con los del Servicio de Impuestos Internos (SII) aplicando una corrección por evasión y sin utilidades retenidas, y 2011 para el Uruguay, según el ingreso total captado en los registros tributarios, a los que se adicionó una imputación de ingreso por la población no registrada. Las estimaciones para México, referidas a 2012, asignan las diferencias registradas entre cuentas nacionales y la encuesta de hogares a los perceptores más ricos.

⁸ Estas razones, entre otras, llevaron a la CEPAL a descontinuar la práctica del ajuste de ingresos para la producción de estadísticas regulares sobre pobreza y desigualdad de ingresos, como se indica en el capítulo II.

Pese a estas limitaciones, la posibilidad de combinar información tributaria y de cuentas nacionales con las encuestas de hogares puede contribuir ampliamente al estudio de la desigualdad de ingresos y a la posibilidad de generar estimaciones más adecuadas de su magnitud y evolución. Por ello, resulta de gran importancia para la región facilitar el acceso a los registros tributarios y otras fuentes de datos complementarias sobre el ingreso de los hogares, así como mejorar la calidad y periodicidad de la cuenta de ingresos y gastos de los hogares. Ello no solo permitirá obtener mediciones más completas de la distribución del ingreso sino también profundizar el estudio sobre la magnitud de los fenómenos de subdeclaración y truncamiento en las encuestas de hogares.

Por último, cabe tener en consideración que las grandes brechas de recursos que se manifiestan en la distribución del ingreso se acentúan cuando se pone el foco en la distribución de la riqueza. La desigualdad en la posesión de bienes materiales (propiedades, inmuebles, tierras) y financieros (activos, depósitos, pagarés de deuda) es más profunda y rígida que la que se observa en los ingresos (CEPAL, 2017a). A manera de referencia, en México el 1% de los adultos más ricos concentraron el 36% de la riqueza total (CEPAL, 2017a), mientras que en el Brasil el 1% más rico posee el 48% de toda la riqueza del país (OXFAM Brasil, 2017), porcentajes mucho más altos que los obtenidos en los estudios sobre distribución del ingreso corriente.

2. Variación de los ingresos a lo largo de la distribución

La primera meta del Objetivo de Desarrollo Sostenible 10, que consiste en reducir la desigualdad en los países y entre ellos, está planteada en términos de lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional. El proceso de reducción de la desigualdad de ingresos observado en la región en los últimos años ha sido coherente con dicha meta, de acuerdo con los datos proporcionados por las encuestas de hogares.

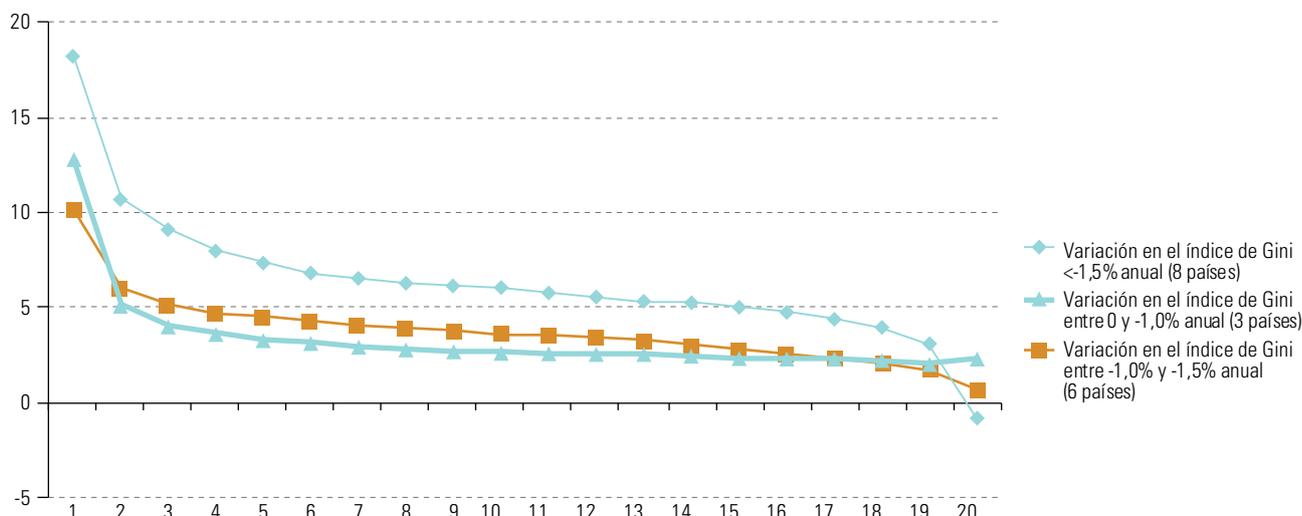
En efecto, entre 2002 y 2016 el incremento anual del ingreso de los primeros deciles superó el de los deciles de mayores ingresos, tanto en los países donde el índice de Gini se redujo de manera apreciable como en aquellos donde los cambios fueron menores (véase el gráfico I.5).

Como cabe esperar, la diferencia entre el crecimiento de los deciles extremos de la distribución del ingreso fue más pronunciada en los países con mayor reducción de los índices de desigualdad. También en esos países se presentaron las mayores tasas de crecimiento real del ingreso de los deciles más bajos, en comparación con los demás países mostrados en el gráfico I.5, tanto en el subperíodo 2002-2008 como en 2008-2016.

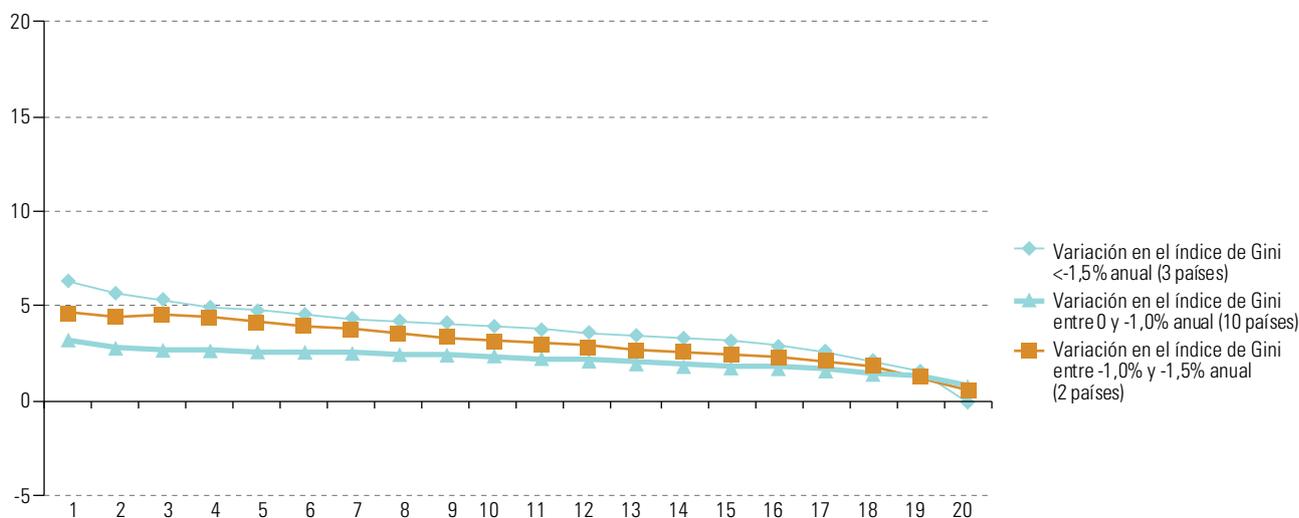
Gráfico I.5

América Latina (18 países): crecimiento del ingreso por percentiles, según grupos de países en que se redujo la desigualdad, 2002-2008 y 2008-2016^a
 (En porcentajes)

A. 2002-2008



B. 2008-2016



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

^a Los países están agrupados según el ritmo de reducción de la desigualdad en cada subperíodo.

El gráfico I.5 permite visualizar la desaceleración en la reducción de la desigualdad entre los subperíodos 2002-2008 y 2008-2016. El segundo de ellos se caracteriza por tasas de crecimiento más similares entre los primeros y últimos deciles, aun cuando se mantiene la brecha a favor de los primeros.

Cabe destacar que en algunos casos la disminución de la desigualdad no solo se debe a un mayor crecimiento de los ingresos más bajos, sino a un crecimiento nulo o incluso a una reducción de los ingresos de los hogares de mayores recursos.

3. Comentarios finales

Las amplias brechas en la distribución de los recursos económicos son una de las principales manifestaciones de la desigualdad estructural que caracteriza a la región y que se expresa en múltiples dimensiones. En la última década y media, América Latina ha avanzado hacia la reducción de las brechas de ingreso, gracias a un mayor aumento del ingreso en los hogares de la parte baja de la distribución. No obstante, es necesario atender dos elementos de manera imperiosa. El primero es que, en la región en su conjunto, la tendencia a la reducción de la desigualdad ha disminuido de manera significativa en los últimos años. El segundo es que, al considerar fuentes de información complementarias a las encuestas de hogares, los datos indican que la participación de los grupos de mayores ingresos es más alta y, en algunos países, podría no haber disminuido. De esta manera, urge tomar medidas para dar nuevo impulso a la redistribución de los ingresos y avanzar hacia sociedades más equitativas y justas.

B. Desigualdades en el mercado de trabajo y en la afiliación a los sistemas de pensiones

Desde principios de la década pasada se viene registrando una mejoría significativa en diversos indicadores del mercado de trabajo, como la reducción del desempleo y del empleo en sectores de baja productividad, el aumento de la participación laboral femenina y mejoras de los ingresos laborales. De la mano del aumento de la asalarización y formalización del empleo, el número y porcentaje de trabajadores que cotizaban en los sistemas de pensiones se elevó de un 38,3% en 2002 a un 50,3% en 2015. Sin embargo, una elevada proporción de trabajadores aún continúa desprotegida.

La estructura y las dinámicas de los mercados de trabajo latinoamericanos marcan significativamente las condiciones de vida de las personas y las familias, tanto a lo largo de la vida activa como en la edad de retiro. La desigualdad en la forma de inserción laboral y en el acceso y la calidad de los empleos —que se manifiesta, entre otros planos, en las posibilidades de asalarización, formalización de los contratos de trabajo, mantenimiento de trayectorias laborales más estables, negociación colectiva de los salarios y otras condiciones de trabajo y, particularmente, en el monto de los ingresos mensuales— supone también una capacidad desigual para contribuir a los sistemas de pensiones y, al final de la vida laboral, acceder a una pensión suficiente.

En las siguientes páginas se examinan las características del mercado de trabajo y las desigualdades en este ámbito que afectan el acceso a los sistemas de pensiones contributivos y se expresan posteriormente en el acceso de las personas mayores a pensiones dignas⁹.

1. Evolución de los niveles de ocupación y aumento de la asalarización

La CEPAL (2016a) plantea la importancia de la complementariedad entre la protección social contributiva y la no contributiva. Además del papel que cumple el financiamiento contributivo, reconoce la necesidad de fomentar la convergencia y reducir la estratificación de las prestaciones en los ámbitos de la protección social que incluyan recursos

⁹ Véase un análisis anterior de las desigualdades en el mercado de trabajo, que afectan particularmente a la población en condiciones de pobreza y de vulnerabilidad a la pobreza, en el *Panorama Social de América Latina, 2015* (CEPAL, 2016c).

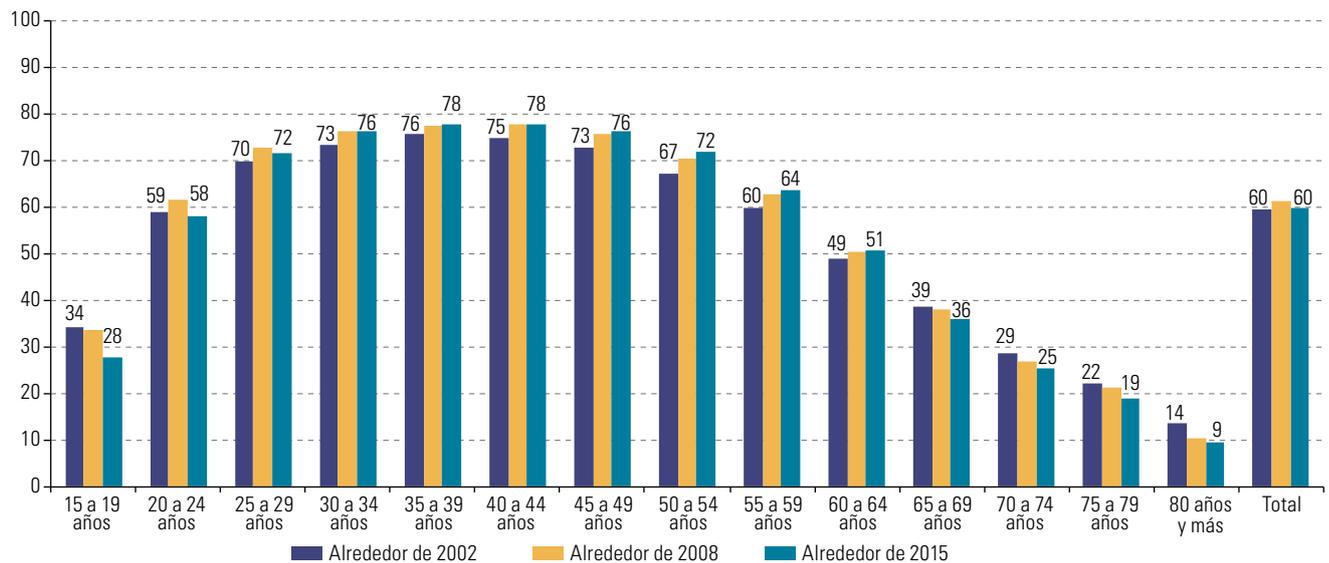
contributivos y no contributivos (Sojo, 2017; CEPAL, 2016a). Para ampliar la cobertura y la calidad de la protección social, en particular de las pensiones, debe tenerse en cuenta la dinámica del mercado laboral en los países de la región, pues el desarrollo histórico de la protección social se vincula con esta dinámica y con la institucionalidad asociada, que incluyen, entre otros factores, las particularidades de la legislación laboral y la capacidad de supervisar el cumplimiento de la normativa, las regulaciones de las condiciones de trabajo y de los despidos, los convenios colectivos, las políticas de capacitación y educación y los niveles de salario mínimo (CEPAL, 2013a).

Entre 2002 y 2014, el mercado de trabajo latinoamericano presentó una evolución positiva, especialmente por la disminución del desempleo y el aumento de la tasa de participación femenina y de los niveles de formalización e ingresos laborales, que, junto con la implementación de estrategias para extender la cobertura de los sistemas de seguridad social en algunos países, favorecieron la expansión de las bases contributivas de los sistemas de pensiones (véase el gráfico I.6).

Entre 2002 y 2014, el mercado de trabajo latinoamericano presentó una evolución positiva, especialmente por la disminución del desempleo y el aumento de la tasa de participación femenina y de los niveles de formalización e ingresos laborales.

Gráfico I.6

América Latina (17 países^a): evolución de la tasa de ocupación por grupos de edad, alrededor de 2002, 2008 y 2015 (En porcentajes)



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

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de).

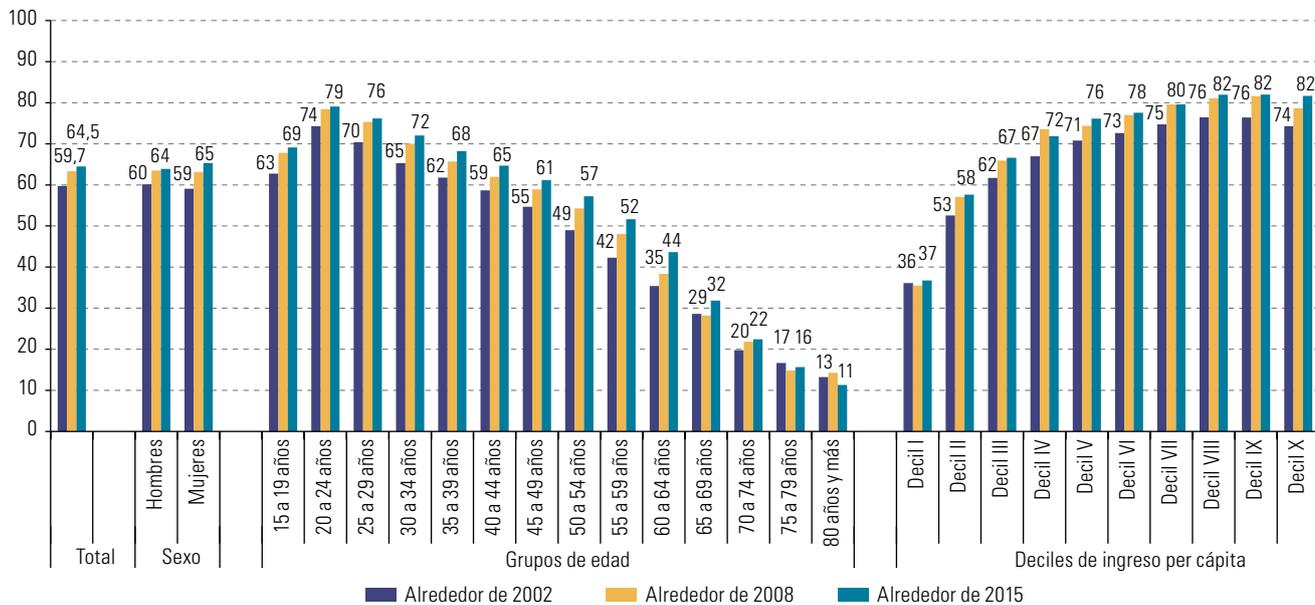
La tasa promedio de ocupación (17 países) registró un incremento de 1,6 puntos porcentuales en el período 2002-2008, que se debió principalmente al aumento en las tasas de participación femenina y a una significativa reducción en los niveles de desempleo, en un período marcado por el crecimiento económico sostenido en la mayoría de los países de la región. Como se puede apreciar en el gráfico I.6, entre 2008 y 2015 la tasa general de ocupación disminuyó (-1,5 puntos porcentuales) debido a un leve aumento en las tasas de desempleo en 2015 y a una reducción en los niveles de participación, principalmente de los jóvenes de 15 a 24 años de edad y de las personas en edad de jubilarse (65 años y más). La disminución de la participación laboral de los jóvenes, sobre todo los menores de 20 años, se vinculó con la progresiva expansión del acceso a la educación secundaria y postsecundaria y a los mayores niveles de retención

escolar, especialmente en el ciclo superior de la enseñanza secundaria¹⁰, así como a las iniciativas de diversos países para reducir el trabajo infantil y adolescente¹¹. Asimismo, la disminución en los niveles de participación y ocupación de las personas mayores se vincula estrechamente con el incremento en la cobertura de las pensiones, como se verá más adelante. En ambos casos se trata de tendencias positivas, relacionadas con la extensión del ejercicio de derechos y de la protección social, tanto entre los adolescentes y jóvenes como entre las personas mayores. No obstante, debido a las tendencias de envejecimiento poblacional en la región, el porcentaje de personas de 65 años y más aumentó del 4,3% de la fuerza de trabajo ocupada al 4,8% (casi 12 millones de trabajadores).

El aumento en los niveles de participación femenina supuso un incremento del 32,9% del número de mujeres ocupadas entre 2002 y 2015 (en comparación con un incremento del 22,2% del número de hombres ocupados), por lo que su participación en el total de ocupados aumentó del 39,4% al 41,4%. Este aumento estuvo acompañado también por incremento en el nivel de asalarización de las mujeres, que pasó del 59,4% de las ocupadas en 2002 al 63,1% en 2008 y al 65,3% en 2015. Esto, sumado al aumento de los niveles de asalarización masculinos, aunque a ritmos menores, significó que el porcentaje de asalariados en el total de ocupados se incrementó del 59,7% al 64,5% a nivel regional en el período analizado (véase el gráfico I.7).

Gráfico I.7

América Latina (17 países^a): evolución del porcentaje de trabajadores asalariados en el total de ocupados por sexo, grupos de edad y deciles de ingreso per cápita del hogar, alrededor de 2002, 2008 y 2015 (En porcentajes)



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

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de).

El aumento de la proporción de trabajadores asalariados en la población ocupada fue sistemático en prácticamente todos los grupos de edad (excepto entre los trabajadores de 75 años y más), incluidos los trabajadores más jóvenes. Dicha tendencia fue más marcada entre los trabajadores de 40 a 64 años de edad y similar entre los trabajadores de todos

¹⁰ Alta secundaria, que corresponde a los últimos dos o tres años de la secundaria según el país.

¹¹ De acuerdo con las estimaciones más recientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el porcentaje de trabajo infantil y adolescente (entre 5 y 17 años) se redujo del 10,8% en 2008 al 7,3% en 2016 en la región (OIT, 2017).

los deciles de ingreso per cápita, con excepción de los trabajadores pertenecientes al primer decil, de los cuales solo un 37% eran asalariados en 2015. Sin embargo, existen pronunciadas diferencias en las tasas de asalarización entre los trabajadores de diferentes niveles de ingresos, que van de aproximadamente 1 de cada 3 trabajadores del primer decil a 2 de cada 3 en el tercer decil, para llegar a 4 de cada 5 (aproximadamente el 80% del total) a partir del séptimo decil de ingresos per cápita. Destacan, con niveles superiores al 70% del total de ocupados, países como la Argentina, Chile, Costa Rica, México y el Uruguay. En contraste, los países donde se registraban las menores tasas de asalarización de la fuerza de trabajo (menos del 50%) alrededor de 2015 eran Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Honduras y el Perú.

En general, el vínculo de los trabajadores asalariados con los empleadores está regulado por la legislación laboral de cada país, de manera que suelen tener mayores niveles de formalización contractual y prestaciones sociales. Sin embargo, una elevada proporción de trabajadores asalariados no implica necesariamente que los sistemas de pensiones tengan una base contributiva más amplia, ya que esto depende, en primer lugar, de la tasa de formalización de esos trabajadores¹². En segundo lugar figuran factores como las obligaciones de aporte establecidas en la legislación laboral, la capacidad de fiscalización efectiva y el nivel de cumplimiento de la normativa, los mecanismos de incentivo a contribuir a los sistemas de pensiones por parte de los no asalariados y los diferentes diseños de los sistemas previsionales, como se verá en el capítulo III.

El porcentaje de asalariados en el total de ocupados se incrementó del 59,7% al 64,5% a nivel regional en el período analizado.

2. Los ingresos laborales

El nivel de los ingresos laborales se relaciona fuertemente con las posibilidades que tendrá cada trabajador o trabajadora de acceder a una pensión suficiente para mantener su calidad de vida después de la jubilación. Como se verá en el capítulo III, esto podrá lograrse en cierta medida con mecanismos solidarios de compensación, que puedan mejorar las bajas tasas de reemplazo de los ingresos obtenidos en la vida activa por grandes contingentes de trabajadores. Cuando esos niveles son bajos disminuye la propensión de los trabajadores independientes a incorporarse a los sistemas de pensiones y la de los asalariados informales a exigir el cumplimiento de la normativa laboral por lo significativos que resultan los descuentos entre los trabajadores con salarios muy bajos. Esto incide en el nivel de financiamiento contributivo de los sistemas previsionales.

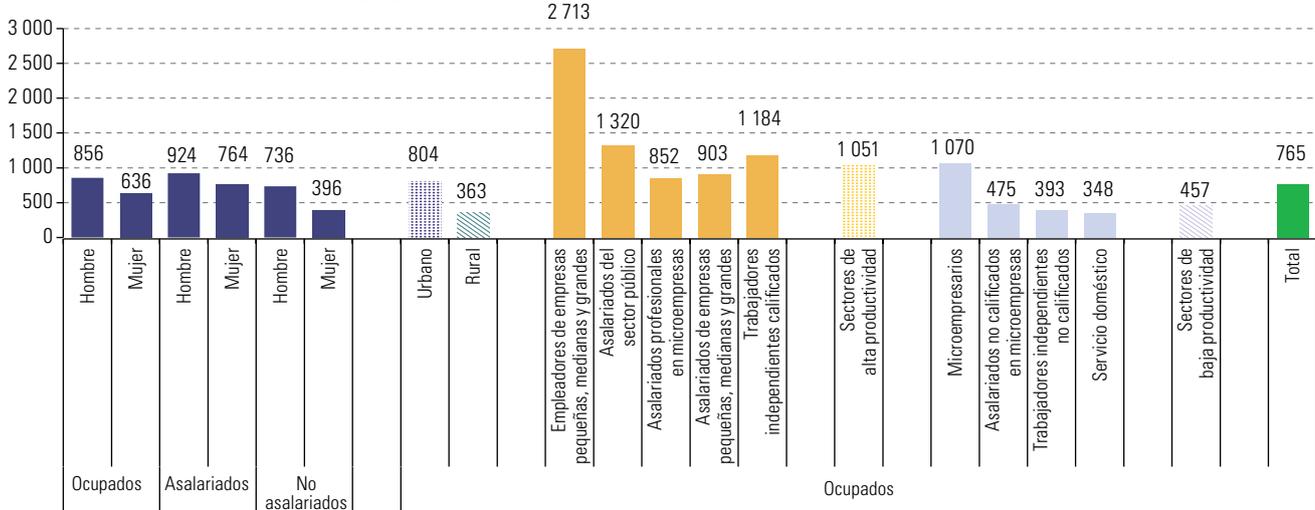
Asimismo, los niveles y la continuidad de los ingresos laborales a lo largo de las trayectorias de trabajo de las personas están fuertemente marcados por los diferentes ejes estructurantes de la desigualdad social en América Latina (el nivel socioeconómico, el género, la condición étnico-racial y el territorio). Al utilizar el ingreso laboral promedio a nivel regional —expresado en dólares de 2010 ajustados por la paridad de poder adquisitivo (PPA) (765 dólares mensuales)— como punto de comparación, se aprecian importantes desigualdades según el sexo de los ocupados. Los hombres ganan casi un 12% más con respecto al promedio y las mujeres un 17% menos. Entre los trabajadores asalariados, los ingresos de los hombres son un 21% superiores al promedio regional, mientras que los de las mujeres están muy próximos a ese valor. En el caso de los trabajadores no asalariados, los hombres ganan un 4% menos que el promedio regional, y las mujeres, un 48% menos (alrededor de 400 dólares PPA mensuales). También existen diferencias importantes entre los trabajadores que residen en zonas urbanas y rurales (véase el gráfico I.8A).

¹² En efecto, de acuerdo con el *Panorama Social de América Latina, 2015* de la CEPAL, el 42,8% de los trabajadores asalariados no contaba con contratos formales de trabajo alrededor de 2013. Según el *Panorama Laboral 2016 de América Latina y el Caribe* (OIT, 2016), esa proporción se habría mantenido al menos hasta 2015.

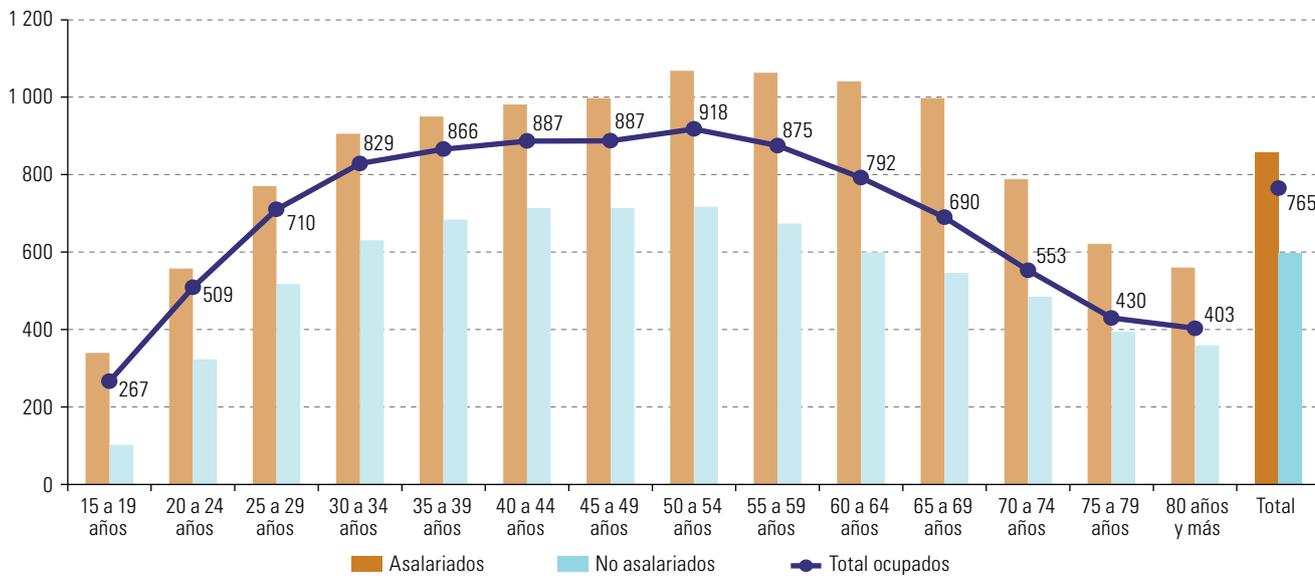
Gráfico I.8

América Latina (17 países): ingresos laborales por sexo, área geográfica, inserción laboral y grupos de edad, alrededor de 2015
 (En dólares de 2010 en paridad del poder adquisitivo)

A. Ingresos laborales por sexo, área geográfica^a e inserción laboral



B. Ingresos laborales por sexo, área geográfica^a e inserción laboral



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

^a En la comparación de zonas urbanas y rurales no se incluyen la Argentina y la República Bolivariana de Venezuela.

Otras diferencias significativas se relacionan con el tipo de inserción laboral: los ingresos mensuales de los trabajadores de sectores de productividad media y alta (empleadores y trabajadores de empresas pequeñas, medianas y grandes, asalariados del sector público, trabajadores con calificación profesional en microempresas y trabajadores independientes con calificación) duplican con creces los de los trabajadores de sectores de baja productividad (microempresarios y trabajadores no calificados en microempresas, trabajadores en el servicio doméstico y trabajadores independientes

no calificados, que corresponden a la mayor parte de este grupo), que representan alrededor del 48% de la fuerza de trabajo ocupada. La categoría de menor remuneración mensual es la de trabajadores del servicio doméstico —el 95% de los cuales son mujeres (CEPAL, 2013b)—, que perciben ingresos levemente inferiores a los de los trabajadores independientes no calificados. Los trabajadores independientes con calificación cuentan con ingresos mensuales relativamente equiparables a los salarios de los trabajadores del sector público.

Otro aspecto preocupante se refiere a la trayectoria de ingresos a lo largo de la vida laboral. Aunque no es posible hacer un seguimiento de la vida laboral y la evolución de los ingresos del trabajo de cada persona en edad activa sobre la base de las encuestas de hogares, el examen de los niveles de ingreso laboral en distintas cohortes de edad permite una visión aproximada. Como se observa en el gráfico I.8B, y como cabría esperar, los ingresos laborales (ya sean salarios, ingresos del trabajo independiente o ganancias entre los empleadores) aumentan a medida que los trabajadores adquieren experiencia. Sin embargo, se aprecia claramente que el nivel de ingresos laborales más alto se alcanza entre los 50 y los 54 años de edad, para luego disminuir en forma progresiva: entre los 55 y los 59 años de edad el ingreso disminuye en promedio un 4,7% y un 13,7% entre los trabajadores de 60 a 64 años de edad. La reducción de los ingresos es menor entre los asalariados que entre los trabajadores independientes.

Los niveles de ingreso laboral mensual no solo son fundamentales para el bienestar presente de los trabajadores, sino que también pueden afectar el monto de las pensiones que recibirán al momento de retirarse de la vida activa. Si estos son bajos, las pensiones también lo serán (e incluso habrá trabajadores sin derecho a ellas). Por esa razón, es imperativo ampliar los mecanismos solidarios, ya sea integrados a los esquemas contributivos o con esquemas no contributivos complementarios, según el país de que se trate (véase el capítulo III). También es necesario diseñar políticas que aumenten el incentivo a cotizar en los sistemas previsionales a lo largo de toda la vida activa pues, como se verá a continuación, gran parte de los trabajadores latinoamericanos está actualmente excluida de este mecanismo de protección social.

El nivel de ingresos laborales más alto se alcanza entre los 50 y los 54 años de edad, para luego disminuir en forma progresiva: entre los 55 y los 59 años de edad el ingreso disminuye en promedio un 4,7% y un 13,7% entre los trabajadores de 60 a 64 años de edad.

3. Afiliación y cotización en los sistemas de pensiones

A nivel regional, entre 2002 y 2015, el porcentaje de trabajadores cotizantes o afiliados a sistemas de pensiones aumentó del 38,0% al 50,3%. Entre los trabajadores asalariados esa cifra pasó del 53,9% al 64,7%, un incremento de casi 11 puntos porcentuales equivalente a unos 40 millones de trabajadores. En contraposición, aunque el nivel de afiliación de los trabajadores no asalariados (en 14 países de la región) aumentó poco más de 8 puntos porcentuales, hacia 2015 era inferior al 18%. Pese a que los bajos niveles de acceso a los sistemas de pensiones entre los trabajadores no asalariados son generalizados en la región, en algunos países la situación es algo más favorable, pues se han realizado esfuerzos explícitos para incluir a este tipo de trabajadores en los sistemas de protección social contributivos (CEPAL, 2016a y 2017a). Al respecto, destaca la situación del Uruguay, que a nivel nacional registra un 42,9% de trabajadores no asalariados que cotizan en el sistema de pensiones, seguido por Costa Rica (39,2%) y el Brasil (30,6%). El Brasil destaca también por registrar el aumento más significativo de ese indicador en el período, que prácticamente se duplicó, pues solo el 16,4% de los trabajadores no asalariados cotizaban en 2002 (véase el cuadro I.2).

Cuadro I.2

América Latina (17 países): afiliación o cotización^a de los ocupados a los sistemas de pensiones, alrededor de 2002, 2008 y 2015
 (En porcentajes)

		Asalariados como porcentaje de los ocupados	Afiliados de 15 años y más entre...							Asalariados afiliados como porcentaje del total de afiliados	Afiliados de 15 a 64 años como porcentaje del total de...	
			Total	Hombres	Mujeres	Asalariados	No asalariados	Urbano	Rural		Ocupados	Población económicamente activa
Argentina (urbano)	2003	74,1	53,6	58,0	48,1	53,6	...	53,6	...	...	...	...
	2008	76,6	65,8	69,2	61,4	65,8	...	65,8	...	...	...	...
	2014	76,4	68,9	70,3	67,2	68,9	...	68,9	...	...	...	...
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^b	2002	32,2	9,8	11,1	8,1	27,4	1,4	15,2	2,3	90,0	10,2	9,8
	2008	38,7	13,1	14,7	11,1	30,9	1,8	17,8	5,5	91,2	13,5	13,1
	2015	38,3	18,0	19,7	15,7	40,8	4,0	24,1	6,8	86,7	18,9	18,2
Brasil	2002	62,7	46,8	47,4	45,9	64,9	16,4	53,4	16,6	87,0	47,9	43,5
	2008	66,2	53,3	54,3	51,9	70,9	18,7	59,5	24,2	88,1	54,7	50,7
	2015	67,2	62,5	61,3	64,0	78,0	30,6	68,2	31,7	83,8	63,9	57,6
Chile	2003	74,5	63,0	64,5	60,5	76,6	23,4	65,2	46,6	90,6	63,9	57,6
	2009	75,9	62,8	64,9	59,4	73,7	28,4	64,3	50,6	89,1	63,7	56,6
	2015	77,5	67,8	68,4	66,9	81,3	21,1	69,2	56,7	92,9	70,7	64,7
Colombia	1999 ^b	53,0	25,0	22,3	29,7	41,5	6,5	33,9	10,4	88,0	25,7	21,3
	2009	47,2	30,3	29,5	31,6	55,5	7,8	36,2	9,9	86,5	31,5	27,6
	2015	48,8	35,5	35,6	35,3	62,3	9,8	41,6	12,7	85,6	37,1	33,7
Costa Rica	2004	68,7	60,6	62,8	56,3	74,5	30,1	65,4	52,7	84,5	61,5	57,5
	2008	72,9	64,6	68,0	58,9	75,6	34,9	68,2	58,7	85,3	65,6	62,3
	2015	76,0	66,0	69,8	60,1	74,5	39,2	68,8	57,7	85,8	67,6	61,7
Ecuador ^b	2001	51,3	25,3	25,8	24,5	35,9	14,1	28,3	20,1	72,8	25,4	23,2
	2008	55,6	28,8	29,2	28,1	40,5	14,1	32,2	22,0	78,1	29,0	27,6
	2015	56,2	45,8	46,8	44,3	63,0	23,8	49,3	38,5	77,2	46,3	44,3
El Salvador ^b	2001	57,7	29,5	28,9	30,4	48,7	3,2	39,4	12,5	95,5	30,6	28,5
	2009	56,9	28,8	29,3	28,1	48,1	3,3	37,1	11,8	95,0	29,9	27,6
	2015	59,7	33,6	34,9	31,9	50,7	8,9	42,6	16,4	89,3	34,9	32,5
Guatemala ^b	2002	47,0	34,7	32,5	39,9	34,7	...	50,3	19,0	...	...	...
	2006	51,4	38,8	36,5	43,9	38,8	...	46,6	25,6	...	...	...
	2014	65,6	37,9	35,6	42,2	37,9	...	48,6	30,1	...	...	...
Honduras	2006	47,9	18,9	15,5	25,5	38,6	0,8	31,8	6,6	97,8	19,8	19,1
	2009	46,6	17,5	14,8	22,4	36,8	0,7	30,1	6,2	98,1	18,4	17,8
	2015	47,5	18,3	16,5	21,2	37,8	0,6	27,3	7,8	98,2	19,2	18,2
México ^c	2002	65,7	27,5	27,4	27,6	41,4	0,7	33,5	7,8	98,9	28,5	27,7
	2008	73,3	33,1	33,0	33,2	44,5	1,6	38,9	10,3	98,6	34,2	32,4
	2014	73,9	32,9	33,6	31,8	44,0	1,6	38,7	12,0	98,8	34,2	32,4

		Asalariados como porcentaje de los ocupados	Afiliados de 15 años y más entre...							Asalariados afiliados como porcentaje del total de afiliados	Afiliados de 15 a 64 años como porcentaje del total de...	
			Total	Hombres	Mujeres	Asalariados	No asalariados	Urbano	Rural		Ocupados	Población económicamente activa
Panamá ^d	2001	62,7	54,1	48,4	66,2	75,4	18,3	68,7	28,5	87,4	54,5	48,0
	2008	65,7	48,9	48,0	50,4	70,8	7,0	60,7	25,7	95,2	51,1	48,1
	2015	66,0	52,7	50,6	55,9	76,1	7,3	63,7	27,2	95,3	55,0	52,1
Paraguay	2002 ^b	42,4	12,4	11,8	13,5	27,7	1,2	18,4	5,4	94,8	12,8	11,4
	2008	51,3	8,9	10,5	6,3	17,2	0,2	13,0	3,0	99,1	9,2	8,7
	2015	56,3	22,2	21,7	22,9	38,8	0,7	29,7	10,1	98,5	23,0	21,7
Perú ^b	2002	40,3	13,3	15,3	10,6	29,0	2,6	19,1	3,4	87,9	13,6	12,8
	2008	44,6	26,6	32,9	19,0	44,3	12,4	34,7	6,6	74,4	26,7	25,4
	2015	47,7	33,4	39,5	26,1	53,5	15,1	41,4	9,6	76,4	34,1	32,9
República Dominicana ^b	2005	52,8	42,5	42,5	42,4	42,5	...	44,6	36,5	...	42,6	34,8
	2008	53,0	64,0	68,2	58,8	64,0	...	67,0	52,4	...	64,3	61,0
	2015	57,6	70,7	75,3	65,7	70,7	...	72,7	59,8	...	70,8	66,3
Uruguay (urbano)	2002	70,0	63,0	63,0	63,1	76,6	31,5	63,0	...	85,1	63,8	52,8
	2008	71,5	67,2	67,9	66,3	79,8	35,6	67,2	...	84,9	69,0	63,5
	2015	73,7	76,0	75,2	77,0	88,5	41,0	76,0	...	85,8	77,6	71,4
Uruguay (nacional)	2008	70,1	67,4	68,1	66,5	79,8	38,4	67,2	69,8	83,0	69,3	64,0
	2015	72,5	75,9	75,1	76,8	88,4	42,9	76,0	73,5	84,4	77,5	71,6
Venezuela (República Bolivariana de) ^c	2002	55,0	61,0	57,5	66,8	61,0	...	...	...	...	...	...
	2008	58,4	66,1	63,1	70,5	66,1	...	...	...	...	...	...
	2014	58,6	72,6	68,7	77,9	72,6	...	...	...	...	...	...
Promedio simple^e	2002	55,5	36,0	35,5	37,2	49,1	9,1	40,5	19,2	90,4	33,0	29,9
	2008	59,2	42,3	43,2	41,3	54,3	12,8	43,3	22,3	89,5	38,2	35,5
	2015	61,5	47,9	48,4	47,4	61,1	14,6	49,0	26,9	88,8	44,8	41,7
América Latina^e	2002	59,7	38,0	37,9	38,2	53,9	9,0	43,9	13,5	84,8	37,0	33,8
	2008	63,3	44,7	45,4	43,7	59,7	12,4	49,1	18,1	84,5	43,4	40,3
	2015	64,5	50,3	50,2	50,5	64,7	17,9	54,7	22,2	82,9	49,3	45,5

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

^a Salvo indicación en contrario, la información corresponde a cotización en el sistema de pensiones.

^b La información corresponde a afiliación al sistema de pensiones.

^c La medición indica si el trabajador recibe prestaciones sociales en su trabajo, en particular el acceso a sistemas de pensiones. Es asimilable a la cotización en estos.

^d Se indaga si el trabajador es asegurado directo en el seguro social. En 2001 no se especifica si es asegurado directo o indirecto. En todos los casos, este indicador no permite aislar el acceso a pensiones del acceso a prestaciones de salud, este último por lo general un poco más alto, de manera que se puede sobreestimar el nivel de acceso a los sistemas de pensiones (véase el *Panorama Social de América Latina, 2013*, en el que se muestran las diferencias en países donde sí se puede hacer la distinción).

^e En la Argentina, Guatemala, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de) (excepto en 2014, que no se incluye en el cuadro) se mide solo la cotización o afiliación a sistema de pensiones de los trabajadores asalariados, motivo por el cual los promedios relativos a dicho indicador incluyen solo 13 países. En el caso del promedio relativo a las zonas urbanas y rurales se excluye también al Uruguay.

Debido al limitado acceso de los trabajadores no asalariados a los sistemas de pensiones a nivel regional, los trabajadores asalariados constituyen la gran mayoría de los cotizantes o afiliados a esos sistemas (82,9%). Al tener en cuenta que poco más del 2% de los ocupados afiliados a sistemas de pensiones son personas de 65 años y más, cabe preguntarse si esos trabajadores han postergado su edad de jubilación por interés propio (y de acuerdo con sus empleadores, si son asalariados) o si han debido hacerlo por la posible insuficiencia de ingresos que experimentarían si se acogieran al retiro.

Al circunscribir el análisis al universo de ocupados en edad activa (15 a 64 años de edad), se observan importantes avances en la ampliación de las bases contributivas de los sistemas de pensiones: el porcentaje de ocupados afiliados aumentó 12 puntos porcentuales entre 2002 y 2015 (del 37,0% al 49,3%), y la cobertura de activos (ocupados cotizantes o afiliados a los sistemas de pensiones con respecto a la población económicamente activa de 15 a 64 años¹³) se incrementó del 33,8% al 45,5% (13 países)¹⁴.

Sin embargo, estos avances no han favorecido por igual a todos los trabajadores, no solo según la distinción entre asalariados y no asalariados, sino también respecto de los grandes ejes estructurantes de la desigualdad social en América Latina destacados por la CEPAL (2016b, 2017a y 2017b).

En primer lugar, pese a los avances registrados entre 2002 y 2015, se mantienen las tendencias a un acceso desigual a los sistemas de pensiones como trabajadores afiliados o contribuyentes en perjuicio de los más jóvenes y, lo que reviste mayor gravedad en la proyección del acceso futuro a pensiones dignas, entre los trabajadores en edades más cercanas al retiro laboral. Como se muestra en el gráfico I.9A, a partir de los 50 años disminuye la proporción de trabajadores cotizantes o afiliados a los sistemas de pensiones. Una parte de esa disminución se explica por un porcentaje de personas que pueden estar ya jubiladas, debido a la existencia de regímenes de pensiones especiales que permiten el retiro a edades más tempranas (por ejemplo, trabajadores de las fuerzas policiales y armadas) y a las diferencias legales en las edades de retiro o en los requisitos para optar a pensiones en los distintos países¹⁵. Otra parte puede estar relacionada con la mayor propensión entre las personas mayores a trabajar en forma independiente —ya sea por la posibilidad de realizar emprendimientos propios por el mayor conocimiento de las actividades productivas o, sobre todo, por las mayores dificultades para obtener nuevos puestos de trabajo asalariado equivalentes tras la pérdida del empleo (CEPAL, 2009). Como se vio anteriormente, los niveles de afiliación a los sistemas de pensiones son mucho más bajos entre los trabajadores no asalariados que entre los asalariados.

Pese a los avances registrados entre 2002 y 2015, se mantienen las tendencias a un acceso desigual a los sistemas de pensiones como trabajadores afiliados o contribuyentes en perjuicio de los más jóvenes y, lo que reviste mayor gravedad en la proyección del acceso futuro a pensiones dignas, entre los trabajadores en edades más cercanas al retiro laboral.

¹³ Es importante tener en consideración las limitaciones que presentan las encuestas de hogares para el análisis de las contribuciones a los sistemas de pensiones, así como sus diferencias con respecto a la información proveniente de registros administrativos. Entre las principales limitaciones está el hecho de que en 6 de los 17 países analizados las encuestas proveen información sobre afiliación a los sistemas de pensiones y no sobre cotizaciones, además de que los asalariados pueden declarar estar cotizando sin que necesariamente los descuentos que efectúan los empleadores tengan como destino efectivo los respectivos sistemas previsionales (véanse más detalles en el recuadro I.1).

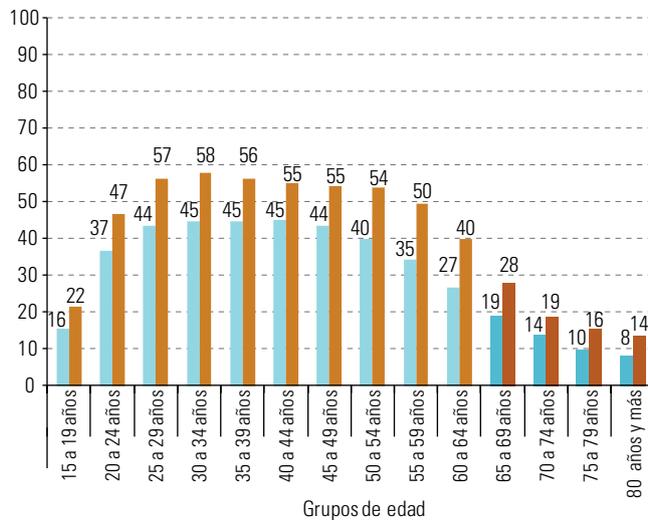
¹⁴ Los avances en la cobertura de activos fueron mayores entre 2002 y 2008 (1 punto porcentual por año a nivel regional) y algo menores en el período siguiente (0,7 puntos porcentuales por año).

¹⁵ Véanse el capítulo III y, para las diferencias en las edades legales de jubilación entre mujeres y hombres, el capítulo IV.

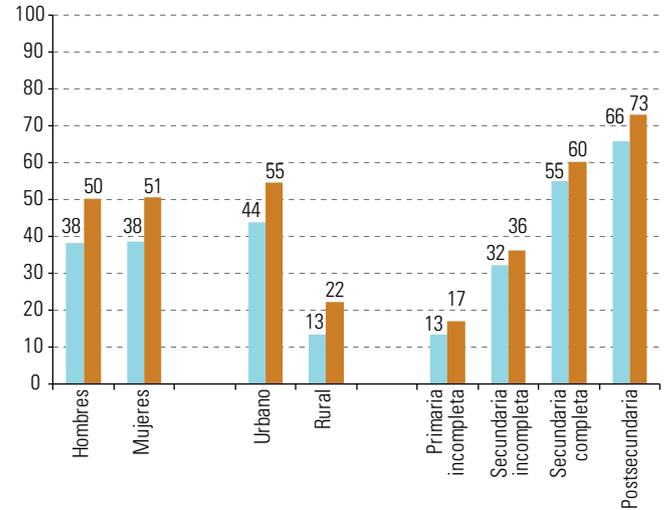
Gráfico I.9

América Latina (17 países): afiliación a sistemas de pensiones entre los ocupados^a según grupos de edad, sexo, área de residencia, nivel educativo, deciles de ingreso per cápita e inserción laboral, alrededor de 2002 y 2015 (En porcentajes)

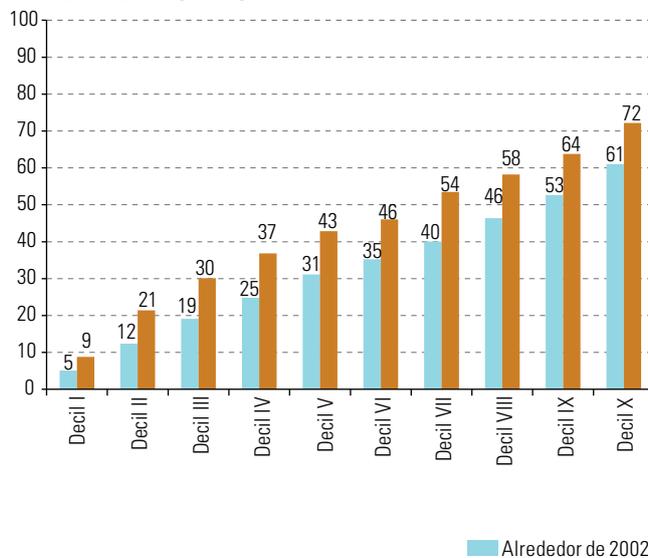
A. Según grupos de edad, 2002-2015



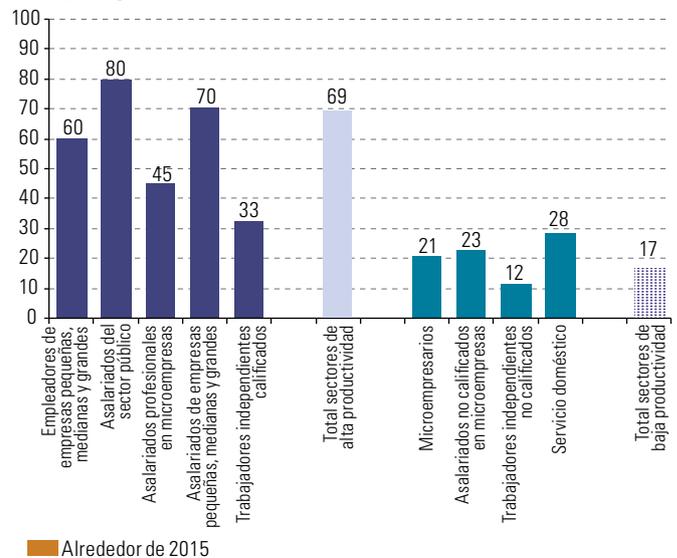
B. Según sexo, área de residencia^b y nivel educativo, 2002-2015



C. Según ingreso per cápita del hogar, 2002-2015



D. Según tipo de inserción laboral, alrededor de 2015^c



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

^a Incluye solo asalariados de la Argentina, Guatemala, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de).

^b En la comparación entre zonas urbanas y rurales no se incluyen la Argentina, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^c No incluye la Argentina, Guatemala y la República Dominicana. En la República Bolivariana de Venezuela, la información de 2014 sobre el acceso al seguro social obligatorio incluye a todos los ocupados.

A su vez, el nivel de afiliación entre los ocupados urbanos es 2,5 veces mayor que entre los trabajadores rurales (del 55% y el 22%, respectivamente). Aunque la brecha se ha reducido (en 2002 la razón entre los niveles de afiliación era de 3,4 veces), persiste un enorme desafío de extensión de la cobertura para los trabajadores de las áreas rurales, entre los que predomina el empleo agrícola y forestal de carácter estacional.

La diferencia en los niveles de cotización o afiliación a sistemas de pensiones entre los trabajadores de los sectores de baja productividad y los demás es muy significativa: del 17% frente al 69%.

También se registran diferencias significativas en el nivel de afiliación según el nivel educativo de los trabajadores (véase el gráfico I.9B). Los mayores progresos se observan entre los trabajadores de mayor nivel educativo (secundaria completa y más). El acceso a los sistemas de pensiones de los trabajadores con educación postsecundaria (el 73% de los cuales está afiliado o cotiza) duplica el de los trabajadores que no han completado la secundaria y es aún más elevada —de alrededor de 56 puntos porcentuales— con respecto a los que no completaron la enseñanza primaria (17%). Son precisamente estos últimos los que muestran menores avances al respecto en los últimos 13 años.

Otras diferencias importantes se observan entre los diversos grupos de ingreso per cápita (véase el gráfico I.9C). Entre los trabajadores pertenecientes a los tres primeros deciles de ingresos, el nivel de afiliación es inferior al 30%, mientras que entre aquellos que pertenecen al primer decil no alcanza al 10%. A su vez, el nivel de afiliación entre los trabajadores pertenecientes al décimo decil es del 72%.

La fuerte relación entre los bajos niveles de afiliación y la pertenencia a los grupos de menores ingresos obedece a los menores niveles de participación laboral y las mayores tasas de dependencia de esos últimos, así como a su nivel educativo más bajo y a la menor calidad de su inserción laboral, que —además de diferencias en el acceso a los mecanismos de protección social contributiva— conlleva marcadas diferencias en los niveles y las trayectorias de los ingresos laborales. En el gráfico I.9D se muestran distintos tipos de inserción laboral, agrupados por trabajadores en sectores de baja productividad y ocupados en sectores de productividad media y alta. La diferencia en los niveles de cotización o afiliación a sistemas de pensiones entre los trabajadores de los sectores de baja productividad y los demás es muy significativa: del 17% frente al 69%. Los trabajadores independientes no calificados son quienes tienen menos acceso a la protección social contributiva. Entre los trabajadores en sectores de baja productividad, quienes se dedican al servicio doméstico (principalmente mujeres) están en una situación menos adversa, debido a los esfuerzos realizados por las organizaciones sindicales que los representan y por el sector público para regular y formalizar esta actividad (CEPAL, 2013b).

Por último, cabe señalar que los trabajadores del sector privado no microempresarial registran niveles mucho más elevados de afiliación a los sistemas de pensiones (70%), que reflejan una mejor regulación y un mayor cumplimiento de las normas laborales en las empresas de mayor tamaño, y solo son superados por los niveles de protección contributiva a los que acceden los trabajadores del sector público. El promedio regional de trabajadores del sector público pertenecientes a todos los niveles de gobierno que están afiliados a sistemas de pensiones o cotizan en estos asciende al 79,7%. Pese a que integran el grupo de trabajadores con mayor protección, más del 20% de estos resulta afectado por relaciones contractuales que no prevén las prestaciones sociales propias de la seguridad social (por ejemplo, contratos temporales a honorarios, situación más usual a nivel de gobiernos locales).

En la siguiente sección se examinan con profundidad la cobertura de pasivos de los sistemas de pensiones y los niveles de las pensiones (contributivas y no contributivas, cuando es posible distinguirlas).

Recuadro I.1

Estimación de la afiliación y la cotización en los sistemas de pensiones a partir de encuestas de hogares y diferencias con la información proveniente de registros administrativos

Debido a que se basan en muestras y dependen de las declaraciones de los encuestados, las encuestas de hogares solo permiten una estimación aproximada del nivel efectivo de la cobertura de activos —entendida como estimador del porcentaje de población que recibirá una pensión en el futuro— y pasivos (pensionados) de los sistemas de pensiones.

Cotización y afiliación a los sistemas de pensiones. Las limitaciones de las encuestas para medir la cobertura de los sistemas de pensiones no solo se circunscriben al nivel de representatividad, los errores de estimación derivados de las muestras y submuestras seleccionadas para analizar un universo específico de personas con determinadas características o a diversos errores en las respuestas. También existen restricciones vinculadas con la disponibilidad y las características de las preguntas disponibles para construir indicadores de acceso a los sistemas de pensiones y con el conjunto de casos a los cuales dichos indicadores son aplicables (todos los ocupados o solo los asalariados, como ocurre en la Argentina, Guatemala y Venezuela (República Bolivariana de))^a. Con respecto al acceso de los ocupados a los sistemas de pensiones nacionales, en un conjunto significativo de países se indaga directamente si el trabajador está cotizando o haciendo aportes a algún sistema de pensiones, a saber: Argentina, Brasil, Chile, Colombia (excepto en 1999), Costa Rica, Honduras, Paraguay (excepto en 2002) y Uruguay (excepto en 2002). En otras ocasiones se indaga si la persona recibe prestaciones sociales en su trabajo (acceso al sistema de pensiones, seguro social o derecho a jubilación), como en el caso de México, Panamá (el indicador de acceso al seguro social no permite distinguir el aporte al componente de pensiones del aporte al componente de salud), el Uruguay (2002) y Venezuela (República Bolivariana de). En cambio, en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, El Salvador, Guatemala, el Perú y la República Dominicana el indicador muestra si el ocupado está afiliado a algún sistema de pensiones.

La afiliación indica estrictamente la existencia de un acto administrativo de registro en el sistema de pensiones y por sí sola no significa que los afiliados estén cotizando. De no hacerlo, se originan lagunas de cotización que, según su magnitud, pueden llegar a comprometer seriamente la posibilidad de acceder a pensiones contributivas y su suficiencia. En el siguiente cuadro se presentan datos sobre dos países que permiten construir ambos indicadores en 2015 (Chile y El Salvador) y se muestran las diferencias en la cobertura de activos medida a través de afiliados y cotizantes y la proporción de trabajadores que declaran estar cotizando respecto del total que señala estar afiliado. Se observa que alrededor del 90% de los trabajadores asalariados afiliados estarían cotizando, mientras que dicha proporción disminuye significativamente entre los no asalariados, al 35,6% en Chile y al 20,2% en El Salvador. Cabe notar también que la proporción de cotizantes disminuye con la edad en ambos países. Esta comparación alerta sobre la cautela que se debe tener frente a las cifras sobre la afiliación a los sistemas de pensiones, pues se trata de una noción bruta de cobertura, que no indica el acceso efectivo a prestaciones ni su calidad (Sojo, 2017).

Chile y El Salvador: niveles de cotización y afiliación a sistemas de pensiones entre los ocupados de 15 a 59 años de edad, cobertura de activos según ambos indicadores, 2015

(En porcentajes)

	Total de ocupados de 15 a 64 años		Ocupados que son...				Cobertura de activos	
	Afiliados	Cotizantes	asalariados		no asalariados		Afiliados / PEA ^a	Cotizantes / PEA ^a
			Afiliados	Cotizantes	Afiliados	Cotizantes		
Chile	88,3	71,9	93,8	83,8	66,1	23,5	80,6	65,7
El Salvador	35,4	30,1	51,4	47,0	8,6	1,7	32,9	28,0

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

^a Población económicamente activa (ocupados y desocupados).

Evasión y elusión contributiva. También puede ocurrir que los empleadores de trabajadores que declaran cotizar sean quienes no efectúen el pago de las contribuciones, a pesar de haber deducido de las planillas las cantidades correspondientes. En general, los empleadores suelen utilizar diversas estrategias para evadir el pago de contribuciones. Por ejemplo, pueden no efectuar el registro formal de algunos o de todos sus empleados, o bien contratar trabajadores de manera informal sin apegarse a la normativa laboral oficial. Además, aún cuando cumplen con el registro formal de sus empleados, los patrones pueden pagar contribuciones inferiores a las debidas por medio de la subdeclaración de los

Recuadro I.1 (conclusión)

ingresos efectivamente pagados a los empleados (elusión previsional). En el peor de los casos, también podrían retrasar y hasta no efectuar el ingreso de las contribuciones requeridas para sus empleados registrados, a pesar de haber realizado el descuento (retención) correspondiente en los respectivos sueldos y salarios declarados, defraudando al fisco por esos montos. Por otra parte, los trabajadores independientes también pueden incumplir con el pago de las contribuciones de seguridad social requeridas, ya sea reportando ingresos menores a los efectivamente recibidos (subdeclaración) o, directamente, evadiendo el pago de las contribuciones que financian la protección social (Gómez Sabaini, Cetrángolo y Morán, 2014). Sobre la base de información proveniente de cuentas nacionales y el empleo de una metodología para determinar la brecha de recaudación monetaria entre la recaudación teórica estimada y la efectivamente ingresada de acuerdo con los parámetros de cada sistema contributivo, Gómez Sabaini, Cetrángolo y Morán (2014) hallaron que la tasa de incumplimiento contributivo en la Argentina (2007) ascendería al 21.5% de la recaudación teórica para el total de la economía (efectiva más potencial sin evasión), equivalente al 0.89% del PIB, mientras que en Colombia (2010) esta sería del 30% (1.67% del PIB) y en el Perú (2007) del 45.5% (1.63% del PIB). Según Arenas de Mesa y otros (2012), alrededor del 5% de los asalariados cotizantes en Chile (2009) estaría afectado por algún tipo de incumplimiento contributivo.

Registros administrativos y cotizantes. Es necesario tener en cuenta que la naturaleza muestral de las encuestas y el uso de marcos poblacionales basados en proyecciones censales implican estimaciones del número de ocupados y de aquellos que teóricamente son cotizantes, que no necesariamente coinciden con la información de los registros administrativos compilados por las distintas instituciones nacionales de seguridad social. A modo de ejemplo, el número estimado mediante encuestas de los ocupados que declaran ser cotizantes en Chile (2015) es un 6.3% menor que el provisto por registros administrativos, porcentaje que equivale a una diferencia de casi 339.000 trabajadores (Subsecretaría de Previsión Social de Chile, 2016). En El Salvador (2015) esa cifra es un 30% mayor —unos 209.000 trabajadores— en comparación con los datos de la Superintendencia del Sistema Financiero (a junio de 2016) y en el Uruguay un 14% menor, equivalente a casi 204.000 trabajadores (BPS, 2016).

Registros administrativos y pensionistas. Estas diferencias entre las cifras provenientes de las encuestas de hogares y los registros administrativos también son aplicables a las estimaciones de la cobertura de pasivos, es decir, el número y porcentaje de personas pensionadas, y aún más a los montos de ingresos declarados por concepto de pensiones. Esto obedece, entre otros factores, a los problemas de no declaración y subdeclaración de ingresos propios de las encuestas. En el caso de las pensiones no contributivas, en un estudio reciente se muestra que, en un universo de 11 programas de pensiones sociales de la región entre 2010 y 2015, las encuestas suelen captar menos transferencias que los registros administrativos, pero que estas discrepancias se deben fundamentalmente a la subcaptación de perceptores en las encuestas y no a que los encuestados declaren menos transferencias de las consignadas en los registros (que en muchas ocasiones corresponden a montos fijos establecidos oficialmente) (Villatoro y Cecchini, 2017).

Fuente: A. Arenas y otros, "Análisis de la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones previsionales y medidas de política pública para superar sus causas", *Documentos de Trabajo*, N° 8, Santiago, Dirección de Estudios Previsionales, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2012; J.C. Gómez Sabaini, O. Cetrángolo y D. Morán, "La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones. Un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú", *serie Políticas Sociales*, N° 208 (LC/L.3882), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto de 2014; A. Sojo, *Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo*, Libros de la CEPAL, N° 43 (LC/PUB.2017/7-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017; Subsecretaría de Previsión Social de Chile, *Informe Estadístico Semestral de la Seguridad Social*, N° 5, Santiago, abril de 2016; ZummaRatings Clasificadora de Riesgo, *Análisis y situación actual del Sistema de Pensiones en El Salvador*, San Salvador, 2016; Banco de Protección Social del Uruguay (BPS), "Principales indicadores 2016" [en línea] <http://www.bps.gub.uy/2692/principales-indicadores.html>; P. Villatoro y S. Cecchini, "Discrepancias entre encuestas y registros: ¿Cuál es el alcance de las transferencias no contributivas en América Latina?", *serie Estudios Estadísticos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.

^a En la Encuesta de Hogares por Muestreo del segundo semestre de 2014 de la República Bolivariana de Venezuela, el indicador de acceso al sistema de pensiones está disponible para todos los ocupados. Sin embargo, para poder realizar comparaciones con los períodos anteriores, solo se presenta para los asalariados.

C. Desigualdades en la cobertura y la suficiencia de las pensiones en América Latina

Entre 2002 y 2015 el porcentaje de la población de América Latina de 65 años y más que recibía algún tipo de pensión (contributiva o no contributiva) aumentó del 53,6% al 70,8%. A pesar de ese importante avance, el acceso y la suficiencia de las pensiones entre las personas mayores de la región está marcado por graves desigualdades y brechas que persisten en el tiempo. En esta sección se entrega una panorámica de la percepción de las pensiones, su evolución en el tiempo y sus avances y desafíos a la hora de garantizar un acceso universal y prestaciones suficientes para toda la ciudadanía.

El principio de universalidad, transversalizado en los instrumentos normativos internacionales de seguridad social, impone el objetivo de extender la cobertura de pensiones a toda la población, sin discriminación alguna por razones de sexo, etnia, raza, área de residencia, nivel socioeconómico o incluso inserción laboral, y por tanto, se basa en la lógica de la igualdad. Esta aspiración se expresa en instrumentos de derechos humanos en materia de protección social, como la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social (núm. 202) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y se refuerza en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y, en particular, en la meta 1.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: “Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables”. Pese a los avances realizados en años recientes, la evidencia regional muestra una gran distancia con respecto a este objetivo y un alto grado de desigualdad en el acceso a prestaciones de diversa naturaleza dentro de los sistemas de pensiones.

1. El acceso universal a pensiones en la región: una realidad aún distante

El análisis de la cobertura de pasivos en la región a partir de los datos de las encuestas de hogares presenta importantes restricciones metodológicas debido a su limitación para identificar plenamente la cobertura total de perceptores de pensiones, sobre todo en aquellos países donde no es posible distinguir la cobertura de las prestaciones contributivas y no contributivas (véase el recuadro I.2)¹⁶. Por ese motivo, los datos regionales deben interpretarse con cautela, como una indicación de las tendencias en esta cobertura. Así, de acuerdo con la información disponible en las encuestas de hogares, alrededor de 2015 el 70,8% de la población de América Latina de 65 años y más recibía algún tipo de pensión por la vía contributiva, no contributiva o ambas, con una tendencia al alza en el tiempo. Como se muestra en el cuadro I.3, la cobertura total de pasivos habría aumentado 17 puntos porcentuales entre 2002 y 2015. Conforme los datos a nivel de los países, una parte importante de este aumento se explica por la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos¹⁷. Pese a ello, la exclusión de casi un tercio de la población latinoamericana de la titularidad de derechos en materia de pensiones es muy preocupante y constituye una alerta desde el punto de vista de la igualdad y la universalidad de este derecho.

¹⁶ Además, como se indica en el recuadro I.2, pueden existir importantes diferencias entre la información proveniente de las encuestas de hogares y los registros administrativos.

¹⁷ Este aumento se documenta también en el capítulo III, sobre la base de datos provenientes de registros administrativos.

Recuadro I.2

Medición de la cobertura y el monto de las pensiones mediante encuestas de hogares

Aunque el registro de las prestaciones de la protección y la seguridad social —que comprenden pensiones, subsidios por desempleo, asignaciones familiares, subsidios por invalidez o enfermedad, asignaciones por vivienda, subsidios para estudios y garantía de ingreso mínimo, entre otras (Camelo, 1998)— suele incluirse en la medición de los ingresos individuales y de los hogares en las encuestas de hogares, la distinción de las transferencias asociadas a cada uno de los beneficios no es una práctica habitual. En el caso específico de las pensiones, el impulso para realizar mediciones desagregadas se debe a la necesidad progresiva de visibilizar la cobertura y los efectos de diversos programas de protección social vinculados con la lucha contra la pobreza y la vulnerabilidad y, más recientemente, con el esfuerzo por universalizar pisos básicos de protección social fundados en mecanismos no contributivos. En el cuadro siguiente se muestran las distinciones que es posible realizar a partir de las encuestas de hogares de 17 países de la región según el tipo de pensiones. Por una parte se indica si corresponden a prestaciones de vejez, invalidez y muerte —o sobrevivencia— y, dentro de estas últimas, si son de viudez u orfandad, y, por otra parte, si son de naturaleza contributiva o no contributiva. No fue posible en todos los casos distinguir si la cobertura total de pasivos captada en las encuestas se refiere solamente a la cobertura contributiva o si también incluye la no contributiva e identificarla por separado. En algunos casos, es previsible que la cobertura no contributiva esté incorporada en la cobertura total de pasivos y sumada a la cobertura contributiva, pero no ha sido posible medirla por separado. En otros casos, se desconoce si esta cobertura está o no incorporada en la cobertura total, por lo que esta última podría estar subestimada. En algunos países, para uno o más años, se asumió que la cobertura total era exclusivamente de naturaleza contributiva, ya sea por la inexistencia de pensiones no contributivas en los periodos a los que refieren las encuestas o porque la pregunta a partir de la cual se mide la recepción de pensiones no incluye la recepción de una pensión no contributiva entre las categorías de respuesta (República Bolivariana de Venezuela)^a.

América Latina (17 países): tipos de transferencias por concepto de pensiones que se pueden distinguir^a en las encuestas de hogares a nivel individual (receptores y montos)

País	Año	Según riesgos cubiertos				Según naturaleza de la pensión	
		Vejez	Invalidez	Viudez	Orfandad	Contributiva	No contributiva ^b
Argentina	2003		X				X
	2008		X				X
	2014		X				X
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	X	X	X	X	X	X
	2008	X	X		X	X	X
	2015	X	X		X	X	X
Brasil ^c	2002	X		X			X
	2008	X		X			X
	2015	X		X			X
Chile	2003	X	X	X	X	X	X
	2009	X	X	X	X	X	X
	2015	X	X	X	X	X	X
Colombia	1999			X		X	No existe
	2009			X			X
	2015			X			X
Costa Rica	2004			X			X
	2008			X		X	X
	2015			X		X	X
Ecuador	2001			X		X	X
	2008			X		X	X
	2015			X		X	X
El Salvador	2001			X		X	No existe
	2009		X		X		X
	2015		X		X		X
Guatemala	2002			X		X	No existe
	2006			X			X
	2014			X			X
Honduras ^d	2006	X			X	X	No existe
	2009	X			X	X	No existe
	2015	X			X	X	No existe

País	Año	Según riesgos cubiertos				Según naturaleza de la pensión	
		Vejez	Invalidez	Viudez	Orfandad	Contributiva	No contributiva ^b
México	2002		X				X
	2008		X			X	X
	2014		X			X	X
Panamá	2001		X			X	No existe
	2008		X			X	No existe
	2015	X		X		X	X
Paraguay	2002		X			X	No existe
	2008	X		X		X	No existe
	2015	X		X		X	X
Perú	2002	X		X		X	No existe
	2008	X		X		X	No existe
	2015	X		X		X	X
República Dominicana ^a	2005		X			X	No se ha implementado
	2008		X			X	No se ha implementado
	2015		X			X	No se ha implementado
Uruguay	2002	X		X			X
	2008	X		X			X
	2015	X		X			X
Venezuela (República Bolivariana de)	2014		X		X	X	...

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

^a La distinción en las encuestas entre diversas transferencias refiere a la existencia de preguntas explícitas al encuestado sobre distintos tipos de pensiones. En muchos casos, la pregunta menciona genéricamente una lista de tipos de transferencias que el encuestado debe declarar en una sola respuesta, con un monto que las incluye todas. En el cuadro, la "X" centrada en una columna específica indica que la transferencia se mide explícitamente, mientras que cuando está centrada en un conjunto de columnas indica que la medición de la transferencia es sin distinción por tipo o subtipo según corresponda. En los países donde las transferencias no contributivas no se miden por separado, se optó por no indicar que podrían estar contenidas en una medición más general, debido a que las preguntas no explicitan la declaración de ingresos por transferencias de pensiones no contributivas.

^b Las encuestas permiten identificar las pensiones no contributivas en los siguientes países: Bolivia (Estado Plurinacional de) (Renta Universal de Vejez "Renta Dignidad"), Chile (Pensión Básica Solidaria), Costa Rica (Régimen no Contributivo de Pensiones), Ecuador (Bono de Desarrollo Humano), México (Pensión para Adultos Mayores y otros programas para adultos mayores), Panamá (Programa Especial de Transferencia Económica a los Adultos Mayores "120 a los 65" y Programa Ángel Guardián), Paraguay (Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza) y Perú (Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65").

^c El nivel de cobertura del conjunto de pensiones sugiere que el Beneficio de Prestación Continuada (Beneficio de Prestación Continuada, BPC) y, especialmente, la Previdencia Rural (Previsión Rural) podrían estar incluidos en la declaración de ingresos por pensiones.

^d Honduras implementó el Bono Tercera Edad como parte del Programa de Asignación Familiar (PRAF) entre 1990 y 2009, y, posteriormente, el Bono a la Edad de Oro, ambos de periodicidad anual. Actualmente cuenta con un bono a las personas mayores, con una cobertura de 856 personas en 2017 (CNSS/SEDIS/DIGAM, 2017).

^e La República Dominicana sancionó en 2013 el reglamento que establece el procedimiento para otorgar pensiones solidarias por vejez, discapacidad total y parcial y por sobrevivencia a los afiliados del Régimen Subsidiado como parte del Sistema Dominicano de Seguridad Social (CNSS, 2015), pero esta prestación aún no ha sido implementada.

Es importante tener en cuenta que la no medición explícita de algunas de estas transferencias, en particular las no contributivas, no significa que los sistemas de protección social de los países carezcan de programas que las efectúen, y estas pueden o no estar contenidas en el registro de las transferencias principales (pensiones de vejez). También es pertinente señalar que la cobertura de pasivos (pensionados) y los montos totales y parciales de las pensiones pueden estar subestimados, ya sea por la no declaración o subdeclaración de dichos ingresos o por la subcaptación de los perceptores. Villatoro y Cecchini (2017) estiman que entre 2011 y 2015 las encuestas no captaron, en promedio, a un 21,9% de los perceptores de pensiones sociales identificados en los registros administrativos.

Fuente: H. Camelo, "El ingreso en las encuestas de hogares y en el Sistema de Cuentas Nacionales", documento presentado en el Segundo Taller del Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI) "Medición del ingreso en las encuestas de hogares", Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), 1998; Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), *Reglamento que establece el procedimiento para otorgar pensiones solidarias del régimen subsidiado*, Santo Domingo, 2015; Consejo Nacional de Seguridad Social/Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social/Dirección General Adulto Mayor (CNSS/SEDIS/DIGAM), "Informe de ejecución de logros relevantes. Evaluación de políticas y proyectos de adulto mayor", Santo Domingo, 2017 y P. Villatoro y S. Cecchini, "Discrepancias entre encuestas y registros: ¿Cuál es el alcance de las transferencias no contributivas en América Latina?", *serie Estudios Estadísticos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.

^a Véase más información sobre las pensiones no contributivas otorgadas en los países en distintos momentos en la Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe, [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc/>.

Cuadro I.3

América Latina (17 países): percepción de pensiones totales, contributivas y no contributivas entre las personas de 65 años y más, según quintiles de ingreso y área de residencia, alrededor de 2002, 2008 y 2015 (En porcentajes)

País	Año	Total ^a	Tipo de pensión		Quintiles de ingreso per cápita ^d						Área de residencia	
			Contributiva ^b	No contributiva ^c	Quintil I			Quintil V			Urbana	Rural
					Total	Contributiva	No contributiva	Total	Contributiva	No contributiva		
Argentina (urbano) ^e	2003	68,1	...	...	24,1	...	...	77,5	...	...	68,1	...
	2008	89,1	...	...	60,1	...	...	89,6	...	...	89,1	...
	2014	90,0	...	...	63,4	...	...	90,0	...	...	90,0	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	72,9	15,7	69,5	45,8	0,0	45,9	83,3	44,9	74,7	80,4	65,4
	2008	93,0	20,7	92,4	82,7	0,0	83,3	96,6	47,6	95,1	97,0	89,1
	2015	96,4	20,4	96,0	94,1	0,8	94,1	95,3	44,5	94,8	96,1	96,7
Brasil ^e	2002	86,1	...	...	64,9	...	...	85,5	...	...	84,9	92,1
	2008	85,1	...	...	56,4	...	...	88,3	...	...	83,8	91,6
	2015	84,2	...	...	54,9	...	...	88,4	...	...	82,9	91,2
Chile	2003	77,3	63,7	14,4	68,9	36,4	33,4	75,0	72,9	2,4	76,2	82,8
	2009	84,6	59,2	26,8	68,2	32,7	36,2	82,5	74,6	9,9	83,9	88,6
	2015	87,1	59,7	27,8	83,7	39,6	44,3	81,6	72,6	9,5	86,5	90,5
Colombia ^e	1999	17,0	17,0	...	0,1	0,1	...	38,3	38,3	...	25,0	5,4
	2009	23,0	...	...	0,5	...	...	50,6	...	...	28,1	6,6
	2015	26,7	...	...	0,8	...	...	56,4	...	...	32,1	7,9
Costa Rica ^e	2004	41,2	...	...	17,0	...	...	61,8	...	...	49,4	25,8
	2008	57,5	40,1	17,5	38,1	16,3	22,1	59,8	57,0	2,9	58,1	56,4
	2015	66,8	47,0	19,7	51,8	12,5	39,3	72,5	69,6	2,9	67,8	63,5
Ecuador	2001	33,8	17,4	17,8	26,1	6,0	21,0	42,1	33,4	9,4	40,0	25,2
	2008	40,7	18,3	22,9	39,4	1,8	37,7	46,4	42,9	3,5	38,1	44,6
	2015	62,8	25,9	38,8	56,3	4,0	53,9	67,3	56,6	11,5	59,6	68,3
El Salvador ^e	2001	14,5	14,5	...	4,3	4,3	...	29,9	29,9	...	19,6	6,0
	2009	16,4	...	...	1,4	...	...	35,4	...	...	22,7	3,9
	2015	16,4	...	...	2,3	...	...	38,4	...	...	23,1	3,9
Guatemala ^e	2002	11,7	11,7	...	2,9	2,9	...	16,5	16,5	...	21,5	5,6
	2006	15,4	...	...	2,6	...	...	33,8	...	...	22,0	8,2
	2014	19,3	...	...	4,4	...	...	28,4	...	...	26,7	13,9
Honduras	2006	6,5	6,5	...	1,0	1,0	...	17,4	17,4	...	12,1	1,5
	2009	6,6	6,6	...	0,0	0,0	...	18,6	18,6	...	12,4	1,8
	2015	9,6	9,6	...	0,9	0,9	...	25,0	25,0	...	15,3	1,8
México ^e	2002	19,2	...	...	3,3	...	...	32,9	...	...	24,0	8,5
	2008	45,0	25,4	23,1	30,5	2,6	28,3	57,2	47,7	16,7	43,9	48,0
	2014	70,6	28,4	47,8	66,5	4,0	63,2	70,5	51,3	28,4	69,2	74,7

País	Año	Total ^a	Tipo de pensión		Quintiles de ingreso per cápita ^d						Área de residencia	
			Contributiva ^b	No contributiva ^c	Quintil I			Quintil V			Urbana	Rural
					Total	Contributiva	No contributiva	Total	Contributiva	No contributiva		
Panamá	2001	41,5	41,5	...	3,5	3,5	...	72,0	72,0	...	56,5	17,7
	2008	46,4	46,4	...	4,0	4,0	...	78,5	78,5	...	61,9	21,1
	2015	78,6	45,6	33,0	54,0	12,7	41,3	83,6	76,7	6,9	79,1	77,6
Paraguay	2002	15,3	15,3	...	1,3	1,3	...	37,2	37,2	...	22,6	7,1
	2008	19,1	19,1	...	0,0	0,0	...	45,7	45,7	...	26,0	9,7
	2015	46,2	16,0	30,3	31,4	0,9	30,5	51,6	44,7	6,9	42,7	51,2
Perú	2002	26,4	26,4	...	2,7	2,7	...	50,2	50,2	...	37,9	5,0
	2008	28,2	28,2	...	0,5	0,5	...	54,7	54,7	...	37,7	5,2
	2015	47,8	27,2	20,6	46,8	1,6	45,3	56,1	55,2	1,0	45,6	54,2
República Dominicana	2005	14,6	14,6	...	3,7	3,7	...	29,1	29,1	...	18,7	8,4
	2008	14,8	14,8	...	6,6	6,6	...	31,2	31,2	...	20,0	4,6
	2015	17,2	17,2	...	6,8	6,8	...	26,3	26,3	...	20,7	6,2
Uruguay (urbano) ^e	2002	87,6	...	...	64,3	...	...	89,8	...	...	87,6	...
	2008	85,3	...	...	69,1	...	...	86,7	...	...	85,3	...
	2015	87,6	...	...	76,5	...	...	88,4	...	...	87,6	...
Uruguay (nacional) ^e	2008	85,0	...	...	68,7	...	...	86,0	...	...	85,3	80,6
	2015	87,4	...	...	75,9	...	...	87,9	...	...	87,6	82,9
Venezuela (República Bolivariana de)	2014	60,4	60,4	...	16,7	16,7	...	76,1	76,1	...	60,4	
América Latina (promedio ponderado)	2002	53,6 ^f	...	...	19,3 ^f	...	...	62,9 ^f	...	...	58,4 ^h	33,9 ^h
	2008	62,5 ^f	...	...	29,2 ^f	...	...	72,3 ^f	...	...	62,9 ^h	51,3 ^h
	2015	70,8 ^f	32,2 ^g	40,4 ^g	49,5 ^f	6,2 ^g	57,5 ^g	76,6 ^f	55,3 ^g	21,8 ^g	70,1 ^h	67,0 ^h

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

^a Proporción de personas de 65 años y más que declaran recibir una pensión de algún tipo.

^b Proporción de personas de 65 años y más que reciben pensiones contributivas y pueden recibir también pensiones no contributivas.

^c Proporción de personas de 65 años y más que reciben pensiones no contributivas y pueden recibir también pensiones contributivas, según los criterios de recepción establecidos en cada país (véase el cuadro I.A1.2).

^d La comparación entre quintiles extremos se debe tomar con precaución. Dada la mortalidad diferencial de los adultos mayores pertenecientes a diversos quintiles de ingreso per cápita de la población total (Behm, 2011), ello puede repercutir en importantes diferencias en los tamaños de muestras de adultos mayores de cada quintil.

^e No es posible distinguir en las encuestas de hogares en uno o más años la cobertura contributiva de la no contributiva, ni determinar si la proporción total de personas de 65 años y más que recibe una pensión incluye a quienes acceden a pensiones no contributivas, por lo que la comparación con otros países donde esta distinción es posible debe hacerse con cautela. Como referencia, de acuerdo con estimaciones basadas en registros administrativos, la cobertura de las pensiones no contributivas de vejez que podría estar subestimada en la cobertura total de pensiones en 2015 era del 0,3% de la población de 70 años y más en la Argentina (Programa de Pensiones No Contributivas, componente pensión de vejez); del 11,7% de las personas mayores de 65 años y más en el Brasil (Benefício de Prestação Continuada); del 22,9% de la población de 65 años y más en Colombia (Programa Colombia Mayor); del 5% de la población de 65 años y más en El Salvador (Programa Nuestros Mayores Derechos); del 15,4% de la población de 65 años y más en Guatemala (Aporte Económico del Adulto Mayor) y del 6% de la población de 70 años y más en el Uruguay (Pensión no Contributiva por Vejez).

^f Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (zonas urbanas). No se incluye a la República Bolivariana de Venezuela por no contar con información para todo el período de referencia.

^g Promedio ponderado de los países donde es posible distinguir entre la recepción de pensiones contributivas y no contributivas en las encuestas de hogares: Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Perú.

^h Promedio ponderado de los siguientes países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

Las desigualdades en la recepción de pensiones también son considerables en función de los ejes estructurantes de la desigualdad social en la región (CEPAL, 2016b). Alrededor de 2015, la cobertura de las pensiones era mayor entre los hombres que entre las mujeres en la mayoría de los países. Las desigualdades en el acceso a las pensiones se verifican también según el área de residencia y el nivel socioeconómico.

En los distintos países se observan diversos patrones respecto de los niveles y la evolución de la cobertura del indicador de perceptores de pensiones¹⁸.

Con relación a los niveles, alrededor de 2015 persistía una gran heterogeneidad entre los países. Considerando en todos los casos el total de personas de 65 años y más, las tasas de cobertura total variaban de un 9,6% en Honduras a un 96,4% en el Estado Plurinacional de Bolivia. En un grupo de 5 países (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile y Uruguay) la tasa de cobertura era superior al 80%. En otros 5 países (Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de)), ese indicador variaba entre el 62,8% (Ecuador) y 78% (Panamá). En el Paraguay y el Perú, la cobertura era cercana al 50%, y en los restantes 5 países (Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana), era inferior al 30% (véase el cuadro I.3).

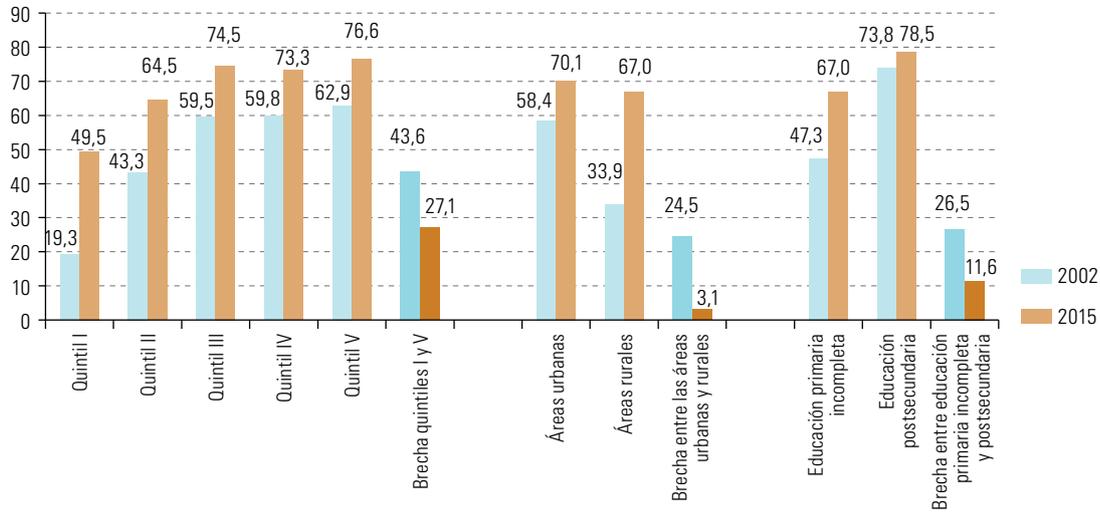
Esos datos, que evidencian el importante porcentaje de personas sin cobertura de pensiones en la gran mayoría de los países de América Latina con información disponible, son el resultado de la evolución que se produjo entre 2002 y 2015. En ese período, el aumento de la cobertura en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, el Ecuador, México, Panamá, el Paraguay y el Perú superó los 20 puntos porcentuales, e incluso llegó a 51 puntos porcentuales en el caso de México. En los países donde es posible documentarlo a partir de la información de las encuestas de hogares (Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Perú), este aumento se debería a la expansión del componente no contributivo, mientras que los cambios en las pensiones contributivas fueron mucho menores (inferiores a 10 puntos porcentuales). Asimismo, en varios de los países donde se verifican incrementos en la cobertura (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica y el Ecuador) se implementaron reformas o ajustes de los sistemas de pensiones que apuntaron a su expansión y a mejorar la suficiencia de sus prestaciones (véanse los capítulos III y IV). En los países restantes el aumento fue inferior a 10 puntos porcentuales y se observan situaciones muy heterogéneas: mientras que en Chile y el Uruguay se parte de una cobertura relativamente alta, en Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras y la República Dominicana esta es más reducida.

Las desigualdades en la recepción de pensiones también son considerables en función de los ejes estructurantes de la desigualdad social en la región (CEPAL, 2016b). Alrededor de 2015, la cobertura de las pensiones era mayor entre los hombres que entre las mujeres en la mayoría de los países. Las desigualdades en el acceso a las pensiones se verifican también según el área de residencia y el nivel socioeconómico. Como se muestra en el gráfico I.10, aunque la brecha en la recepción de pensiones entre los quintiles de menores y mayores ingresos se redujo en el período analizado, seguía siendo muy elevada alrededor de 2015 (del orden de 27 puntos porcentuales). En 2015, la mitad de las personas mayores que pertenecían al quintil de menores ingresos estaban cubiertos por pensiones, mientras en el quintil de mayores ingresos ese porcentaje superaba el 75%. No obstante, cabe destacar el importante aumento de la cobertura en los dos quintiles de menores ingresos entre 2002 y 2015, del orden de 30 puntos porcentuales en el primer quintil y 21 puntos porcentuales en el segundo, mientras que en el quintil de mayores ingresos este aumento fue de 14 puntos porcentuales. La expansión de las pensiones no contributivas y su mayor concentración en estos quintiles de ingresos explicaría este fenómeno. De manera similar, el mayor nivel educativo se vincula con un acceso más elevado a pensiones. No obstante, la brecha en la cobertura entre quienes tenían educación primaria incompleta y quienes alcanzaron estudios postsecundarios se redujo de 27 a 12 puntos porcentuales entre 2002 y 2015. Por último, la diferencia en la cobertura de pensiones entre áreas urbanas y rurales es menos acentuada y llegaba a 3 puntos porcentuales en 2015, resultado de una reducción sustantiva desde 2002. Destaca el aumento de la cobertura en las zonas rurales, que creció casi 33 puntos porcentuales en el período examinado.

¹⁸ Como se ha indicado, se debe tener cautela en la comparación de la cobertura entre países, pues no en todos los casos se sabe con certeza si la cobertura de las pensiones no contributivas está incluida en la cobertura total (véase el recuadro I.2).

Gráfico I.10

América Latina (16 países): personas de 65 años y más que reciben pensiones y brecha en la percepción^a, según quintil de ingresos^b, área de residencia^c y nivel educativo^b, 2002 y 2015
 (En porcentajes)



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

^a Diferencia en la cobertura entre el quintil V y el quintil I, entre áreas urbanas y rurales y entre quienes tienen educación primaria incompleta y educación postsecundaria.

^b Promedio ponderado de 16 países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (zonas urbanas). No se incluye a la República Bolivariana de Venezuela por no contar con información para todo el período de referencia.

^c Promedio ponderado de los siguientes países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

Dado que los sistemas de pensiones incluyen no solo pensiones de vejez, sino también de invalidez y sobrevivencia, es posible identificar la recepción de pensiones en los diversos grupos poblacionales¹⁹. No obstante, como se muestra en el gráfico I.11, la cobertura de pensiones se concentra claramente entre las personas mayores y es muy acotada en los grupos de edad más jóvenes. Entre las y los pensionistas de 65 años y más, el porcentaje de hombres que reciben pensiones supera al de mujeres. Esta situación refleja las brechas de género en el acceso a pensiones que existen en la región.

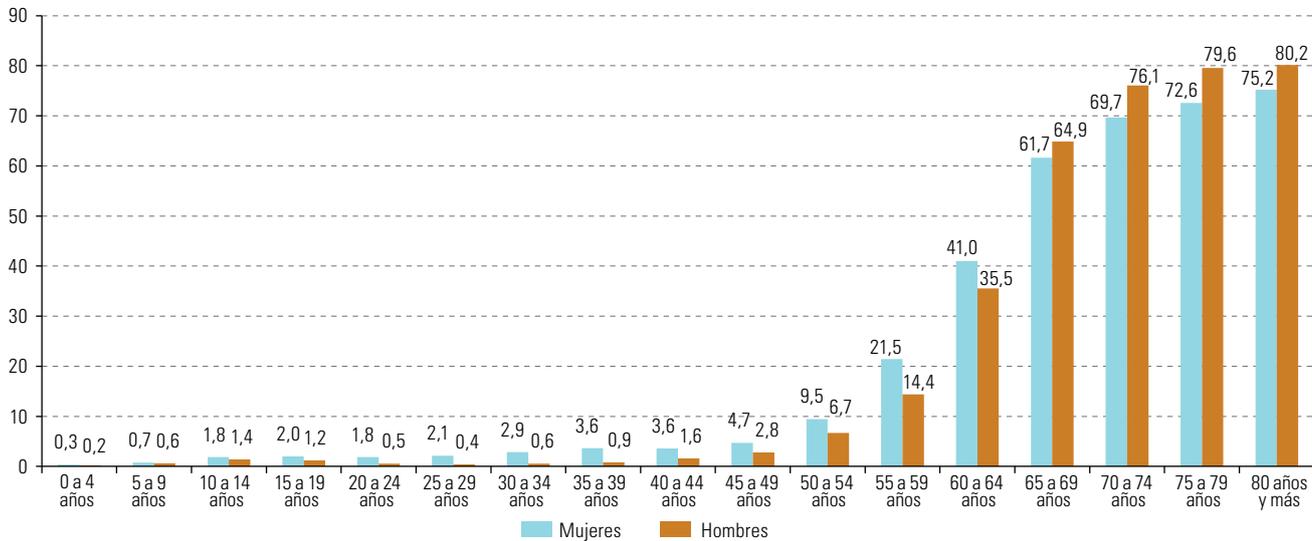
El incremento de pensionistas conforme se avanza en los grupos de mayor edad se puede explicar en función de que la edad efectiva para acogerse a una pensión o jubilación es con frecuencia superior a la establecida legalmente en los países, dado que una proporción elevada de personas mayores permanece en el mercado laboral por más tiempo: en promedio, el 19% de las personas mayores que reciben pensiones está ocupado²⁰. Se presume que, entre otras razones, esto se debe en muchos casos a los bajos montos de las pensiones.

¹⁹ Las encuestas de hogares presentan una serie de limitaciones para ahondar en cada una de estas prestaciones a nivel de los países (véase el recuadro I.2), por lo que la información presentada en este capítulo se concentra en las pensiones de vejez.

²⁰ Promedio ponderado de 16 países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (zonas urbanas).

Gráfico I.11

América Latina (17 países): personas que reciben pensiones, según grupo de edad y sexo^a, 2015
 (En porcentajes)



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

^a Promedio ponderado de 17 países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

2. La expansión de las pensiones no contributivas en la región

Debido a la exclusión de vastos sectores de la población del acceso a pensiones contributivas, en los últimos años se han expandido las pensiones no contributivas. Este mecanismo, con el que se busca reducir las desigualdades en el acceso a los sistemas de pensiones, ha incrementado considerablemente la cobertura en la región.

Las pensiones no contributivas son transferencias monetarias que el Estado proporciona principalmente a las personas mayores o con discapacidad que no han tenido un trabajo formal ni realizado aportes contributivos (o en un nivel suficiente) a un sistema de pensiones durante su vida laboral. Por lo general, las pensiones no contributivas (o pensiones sociales) se entregan conforme requisitos de edad, grado de discapacidad y condición de pobreza. En algunos casos la cobertura es universal a partir de cierta edad o incluye a otro tipo de grupos poblacionales, como viudos y viudas en situación de vulnerabilidad, huérfanos u otras personas beneficiadas por leyes especiales.

El número de países de América Latina y el Caribe con sistemas de pensiones no contributivos ha aumentado en forma sostenida, pasando de 8 en 1990 a 26 en 2016 (véase el cuadro I.A.1.2 en el anexo). La cobertura regional —incluidas personas mayores, personas con discapacidad y otros— se incrementó de cerca de 1 millón de personas a principios de los años noventa a poco más de 24 millones de personas en 2016²¹. Las pensiones no contributivas con mayor cobertura son la Previdência Rural (Previsión Rural) y el Benefício de Prestação Continuada (Beneficio de Prestación Continuada, BPC) del Brasil, que juntos representan transferencias a 11 millones de

²¹ Estimación realizada sobre la base de datos de registros administrativos.

personas mayores y con discapacidad, y la Pensión para Adultos Mayores de México, creada en 2007, que beneficia a 5,5 millones de personas mayores de 65 años. A estos le siguen el programa Colombia Mayor y el programa de Pensiones no Contributivas de la Argentina, cada uno con 1,5 millones de perceptores, y la Renta universal de vejez “Renta Dignidad,” del Estado Plurinacional de Bolivia, con casi 1 millón de destinatarios.

Los efectos de las pensiones no contributivas en la reducción de la pobreza y la desigualdad en los países de América Latina y el Caribe han sido objeto de diversos estudios. Aunque los resultados no son homogéneos, se encontró evidencia de la mitigación de la pobreza o la pobreza extrema en la población objetivo de estas pensiones, en particular en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Costa Rica, el Perú y el Uruguay²². Este efecto se debe al aumento del ingreso de los hogares con individuos perceptores de las pensiones no contributivas, que luego se traduce en el aumento del gasto y el consumo, específicamente en alimentos²³. Las pensiones sociales también han contribuido a la reducción de la desigualdad. Resalta el caso del BPC del Brasil, que fue responsable de una reducción del 7% del índice Gini entre 1995 y 2004²⁴.

La revisión de los datos disponibles a partir de las encuestas de hogares en los ocho países latinoamericanos donde es posible distinguir entre tipos de prestaciones evidencia la creciente importancia de las pensiones no contributivas en la región²⁵. Alrededor de 2015, un promedio del 32% de la población de 65 años y más de esos países recibía prestaciones contributivas, mientras que el 40% de la población de ese grupo etario recibía prestaciones no contributivas. Además, del total de las personas de 65 años y más que recibían pensiones alrededor de 2015, el 53% lo hacía solo por la vía no contributiva, porcentaje que descendía al 41% entre quienes lo hacían exclusivamente por la vía contributiva y al 6% en el caso de quienes recibían ambos tipos de pensiones. En Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, el Ecuador y México, la cobertura de las prestaciones no contributivas aumentó entre 2008 y 2015 (véase el gráfico I.12) En Panamá, el Paraguay y el Perú estas pensiones se crearon en el período examinado²⁶. Como proporción de la población mayor, la cobertura de las prestaciones no contributivas es igual o superior a un quinto en los ocho países, supera el 90% en el Estado Plurinacional de Bolivia y asciende a casi un tercio o más en el Ecuador, México, Panamá y el Paraguay.

Debido a la exclusión de vastos sectores de la población del acceso a pensiones contributivas, en los últimos años se han expandido las pensiones no contributivas. Este mecanismo, con el que se busca reducir las desigualdades en el acceso a los sistemas de pensiones, ha incrementado considerablemente la cobertura en la región.

²² Véanse Bertranou y Grushka (2002) para el caso de la Argentina; Escobar, Martínez y Mendizábal (2013), Hernani-Limarino y Mena (2015) y Borrella-Mas, Bosch y Sartarelli (2016) para el caso del Estado Plurinacional de Bolivia; Schwarzer y Querino (2002) y Barrientos (2003) para el Brasil; Joubert y Todd (2011) para Chile; Bertranou, Solorio y van Ginneken (2002) para el caso de Costa Rica; Martínez, Pérez y Tejerina (2015) para El Salvador; Galiani y Gertler (2016) para el Perú y OIT (2002) para el caso del Uruguay.

²³ Véanse Bosch y Guajardo (2012) para evidencia sobre la Argentina; Martínez (2004) y Escobar, Martínez y Mendizábal (2013) sobre el programa Renta Dignidad del Estado Plurinacional de Bolivia; López García y Otero (2017) para el caso de Chile; Galiani, Gertler y Bando (2015) para México y Galiani y Gertler (2016) para el Perú.

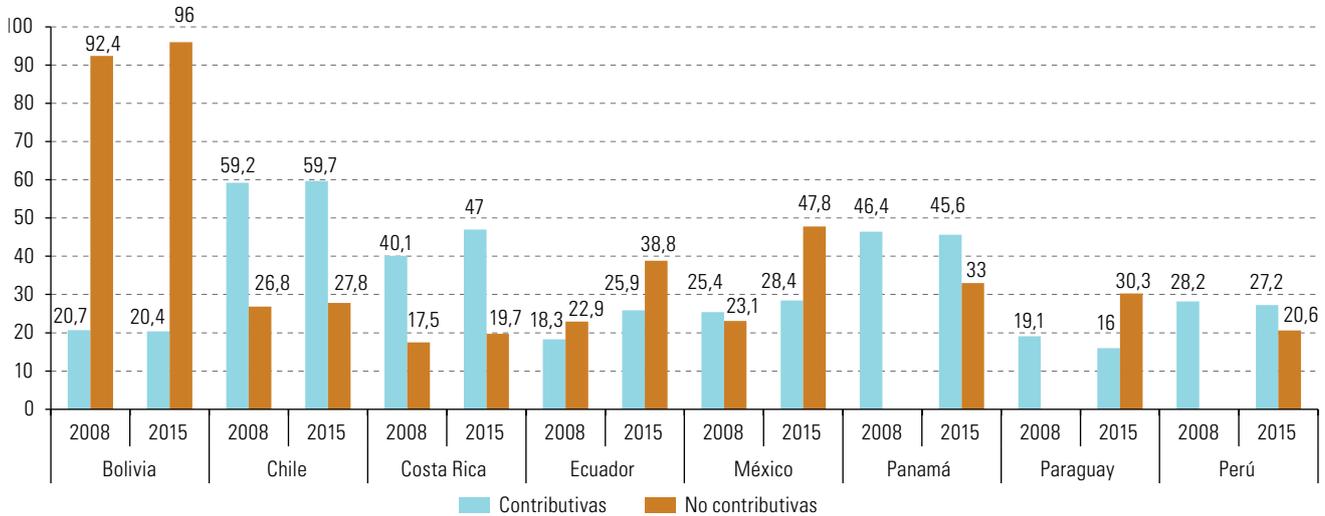
²⁴ Veras Soares y otros (2006) muestran que el BPC y el programa Bolsa Familia fueron responsables del 28% de la reducción del coeficiente de Gini (el 7% corresponde al BPC y el 21% al programa Bolsa Familia). El número medio de integrantes de los hogares que recibían el BPC en 2016 era de 3,7, por lo que cabe esperar que esta prestación se redistribuya entre todos sus habitantes (IBGE, 2017). Respecto de las desigualdades de género, como indica Marco (2016), si bien estas pensiones contribuyen a reducir la brecha entre hombres y mujeres en el acceso a pensiones, no ocurre lo mismo con la brecha de montos, debido al bajo nivel de las prestaciones no contributivas.

²⁵ Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Perú. El análisis que se realiza en esta sección toma como grupo de referencia siempre a estos ocho países. Véase el recuadro I.2 sobre las dificultades para identificar las prestaciones contributivas y no contributivas en los países de la región.

²⁶ Como se muestra en el gráfico I.14, en los casos de Panamá, el Paraguay y el Perú no se cuenta con información sobre la cobertura en 2008, porque los programas comenzaron a funcionar en una fecha posterior (véase el cuadro I.A1.2 en el anexo).

Gráfico I.12

América Latina (8 países): percepción de pensiones contributivas y no contributivas^a entre las personas de 65 años y más, alrededor de 2008 y 2015 (En porcentajes)



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

^a Proporción de personas de 65 años y más que reciben pensiones contributivas y podrían recibir también pensiones no contributivas, o de personas de 65 años y más que reciben pensiones no contributivas y podrían recibir también pensiones contributivas, según los criterios de recepción establecidos en cada país (véase el cuadro I.A1.2).

Cabe destacar que, alrededor de 2015, la cobertura contributiva llegaba a cerca o poco más de la mitad de la población de personas mayores en Chile, Costa Rica, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de), mientras que en el Ecuador, México y el Perú cubría a cerca de un cuarto, y en Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras, el Paraguay y la República Dominicana, a un quinto o menos de esta población²⁷. Esto refleja el alto grado de desprotección social al que se expondría a un contingente considerable de personas mayores si no se hubieran incorporado esquemas no contributivos.

Dado que el criterio de cobertura de gran parte de las pensiones no contributivas en América Latina se basa en la situación de pobreza o vulnerabilidad de sus destinatarios (véase el cuadro I.A1.2 del anexo), en el agregado de los ocho países donde es posible realizar este análisis las pensiones no contributivas cubren a más de la mitad de las personas de 65 años y más que pertenecen al quintil de menores ingresos, y su incidencia es casi el triple en comparación con el quintil de mayores ingresos. De manera inversa, la brecha en la cobertura contributiva llegó a 49 puntos porcentuales entre las personas mayores de los quintiles de menores y mayores ingresos.

Los datos también muestran el mayor acceso a pensiones no contributivas entre las mujeres de 65 años y más con respecto a los hombres y entre los habitantes de áreas rurales de estas edades en comparación con los de las áreas urbanas. En el caso de las pensiones contributivas ocurre lo contrario (véase el gráfico I.13).

²⁷ Se incluye en el análisis a Honduras, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de). En Honduras y la República Dominicana no había sistemas no contributivos de pensiones en vigor en 2015. En la República Bolivariana de Venezuela se pudo establecer mediante la encuesta que la cobertura medible era contributiva.

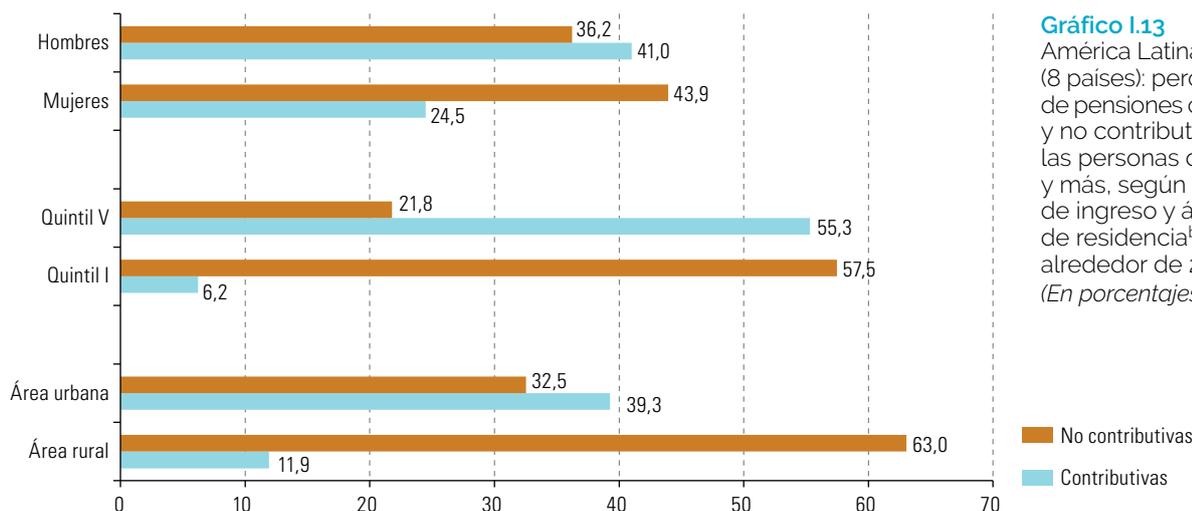


Gráfico I.13
 América Latina
 (8 países): percepción
 de pensiones contributivas
 y no contributivas^a entre
 las personas de 65 años
 y más, según sexo, quintil
 de ingreso y área
 de residencia^b,
 alrededor de 2015
 (En porcentajes)

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

^a Proporción de personas de 65 años y más que reciben pensiones contributivas y podrían recibir también pensiones no contributivas, o de personas de 65 años y más que reciben pensiones no contributivas y podrían recibir también pensiones contributivas, según los criterios de recepción establecidos en cada país (véase el cuadro I.A1.2).

^b Promedio ponderado para los ocho países donde es posible distinguir las prestaciones contributivas y no contributivas: Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Perú.

3. Desigualdades significativas en la suficiencia de las pensiones recibidas

Como se muestra en el cuadro I.4, el monto de las pensiones recibidas por las personas de 65 años y más varía considerablemente de un país a otro²⁸. Entre 2002 y 2015, el monto promedio mensual de las pensiones recibidas por las personas de 65 años y más habría aumentado un 31%²⁹. En algunos países (México, Panamá y Paraguay) se aprecia una reducción en los montos promedio de las pensiones en el período, que se debería, fundamentalmente, a la implementación y la considerable expansión de las pensiones no contributivas. Debido a sus montos menores con respecto a las prestaciones contributivas, tenderían a reducir el promedio. En todos los países donde es posible identificar el monto de las pensiones recibidas en esquemas contributivos y no contributivos se observa la gran diferencia que existe en los dos casos. Como porcentaje de las prestaciones contributivas, alrededor de 2015, las pensiones no contributivas representaban menos de un cuarto de su monto en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, México, Panamá, el Paraguay y el Perú y eran inferiores al 40% en Chile y Costa Rica. Existe también una gran variación interna en los montos contributivos y no contributivos que se otorgan en los países. Destaca el bajo monto promedio de las pensiones contributivas en Chile, México, el Perú, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de), que está por debajo del promedio regional de estas prestaciones³⁰. En el caso de las pensiones no contributivas, el monto promedio es inferior a la media regional en Bolivia (Estado Plurinacional de), México y el Perú.

²⁸ En el cuadro I.A1.2 se incluyen los montos medianos mensuales de las pensiones recibidas, que ofrecen una perspectiva complementaria de su distribución dentro de los países.

²⁹ Para el cálculo de la variación porcentual en el período de referencia se utilizó el promedio ponderado de los montos de las pensiones promedio mensuales recibidas por la población de 65 años y más en 16 países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (zonas urbanas). En 2002, el monto promedio mensual de las pensiones llegaba a 457 dólares de 2010 en paridad del poder adquisitivo, mientras que en 2015 este valor habría aumentado a 600 dólares. Estos datos deben tomarse solo a nivel indicativo en cuanto, como se ha mencionado a lo largo del capítulo, no es posible distinguir en todos los países si la cobertura y los montos indicados en las encuestas incluyen las prestaciones no contributivas, de manera que podrían subestimarse o sobreestimarse los montos promedio totales.

³⁰ En 2015, la pensión media mensual para el promedio regional de los ocho países donde es posible distinguir entre las prestaciones no contributivas y las contributivas, era, en el caso de las pensiones contributivas, de 529 dólares (en paridad del poder adquisitivo de 2010) y en el de las pensiones no contributivas, de 79 dólares (en paridad del poder adquisitivo de 2010).

Cuadro I.4

América Latina (17 países): pensiones medias mensuales según sexo, alrededor de 2002 y 2015

(En dólares de 2010 en paridad del poder adquisitivo)^a

País	Año	Monto de las pensiones totales			Monto de las pensiones contributivas			Monto de las pensiones no contributivas		
		Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Argentina (urbano) ^b	2003	442,9	521,3	380,5	...	...	...	...	...	...
	2014	1 487,6	1 579,1	1 431,6	...	...	...	...	...	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	169,1	198,2	129,4	583,0	659,4	497,2	37,7	38,7	36,8
	2015	213,9	261,0	171,8	702,7	738,7	650,1	65,6	64,8	66,3
Brasil ^b	2002	476,7	548,7	418,9	...	...	...	...	...	...
	2015	667,5	699,0	641,5	...	...	...	...	...	...
Chile	2003	404,0	439,8	372,8	460,7	488,3	434,6	128,4	128,4	128,4
	2015	418,2	504,9	355,9	517,5	586,7	453,2	200,2	200,2	200,2
Colombia ^b	1999	703,9	764,6	600,5	703,9	764,6	600,5	...	...	...
	2015	926,6	1 012,6	824,8	...	...	...	...	...	...
Costa Rica ^b	2004	547,6	596,7	473,9	...	...	...	...	...	...
	2015	580,7	667,3	488,7	747,0	795,5	680,7	184,0	183,9	184,1
Ecuador	2001	146,4	188,8	106,5	255,0	282,7	214,9	29,8	28,6	30,7
	2015	413,6	515,8	324,9	856,0	920,2	772,3	97,3	97,3	97,2
El Salvador ^b	2001	457,8	514,3	384,1	457,8	514,3	384,1	...	...	...
	2015	598,9	732,1	446,7	...	...	...	...	...	...
Guatemala ^b	2002	285,4	327,7	227,8	285,4	327,7	227,8	...	...	...
	2014	307,2	342,4	266,4	...	...	...	...	...	...
Honduras	2006	539,6	534,0	548,4	539,6	534,0	548,4	...	...	...
	2015	547,5	593,1	490,5	547,5	593,1	490,5	...	...	...
México ^b	2002	422,6	457,2	356,5	...	...	...	...	...	...
	2014	232,2	295,8	171,7	482,1	514,1	429,6	56,6	55,8	57,1
Panamá	2001	854,0	964,1	690,0	854,0	964,1	690,0	...	...	...
	2015	532,5	620,6	448,3	784,0	852,9	699,9	185,1	185,0	185,1
Paraguay	2002	769,1	803,3	737,6	769,1	803,3	737,6	...	...	...
	2015	430,1	511,6	357,0	935,3	1 152,5	733,8	161,1	161,6	160,7
Perú	2002	160,9	168,2	148,0	160,9	168,2	148,0	...	...	...
	2015	264,8	314,0	209,8	413,7	450,5	359,4	68,0	67,9	68,1
República Dominicana	2005	457,2	426,2	520,8	457,2	426,2	520,8	...	...	...
	2015	492,9	491,5	495,4	492,9	491,5	495,4	...	...	...
Uruguay (urbano) ^b	2002	648,6	763,5	567,8	...	...	...	...	...	...
	2015	829,4	947,1	751,9	...	...	...	...	...	...
Uruguay (nacional) ^b	2015	812,4	920,6	739,3	...	...	...	...	...	...
Venezuela (República Bolivariana de)	2014	363,5	365,4	361,7	363,5	365,4	361,7	...	...	...

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

^a Los datos indicados provienen de las encuestas de hogares y corresponden a autodeclaraciones, por lo que pueden no coincidir con los datos emanados de los registros administrativos en los países.

^b No es posible distinguir en las encuestas de hogares en uno o más años la recepción de pensiones contributivas y no contributivas, ni determinar si el monto recibido incluye a quienes acceden a pensiones no contributivas, por lo que la comparación con otros países donde esta distinción es posible debe hacerse con cautela.

La relación de los montos de las pensiones medias mensuales como porcentaje del salario mínimo en los países constituye un indicador de suficiencia agregado de las prestaciones³¹. En el caso de los países donde es posible identificarlas, los montos de las pensiones no contributivas eran siempre inferiores al salario mínimo alrededor de 2015, debido a factores de diseño de esas prestaciones, mientras que el 40% de las pensiones contributivas se

³¹ Un indicador de suficiencia individual es la tasa de reemplazo del sistema de pensiones, es decir, la relación entre la pensión otorgada a una persona y el ingreso recibido durante la vida laboral (o al final de la vida laboral). Otro indicador de suficiencia es el monto de las pensiones medias mensuales como porcentaje de la línea de la pobreza en los países (véase el capítulo II).

encontraba por debajo de ese umbral³². Asimismo, se observan considerables brechas de género y según el área de residencia³³. El que más de un tercio de las pensiones contributivas estén bajo el nivel del salario mínimo muestra el gran desafío de mejorar el diseño de los sistemas de pensiones y las condiciones laborales, con miras a superar las trayectorias marcadas por el tránsito entre ocupaciones formales e informales y períodos de desempleo y, especialmente, a incrementar los ingresos laborales, de los cuales depende la capacidad contributiva a los sistemas de pensiones. Mejores pensiones requieren de mejores salarios. Igualmente, se evidencian la importancia del diseño de los sistemas y la necesidad de fortalecer la solidaridad en los componentes contributivo y no contributivo para mitigar las desigualdades originadas en el mercado laboral.

Cabe destacar que las desigualdades en los montos de las pensiones recibidas se relacionan con los ejes estructurantes de la desigualdad social en la región (CEPAL, 2016b). Según la información presentada en el cuadro I.4, alrededor de 2015, en la gran mayoría de los países el monto de las pensiones medias mensuales recibidas por las mujeres era inferior al de las pensiones de los hombres³⁴. Estas brechas también se verifican al controlar por nivel socioeconómico, nivel educativo y área de residencia (véase el gráfico I.14). Alrededor de 2015, las pensiones de quienes vivían en áreas rurales eran poco menos de la mitad de las de quienes habitaban en áreas urbanas. Entre quienes tenían educación primaria incompleta, las pensiones medias mensuales recibidas eran menos de un cuarto de las de quienes contaban con educación postsecundaria, mientras que el monto promedio mensual de las pensiones de quienes se ubicaban en el decil de menores ingresos era apenas el 10% del recibido por quienes se encontraban en el decil de mayores ingresos.

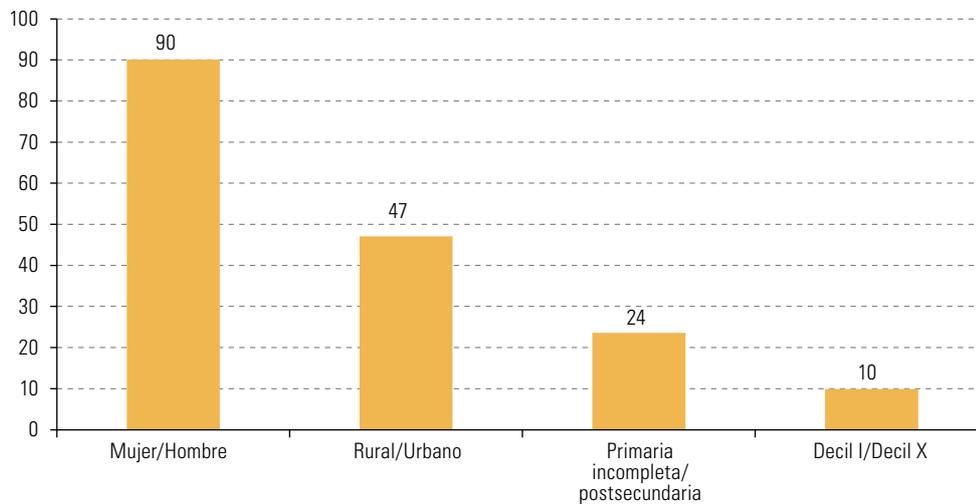


Gráfico I.14
 América Latina:
 disparidades en los montos de las pensiones medias mensuales recibidas por las personas de 65 años y más^a, según sexo^b, área de residencia^c, nivel educativo^d y decil de ingreso^e, alrededor de 2015
 (En porcentajes)

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

^a Las barras ilustran el monto de las pensiones medias mensuales de las mujeres como proporción del de los hombres; de las de quienes habitan en áreas rurales como proporción de las de quienes habitan en áreas urbanas; de las de quienes tienen educación primaria incompleta como proporción de las de quienes tienen educación postsecundaria, y de las de quienes pertenecen al decil I como proporción de las de quienes pertenecen al decil X.

^b Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^c Promedio ponderado de los siguientes países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

³² Promedio ponderado de los siguientes países donde es posible comparar prestaciones contributivas y no contributivas: Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Perú.

³³ En promedio, el 48% de los montos medios mensuales de las pensiones contributivas recibidas por las mujeres se encuentran por debajo del salario mínimo, cifra que disminuye al 33% entre los hombres. En el caso de los habitantes de áreas rurales, esta incidencia se incrementa al 56%, en comparación con el 38% correspondiente a los habitantes de áreas urbanas.

³⁴ La República Dominicana constituye una excepción con una leve brecha a favor de las mujeres, aunque en un contexto de muy baja cobertura del sistema.

D. Conclusiones y recomendaciones de política

En el período comprendido entre 2002 y 2015, se registraron importantes avances en el aumento de la afiliación y la cotización a los sistemas de pensiones. Estos avances también se evidencian en el incremento en el acceso a pensiones por parte de la población mayor, en el que se destaca la notable expansión de las prestaciones no contributivas en la región.

La evidencia presentada en este capítulo sobre la base de la información de las encuestas de hogares muestra la reducción de la desigualdad de ingresos ocurrida en América Latina entre 2002 y 2016. No obstante, el ritmo de dicha reducción se ha enlentecido en los últimos años. La disminución de la desigualdad obedece a un mayor incremento de los ingresos en los quintiles de menores recursos en comparación con los quintiles de mayores recursos. Esta tendencia tiene también su correlato en la mejora relativa de los indicadores del mercado de trabajo y en su vínculo con el acceso a los sistemas de pensiones.

En el período comprendido entre 2002 y 2015, se registraron importantes avances en el aumento de la afiliación y la cotización a los sistemas de pensiones, impulsados en buena medida por la disminución del desempleo y el aumento del número y la proporción de trabajadores asalariados sobre el total de la ocupación, así como de las tasas de formalización del empleo. Esta tendencia está especialmente acentuada en el caso de las mujeres. Asimismo, las medidas tomadas por algunos Estados para fomentar la incorporación voluntaria de los trabajadores independientes a los sistemas de pensiones han dado sus frutos, aunque aún queda mucho camino por recorrer. Estos avances también se evidencian en el incremento en el acceso a pensiones por parte de la población mayor, en el que se destaca la notable expansión de las prestaciones no contributivas en la región.

Sin embargo, la cobertura de los sistemas de pensiones —a través de la afiliación y la cotización de las personas activas, la recepción de pensiones en la vejez y sus montos— es una más de las dimensiones en las que se manifiesta la desigualdad social. Se siguen apreciando brechas considerables que afectan a las mujeres, a las personas que pertenecen a los grupos de menores ingresos, las que habitan en zonas rurales, tienen un menor nivel educativo y trabajan en sectores de baja productividad. Estas brechas se manifiestan en su menor cobertura de pensiones, en su acceso a estos sistemas fundamentalmente a través de esquemas no contributivos, no siempre articulados con los contributivos, y en el menor monto de las prestaciones recibidas. De esta forma, los ejes estructurantes de la desigualdad social en la región inciden de manera severa tanto en las brechas de exclusión del sistema de pensiones como en un acceso estratificado de la ciudadanía a prestaciones de naturaleza y montos diversos.

Las desigualdades en las formas de inserción laboral y en el acceso y la calidad de los empleos —que se manifiestan, entre otros planos, en las posibilidades de asalarización, formalización de los contratos de trabajo, mantenimiento de trayectorias laborales más estables, negociación colectiva de los salarios y las demás condiciones de trabajo y, particularmente, en el monto de los ingresos mensuales— suponen también capacidades desiguales para contribuir a los sistemas de pensiones y, al final de la vida laboral, acceder a una pensión suficiente. Para mejorar las pensiones es necesario mejorar las condiciones laborales y, especialmente, la posibilidad de construir trayectorias laborales más estables y con menores interrupciones, así como incrementar las remuneraciones. Al mismo tiempo, de no mediar mecanismos solidarios (contributivos o no contributivos) para compensar las significativas diferencias en las capacidades contributivas de los trabajadores y las trabajadoras, las grandes desigualdades que se generan en el mercado de trabajo se amplificarán en la última etapa del ciclo de vida. En este sentido, si bien es crucial seguir avanzando para ampliar la base contributiva de los sistemas de pensiones, promoviendo el aumento de los niveles de participación y ocupación —en especial de las

mujeres— de formalización del empleo y de los salarios, subsisten limitaciones intrínsecas a los mercados de trabajo latinoamericanos para lograr un acceso universal a pensiones dignas exclusivamente a través de mecanismos contributivos. Esto conlleva la necesidad de seguir fortaleciendo los esquemas no contributivos con una lógica de titularidad de derechos sociales (dado que pese a la importante contribución de estas pensiones en la cobertura de los sistemas persisten brechas considerables de exclusión), velar por su complementariedad con los esquemas contributivos y potenciar la solidaridad dentro de estos últimos (Uthoff, 2017), potenciando instituciones articuladoras y conciliadoras de los objetivos de expansión de la cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera de los sistemas, capaces de atender las desigualdades descritas.

De esta forma, si bien el mercado del trabajo tiene un papel preponderante en el funcionamiento de los sistemas de pensiones, la evidencia presentada en el capítulo indica que su diseño desempeña también un papel central en la posibilidad de revertir o al menos reducir la desigualdad originada en el mundo del trabajo en el acceso a las pensiones. Así, además de fortalecer políticas laborales inclusivas articuladas con las de seguridad social, que apunten al incremento de la formalización, al diálogo social, al fortalecimiento de la organización sindical y de la negociación colectiva para aumentar los ingresos laborales, mejorar las condiciones de trabajo y la protección en el empleo, es igualmente relevante insistir en aquellos aspectos de diseño que pueden abordar los problemas identificados en los sistemas de pensiones. Entre estos, destacan aquellos dirigidos a mejorar el nivel de las prestaciones, incrementando su valor en los esquemas no contributivos y contributivos conforme un criterio de suficiencia y derechos y potenciando los mecanismos solidarios en las prestaciones contributivas para beneficiar, especialmente, a quienes obtienen pensiones más bajas en función de las características estructurales de los mercados de trabajo y de los ejes de la desigualdad social descritos. El fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización y de las instituciones vigentes para evitar dinámicas de evasión y elusión en el pago de las cotizaciones son, asimismo, centrales. De igual forma, como se verá en los siguientes capítulos, eliminar aquellos mecanismos abiertamente discriminatorios en los sistemas, donde estén en funcionamiento, y especialmente, avanzar en la igualdad de género son aspectos fundamentales de las reformas orientadas a la sostenibilidad social y financiera de los sistemas de pensiones con la igualdad en el horizonte.

Si bien el mercado del trabajo tiene un papel preponderante en el funcionamiento de los sistemas de pensiones, la evidencia presentada en el capítulo indica que su diseño desempeña también un papel central en la posibilidad de revertir o al menos reducir la desigualdad originada en el mundo del trabajo en el acceso a las pensiones.

Bibliografía

- Alvaredo, F. (2011), "A note on the relationship between top income shares and the Gini coefficient", *Economics Letters*, vol. 110, N° 3.
- Alvaredo, F. y L. Gasparini (2015), "Recent trends in inequality and poverty in developing countries", *Handbook of Income Distribution*, A.B. Atkinson y F. Bourguignon (eds.), Londres, Elsevier.
- Alvaredo, F. y J. Londoño (2013), "High incomes and personal taxation in a developing economy: Colombia 1993-2010", *CEQ Working Paper Series*, N° 12, Commitment to Equity.
- Atkinson, A. B. y T. Piketty (2010), *Top Incomes: a Global Perspective*, Oxford, Oxford University Press.
- (2007), *Top Incomes over the Twentieth Century. A Contrast between Continental European and English-speaking Countries*, Oxford, Oxford University Press.
- Barrientos, A. (2003), "What is the impact of non-contributory pensions on poverty? Estimates from Brazil and South Africa", *Working Paper*, N° 33, Chronic Poverty Research Centre (CPRC).
- Behm, H. (2011) "Determinantes económicos y sociales de la mortalidad en América Latina", *Salud Colectiva*, vol. 7, N° 2.
- Bertranou, F. y C. Grushka (2002), "The non-contributory pension programme in Argentina: Assessing the impact on poverty reduction", *ESS Social Paper*, N° 5.
- Bertranou, F., C. Solorio y W. van Ginneken (eds.) (2002), *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Borrella-Mas, M., M. Bosch y M. Sartarelli (2016), "Non-contributory pensions number-gender effects on poverty and household decisions", *Working Paper*, N° 2016-02, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE).
- Bosch, M. y J. Guajardo (2012) "Impacto de las pensiones no contributivas sobre el mercado laboral: el caso de la moratoria Argentina", *Documento de Trabajo*, N° IDB-WP-366, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Burdin, G., F. Esponda y A. Vigorito (2015), "Desigualdad y altas rentas en el Uruguay: un análisis basado en los registros tributarios y las encuestas de hogares del período 2009-2011", *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, J.P. Jiménez (ed.), Libros de la CEPAL, N° 134 (LC/G.2638-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017a), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- (2017b), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago.
- (2016a), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L/4056/Rev.1), Santiago.
- (2016b), *La matriz de la desigualdad en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- (2016c), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago.
- (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- (2013a), *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago.
- (2013b), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524 (SES.34/3)), Santiago.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3), Santiago.
- (2009), *Panorama Social de América Latina, 2008* (LC/G.2402-P), Santiago.
- CNSS/SEDIS/DIGAM (Consejo Nacional de Seguridad Social/Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social/Dirección General Adulto Mayor) (2017), "Informe de ejecución de logros relevantes. Evaluación de políticas y proyectos de adulto mayor", Santo Domingo.
- Cortés, F. y D. Vargas (2017), "La evolución de la desigualdad en México: viejos y nuevos resultados", *Revista de Economía Mexicana. Anuario UNAM*, N° 2.
- Del Castillo, M. (2015), "La magnitud de la desigualdad en el ingreso y la riqueza en México: una propuesta de cálculo", *serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México*, N° 171 (LC/L.4108; LC/MEX/L.1199), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Escobar, F., S. Martínez y J. Mendizábal (2013), *El impacto de la Renta Dignidad: política de redistribución del ingreso, consumo y reducción de la pobreza en hogares con personas adultas mayores*, La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), Ministerio de Planificación del Desarrollo (MDP).
- Galiani, S. y P. Gertler (2016), "Evaluación de Impacto del Programa Pensión 65: nueva evidencia causal de las pensiones no contributivas en Perú", *Documento de Trabajo*, N° IDB-WP-840, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Galiani, S., P. Gertler y R. Bando (2015), "Non-contributory Pensions", *IDB Working Paper Series*, N° IDB-WP-517, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Hernani-Limarino, W. y G. Mena (2015), "Intended and unintended effects of unconditional cash transfers: the case of Bolivia's Renta Dignidad", *IDB Working paper*, N° IDB-WP-631, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (2017), "Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua- PNAD Contínua: Rendimento de todas as fontes 2016" [en línea] <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html>
- Jenkins, S. (2016), "Taking better account of top incomes when measuring inequality levels and trends"; ponencia presentada en el "2nd Meeting of Providers of OECD Income Distribution Data", París, 19 de febrero [en línea] <https://www.oecd.org/els/soc/Session4-4-Top-Incomes-Jenkins.pdf>.
- Joubert, C y P. Todd (2011), "The Impact of Chile's 2008 Pension Reform on Labor Force Participation, Pension Savings, and Gender Equity", Consejo Previsional de Chile [en línea] <http://www.consejoprevisional.cl/documentos/articulos/impacto-reforma-2008-fza-laboral-ahorro-genero-joubert-todd.pdf>.
- López García, I. y A. Otero (2017), "The effects of means-tested noncontributory pensions on poverty and well-being: Evidence from the Chilean Pension Reforms", *Working Paper*, N° 2017-358, Michigan Retirement Research Center, Universidad de Michigan.
- López, R., E. Figueroa y P. Gutiérrez (2013), "La parte del león. Nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile", *serie Documentos de Trabajo*, N° SDT 379 [en línea] <http://www.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/306018fadb3ac79952bf1395a555a90a86633790.pdf>.
- Marco, F. (2016), "La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina", *serie Asuntos de Género*, N° 139 (LC/L.4225), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, S. (2004), "Pensions, poverty and household investments in Bolivia", Berkeley Departamento de Economía, Universidad de California.
- Martínez, S., M. Pérez y L. Tejerina (2015), "Atacando la vulnerabilidad en los adultos mayores: Evaluación de impacto de la Pensión Básica Universal, Programa Nuestros Mayores Derechos en El Salvador", *Nota Técnica*, N° IDB-TN-883, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Morgan, M. (2017), "Extreme and persistent inequality: new evidence for brazil combining national accounts, surveys and fiscal data, 2001-2015", *Wid. World Working Paper Series*, N°2017/12 [en línea] <http://wid.world/document/extreme-persistent-inequality-new-evidence-brazil-combining-national-accounts-surveys-fiscal-data-2001-2015-wid-world-working-paper-201712/>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2017), *Global Estimates of Child Labour: Results and trends, 2012-2016*, Ginebra.
- (2016), *Panorama Laboral 2016 de América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- OXFAM Brasil (2017), "A distância que nos une. Um retrato das desigualdades brasileiras" [en línea] https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf.
- Piketty, T. (2003), "Income Inequality in France, 1901–1998", *Journal of Political Economy*, vol. 111, N° 5.
- Schwarzer, H. y A. Querino (2002), "Non-contributory pensions in Brazil: The impact on poverty reduction", *ESS Paper*, N° 11, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Sojo, A. (2017), *Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo*, Libros de la CEPAL, N°43 (LC/PUB.2017/7-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Uthoff, A. (2017), "Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina", *Institucionalidad social en América Latina*, R. Martínez (ed.), Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Veras Soares, F. y otros (2006), "Cash transfer programmes in Brazil: Impacts on inequality and poverty", *Working Paper*, N° 21, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI).

Anexo I.A1

Cuadro I.A1.1

América Latina (18 países): indicadores de distribución del ingreso de las personas, 2001-2016^a

País	Año	Indicadores de concentración				
		Índice de Gini ^b	Índice de Theil ^c	Índice de Atkinson ^c		
				(e=0,5)	(e=1,0)	(e=1,5)
Argentina ^d	2003	0,468	0,346	0,156	0,289	0,409
	2008	0,414	0,293	0,135	0,251	0,358
	2012	0,389	0,258	0,120	0,226	0,325
	2014	0,391	0,265	0,121	0,225	0,317
	2016	0,392	0,274	0,124	0,228	0,322
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	0,611	0,732	0,313	0,550	0,738
	2008	0,513	0,492	0,219	0,401	0,565
	2011	0,471	0,395	0,184	0,349	0,506
	2014	0,471	0,403	0,185	0,349	0,506
	2015	0,453	0,362	0,171	0,333	0,503
Brasil	2002	0,569	0,650	0,262	0,431	0,547
	2008	0,536	0,574	0,234	0,394	0,510
	2012	0,523	0,555	0,223	0,377	0,492
	2014	0,514	0,526	0,217	0,370	0,486
	2015	0,511	0,520	0,216	0,369	0,489
Chile	2003	0,508	0,508	0,210	0,358	0,477
	2009	0,478	0,453	0,188	0,323	0,434
	2011	0,469	0,430	0,181	0,313	0,419
	2013	0,466	0,424	0,178	0,306	0,408
	2015	0,453	0,408	0,170	0,293	0,392
Colombia	2002	0,567	0,663	0,266	0,447	0,586
	2009	0,557	0,620	0,256	0,436	0,576
	2012	0,539	0,573	0,240	0,414	0,553
	2014	0,540	0,577	0,240	0,412	0,547
	2016	0,521	0,541	0,225	0,388	0,520
Costa Rica	2002	0,498	0,464	0,198	0,349	0,476
	2008	0,485	0,423	0,185	0,327	0,441
	2012 ^e	0,502	0,450	0,200	0,359	0,493
	2014 ^e	0,498	0,449	0,200	0,359	0,491
	2016 ^e	0,500	0,448	0,200	0,358	0,488
Ecuador	2001	0,537	0,641	0,243	0,393	0,501
	2008	0,491	0,467	0,196	0,338	0,447
	2012	0,463	0,392	0,170	0,302	0,410
	2014	0,448	0,399	0,167	0,289	0,385
	2016	0,445	0,390	0,165	0,288	0,390
El Salvador	2001	0,540	0,539	0,222	0,383	0,510
	2009	0,477	0,426	0,185	0,327	0,439
	2013	0,454	0,410	0,170	0,296	0,396
	2014	0,434	0,343	0,152	0,274	0,374
	2016	0,421	0,314	0,141	0,258	0,357
Guatemala	2000	0,636	0,883	0,341	0,558	0,714
	2006	0,558	0,608	0,253	0,432	0,567
	2014	0,535	0,664	0,248	0,407	0,533
Honduras	2001	0,554	0,592	0,247	0,421	0,552
	2009	0,502	0,494	0,207	0,356	0,470
	2013	0,515	0,567	0,223	0,371	0,485
	2014	0,481	0,423	0,184	0,324	0,434
	2016	0,480	0,428	0,189	0,338	0,464

País	Año	Indicadores de concentración				
		Índice de Gini ^b	Índice de Theil ^c	Índice de Atkinson ^c		
				(e=0,5)	(e=1,0)	(e=1,5)
México	2002	0,508	0,491	0,210	0,364	0,479
	2008	0,513	0,535	0,219	0,376	0,498
	2012	0,499	0,499	0,207	0,359	0,486
	2014	0,502	0,511	0,209	0,357	0,475
	2016 ^f	0,504	0,473	0,195	0,335	0,446
Nicaragua	2001	0,568	0,536	0,231	0,408	0,561
	2009	0,463	0,400	0,175	0,314	0,440
	2014	0,495	0,511	0,207	0,355	0,476
Panamá	2001	0,571	0,608	0,269	0,483	0,652
	2008	0,527	0,516	0,228	0,407	0,548
	2011	0,528	0,522	0,228	0,403	0,540
	2014	0,509	0,470	0,211	0,384	0,528
	2016	0,513	0,475	0,214	0,388	0,530
Paraguay	2002	0,583	0,647	0,258	0,438	0,584
	2008	0,516	0,539	0,219	0,372	0,490
	2012	0,489	0,438	0,192	0,344	0,472
	2014	0,522	0,542	0,219	0,372	0,493
	2016	0,497	0,501	0,207	0,356	0,473
Perú	2002	0,565	0,644	0,262	0,444	0,581
	2008	0,495	0,450	0,201	0,364	0,500
	2012	0,457	0,383	0,173	0,318	0,445
	2014	0,446	0,369	0,165	0,303	0,424
	2016	0,452	0,377	0,169	0,309	0,431
República Dominicana	2002	0,513	0,491	0,212	0,372	0,500
	2008	0,489	0,470	0,198	0,340	0,450
	2012	0,469	0,412	0,179	0,316	0,425
	2014	0,449	0,356	0,162	0,295	0,405
	2016	0,470	0,405	0,179	0,320	0,438
Uruguay	2002 ^d	0,474	0,393	0,177	0,322	0,448
	2008	0,453	0,382	0,166	0,295	0,397
	2012	0,388	0,257	0,120	0,224	0,315
	2014	0,392	0,271	0,124	0,229	0,319
	2016	0,391	0,269	0,123	0,227	0,316
Venezuela (República Bolivariana de)	2002	0,420	0,320	0,141	0,254	0,357
	2008	0,380	0,250	0,115	0,213	0,299
	2012	0,385	0,260	0,118	0,219	0,309
	2014	0,378	0,242	0,112	0,210	0,300

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Calculados a partir de la distribución del ingreso per cápita de las personas del conjunto del país.

^b Incluye las personas con ingreso igual a 0.

^c Para reducir el efecto de los valores extremos, los índices de Theil y Atkinson se calcularon excluyendo los valores cercanos a 0 y los tres mayores ingresos per cápita.

^d Total urbano.

^e Cifras no comparables con las de años anteriores.

^f Cifras estimadas sobre la base del "Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH" realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para atenuar la falta de comparabilidad de la encuesta de 2016 con la serie 2008-2014.

Cuadro I.A1.2

América Latina y el Caribe (26 países): pensiones no contributivas en vigor, 2017

País	Pensión	Desde	Población objetivo	Número total de receptores (último año disponible)
Antigua y Barbuda	Old Age Assistance Programme (Pensión de asistencia por vejez)	1993	1) Personas que han cumplido 65 años de edad o más 2) Personas ciegas o con otras discapacidades que han cumplido 60 años de edad o más y que no logran generar ingresos autónomos	83 (2014)
Argentina	Programa de Pensiones no Contributivas	1948	Personas en situación de vulnerabilidad social que no tienen derecho a una jubilación o pensión, no poseen bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia y que no tienen parientes obligados legalmente a proporcionarles alimentos: 1) Personas mayores de 70 años 2) Mujeres con siete o más hijos nacidos vivos propios o adoptados 3) Personas con invalidez 4) Personas beneficiadas por leyes especiales 5) Personas elegidas por un legislador nacional	1 490 310 (2016)
Bahamas	Old Age Non Contributory Pension (Pensión no contributiva por vejez)	1972	1) Personas que han cumplido 65 años de edad o más y no califican para el beneficio de jubilación	1 705 (2015)
Barbados	Non Contributory Old Age Pension (Pensión no contributiva por vejez)	1982	1) Personas que han cumplido 65 años de edad o más y no califican para el beneficio de jubilación 2) Personas ciegas o sordomudas de 18 años de edad o más	5 963 ^a (2011)
Belice	Non Contributory Pension Program (Programa de pensión no contributiva)	2003	1) Mujeres mayores de 65 años, hombres mayores de 67 años sin fuente de ingreso adecuada	2 513 (2015)
Bermudas	Non Contributory Pension (Pensión no contributiva)	1970	1) Personas de más de 65 años de edad sin derecho a pensiones contributivas 2) Personas con discapacidad de 18 a 65 años de edad	1 371 (2014)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Renta universal de vejez "Renta Dignidad"	2008	Personas mayores de 60 años o más	977 759 (2016)
Brasil	Benefício de Prestação Continuada (Beneficio de Prestación Continuada) Previdência Rural (Previsión Rural)	1996	Personas mayores de 65 años o más y personas con discapacidad de cualquier edad que comprueben no poseer medios para sustentarse	4 385 204 ^b (2016)
		1993	1) Personas mayores (de 60 años en el caso de los hombres y de 55 años en el de las mujeres) residentes en áreas rurales o urbanas de hasta 50.000 habitantes con desempeño económico en área rural o pesca artesanal 2) Personas con discapacidad que viven en zonas rurales	6 684 273 (2015)
Chile	Pensión Básica Solidaria (ex Programa de Pensiones Asistenciales (PASIS))	2008	1) Personas mayores de 65 años que no perciben pensiones contributivas 2) Personas con discapacidad física y mental entre 18 y 65 años	579 967 (2016)
Colombia	Colombia Mayor	2010	Personas mayores (de 54 años en el caso de las mujeres y de 59 años en el de los hombres) en condiciones de pobreza e indigencia	1 499 967 (2016)
Costa Rica	Régimen no contributivo de pensiones por monto básico	1974	1) Personas mayores de 65 años y más 2) Personas con discapacidad 3) Viudas en situación de desamparo económico 4) Huérfanos 5) Indigentes	109 924 (2016)
Cuba	Régimen de Asistencia Social	1976	1) Personas mayores sin derecho a pensión por edad 2) Madres en licencia no retribuida por el cuidado de hijos con enfermedad o discapacidad 3) Huérfanos de 17 años de edad que se encuentren estudiando 4) Familias bajo protección económica del trabajador fallecido 5) Familias de jóvenes llamados al servicio militar que constituyan el único o parte del sostén familiar 6) Trabajadores sujetos a tratamientos de larga duración 7) Pensionistas con familiares dependientes de ellos	175 106 (2015)

País	Pensión	Desde	Población objetivo	Número total de receptores (último año disponible)
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (Pensión para Adultos Mayores y Pensión para Personas con Discapacidad)	2003	1) Personas con discapacidad en condición de vulnerabilidad y que no estén afiliadas a un sistema de seguridad social público 2) Personas mayores de 65 años y más en condición de vulnerabilidad y que no estén afiliados a un sistema de seguridad social público	625 266 (2016)
El Salvador	Programa Presidencial Nuestros Mayores Derechos	2009	Personas mayores de 60 años o más que residen en comunidades rurales y asentamientos urbanos precarios	31 656 (2016)
Guatemala	Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor	2005	1) Personas mayores de 65 años o más en situación de pobreza 2) Personas con discapacidad física, psíquica o sensorial	103 167 (2016)
Guyana	Old Age Pension (Pensión por vejez)	1944	1) Personas mayores de 65 años o más	...
Jamaica	Programme for Advancement through Health and Education (Componente del Programa de Avance mediante Salud y Educación)	2002	1) Personas mayores de 60 años o más 2) Personas con discapacidad 3) Adultos pobres de 18 a 59 años	...
México	Pensión para Adultos Mayores	2007	Personas mayores de 65 años o más sin seguridad social formal o con pensiones contributivas inferiores a la pensión no contributiva	5 454 050 (2016)
	Pensión Alimentaria para Personas Mayores de 68 años que residen en la Ciudad de México	2001	Personas mayores de 68 años universal y no condicionada	520 002 ^c (2016)
Panamá	Programa Especial de Transferencia Económica a los Adultos Mayores (120 a los 65)	2009	Personas mayores de 65 años que no reciben pensión ni jubilación	129 241 (2016)
Paraguay	Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza	2009	Personas mayores de 65 años en situación de pobreza	162 130 (2016)
Perú	Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65"	2011	Hogares con personas mayores de 65 años en situación de pobreza extrema	502 972 (2016)
Saint Kitts y Nevis	Non Contributory Assistance Pension (Pensiones asistenciales no contributivas)	1998	1) Personas con más de 62 años de edad sin derecho a pensiones contributivas 2) Personas con discapacidad de 16 a 62 años de edad	505 (2014)
San Vicente y las Granadinas	Non Contributory Assistance Age Pension (Pensión asistencial no contributiva por vejez)	1998	Personas con más de 45 años de edad al 5 de enero de 1987 (es decir 75 años o más en 2017)	...
Trinidad y Tabago	Senior Citizens' Pension (Pensión para la tercera edad)	2001	Personas mayores de 65 años o más en situación de vulnerabilidad socioeconómica	90 800 (2016)
Uruguay	Pensiones no contributivas por vejez e invalidez	1919	1) Personas mayores de 70 años 2) Personas con discapacidad	84 564 (2016)
Venezuela (República Bolivariana de)	Gran Misión en Amor Mayor	2011	Personas mayores de 55 años (mujeres) y 60 (hombres), nacionales o extranjeros con residencia legal en los últimos 10 años	509 806 (2015)

Fuente: Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe, [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc/>.

^a Incluye únicamente la cobertura de la pensión no contributiva por vejez.

^b Corresponde a datos de octubre de 2016. En diciembre de 2015, la cobertura total de este programa fue de 4.242.697 personas.

^c Corresponde a datos de junio de 2016. La cobertura de este programa en 2015 fue de 510.000 personas.

Cuadro I.A1.3

América Latina (17 países): pensiones medianas mensuales según sexo, alrededor de 2002 y 2015

(En dólares de 2010 en paridad del poder adquisitivo)^a

País	Año	Monto de las pensiones totales			Monto de las pensiones contributivas			Monto de las pensiones no contributivas		
		Ambos sexos	Sexo		Ambos sexos	Sexo		Ambos sexos	Sexo	
			Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres
Argentina (urbano) ^b	2003	302,6	360,3	247,1	...	...	...	...	...	...
	2014	1 089,3	1 099,5	1 089,3	...	...	...	...	...	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	39,3	39,3	39,3	505,2	505,2	477,2	39,3	39,3	39,3
	2015	68,5	68,5	68,5	657,8	685,2	575,6	68,5	68,5	68,5
Brasil ^b	2002	202,3	202,3	202,3	...	...	...	...	...	...
	2015	349,1	349,1	349,1	...	...	...	...	...	...
Chile	2003	257,3	260,7	256,7	274,4	274,4	274,4	128,3	128,3	128,3
	2015	290,0	334,6	258,7	379,2	401,5	356,9	200,2	200,2	200,2
Colombia ^b	1999	465,8	543,4	411,4	465,8	543,4	411,4	...	...	...
	2015	569,8	641,0	470,1	...	...	...	...	...	...
Costa Rica ^b	2004	263,8	284,9	253,3	...	...	...	...	...	...
	2015	313,9	316,3	267,7	413,6	438,0	393,7	182,5	182,5	182,5
Ecuador	2001	45,3	94,4	41,5	128,3	132,1	113,2	26,4	26,4	26,4
	2015	97,3	97,3	97,3	758,6	778,1	680,8	97,3	97,3	97,3
El Salvador ^b	2001	310,2	310,2	310,2	310,2	310,2	310,2	...	...	...
	2015	391,2	465,7	372,6	...	...	...	...	...	...
Guatemala ^b	2002	185,9	247,8	83,7	185,9	247,8	83,7	...	...	...
	2014	218,3	261,9	131,0	...	...	...	...	...	...
Honduras	2006	321,5	267,9	401,8	321,5	267,9	401,8	...	...	...
	2015	395,1	395,1	395,1	395,1	395,1	395,1	...	...	...
México ^b	2002	224,6	226,1	223,0	...	...	...	...	...	...
	2014	56,2	133,4	55,6	239,6	258,7	219,2	54,8	55,1	54,8
Panamá	2001	600,7	696,8	490,2	600,7	696,8	490,2	...	...	...
	2015	301,0	385,9	185,2	617,5	617,5	540,3	185,2	185,2	185,2
Paraguay	2002	574,5	759,2	567,4	574,5	759,2	567,4	...	...	...
	2015	162,9	162,9	162,9	721,7	902,1	613,5	162,4	162,4	162,4
Perú	2002	108,2	117,4	101,7	108,2	117,4	101,7	...	...	...
	2015	176,3	226,5	69,3	322,5	339,8	266,9	68,1	68,1	68,1
República Dominicana	2005	201,3	201,3	268,4	201,3	201,3	268,4	...	...	...
	2015	248,4	248,4	289,8	248,4	248,4	289,8	...	...	...
Uruguay (urbano) ^b	2002	456,6	555,3	404,7	...	...	...	...	...	...
	2015	552,6	637,6	510,1	...	...	...	...	...	...
Uruguay (nacional) ^b	2015	548,3	614,2	510,1	...	...	...	...	...	...
Venezuela (República Bolivariana de)	2014	274,7	274,7	274,7	274,7	274,7	274,7	...	...	...

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

^a Los datos indicados provienen de las encuestas de hogares y corresponden a autodeclaraciones, por lo que pueden no coincidir con los datos emanados de los registros administrativos en los países.

^b No es posible distinguir en las encuestas de hogares en uno o más años la recepción de pensiones contributivas y no contributivas, ni determinar si el monto recibido incluye a quienes acceden a pensiones no contributivas, por lo que la comparación con otros países donde esta distinción es posible debe hacerse con cautela.