



**Maestría en Economía**  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad Nacional de La Plata

**TESIS DE MAESTRIA**

**ALUMNO**  
María Laura Oliveri

**TITULO**  
Adultos Mayores en América Latina: Pensiones No Contributivas y  
Pobreza

**DIRECTOR**  
Rafael Rofmann

**FECHA DE DEFENSA**  
11/28/2014



**Maestría en Economía**  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad Nacional de La Plata

Argentina

**TESIS DE MAESTRIA**

**ALUMNO**  
María Laura Oliveri

**TITULO**  
Adultos Mayores en América Latina: Pensiones No Contributivas y Pobreza

**Director:** Rafael Rofman  
**Co-Director:** Guillermo Cruces

**FECHA DE DEFENSA**  
Noviembre 2014

# Adultos Mayores en América Latina: Pensiones No Contributivas y Pobreza\*

María Laura Oliveri

Tesis de Maestría  
Maestría en Economía  
Universidad Nacional de La Plata  
**Director:** Rafael Rofman  
**Co-Director:** Guillermo Cruces

## Resumen

*Este documento revisa la relación entre las pensiones y la pobreza en la vejez luego de los cambios recientes ocurridos en los sistemas previsionales de América Latina producto de la expansión de la cobertura a través de pensiones no contributivas, focalizándose en 18 países alrededor del año 2012. A partir de datos publicados por los organismos ejecutores o administradores de los programas se repasan las estrategias adoptadas en cuanto a su diseño e implementación y se comparan indicadores de desempeño: cobertura, adecuación de beneficios y costo fiscal. Por otro lado, se evalúa la situación demográfica y socio-económica de los adultos mayores en estos países. Los resultados indican que los esquemas elegidos reflejan las distintas realidades a las que se enfrentan los países. El avance de las pensiones no contributivas está asociado a la reducción de la pobreza entre los adultos mayores de la región especialmente en países de amplia cobertura y con beneficios adecuados. A pesar de los avances todavía quedan brechas por cerrar y la pobreza entre los adultos mayores sigue siendo un problema en la región.*

## Abstract

*This document analyzes how the relationship between pensions and poverty among the elderly is after the recent expansion of non-contributory pension programs in the Latin American region. The analysis is focused in a set of 18 countries around the year 2012. On the one hand, based on data published by management and executive agencies the document revisits the strategies adopted by the countries in relation to program design, implementation and compares performance indicators such as coverage, benefits' adequacy and fiscal cost. On the other hand, it evaluates the socio-demographic and socio-economic situation of the elderly in these countries. The results indicate that the adopted scheme in each country varies according to its own characteristics. The expansion of non-contributory pensions is associated to the reduction in the poverty among the elderly in the region, especially in those countries with extensive coverage and generous benefits. Despite these improvements, the gaps in coverage and poverty among the elderly are still considered an issue in the region.*

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

**Clasificación JEL:** D31, H55, I31, I32, I38, J14, J26.

---

\* Agradezco especialmente a Rafael Rofman y a Guillermo Cruces por su constante y valiosa guía y orientación a lo largo del proceso de investigación; a Rafael Novella y Ángel Muñoz Blanco por sus reiteradas lecturas, acertados comentarios y sugerencias; a Mariana Marchioni y Joaquín Coleff y especialmente a Leopoldo Tornarolli por sus comentarios en el marco del seminario de tesis, a Sergio Olivieri por sus recomendaciones y principalmente a mi familia por su apoyo incondicional. Los errores u omisiones son mi total responsabilidad.

\*\*Especialista Líder en Protección Social de la Unidad de Protección Social, Departamento de Desarrollo Humano, Oficina Regional para América Latina del Banco Mundial.

\*\*\* Vice-Director e Investigador del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

† Departamento of Economía, Universidad Nacional de La Plata. E-mail: mloliveri@gmail.com

## Índice

Introducción.....	1
<b>Sección I: Descripción de los datos y metodología.....</b>	<b>2</b>
a) <b>Datos.....</b>	<b>2</b>
b) <b>Metodología.....</b>	<b>3</b>
<b>Sección II: Los sistemas previsionales en América Latina.....</b>	<b>6</b>
II. 1. Origen de los sistemas y de las reformas recientes.....	6
II. 2. Repaso y evaluación de los programas no contributivos en la región.....	8
<b>Sección III: Caracterización de los adultos mayores en América Latina.....</b>	<b>15</b>
<b>III. 1. Contexto demográfico de América Latina.....</b>	<b>15</b>
<b>III.2. Características socio-económicas de los adultos mayores.....</b>	<b>17</b>
III.2.1. ¿Quiénes son los adultos mayores en la región?.....	17
III.2.2. Participación e inserción laboral de los adultos mayores.....	19
III.2.3. Pobreza y vulnerabilidad en los adultos mayores en América Latina: medición y patrones encontrados.....	22
III.2.3.a. Dinámica y situación actual de la pobreza en la vejez en la región.....	22
III.2.3.b. Más allá de la pobreza: vulnerabilidad y clases medias:.....	30
<b>Sección IV: Pensiones no contributivas y pobreza en la vejez: Modelos y resultados.....</b>	<b>31</b>
<b>Sección V: Descomposición de los cambios en la pobreza de los adultos mayores.....</b>	<b>35</b>
<b>Sección VI: Conclusiones y discusión.....</b>	<b>37</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>40</b>
<b>Apéndice: Tablas resumen de indicadores país.....</b>	<b>43</b>

## Índice de Tablas y Figuras:

Tabla 1: Encuestas de hogares de América Latina utilizadas en el estudio.....	3
Tabla 2: Indicadores de desempeño cuantitativos de los programas de pensión no contributivos en América Latina en el año 2012.....	15
Tabla 3: Descripción de variables utilizadas en las estimaciones.....	32
Tabla 4: Resultados de modelo <i>probit</i> (Efectos marginales).....	33
Figura 1: La cobertura previsional de los adultos mayores en América Latina, según tipo de beneficio.....	9
Figura 2: Cobertura de las pensiones no contributivas por quintil de ingreso per cápita familiar en América Latina, países seleccionados.....	10
Figura 3: Tasas de dependencia de niños y adultos mayores en América latina (18 países), situación histórica y proyecciones.....	16
Figura 4: Tasas de dependencia de adultos mayores en América Latina (18 países) en 2010 y proyecciones 2050 y 2100.....	17
Figura 5: Participación laboral y cobertura previsional en la vejez (65+) en América Latina, circa 2012.....	20
Figura 6: Cruce entre participación laboral y cobertura previsional (65+) en América Latina, circa 2012.....	21
Figura 7: Pobreza extrema y moderada a nivel individual en América Latina por grupos etarios, valor absoluto y variación, 2000 vs. 2012.....	24
Figura 8: Pobreza en América Latina para distintos grupos etarios: Adultos mayores (65+), la población adulta económicamente activa (25-64) y la población total (PT), circa 2012.....	25
Figura 9: Pobreza de adultos mayores América Latina, según arreglos habitacionales.....	27
Figura 10: Relación entre pensiones y pobreza entre los adultos mayores (65+) en América Latina, circa 2000 y 2012.....	27
Figura 11: Comparación de la condición de pobreza en los adultos mayores (65+) en ausencia del sistema previsional en América Latina, circa 2012.....	28
Figura 12: Nivel de pobreza y vulnerabilidad entre adultos mayores (65+) en América Latina.....	31
Figura 13: Descomposiciones del cambio en la pobreza en el period 2000-2012, países seleccionados.....	37

Tabla A.1: Características cualitativas de los programas de pensiones no contributivas en América Latina en el año 2012 .....	43
Tabla A.2: Características demográficas y socioeconómicas de los adultos mayores en América Latina, circa 2012	45
Tabla A.3: Los adultos mayores: el mercado de trabajo y la condición de retiro en América Latina, circa 2012 .....	46
Tabla A.4: La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina, circa 2012 .....	47
Tabla A.5: La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina, circa 2012 .....	48
Tabla A.6: Pobreza y vulnerabilidad entre los adultos mayores de América Latina en relación a otros grupos de edad y según características, circa 2012 .....	49
Tabla A.7: Contribución a la caída de la pobreza en la vejez en el periodo 2000-2012, países seleccionados .....	50
Figura A.1: Mapa de la cobertura previsional y pobreza en la vejez (65+) en América Latina, circa 2012 .....	51
Figura A.2: Fuente de información administrativa sobre pensiones no contributivas en América Latina .....	52

## **Introducción**

Los sistemas previsionales en la región que se han establecido históricamente en la región de América Latina han surgido principalmente con carácter Bismarkiano, basados en la concepción de seguridad social vinculada a los ingresos provenientes del mercado de trabajo formal. En algunos países han surgido esquemas de carácter no contributivo desde el origen de los sistemas, sin embargo habían mantenido un rol relativamente marginal hasta la reciente introducción masiva de este tipo de programas con el objetivo de expandir la cobertura y reducir la pobreza, convirtiéndose en una parte cada vez más importante de la política previsional.

América Latina está envejeciendo a un ritmo acelerado y presenta un gran porcentaje de población adulta mayor habitando en condiciones de pobreza (16,3% de los mayores de 65 años y más) o vulnerabilidad (30,3% de los mayores de 65 años y más). Por otro lado, la cobertura relativa de los programas contributivos de previsión social se ha mantenido casi estancada en las últimas décadas a pesar de varios intentos de reformas (en 2012 de los 45 mil millones de adultos mayores de 65 años y más alcanzados por las encuestas disponibles en la región la cobertura contributiva alcanza a solo el 29,2%). Ambos factores han motivado el surgimiento de programas de pensiones no contributivas en la mayoría de los países de la región, especialmente en la última década. En efecto, el objetivo principal de estos programas es atender a los adultos mayores desprotegidos por la seguridad social contributiva.

Este trabajo tiene como objetivo principal explorar el rol del sistema previsional y en particular de las pensiones no contributivas en la condición de pobreza de los adultos mayores en América Latina. A lo largo del mismo se analizan los programas de pensiones no contributivas surgidos en la región en términos de sus características de diseño e implementación y algunos indicadores de desempeño de corto plazo a partir de datos administrativos, proyecciones poblacionales y de dimensión de la economía o el sector público: cobertura, adecuación de beneficios y costo de los programas. Dicho análisis es complementado con una revisión de la situación actual de los adultos mayores de 65 años y más en América Latina después de que muchos países han incorporado o rediseñado programas no contributivos en los últimos años. Para ello, por un lado, se realiza una caracterización demográfica y socioeconómica basada en el análisis de micro-datos provenientes de encuestas de hogares de 18 países de la región (AL-18, en adelante). Se realizó el análisis utilizando datos principalmente del año 2012, aunque en algunos casos se emplean datos de principios de la década de 2000 con fines comparativos. Dicha caracterización permitirá conocer las características demográficas de los adultos mayores (sexo, edad, características del hogar y sus miembros y arreglos de convivencia familiares), su participación e inserción en el mercado de trabajo y sus condiciones de vida. Para esto último se utilizan algunas características de la vivienda y medidas de pobreza y vulnerabilidad. Respecto a la medida de pobreza, si bien se reconoce que la pobreza es un fenómeno multidimensional, este trabajo se concentra en la pobreza por ingresos siguiendo a la literatura de la región.

Los resultados del mismo indican por un lado la existencia de realidades heterogéneas en la región en cuanto al alcance de la cobertura previsional y la situación socio-económica de los adultos mayores. Por otro lado, que los programas de pensión no contributiva constituyen una importante opción de política para atender al problema de

pobreza o vulnerabilidad en la vejez. La región muestra ejemplos de programas eficaces que permiten cubrir a una parte importante de los adultos mayores, donde presupuestos limitados y beneficios suficientes estarían permitiendo que los adultos mayores no experimenten situaciones de vulnerabilidad y pobreza.

Este trabajo contribuye a la literatura que estudia la situación de bienestar de los adultos mayores en la región y las políticas públicas de seguridad social/asistencia social relacionadas. La relevancia de este trabajo se relaciona con la escasa disponibilidad de estudios que analicen la cobertura previsional y su relación con la participación laboral y la calidad de vida en la vejez de manera sistemática e integrada para gran parte de los países de la región en particular después del avance reciente de las pensiones no contributivas. Por otra parte, este trabajo también genera indicadores armonizados comparables entre países. Dentro de la bibliografía disponible (Whitehouse, 2000; ECLAC, 2000; del Popolo, 2001, Gasparini, et al, 2007), pocos estudios cuentan con información estadística reciente que permita cuantificar la magnitud del problema, propiciando un mejor entendimiento y análisis de la oportunidad y pertinencia de las políticas adoptadas. Finalmente, este trabajo busca mantener el tema de la relación entre pensiones no-contributivas y pobreza dentro del debate académico, de políticas públicas y en la agenda de futuras reformas de los países de la región.

Este trabajo se estructura bajo el siguiente esquema: en la sección I se describen los datos utilizados y se discuten algunas cuestiones metodológicas. La sección II describe el rol de los sistemas previsionales, analiza la evolución de los sistemas de pensión en la región, presenta los cambios recientes llevados a cabo a través de la implementación de programas no contributivos, repasa algunas características de los programas implementados y realiza una caracterización de los mismos en base a algunos indicadores de desempeño. Luego del avance reciente de los programas de pensión no contributivos, la sección III analiza la situación actual de los adultos mayores en América Latina, presentando sus características individuales, de sus hogares, su relación con el mercado de trabajo y analiza la dinámica y situación de pobreza y vulnerabilidad. La sección IV presenta un modelo de probabilidad condicional simple para describir la relación de las pensiones no contributivas y la pobreza de los adultos mayores en nueve países de la región y muestra los resultados. En la sección V se realizan ejercicios de descomposición de los cambios en la pobreza en el periodo 2000-2012 en algunos países para identificar los factores que están detrás de los mismos. Finalmente, la sección VI concluye y discute los principales retos de política pública.

## **Sección I: Descripción de los datos y metodología**

### **a) Datos**

A lo largo de este documento se utilizan dos fuentes principales de información. Por un lado, información administrativa provista por los organismos ejecutores o administradores de los programas de pensión no contributivos en la región y por otro, las encuestas de hogares de los países. La primera fuente permite caracterizar a los programas de los distintos países desde varios puntos de vista y posicionarlos de acuerdo a una serie de indicadores de desempeño. En segundo lugar, la significativa expansión en la recolección y disponibilidad de

encuestas de hogares en los países de la región llevada a cabo en las últimas dos décadas permite un mejor entendimiento de la situación socio-económica de los adultos mayores en la región.

En cuanto a las encuestas de hogares se utilizaron bases de 18 países de la región América Latina, considerando 17 países de América Latina continental y la República Dominicana para el último periodo disponible. Los datos corresponden al año 2012 para todos los países salvo Chile, cuya última encuesta disponible es de 2011. Este tipo de encuestas han sido utilizadas anteriormente en trabajos similares (ver del Popolo, 2001; Gasparini et al., 2007; Cotlear, 2010, entre otros). Las bases de datos utilizadas en este documento fueron armonizadas por el Banco Interamericano de Desarrollo y producen indicadores comparables para la región publicados en el Sociómetro-BID<sup>1</sup> aunque, los indicadores presentados pertenecen a cálculos propios. Entre las variables comparables y armonizadas entre países se incluyen variables de ingreso, demográficas, educativas, de mercado de trabajo, de seguridad social, de vivienda e infraestructura y bienes durables.

La cobertura de las encuestas es amplia, incluyendo zonas rurales en la mayoría de los casos. La única excepción la presenta Argentina, que si bien alcanza solo a la población urbana, esta representa más del 85% de la población total. Por otro lado, la encuesta de Venezuela, a pesar de tener cobertura nacional, no permite distinguir la zona rural de la urbana, pero según estimaciones de CELADE la población rural alcanza a un 10,9% del total en 2012. Para un mayor detalle, ver la Tabla 1.

Tabla 1: Encuestas de hogares de América Latina utilizadas en el estudio

País	Año	Ronda	Nombre de Encuesta	Agencia Ejecutora	Individuos		Hogares	
					# obs.	expandido	# obs.	expandido
ARG	2012	II Sem.	Encuesta Permanente de Hogares - Continua (EPHC)	INDEC	110,850	25,436,130	34,356	8,053,283
BOL	2012	Nov	Encuesta de Hogares (EH)	INE	31,935	10,874,551	8,415	2,853,370
BRA	2012	Sept	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilio (PNAD)	IBGE	361,601	196,395,359	120,340	65,773,854
CHL	2011	Nov-Dic	Encuesta CASEN (CASEN)	MIDEPLAN	200,302	16,926,085	59,084	4,931,671
COL	2012	III Trim.	Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)	DANE	202,313	45,217,170	57,356	12,951,928
CRI	2012	Jul	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (ENAHO)	DGEC	39,390	4,667,076	11,374	1,357,958
DOM	2012	Oct	Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT)	BCRD	29,198	10,102,846	8,172	2,804,768
ECU	2012	Dic	Encuesta Periódica de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU)	INEC	73,686	14,643,947	19,840	3,940,904
GTM	2012	Jun-Jul	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI)	INE	17,686	15,168,875	3,824	3,192,957
HND	2012	May	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM)	DGEC	32,830	8,280,438	7,265	1,817,213
MEX	2012	Ago-Dic	Encuesta Nacional sobre Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)	INEGI	33,726	117,449,649	9,002	31,559,379
NIC	2012	Jul-Sep	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	INEC	30,914	6,063,024	6,794	1,300,729
PAN	2012	Mar	Encuesta Hogares (EH)	DEC	45,398	3,676,519	12,204	1,007,498
PER	2012	Anual	Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)	INEI	101,548	31,484,453	25,091	7,801,126
PRY	2012	Oct-Dic	Encuesta Permanente de Hogares (EPH)	DGEEC	21,176	6,606,794	5,300	1,655,716
SLV	2012	Anual	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)	DGEC	85,636	6,249,262	21,710	1,628,106
URY	2012	Anual	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	INE	120,462	3,273,317	43,839	1,133,319
VEN	2012	II Sem.	Encuesta de Hogares por Muestreo (EHM)	INE	154,276	29,624,668	37,643	7,126,561

Nota: Para la denominación de los países se utilizó la nomenclatura estándar ISO 3166-1 alpha-3.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de América Latina disponibles en la región.

## b) Metodología

De los cálculos y estimaciones realizados a lo largo del documento hay algunas consideraciones generales a tener en cuenta: (i) En este documento se definió a los adultos mayores en base al criterio de edad cronológica como aquellas

<sup>1</sup> Para mayor información sobre el Sociómetro: <http://www.iadb.org/sociometro/tables.cfm?indicador=2>.

personas que tienen 65 años y más, independientemente del género de individuo (en la literatura especializada se suele tomar entre 60 años para mujeres y 65 para hombres como umbral) <sup>2</sup>. Esto se debe a la inexistencia de una medida alternativa universalmente apropiada (generalmente asociada al proceso biológico, apariencia física o rol social, o la edad mínima legal de retiro de cada sistema). El criterio se establece en función del entendimiento que a dicha edad una gran parte de los individuos habrían llegado a la edad legal vigente de retiro en la mayoría de los países de la región (en promedio, la misma asciende a 60 años para las mujeres y 62 para los hombres). Sin embargo, cabe aclarar que en la práctica la edad de retiro legal no suele coincidir con la edad efectiva de retiro del mercado de trabajo o de acceso al beneficio previsional; (ii) Una persona está cubierta por el sistema previsional si declara ingresos positivos por jubilación o pensión por viudez en el periodo de referencia de la encuesta, ya sea de fuente contributiva como no-contributiva o semi-contributiva. Solo en 9 de los 18 países las encuestas permiten diferenciar esta última desagregación. En los otros nueve si bien la cobertura es medida a través de una pregunta general que indica si la persona recibe ingresos por pensión o jubilación, no es posible discriminar cual es su origen; y (iii) Se considera al adulto mayor como activo en el mercado de trabajo si está trabajando al menos una hora en la semana de referencia de la encuesta o se encuentra desocupado.

En relación a la pobreza existe un amplio consenso en la literatura sobre el hecho de que la pobreza es una situación multidimensional tanto en sus causas como en sus efectos (ver Kakwani y Silber, 2008; Gasparini et al, 2011 o Alkire y Santos, 2013). La misma está asociada con la ausencia de seguridad económica, inadecuado apoyo familiar, déficit en el acceso a los mercados de trabajo, crédito o aseguramiento y a los servicios básicos o sociales combinado con deficiencias de salud. Dadas las limitaciones empíricas, el foco de este documento es unidimensional y se centra en el análisis de la pobreza por carencia de ingresos siguiendo la literatura de la región (Gasparini et al., 2007; Cotlear, 2010)<sup>3</sup> y reconociendo que otros factores más allá del ingreso impactan en el bienestar de los adultos mayores. Los resultados obtenidos por los distintos autores difieren por la disponibilidad de encuestas más recientes y la metodología de cálculo utilizada.

En general los trabajos que estudian la pobreza en los adultos mayores utilizan diferentes definiciones de línea de pobreza (canasta básica alimentaria, línea de 2,5 o 4 dólares estadounidenses por día o un 50%/60% de la mediana del ingreso per cápita familiar), diferentes medidas de bienestar (ingreso per cápita o el gasto), diferentes umbrales para definir a los adultos mayores (mayores de 60 o 65 años para reflejar el mínimo permitido en la legislación), distintas ponderaciones a los individuos del hogar para dar cuenta del consumo calórico o el costo de proveer bienestar diferencial de los miembros según la edad y en algunos casos el sexo (adulto equivalente) y diferentes supuestos sobre a la existencia de economías de escala en el consumo del hogar para dar cuenta a las diferencias del tamaño del hogar. En este último caso, las medidas generalmente utilizadas son las que se generaron en el estudio de la OECD “*Growing Unequal*” (2008) para los países miembros. Muchos estudios muestran la sensibilidad del indicador de pobreza ante la elección de estos parámetros<sup>4</sup>. La elección de estos parámetros puede afectar a los

---

<sup>2</sup> A pesar de ello, en todos los países analizados a la edad de 65 años tanto hombres como mujeres habrían alcanzado la edad mínima legal requerida para acceder al beneficio jubilatorio.

<sup>3</sup> Se reconoce que el gasto es una mejor medida de bienestar pero existe una imposibilidad práctica de contar con esta información para la mayoría de los países a analizar, es por ello que se utiliza el ingreso como medida de bienestar.

<sup>4</sup> Para un análisis de sensibilidad ante distintas medidas de pobreza utilizadas ver Gasparini et al. (2007) o Cotlear (2010).

resultados de los indicadores pobreza, en particular ante la presencia de adultos mayores. Los cálculos de pobreza por edad son muy dependientes de la elección de medidas de adulto equivalente específicas por edad y sexo y si se asume la existencia de economías de escala en el hogar. Los adultos mayores tienden a vivir en hogares más pequeños que las personas más jóvenes lo cual no les permitiría aprovechar las ventajas de economías de escala en el hogar.

Como medida de pobreza en este trabajo se utiliza el porcentaje de población que vive en condición de pobreza definido como  $P = q/n$ , donde  $q$  son los pobres y  $n$  es el total de la población. Para determinar  $q$  se utiliza una función indicadora que toma valor 1 en el caso que el ingreso disponible ajustado por el tamaño del hogar donde habita el individuo sea menor a la línea de pobreza del país y 0 en caso contrario. El ingreso per cápita del hogar (después de transferencias públicas) se ajusta para tener en cuenta diferencial de costo de proveer bienestar a los distintos miembros del hogar según edad utilizando como factor de ajuste del ingreso disponible los valores históricamente establecidos por la OECD y ampliamente utilizados en la literatura, esto es toma valor 1 si la persona es jefe de hogar, 0,5 para los menores de 16 años y 0,7 para el resto de los adultos (OECD, 2008)<sup>5</sup>. Aunque en países en desarrollo no hay un consenso claro que determine cuál es el factor de ajuste a utilizar. Por otro lado, no se asumen diferencias por género.

De acuerdo a los parámetros seleccionados se puede determinar la pobreza en sentido *absoluto* definiendo un umbral fijo que debe alcanzar la persona a partir del cual es considerada como no pobre. Dicho umbral incluye una determinada cantidad de recursos que permitiría a la persona satisfacer sus necesidades básicas como la de alimentación o vivienda digna. Hay medidas alternativas que utilizan una definición *relativa* de pobreza, en particular en los países desarrollados, aunque también hay ejemplos en países en desarrollo. Estas últimas tratan de determinar si una persona es pobre si no posee determinados recursos, los cuales se consideran necesarios para participar en actividades consideradas como normales según las convenciones impuestas por la sociedad. Empíricamente, el indicador pobreza relativa queda plasmado en determinar un umbral o porcentaje de ingresos definido en relación a la distribución de ingresos específica de cada país. En tanto, las carencias dependen de la posición relativa de los individuos en la sociedad.

En este documento se adopta un concepto de pobreza absoluta aceptado internacionalmente, según el cual la pobreza extrema está determinada por la línea de pobreza de US\$ 2,5 por día y la pobreza moderada por la línea de US\$ 4 por día, ambas a la paridad de poder adquisitivo (PPA, en adelante) del año 2005. Esta última medida suele coincidir con la mediana de las líneas de pobreza moderada oficiales de los países de AL<sup>6</sup>. Sin embargo, también se presentan las estimaciones de pobreza relativa, definiendo el umbral de pobreza en un 60% de la mediana del ingreso del hogar a nivel nacional. De esta forma, la pobreza es una medida específica de cada país (depende de sus condiciones económicas y sociales) y el poder adquisitivo de estas líneas difiere entre países lo cual puede provocar que aquellos considerados como pobres en un país puedan estar mejor que otros considerados como no pobres en otro. La

---

<sup>5</sup> como se verá más adelante, los adultos mayores tienden a ocupar el lugar de jefe de hogar, por lo tanto la elección de medidas específicas de adulto equivalente pueden afectar en el resultado de pobreza de este grupo etario en relación a otros. En este caso específico la elección de este tipo de ajuste podría levemente sub-estimar el valor de la pobreza entre los adultos mayores en relación a grupos más jóvenes.

<sup>6</sup> Ver [http://siteresources.worldbank.org/INTPOVCALNET/Resources/Global\\_Poverty\\_Update\\_2012\\_02-29-12.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPOVCALNET/Resources/Global_Poverty_Update_2012_02-29-12.pdf) o [http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/methodology\\_faqs.php?view\\_all=t](http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/methodology_faqs.php?view_all=t)

utilización de medidas de pobreza relativa, distintas a las medidas comúnmente utilizadas en la región de América Latina permite comparar los resultados con regiones del mundo, ya sea con países desarrollados (países de la OECD utilizan como medida relativa el 50% de la mediana y Oficina de Estadísticas de la Comunidad Europea -Eurostat- utiliza el 60% de la mediana) o países en desarrollo (Kakwani y Subbarao, 2005 analizan 14 países africanos). Es por ello que esta medida es presentada en la Tabla A.6 del apéndice, aunque no analizada en detalle en lo que sigue del documento. Según esta visión, dado que las percepciones sociales del cambio en la pobreza cambian a medida que un país se desarrolla y mejoran sus estándares de vida, la línea de pobreza debería aumentar en línea con el crecimiento económico (Gasparini et al., 2013).

## **Sección II: Los sistemas previsionales en América Latina**

### **II. 1. Origen de los sistemas y de las reformas recientes**

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

La región presenta una amplia gama de arreglos institucionales a la hora de brindar seguridad social en la vejez, que van desde programas contributivos<sup>7</sup> (financiados con impuestos sobre las nóminas salariales) a no contributivos o asistenciales que proveen una renta mínima generalmente financiada con rentas generales y están desvinculados de la historia laboral de la persona. En la mayoría de los casos existe una combinación de ambos arreglos. Los mismos pueden ser de beneficio definido o de contribución definida, administrados por el sector público o por el sector privado y en general son obligatorios para un determinado colectivo de trabajadores (asalariados, empleados públicos, etc.) y voluntarios para otros, dependiendo del país que se esté considerando.

Los programas contributivos vinculados al empleo formal no han sido extendidos en forma masiva en AL, siendo pocos los casos exitosos de gran alcance. Algunos programas habían alcanzado a la mayoría de los trabajadores en las décadas de 1950 y 1960 (entre los que se encuentran Argentina y Uruguay), pero tuvieron un gran retroceso o estancamiento en términos de cobertura en los años subsiguientes ligados a la mala situación coyuntural de la época y a desajustes financieros asociados a parámetros insostenibles en el largo plazo. Las condiciones macroeconómicas adversas que enfrentó la región en los años ochenta y noventa y el avance de la economía informal producto de la liberalización de los mercados de trabajo, llevaron a introducir reformas que intentaron subsanar la situación. Las principales motivaciones detrás de estas reformas se vinculaban con el envejecimiento poblacional y la sostenibilidad fiscal de los programas en el mediano y largo plazo.

Las reformas introducidas desde principios de los años ochenta y los noventa en la región han sido de dos tipos: paramétricas (cambio en las condiciones de elegibilidad tanto del lado de las contribuciones como de los beneficios)

---

<sup>7</sup> Este tipo de esquema puede también incorporar componentes redistributivos.

y por otro lado sistémicas o estructurales<sup>8</sup>. Las mismas en general tuvieron poco impacto en término de cobertura de los sistemas, e incluso en algunos casos se revirtieron tendencias positivas previas.

En la última década se observó una nueva ola de reformas en los sistemas previsionales de la región y las tendencias se orientaron a ampliar la cobertura de los mismos de la mano de la creación o expansión de programas de pensiones sociales o no contributivas existentes o la flexibilización de las condiciones de acceso a los mismos<sup>9</sup>. La misma ha sido caracterizada como inédita por la intensidad y velocidad con la que se expandió (Rofman et al., 2013). La mayoría de los programas se crearon a partir del año 2000, pero surgieron con mayor intensidad después de 2005. En un principio eran pequeños en alcance y muy focalizados, pasando posteriormente a incorporar una mayor cantidad de beneficiarios, en algunos casos de manera gradual y en otros de manera repentina, llegando en 2012 a cubrir una parte importante de la población adulta mayor. Algunos países tienen larga historia con esquemas no contributivos (Argentina en 1948, Costa Rica en 1974, Uruguay en 1919). Sin embargo, su alcance ha sido modesto desde su origen en comparación con los cambios recientes.

La tendencia en los países a expandir la cobertura previsional a través de pensiones no contributivas se vinculó con: i) la baja cobertura de los sistemas contributivos y la idea de reducir las brechas de cobertura de los sistemas tradicionales (Holzmann et al., 2009) en un contexto de alta informalidad laboral<sup>10</sup>; ii) el cambio demográfico: los países de la región están envejeciendo y eventualmente habrá menos individuos en edad de trabajar con cuyos ingresos mantener a los adultos mayores; iii) la mayor disponibilidad de recursos fiscales producto de la considerable mejora en los términos de intercambio de los productos primarios producidos en la región; iv) las presiones sociales demandando atención a grupos vulnerables específicos; y v) un mayor debate por parte de los organismos internacionales como el Banco Mundial, la CEPAL, la OIT, y el BID<sup>11</sup> y en ámbitos académicos<sup>12</sup> a favor de dar mayor protección a los grupos vulnerables lo que ayudó a poner el tema en la agenda pública.

Los factores aquí mencionados, se conjugaron en la necesidad de ajustar los sistemas previsionales de la región con un objetivo claro de avanzar hacia la igualdad y la inclusión de los adultos mayores dentro de los sistemas de protección más allá de los programas contributivos. Asimismo, fueron introducidas nuevas modificaciones paramétricas para mantener la adecuación de los beneficios y la sostenibilidad de los sistemas

---

<sup>8</sup> Reformas en este sentido tuvieron lugar en Chile (1981), Perú (1993), Argentina y Colombia (1994), Uruguay (1996), Bolivia y México (1997), El Salvador (1998), Costa Rica (2001), República Dominicana (2003-2005) y Panamá (2005-2007).

<sup>9</sup> Este fenómeno no es único de la región, otras regiones del mundo adoptaron estrategias similares para ampliar su cobertura a grupos vulnerables. Para ver otras experiencias ver Palacios y Sluchynsky (2006), Holzman (2009) o la base de datos de pensiones sociales de HelpAge.

<sup>10</sup> Si bien se han observado mejoras en los últimos años, la región aun experimenta altos niveles de informalidad laboral, que varían de país en país y en promedio alcanza al 42,07% de la población económicamente activa entre 15 y 64 años en la región en 2012. En los últimos años los países no pudieron expandir la cobertura formal de manera rápida y efectiva a un grupo poblacional que por un largo periodo de tiempo ha pasado intermitentemente por el desempleo y/o la informalidad laboral y/o el trabajo no remunerado y/o la inactividad, no logrando cumplir con los requisitos legales para acceder a una prestación contributiva. Este fenómeno incluye aquellos trabajadores independientes o trabajadores familiares sin salario (especialmente en el caso de las mujeres) no obligados a cotizar en sus respectivos sistemas contributivos.

<sup>11</sup> Banco Mundial (2005) "Old age income support in the 21st Century"; CEPAL, (2006) "Enfoque de derechos", OIT (2011) "Piso de protección social" y recientemente el BID (2013) "Mejores Pensiones, Mejores Trabajos".

<sup>12</sup> Barr, 2001; Holzmann y Hinz, 2005; Diamond y Barr, 2008 o Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010.

## II. 2. Repaso y evaluación de los programas no contributivos en la región

En esta sección se realiza un breve repaso de las experiencias de expansión de la cobertura previsional vividas en la región a través de programas no contributivos. Una de las herramientas principales para evaluar el desempeño del Estado en la provisión de asistencia social en la vejez se basa en observar el alcance o cobertura de la misma. También son importantes otros aspectos como la incidencia o generosidad de los beneficios provistos y la sostenibilidad de mediano/largo plazo de los programas. A continuación se evalúan los programas de pensiones no contributivas de la región en cada una de estas tres dimensiones<sup>13</sup>. Además, se realiza una breve descripción de algunos aspectos relacionados con ellas como su objetivo, el mecanismo de elegibilidad de los beneficiarios, la existencia de corresponsabilidades, su institucionalidad, su carácter permanente o temporario y los criterios de salida de los programas.

### Expansión de la cobertura a través de programas no contributivos

En general, la efectividad se mide a través del análisis de la cobertura tanto en la etapa activa como pasiva de la vida laboral del individuo. Para estudiar el alcance y la eficiencia de un sistema de seguridad social debe analizarse la cobertura de la población adulta mayor (corto plazo) así como la cobertura en la etapa activa de las personas (largo plazo), de forma de tener en cuenta quién accederá en un futuro a las prestaciones. Sin restar importancia a este último, éste documento se enfoca en el análisis de la población adulta mayor<sup>14</sup>.

Por el lado de la cobertura total<sup>15</sup> de los sistemas en la vejez en AL se observan los siguientes hechos estilizados: i) la cobertura es aun extremadamente baja en algunos países y no alcanza al 30% de los adultos mayores (Honduras, Guatemala, República Dominicana, El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Colombia y Perú), mientras que existen países con valores intermedios entre el 40% y el 70% de cobertura (Venezuela, México, Costa Rica, Ecuador y Panamá) y es muy alta en unos pocos (Chile, Brasil, Uruguay, Argentina y Bolivia); ii) la cobertura es mayor para los hombres que para las mujeres por su mayor trayectoria laboral contributiva, salvo en los países de alta cobertura; iii) la mayoría de los beneficiarios reside en zonas urbanas (con la excepción de Brasil, Chile, Ecuador y México); iv) existe un claro sesgo hacia la cobertura en los quintiles más altos de la distribución del ingreso y vi) la cobertura es mayor a mayor nivel educativo (Rofman y Oliveri, 2012). A pesar de la expansión de las pensiones no contributivas de los últimos años prevalecen niveles bajos de cobertura agregada (el promedio de la región en 2012 asciende al 63,9% de los adultos mayores) y este sigue siendo un desafío a futuro para la región en materia de seguridad social (ver Figura 1).

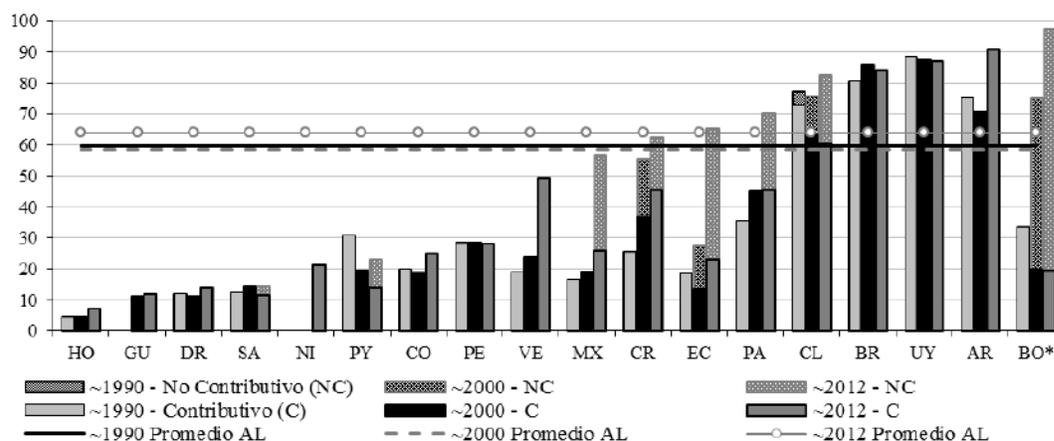
---

<sup>13</sup> Para un mayor detalle de las distintas experiencias llevadas a cabo en la región revisar Rofman et al. (2013). "Más allá de las Pensiones Contributivas: Catorce experiencias en América Latina".

<sup>14</sup> ver en Rofman y Oliveri (2012) para una revisión de la evolución histórica de la cobertura activa en la región.

<sup>15</sup> tanto por programas contributivos como no contributivos.

Figura 1: La cobertura previsional de los adultos mayores en América Latina, según tipo de beneficio  
*Porcentaje de la población de 65 años y más que recibe ingresos por pensión*



Nota: (i). Los años utilizados en cada caso son: Argentina (urbana) 1991 - 2000 - 2012; Bolivia 1989 - 2001 - 2012; Brasil 1990 - 2001 - 2012; Chile 1990 - 2000 - 2011; Colombia 1992 - 2000 - 2012; Costa Rica 1990 - 2000 - 2012; Ecuador 1990 - 2000 - 2012; El Salvador 1997 - 2000 - 2012; Guatemala 2000 - 2012; Honduras 1990 - 2001 - 2012; México 1992 - 2000 - 2012; Nicaragua 2012; Panamá 1991 - 2000 - 2012; Paraguay 1990 - 2000 - 2012; Perú 1995 - 2000 - 2012; República Dominicana 1996 - 2000 - 2012; Uruguay 1990 - 2000 - 2012 y Venezuela 1995 - 2000 - 2012. (ii) La barra sombreada más claro permite diferenciar las pensiones no contributivas (NC) de las pensiones contributivas (C) en aquellos países donde es posible separar estos regímenes a partir de las encuestas de hogares. (iii) en Bolivia la caída en la cobertura contributiva hacia 2000 se debe a que en 1995 la encuesta era solo urbana, extendiéndose luego a las zonas rurales. (iv) En aquellos países donde no es posible realizar la distinción en la Figura, la cobertura aparece como contributiva aunque puede incluir beneficios no contributivos, según sea el caso. (v) Para la denominación de los países se utilizó la nomenclatura estándar ISO 3166-1 alpha-2.  
Fuente: Rofman y Oliveri (2012) en base a encuestas de hogares de AL-18, actualizado.

En el año 2012, es posible diferenciar a las prestaciones previsionales provenientes de programas no contributivos a partir de las encuestas de hogar en solo 9 de los 18. Estos son: Bolivia, Chile, El Salvador, México, Costa Rica, Ecuador, Bolivia, Panamá y Paraguay. De estos nueve países, solo Bolivia posee pensiones no contributivas universales (cubren al 96,7% de los adultos mayores). Las mismas son amplias y superan la cobertura del sistema contributivo en Ecuador (43,7% vs 23%) y México (35,9% vs 26,1%). En cambio, la cobertura de las pensiones no contributivas es superada por la cobertura del sistema contributivo y se encuentra entre un 24,6% y un 10% en Chile, Costa Rica, Panamá y Paraguay. En el otro extremo, existe un rol marginal de este tipo de pensiones en El Salvador y Honduras (menor al 3%)<sup>16</sup>.

Para el resto de los países, en algunos a pesar de poseer esquemas no contributivos amplios no es posible separar los esquemas no contributivos en base a la información de la encuesta de manera directa (por ejemplo en Brasil<sup>17</sup>, Argentina), en estos casos si bien se sabe que la persona recibe un beneficio previsional, la encuesta no pregunta por su origen. A pesar de ello en estos casos se puede aproximar su cobertura de manera indirecta a través de datos administrativos (ver Tabla 2) o realizando algunos supuesto a partir de las encuestas de hogares (Brasil).

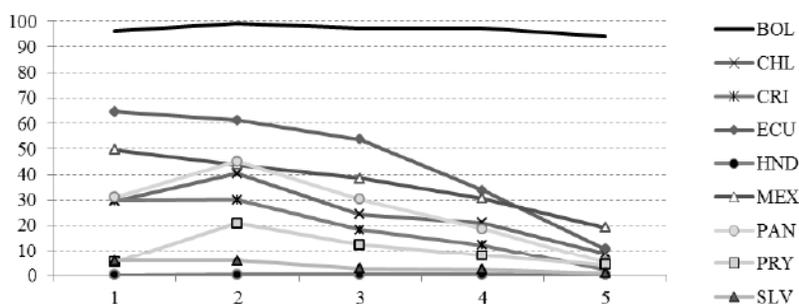
<sup>16</sup> Estas estimaciones obtenidas a partir de las encuestas de hogares difieren de las obtenidas a partir de datos administrativos (reportadas en la Tabla 2) por muchas razones: las encuestas pueden presentar sub-declaración de transferencias en las zonas más pobres. Las encuestas incluyen información sobre otras pensiones no contributivas más allá de la otorgada por el gobierno nacional. Los registros administrativos en general se refieren a prestaciones y no a personas, por ello una misma persona puede recibir más de una prestación si recibe el beneficio de jubilación y pensión por viudez, sobre-estimando el indicador agregado, entre otras cosas.

<sup>17</sup> En Brasil existen módulos especiales en algunos años que permiten analizar el Beneficio de Prestación Continuada aunque no fueron utilizados en este documento.

En los 18 países incluidos en el análisis existen actualmente programas de pensiones sociales o subsidiadas a la vejez o por supervivencia<sup>18</sup>. Algunos tienen algún tipo de pensión mínima garantizada dentro del esquema contributivo para aquellos que cumplan algún pero no todos requisitos necesarios para acceder a la pensión dentro de dicho esquema (entre ellos se encuentran los casos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Nicaragua, República Dominicana, El Salvador, Perú o Uruguay). La mayoría de los programas no contributivos tiene cobertura de alcance a nivel nacional, aunque algunos en principio se focalizaron en zonas más despobladas y vulnerables y luego se expandieron al resto del país (por ejemplo, México). Sin embargo, existen en algunos países programas a nivel subregional como los casos de Ciudad de México, el Estado de Chiapas y otros gobiernos sub-nacionales de México<sup>19</sup>, o algunas provincias como Buenos Aires en Argentina.

La cobertura por quintil de ingreso per cápita familiar refleja el objetivo de los programas no contributivos y las condiciones de elegibilidad de los mismos. Como se observa en la Figura 2 la cobertura es similar por quintil de ingreso en Bolivia donde la cobertura es casi universal y es progresiva en el resto de los países, con una mayor cobertura de los más pobres en países como Ecuador o México. La Figura siguiente no hace más que reflejar posibles errores de exclusión/inclusión producto del mecanismo de elegibilidad seleccionado (ver datos en la Tabla A.1. del apéndice).

Figura 2: Cobertura de las pensiones no contributivas por quintil de ingreso per cápita familiar en América Latina, países seleccionados



Nota: Para la denominación de los países se utilizó la nomenclatura estándar ISO 3166-1 alpha-3.  
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de AL, circa 2012.

El objetivo explícito en la mayoría de los casos fue la reducción de la pobreza de los adultos mayores y la ampliación de la cobertura previsional. Los programas no contributivos de transferencias a los adultos mayores en general son parte de un programa de asistencia social más amplio que cubren otro tipo de riesgos, como por ejemplo discapacidad. Además, muchas veces estos programas se integran con otros servicios asociados o prestaciones en

<sup>18</sup> En Nicaragua existe una pensión no contributiva creada en 1982 llamada Pensión de Gracia pero su alcance es muy limitado, ya que desde los años 90 dejó de incorporar nuevos beneficiarios y en 2012 alcanza solo a 103 personas. En este país en 2013 el Decreto asegura una pensión por vejez reducida proporcional a los adultos mayores de 60 años de edad que no acrediten el periodo de calificación prescrito, pero han cotizado al menos 250 semanas (la ley exige 750 semanas). En República Dominicana está pendiente de implementación. En la región fuera de los países bajo análisis existen pensiones no contributivas también en Antigua y Barbuda (1993), Bahamas (1972), Belice (2003), Barbados (1937), Bermuda (n/d), Dominica (n/d), Guyana (1944, 1993), Jamaica (2001), Surinam (1973), Saint Kitts and Nevis (n/d), San Vicente y las Granadinas (2009) y Trinidad y Tobago (1939, 2010).

<sup>19</sup> En el caso de México los programas sub-nacionales son de gran importancia, ya que en su conjunto alcanza a más de la mitad de los beneficiarios del régimen no contributivo nacional (estimado en base a datos de CONEVAL, 2011). Por otro lado tienen gran disparidad en las condiciones de elegibilidad y poco sustento fiscal.

especie dentro del sistema de protección social (como por ejemplo en Argentina la pensión no contributiva está asociada a cobertura de salud, en Colombia la prestación en efectivo se asocia a servicios sociales básicos y complementarios, hecho que también ocurre en El Salvador o México, entre otros).

Cada sistema tiene su propio mecanismo de elegibilidad de beneficiarios: el primer criterio utilizado es el demográfico representado por el hecho de que la edad mínima para acceder al beneficio no es la misma en todos los países. En algunos la cobertura no contributiva se da en edades más avanzadas (en Argentina<sup>20</sup>, Honduras y Panamá la edad de elegibilidad es de 70 años) e incluso en algunos otros es diferencial por género (la moratoria Argentina, la pensión rural en Brasil, o los programas en Colombia y Venezuela). La mayoría de los programas son nacionales pero hay algunos que utilizaron métodos de focalización geográfica (Pensiones rurales en Brasil, Colombia, El Salvador, México o Paraguay) concentrándose en zonas más vulnerables. Esta forma de focalización suele ser efectivos cuando la pobreza en la vejez está fuertemente concentrada espacialmente. En algunos países los beneficiarios se autoseleccionan, por ejemplo el ingreso a la moratoria en Argentina si bien fue masivo por la difusión dada por el gobierno a través de las llamadas “pensiones de amas de casa”, el beneficiario debía solicitar la adhesión a la moratoria para ser incluido. El Beneficio de Prestación Continuada (BPC) en Brasil vigente en zonas urbanas también es un ejemplo de autoselección (ver Tabla A.1 del apéndice). Si bien Bolivia es el único que optó por ofrecer pensiones universales, la mayoría de los países utiliza algún método de focalización en la pobreza. Para ello se utiliza la comprobación directa<sup>21</sup> o indirecta<sup>22</sup> de medios de vida y la condición de no poseer otra cobertura por pensión contributiva o de algún otro tipo (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú y Uruguay) aunque en algunos casos el derecho a una pensión contributiva no es excluyente. La evaluación no siempre es a nivel individual, sino que en la mayoría de los casos se evalúa la situación del hogar donde habita el adulto mayor. Además, en algunos casos se requiere ciudadanía o una mínima cantidad de años de residencia en el país (ver Tabla A.1 del apéndice).

En algunos casos existe la obligación de corresponsabilidad por parte del beneficiario, como la atención en salud o la participación en charlas o cursos (Panamá y México –el componente adulto mayor de oportunidades-, son ejemplos).

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

---

<sup>20</sup> En Argentina la prestación no contributiva a la vejez es otorgada a los 70 años. No es el caso de los beneficios concedidos por moratoria previsional. Dicho mecanismo fue iniciado en el año 2005 por el cual se permitió el acceso a las jubilaciones contributivas a ciudadanos mayores que carecían de historias laborales plenas para la elegibilidad de las prestaciones.

<sup>21</sup> Se recolecta información del ingreso o riqueza del hogar y verifica la información con fuentes administrativas independientes, por ejemplo en Argentina.

<sup>22</sup> Se genera un score a partir de características del hogar fácilmente observables y la elegibilidad surge de comparar este score con un corte establecido a partir de análisis estadísticos que usualmente utilizan estimaciones de regresión realizadas a partir de encuestas de hogares, por ejemplo en Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay.

incompletas y con la inclusión de facilidades a algunos colectivos de trabajadores en Brasil entre 2006-08, Perú, Uruguay en 2008 y Chile en 2009<sup>23</sup>).

En la mayoría de casos los esquemas establecidos tienen carácter permanente atendiendo a características estructurales del mercado de trabajo. El caso de la moratoria Argentina es un caso particular, ya que atiende a una situación coyuntural y su carácter es temporario. En Argentina, se reabrió el acceso a las pensiones no contributivas a la vejez a partir del año 2003 bajo el programa existente aunque con baja cobertura desde 1948 y a partir de 2006 se produjo un ingreso masivo al sistema contributivo por parte de trabajadores independientes sin historias contributivas completas bajo la moratoria previsional que permitió duplicar la cantidad de beneficiarios en ese momento<sup>24</sup>. Una característica importante de la moratoria previsional es que es una oportunidad abierta para una población perteneciente a una ventana específica. Por otro lado, algunos programas se crearon completamente desvinculados del esquema contributivo y como parte de políticas asistenciales (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay y Perú) o como parte del programa de asignaciones familiares (Honduras). Algunos otros surgieron vinculados a otras políticas sociales focalizadas en familias o niños con gran integración (México –componente adulto Mayor de Oportunidades, gradualmente reemplazado por el programa “70 y más”-, Ecuador –Bono de Desarrollo Humano-, El Salvador – la Pensión Básica Universal como componente del programa Comunidades Solidarias-, Paraguay –Tekopora- y Perú -Juntos).

En general la recepción de las transferencias se da en forma vitalicia, pero en algunos casos las personas pueden perder las condiciones de elegibilidad, existiendo distintos criterios de salida o egreso de los programas. Por ejemplo, en Brasil se pierde la pensión rural si la persona ejerce actividades económicas no agrícolas o fuera de la economía doméstica por más de 90 días y en el caso del BPC en zonas urbanas se revisa la situación del beneficiario cada dos años. En Costa Rica se cancela el beneficio cuando se compruebe el ejercicio de trabajo remunerado, beneficiario de otro tipo de pensión, situación socioeconómica favorable, presentación de información falsa, superación del estado de invalidez y traslado de domicilio al exterior. En El Salvador se cancela el beneficio si se considera que la persona salió de la pobreza. En México se procede a la suspensión de transferencia en caso de detectarse uso indebido (venta, préstamo o uso con fines partidistas o electorales, entre otros) del documento que lo acredita como beneficiario del programa y en Panamá se suspende en caso de utilización del dinero en juegos de azar, consumo de alcohol, drogas y estupefacientes.

Dado el objetivo de los mismos es esperable que estos programas contribuyan a la reducción de la pobreza en la vejez en la región. Este resultado es especialmente esperable en los países donde los programas fueron más extensivos (cubrieron a la mayoría de la población) o incorporaron de manera efectiva esquemas de focalización hacia la población adulta vulnerable y a su vez aquellos con beneficios adecuados que permitan a los adultos mayores disponer un ingreso familiar por encima del umbral mínimo requerido para una vida digna. La focalización

---

<sup>23</sup> se crearon incentivos para trabajadores independiente, domésticos y rurales temporarios en Brasil, para trabajadores de pequeñas empresas en Perú, trabajadores domésticos y otros grupos en Uruguay y para mujeres y otros colectivos específicos de trabajadores en Chile en 2009.

<sup>24</sup> Si bien estos beneficiarios se absorbieron bajo el régimen contributivo, en muchos de los casos no podría haber accedido al beneficio de esta forma, por lo tanto en la práctica, tiende a ser considerado como semi-contributivo. Según datos de la ENAPROSS elaborada por el Ministerio de Trabajo en 2011 un 38,4% de los pensionistas habría ingresado por moratoria. Entre ellos un 12,4% de los hombres mayores de 65 años habían ingresado por moratoria y un 53,6% de las mujeres de 60 años y más ingresaron bajo esta modalidad.

efectiva de los programas es un aspecto fundamental a tener en cuenta, la combinación de métodos de selección puede permitir una mejor llegada que la selección de un único método de selección. Además, la elección de un método de selección no necesariamente garantiza su efectividad. Por ejemplo, la auto-selección de beneficiarios por su parte es un método que permite llegar a la población objetivo de manera muy rápida. Este mecanismo permitió en Brasil con la incorporación inmediata de adultos mayores que se encontraban en situación de vulnerabilidad en las zonas rurales, en cambio, en Argentina, muchas de las mujeres beneficiarias de la Moratoria, estaban lejos de encontrarse en este grupo, ya sea por ser beneficiaria de una pensión por viudez o disponer de otros ingresos.

### **Incidencia o generosidad de los beneficios**

Otro aspecto relevante de la efectividad de la protección tiene que ver con la adecuación o calidad de los beneficios percibidos por los beneficiarios de un sistema o programa de jubilaciones y pensiones. A ello se le llama cobertura vertical de los programas de previsión social y está relacionado con brindar a los beneficiarios un nivel básico de seguridad económica. Una alta cobertura entre adultos mayores con bajos o insuficientes niveles de beneficios resulta en una inadecuada protección de los adultos mayores.

La adecuación de los ingresos jubilatorios se puede medir de cuatro maneras: i) en relación al estándar de vida de los jubilados durante su vida activa (ingreso pasado); ii) en relación a los ingresos de la población activa (ingreso promedio); iii) en relación la canasta básica alimentaria o la línea de pobreza y iv) en relación a una medida estándar de bienestar como el PIB per cápita del país. Las primeras dos opciones suelen utilizarse para medir la suficiencia de los esquemas contributivos, donde el objetivo es garantizar una tasa de reemplazo. La primera es difícil de medir a través de encuestas de hogares, dada la necesidad de contar con paneles para un periodo muy largo de tiempo. Las dos últimas, sirven para medir la adecuación de los beneficios en programas cuyo objetivo principal es la prevención de la pobreza. El foco de este documento está en las últimas dos alternativas de medición agregando una medida asociada al costo de oportunidad de seguir participando en el mercado de trabajo (representada por el ingreso promedio de los adultos mayores de 65 años y más). Estas medidas son presentadas en la Tabla 2.

Las prestaciones están asociadas a un nivel de subsistencia pero varían considerablemente entre países. En relación a la adecuación de los beneficios en el año 2012 se observa que los programas no contributivos (i) son inferiores a la línea de pobreza extrema de US\$ 2,5 dólares por día a PPA en Honduras, Colombia, México, Bolivia, Nicaragua, Guatemala, Perú y Ecuador. (ii) Son superiores a la línea de pobreza extrema pero inferiores a la línea de pobreza moderada de US\$ 4 por día a PPA en Paraguay y Panamá y (iii) son superiores a la línea de pobreza moderada en el resto, El Salvador, Costa Rica, Chile, Venezuela, Uruguay, Argentina y Brasil (ver Tabla 2). Entre los países con programas más generosos se encuentran aquellos de mayor alcance como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

En Brasil por ejemplo, el nivel de beneficios está atado a la evolución del salario mínimo. Al referirnos a la relación de las prestaciones y el salario promedio de los trabajadores de 65 años y más, se destaca que los beneficios de las pensiones no contributivas no llegan a alcanzar un cuarto del salario promedio que los beneficiarios podrían obtener en el mercado de trabajo (esto ocurre en Honduras, Colombia, México, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Perú, Nicaragua y Panamá). Por ello es más probable que no se observen desincentivos a la participación laboral por parte

de los beneficiarios actuales o futuros en estos países. En cambio, en países como Argentina (en el caso del beneficio por moratoria) alcanza a un 55% del salario de los adultos mayores y en El Salvador el beneficio alcanza al 71% (Ver Tabla 2).

### **Costo y sustentabilidad de los programas**

El costo de los programas no contributivos generalmente es financiado con rentas generales o fondos específicos. La mayoría de los países de la región destinan pocos recursos para financiar este tipo de programas, esto es menos del 0,1% del producto bruto interno. Existe otro grupo de países que destina entre un 0,1% y 0,5% de su producto a pensiones asistenciales a adultos mayores (entre estos México, Guatemala, Paraguay, Brasil, Panamá, Ecuador y Venezuela). Entre los países que destinan una mayor proporción de su PIB en programas de pensiones no contributivas se encuentran Uruguay (0,52%), Bolivia (0,98%), Brasil que entre ambos programas (las pensiones rurales y la PBC en zonas urbanas) destina 1.36% del producto en pensiones sociales y Argentina que incluyendo el gasto total en moratoria y el programa de pensiones no contributivas a la vejez destina un 2,17% del producto a la asistencia a la vejez. En países como Uruguay, Brasil y Chile el gasto en pensiones sociales supera al de los programas de transferencias condicionadas en efectivo de amplia relevancia en la región<sup>25</sup>. Manteniendo el mismo ordenamiento de los países, se destaca que estos últimos son los que destinan una mayor proporción del consumo público agregado a estos programas, donde los mismos absorben entre un 3,87% y algo más que un 14% del consumo público total (ver Tabla 2). En cuanto a la financiación de estos programas, es curioso el caso de Bolivia, en donde se asignaron fondos específicos provenientes de la renta de hidrocarburos exclusivamente para el pago de este tipo de prestaciones.

---

<sup>25</sup> Cerutti et al. (2014).

Tabla 2: Indicadores de desempeño cuantitativos de los programas de pensión no contributivos en América Latina en el año 2012

País	Programa	Beneficiarios (Miles)	% de 65+ cubierto	Beneficio Mensual USD por día PPA 2005	Beneficio como % de:					Costo en %:	
					PBI per cápita	LP USD 2,5 PPA	LP USD 4 PPA	Salario Mínimo	Salario Promedio 65+	PBI	Consumo Público [b]
ARG	Pensión No Contributiva a la Vejez	34,8	0,8	8,3	21,7	328,1	205,1	47,4	34,4	0,02	0,14
ARG	Moratoria Previsional [a]	2.527,4	57,0	13,4	34,9	527,6	329,8	76,2	55,3	2,14	14,40
BOL	Renta Dignidad [c]	916,7	~ 100%	1.24/ 1.65	10.11/ 13.48	48.8/65.1	30.5/40.7	15/ 20	13.7/ 18.2	0,98	7,28
BRA	Pensión Rural a la Vejez	5.820,8	40,2	9,3	33,8	368,6	230,3	100,0	31,1	1,07	5,03
BRA	Beneficio de Prestación Continuada	1.750,1	12,1	9,3	33,8	368,6	230,3	100,0	31,1	0,29	1,37
CHL	Pensión Basica Solidaria	406,1	24,9	5,5	13,3	216,5	135,3	45,3	44,0	0,03	0,21
COL	Colombia Mayor [c]	937,0	32,8	0.84/1.25	3.44/ 5.16	32.9/49.4	20.6/30.9	7.06/ 10.59	9.06/ 14.3	0,07	0,42
CRI	Pensión No Contributiva	94,1	28,7	5,2	18,8	203,2	127,0	35,3	14,2	0,03	0,17
ECU	Bono de Desarrollo Humano	587,1	60,7	2,4	11,1	96,1	60,1	17,1	19,1	0,42	3,06
SLV	Nuestros Mayores Derechos (PBU)	27,6	6,2	4,8	31,7	188,9	118,0	42,2	71,0	0,04	0,37
GTM	Aporte del Adulto Mayor	103,1	15,1	2,0	18,3	78,4	49,0	19,6	32,6	0,13	1,21
HND	Bono a la Edad de Oro (ex Bono Tercera Edad)	71,6	20,4	0,2	2,2	7,3	4,5	1,4	3,3	0,02	0,12
MEX	Pensión 65 y más	3.056,8	40,8	1,6	4,6	64,3	40,2	37,9	19,1	0,11	0,97
MEX	Componente Adulto Mayor-Oportunidades	27,4	0,4	1,1	3,2	43,7	27,3	25,8	13,0	0,00	0,01
NIC	Pensiones de Gracia	0,1	0,1	1,7	19,8	67,7	42,3	22,6	24,9	0,00	0,01
PAN	120 a los 70 (ex 100 a los 70)	84,7	31,6	3,5	12,0	156,9	98,1	22,5	25,5	0,29	2,92
PER	Pensión 65	247,7	12,7	2,0	8,9	80,9	50,5	17,4	23,2	0,05	0,47
PRY	Pensión Alimentaria para Adultos Mayores	48,6	13,5	3,1	22,9	122,0	76,2	18,7	30,3	0,17	1,32
PRY	Pensión Alimentaria para Adultos Mayores Indígena	2,4	0,7	3,1	22,9	122,0	76,2	18,7	30,3	0,01	0,06
DOM	Pensión Solidaria [d]	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
URY	Pensión no Contributiva a la Vejez	84,4	17,6	6,9	21,1	272,3	170,2	72,9	43,4	0,52	3,87
URY	Subsidio de Asistencia a la Vejez	4,1	0,9	6,9	21,1	272,3	170,2	72,9	43,4	0,02	0,13
VEN	Gran Misión Amor Mayor	516,6	28,7	6,7	40,8	411,5	257,2	54,8	45,9	0,43	3,49

Notas: (i) se incluyen solo aquellos programas pertenecientes al gobierno nacional. (ii) Solo se tienen en cuenta la cantidad de beneficiarios y el gasto asociado a las prestaciones por vejez (jubilaciones y pensiones) y no se incluyen los vinculados a las prestaciones por discapacidad que puede ser también el objetivo de estos programas. (iii) PPA significa paridad de poder adquisitivo. (iv) En el caso de que el beneficio no sea mensual como lo indica la Tabla A.1 del apéndice se expresó en valores mensuales para poder realizar las comparaciones con los demás programas. (v) Para la denominación de los países se utilizó la nomenclatura estándar ISO 3166-1 alpha-3. y (vi) en Chile en 2008 se creó un nuevo y único Pilar Solidario reemplazando al antiguo sistema de pensiones asistenciales –PASIS- y el sistema estatal de pensiones mínimas-Pensión Mínima Garantizada o PMG. Este nuevo sistema por un lado entrega una pensión básica solidaria (PBS) a personas de 65 años y más que se encuentran en condición de pobreza y cumplen con los requisitos de afluencia y residencia, y por otro lado otorga un aporte previsional solidario (APS) a quienes hayan realizado aportes y reciben bajas pensiones. En la tabla solo se presentan los datos de la PBS.

[a] beneficio semi-contributivo.

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

[c] Se indica el valor mínimo y máximo posible de la transferencia.

[d] el programa está pendiente de implementación.

Fuente: Elaboración propia en base a datos administrativos de programas obtenidos de fuentes oficiales de cada país (ver detalle en Figura A.2 del anexo) y WDI, Banco Mundial para el Producto Interno Bruto (PIB) y Consumo Público y CELADE, CAPAL y Naciones Unidas (revisión 2013) para la población de 65 años y más.

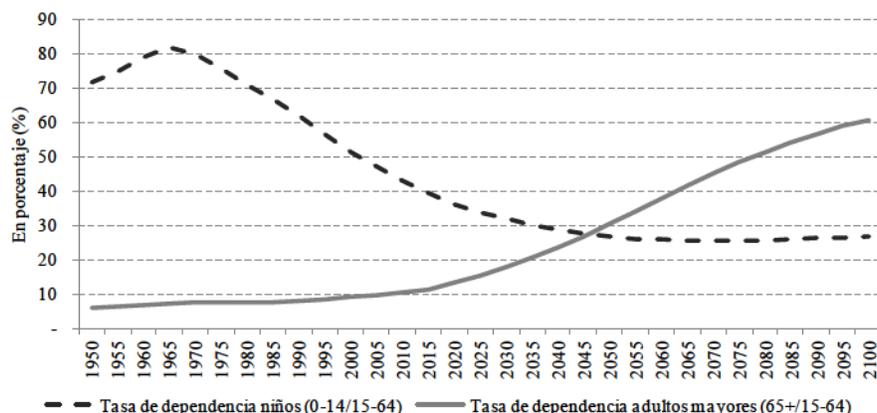
## Sección III: Caracterización de los adultos mayores en América Latina

### III. 1. Contexto demográfico de América Latina

América Latina (AL) ha venido experimentando un proceso de envejecimiento poblacional (entendido como el incremento del porcentaje de la población de 65 años y más sobre la población total) producto del gradual aumento de la esperanza de vida y caída sostenida de la mortalidad y fecundidad desde principios del siglo XX (este fenómeno ha sido revisado por varios trabajos, entre ellos Cotlear, 2010; UNFPA y HelpAge, 2012 o CEPAL, 2012). Aunque los países presentan situaciones heterogéneas según su estadio en la transición demográfica en términos generales, el envejecimiento que está experimentando la región se produce a un ritmo más acelerado que aquel que vivieron históricamente los países más desarrollados. Este fenómeno presenta un desafío importante a que los países de la región puedan garantizar condiciones de vida adecuadas para su población adulta mayor y tiene importantes implicancias en las estrategias adoptadas para la reducción de la pobreza entre los mismos. Además,

esta situación resulta especialmente relevante dada la tradición de la región de contar con regímenes previsionales con cobertura por periodos discontinuados en la etapa activa, alta incidencia de la informalidad laboral y el trabajo familiar no remunerado (especialmente en las mujeres).

Figura 3: Tasas de dependencia de niños y adultos mayores en América latina (18 países), situación histórica y proyecciones

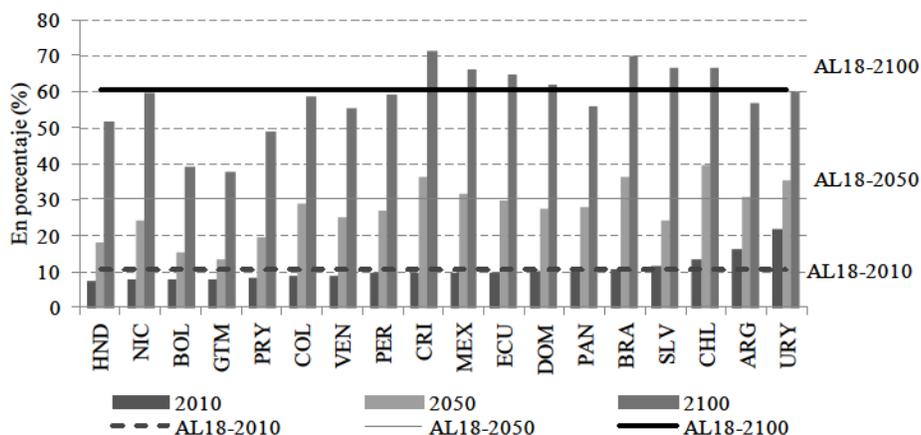


Fuente: Elaboración propia en base a CELADE, CEPAL y Naciones Unidas (revisión 2013).

El envejecimiento de la población afecta el ritmo de acumulación de capital y la productividad (Malmberg et al., 2008; Prskawetz et al., 2008 y Feyrer, 2008) y supone un reto importante para alcanzar el crecimiento económico necesario que permita sostener a los adultos mayores y mantenerlos fuera de la pobreza. El envejecimiento se presenta como el rasgo demográfico más sobresaliente de las próximas décadas en AL y se refleja en la evolución de la tasa de dependencia de los adultos mayores, entendida como el porcentaje de personas de 65 años y más en relación a la población activa (aquellos entre 15-64 años). Como se observa en la Figura 3 el comportamiento de la tasa de dependencia de los adultos mayores y la de los niños es contrapuesto. Mientras la tasa de dependencia de los niños viene cayendo muy fuertemente desde mediados de la década del 50 y se espera un estancamiento en los próximos años (alrededor de 26 niños cada 100 adultos), la tasa de dependencia de los adultos mayores comienza a crecer fuertemente a partir de 2015 y mantiene esta tendencia en el futuro. Dos características principales se destacan respecto al envejecimiento de la población en AL. Primero, se enfrenta actualmente con una población ya envejecida en muchos países (especialmente en Argentina y Uruguay, donde la tasa de dependencia asciende a 16 y 21 adultos mayores por cada 100 personas en edad activa en 2010, respectivamente). Segundo, se enfrenta a una dinámica de envejecimiento acelerado respecto a otras regiones del mundo. Esto se ve reflejado en el crecimiento de la tasa de dependencia global, que pasaría de 10 adultos mayores por cada 100 personas en edad activa en 2010 a 30 en 2050 y se encontraría levemente por encima del 60 en 2100 según las proyecciones de CELADE (ver Figura 4). Si bien existe una gran heterogeneidad en la situación actual de los países de la región, se estima que en el año 2100 todos los países estarían en estado avanzado de envejecimiento, ya que la tasa de dependencia promedio se ubicaría en 37 adultos mayores de 65 años y más por cada 100 adultos de entre 15 y 64 años.

Figura 4: Tasas de dependencia de adultos mayores en América Latina (18 países) en 2010 y proyecciones 2050 y 2100.

Valores por país y promedio regional



Nota: (i) AL 18, se refiere al promedio regional incluyendo los 18 países bajo estudio y (ii) Para la denominación de los países se utilizó la nomenclatura estándar ISO 3166-1 alpha-3.

Fuente: Elaboración propia en base a CELADE, CEPAL y Naciones Unidas (revisión 2013).

## III.2. Características socio-económicas de los adultos mayores

### III.2.1. ¿Quiénes son los adultos mayores en la región?

De acuerdo a las estimaciones en base a las encuestas de hogares de los 18 países analizados, en 2012 existían alrededor de 45 millones de adultos mayores de 65 años y más en la región (equivalente a un 8,2% de la población total). Un 56,5% de los mismos habitan en Brasil y México, siendo ello un reflejo el tamaño de sus poblaciones en el total general. En Argentina, Uruguay, Chile y Ecuador la población de 65 años y más supera el 10%, alcanzando el 14% en Uruguay. En el otro extremo se encuentra Nicaragua y Guatemala con menos del 6% de la población en este rango etario (ver Tabla A.2).

Sobre las sus características individuales, se destaca que la población adulta mayor es preponderantemente femenina en AL al igual que en otras regiones. Alcanza aproximadamente el 60% de los adultos mayores en Argentina, Uruguay y Chile, y su participación aumenta en edades más avanzadas. En la región tres cuartas partes de los adultos mayores para los cuales se dispone de datos viven en zonas urbanas<sup>26</sup>. Aun así, hay países que presentan un alto porcentaje de ellos viviendo en zonas rurales como Honduras (50,6% rural), Guatemala (48%), Bolivia, Ecuador, Paraguay y México (los cuatro con más del 40% de población mayor rural).

Se observa que un alto porcentaje de los adultos mayores (78,5%) cuenta con nivel de educativo bajo (entre 0 y 8 años de escolaridad), aunque existe una variabilidad considerable entre países. Un 12,9% alcanza un nivel de educación medio (entre 9 y 13 años) y solo un 8,6% llegó a completar 14 años o más de escolaridad. La cantidad de años promedio de educación de la población de 65 años y más es de 5,3 años, con un rango que va desde los 8,7 años en Argentina a apenas 2,7 en Honduras (ver Tabla A.2).

<sup>26</sup> No se tiene en cuenta Argentina y Venezuela en este cálculo.

El rol de la familia y la sociedad es importante para garantizar las condiciones de vida adecuadas en la vejez. En AL tradicionalmente la familia ha sido la principal responsable del cuidado de los adultos mayores por la escasa cobertura previsional y la ausencia de una tradición institucional y comunitaria del cuidado de las personas de edad (Popolo, 2001). La expansión de las pensiones no contributivas de los últimos años podría revertir esta relación dentro del hogar e incrementar la independencia económica del adulto mayor o incluso situarlo como responsable del cuidado de familia. De hecho, se puede considerar a este tipo de transferencia como una transferencia de ingresos al hogar. Es difícil indagar si es el adulto mayor el que depende de los ingresos del hogar o si en cambio es un proveedor de recursos. En la práctica se observa una interrelación entre ambos arreglos, con el 18% de los hogares poseen adultos mayores identificados como jefes de hogar en la región (ver Tabla A.2 del apéndice)<sup>27</sup>. La mayoría de los adultos mayores viven en hogares multi-generacionales (en el 14,7% de los hogares de la región los adultos mayores conviven con otras generaciones). En promedio un 7,1% de los hogares habitan solo adultos mayores (solos o co-residiendo con otros adultos mayores)<sup>28</sup>. Existe un mayor porcentaje de adultos mayores que viven solos o con otros individuos de su misma edad en países con mayor cobertura previsional. Por ejemplo, en Argentina y Uruguay esta condición alcanza al 13% y al 16% de los hogares, respectivamente. Ver Tabla A.6 del apéndice.

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

Si bien excede al análisis de pobreza por ingresos, es importante destacar el rol de los entornos físicos donde habitan los adultos mayores de la región ya dan una idea de las condiciones de pobreza estructural que enfrentan. En general, lo que se señala en la literatura especializada es que los indicadores suelen vincularse con el grado de desarrollo del país y usualmente están relacionados entre sí. Esto quiere decir que un país suele tener déficit en más de una de las variables analizadas. De acuerdo a las encuestas de hogares, un alto porcentaje de adultos mayores habita en una vivienda propia o de algún miembro de su hogar (en promedio esto ocurre para el 77% de los adultos mayores de los países con información disponible). Un bajo porcentaje habita en viviendas con materiales deficientes en las paredes en general, salvo en Perú y El Salvador, donde el 43% y el 28% de los adultos mayores vive en esas condiciones. En relación al acceso al agua corriente existen marcadas diferencias entre los países de AL. En un extremo, países como El Salvador, Bolivia u Honduras, presentan grandes carencias de este servicio (más del 56% de los adultos mayores sin acceso a agua corriente). En el otro extremo, las carencias son muy bajas en países de alta cobertura previsional como Argentina, Brasil, Chile o Uruguay. En lo que respecta a la disponibilidad de servicio sanitario, las mayores carencias entre los adultos mayores se dan en Bolivia, Guatemala y Perú. El acceso a electricidad en la vejez también es más limitado en países como Honduras, Guatemala y Bolivia. El problema del hacinamiento (hogares donde hay cuatro o más integrantes por dormitorio) es una característica más

---

<sup>27</sup> Un 64% de los adultos mayores de 65 años en la región son identificados como jefes de hogar.

<sup>28</sup> Esto equivale a decir que el 67,4% de los adultos co-habita con otros familiares en AL.

notoria en la vejez en países como El Salvador, Honduras, Perú o Guatemala. En El Salvador, por ejemplo, un 33% de los adultos mayores de 65 años viven en estas condiciones.

### III.2.2. Participación e inserción laboral de los adultos mayores

En muchos países de la región los sistemas previsionales aún tienen poca relevancia para la mayoría de los adultos mayores (en promedio un 63,9% de los adultos mayores reciben beneficios en la región) o los beneficios otorgados son aún insuficientes (como se detalló en la sección II, estos en muchos casos se encuentran por debajo del nivel mínimo de subsistencia definido por la línea de pobreza de USD 2,5 a PPA). Es así que el mercado de trabajo es una fuente importante de ingresos para los adultos mayores y sus hogares.

A continuación, se caracteriza la participación laboral de los adultos mayores y el tipo de inserción laboral<sup>29</sup>. La participación en la vejez en el mercado de trabajo tiene implicancias para la seguridad económica de estas personas ya que puede no ser una opción preferida. La combinación de baja cobertura previsional con niveles de beneficios inadecuados, falta de contención familiar o ahorros insuficientes pueden determinar que la participación en el mercado de trabajo sea la única alternativa con que cuentan los adultos mayores para evitar situaciones de pobreza y mantener un nivel adecuado de subsistencia. Los ingresos laborales de los adultos mayores reducen la probabilidad de caer en la pobreza y aumentan su capacidad de lidiar con gastos inesperados. Además, el mercado de trabajo puede convertirse en la fuente de acceso a los mercados financieros (planes de pensión), mercados de crédito e incluso a mecanismos de seguro de salud para el adulto mayor y su familia.

En la región existe una alta participación laboral en la vejez (en promedio un 26,2%<sup>30</sup> de los adultos mayores de la región permanecía activo en 2012, mientras que el promedio de la OECD era de solo 13,2%) y el retiro de la fuerza de trabajo es gradual, incluso después de llegar a la edad de retiro. El retiro es un estatus minoritario en algunos países de la región para los grupos de mayor edad y el mercado de trabajo continúa siendo una fuente importante de ingresos y seguridad económica en la vejez. La participación laboral es considerablemente mayor en los hombres (39,2%) que en las mujeres (15,8%). Asimismo, en las zonas rurales (45,1%)<sup>31</sup> la participación es mayor que en las urbanas (20,4%)<sup>32</sup> y la misma disminuye a medida que aumenta la edad (siendo de 33,7% para los adultos entre 65 y 74 años y de 15% para aquellos de 75 años y más), pudiendo ser un reflejo de la pérdida de autonomía y los problemas de salud. Las tasas de ocupación entre los adultos mayores siguen el mismo patrón. Estos promedios sin embargo esconden importantes heterogeneidades entre países. Las tasas de participación de los adultos mayores (65+) en relación a la participación de los adultos de entre 45 y 64 años suelen ser marcadamente menores para los países con mayor cobertura contributiva como Argentina, Uruguay, Chile, Costa Rica y Brasil (los adultos mayores presentan tasas menores al 30% de aquella de los adultos de 45 a 64 años). En el otro extremo, se encuentran Nicaragua, Perú, Bolivia, Guatemala y Honduras, donde la relación entre las tasas de estos grupos se encuentra entre 63% y 54% (ver Tabla 3 del apéndice).

<sup>29</sup> Para un mayor detalle ver Murrugarra (2011).

<sup>30</sup> Se considera activo si se encuentra ocupado o desocupado en el periodo de referencia de la encuesta e inactivo, en caso contrario.

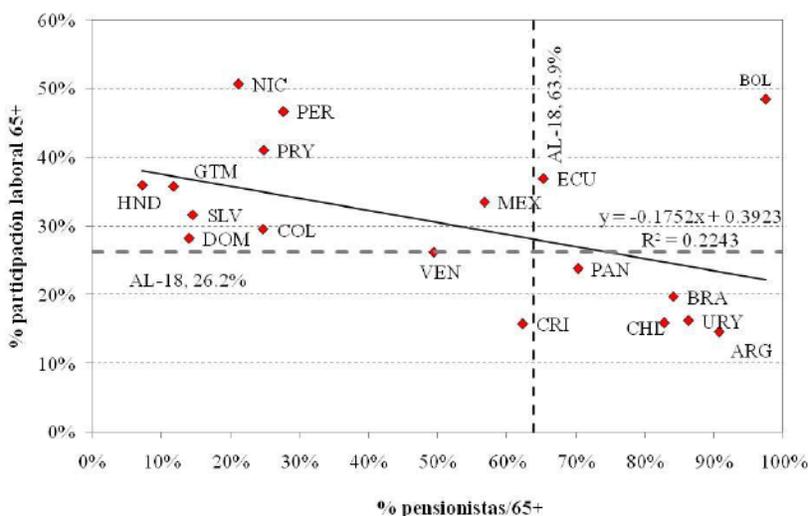
<sup>31</sup> No se incluye Argentina y Venezuela en este cálculo por falta de datos.

<sup>32</sup> En las zonas rurales la participación de los adultos mayores es el doble o más que en las zonas urbanas en Brasil, Panamá, México y Perú.

Un 6,6% de los adultos mayores de la región declara tener una segunda ocupación. Este porcentaje es más elevado en países de baja cobertura previsional como Honduras 28,4%, Perú 19,8%, Guatemala 16,8% y Nicaragua 14,2%. Por otro lado, la incidencia del desempleo no pareciera ser un problema en este grupo etario en la región ya que alcanza sólo al 1,9% de los adultos mayores. Como se verá a continuación el problema en el caso que los adultos mayores prefieran trabajar tiene más que ver con la calidad con la que se insertan en el mercado de trabajo.

La Figura 5 exhibe la relación negativa que existe entre la cobertura previsional y la participación laboral (y el retiro) de los adultos mayores. Es probable que esta relación esté vinculada con la suficiencia de los beneficios descripta en la sección II. Por ejemplo, Bolivia se presenta como un caso extremo donde la cobertura es alta (debido a la cobertura no contributiva universal) y la participación laboral se mantiene alta, indicando que los beneficios podrían ser insuficientes para permitir que las personas dejen de considerar al mercado de trabajo como fuente de ingreso. En contextos de pobreza y baja cobertura previsional, es probable que la reducción en la participación económica en las edades avanzadas sea un reflejo de menores oportunidades laborales y no de un deseo de desvincularse del mercado de trabajo (Lloyd-Sherlock, 2000).

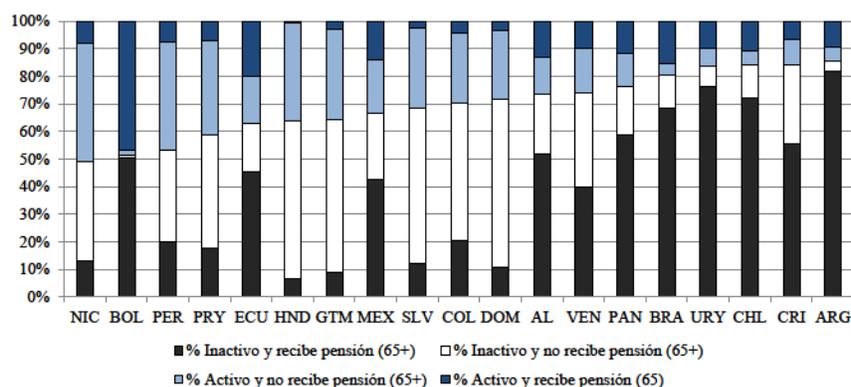
Figura 5: Participación laboral y cobertura previsional en la vejez (65+) en América Latina, circa 2012



Nota: (i) la tasa de participación laboral se refiere al porcentaje de población económicamente activa entre los adultos mayores de 65 años. (ii) Para la denominación de los países se utilizó la nomenclatura estándar ISO 3166-1 alpha-3 y (iii) AL-18 representa el promedio del indicador ponderado por la población de los 18 países. Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de AL.

Es difícil determinar si la participación laboral se trata de elección personal (preferida voluntariamente o por limitaciones de salud) o necesidad económica, o viceversa. La Figura 6 presenta el cruce entre participación laboral (activos o inactivos) y cobertura previsional (recibe ingresos por pensión o no) y permite ver reflejadas las distintas realidades de los países. La misma sugiere que una mayor cobertura previsional con beneficios suficientes le da al adulto mayor más posibilidades de decidir su participación en el mercado laboral.

Figura 6: Cruce entre participación laboral y cobertura previsional (65+) en América Latina, circa 2012



Nota: (i) Para la denominación de los países se utilizó la nomenclatura estándar ISO 3166-1 alpha-3 y (ii) AL representa el promedio del indicador ponderado por la población de los 18 países.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de AL-18.

Al analizar la intensidad del trabajo en la vejez, se destaca que aquellos adultos mayores que trabajan lo hacen un número considerable de horas (35,7 horas en promedio en la región), aunque es mayor en el caso de los hombres (quienes en promedio trabajan 9,6 horas más que las mujeres). En países como Guatemala, Bolivia u Honduras el promedio de horas de trabajo de los adultos mayores supera las 40 horas semanales.

Entre los adultos mayores activos de la región, la inserción laboral se da principalmente a través del trabajo independiente, dado que la mitad de los adultos mayores se inserta como trabajadores por cuenta propia y un 12,5% como patrones o empleadores. Adicionalmente, un 24,6% son asalariados y un 12,5% son trabajadores familiares no remunerados (generalmente tareas de cuidados en hogar que llevan a cabo principalmente las mujeres). La preponderancia del trabajo independiente en la vejez ha sido resaltada por otros autores, como por ejemplo Perri et al. (2007). Un reflejo de esta situación es que el 83,5% de los adultos mayores se encuentra ocupado en empresas pequeñas (de menos de 5 trabajadores), lo cual además podría indicar a una alta probabilidad de inserción en puestos de trabajos informales.

En AL el sector informal abarca al 44,8% de los ocupados y un 42,1% de la población económicamente activa entre 15 y 64 años en 2012<sup>33</sup>. En este contexto, los adultos mayores pueden ser más proclives a volcarse a la informalidad. Las oportunidades de empleo formal tienden a decrecer conforme aumenta la edad, por lo cual los adultos mayores tienden a insertarse en el mercado laboral en empleos precarios o informales y de baja remuneración. Además, como se observó anteriormente, la incidencia de trabajo por cuenta propia aumenta en la vejez. Este tipo de inserción no permite mantenerlos cubiertos ante ciertas contingencias como desempleo, enfermedad, discapacidad o muerte. Por otra parte, la propia informalidad en edades más tempranas limita el acceso a los beneficios de los sistemas previsionales contributivos.

<sup>33</sup> Para el cálculo de la cobertura previsional de la población ocupada se tomó a la población entre 15 y 64 años donde (i) condición de aseguramiento: todas las encuestas preguntan sobre la condición de cotización, salvo en Bolivia y República Dominicana que se refieren a afiliación. (ii) alcance: algunas preguntan a los ocupados y otras sólo a los trabajadores asalariados (Argentina, República Dominicana, Ecuador, Perú y Venezuela) y (iii) la mayoría de las encuestas la pregunta de cotización/afiliación se refiere tanto a la actividad principal como la secundaria, aunque en algunos países sólo se tiene en cuenta la actividad principal (Ecuador, Nicaragua, Perú y El Salvador).

La inserción en trabajo informal suele estar determinada por la falta de oportunidades en el mercado de trabajo para las personas mayores, por falta de competencias o habilidades específicas relacionadas con el cambio tecnológico, o simplemente porque es la continuación de las actividades que realizaban cuando eran más jóvenes. La informalidad en la vejez representa un 87,8% de los adultos mayores ocupados<sup>34</sup> y un 62,2% de aquellos asalariados (ver Tabla A.3 del apéndice) y su incidencia es considerablemente mayor en comparación a la de los adultos entre 45-64 años (57,7% de los ocupados y 32,5% de los asalariados).

### **III.2.3. Pobreza y vulnerabilidad en los adultos mayores en América Latina: medición y patrones encontrados**

#### **III.2.3.a. Dinámica y situación actual de la pobreza en la vejez en la región**

Esta sección revisa la evidencia disponible sobre la incidencia de la pobreza en los adultos mayores que surge del análisis de encuestas de hogares. El entendimiento de la situación que enfrentan los adultos mayores es clave para el desarrollo de políticas de seguridad social concretas. Las estimaciones de pobreza enfocadas en los adultos mayores en los países de AL son escasas (Whitehouse, 2000; ECLAC, 2000; del Popolo, 2001, Gasparini et al. 2007) y en algunos casos se refieren solamente a la población urbana. El trabajo hecho por Gasparini et al. (2007) es el de mayor alcance y analiza la pobreza en 20 países de la región tomando como base la línea de pobreza de US\$ 2,5 por día ajustada por la PPA, un umbral de edad de 60 años, utilizando distintas ponderaciones para los individuos del hogar según su edad y asumiendo la existencia de economías de escala en el hogar. De la bibliografía revisada se evidencia la existencia un consenso sobre el hecho que la pobreza en la vejez es un problema significativo en muchos países de la región y que el envejecimiento poblacional tendrá sin dudas consecuencias sobre el nivel de pobreza tanto de los adultos mayores como de sus familias.

La pobreza en América Latina ha caído fuertemente desde inicios de la década del 2000 acompañando el crecimiento económico de la región. La pobreza total, medida como la proporción de personas con ingresos inferiores a US\$ 4 por día a la PPA, ascendía al 34,4% de la población total en 2000 y se redujo al 20,4% en 2012 de la mano del crecimiento económico excepcional registrado en el periodo y la expansión de programas sociales. Este fenómeno en AL ha sido documentado por varios autores (Alvaredo y Gasparini, 2013; Levy y Schady, 2013; Cerruti et al., 2013). La tendencia fue generalizada para todos los rangos de edad, aunque algunos con mayor intensidad que otros. En los adultos mayores la pobreza moderada alcanza al 16,3% (aproximadamente 2,5 millones personas) y se redujo sustancialmente (10,8 puntos porcentuales) en relación al año 2000 (ver Figura 7). Por su parte, un 9,5% de los adultos mayores de la región sufren de pobreza extrema.

Como se observa en la Figura 7 la incidencia de la pobreza entre los adultos mayores es, para el promedio de AL, menor a la de incidencia sobre cualquier grupo etario, y este resultado ya se verificaba en el año 2000, antes de la expansión o la creación de los programas de pensiones no contributivas; y por otro lado, entre 2000 y 2012, en

---

<sup>34</sup> Aquí aplican las mismas aclaraciones de la nota al pie #31.

términos de puntos porcentuales, el grupo etario para el que menos se redujo la incidencia de la pobreza son los adultos mayores.

La reducción de la pobreza no solo está asociada al auge de programas de pensiones no contributivas. Existen otros factores que han acompañado este proceso como la incidencia de otros tipos de transferencias públicas focalizadas en la niñez o a la familia<sup>35</sup>. Además de las transferencias por parte del Estado, la literatura suele señalar, otros tipos de ingresos no laborales privados como las transferencias intra-familiares (al interior del país o desde el exterior) y el crecimiento de los ingresos laborales (asociados al crecimiento de la productividad laboral)<sup>36</sup>. Azevedo et al. (2013), a partir de un análisis contra fáctico, encuentran que el principal factor determinante de la reducción de la pobreza agregada desde el año 2000 está asociado al crecimiento de los ingresos laborales. Por otro lado, los autores señalan que el cambio demográfico también ha jugado un rol importante en la reducción de la pobreza, especialmente en aquellos países donde la tasa de dependencia ha caído.

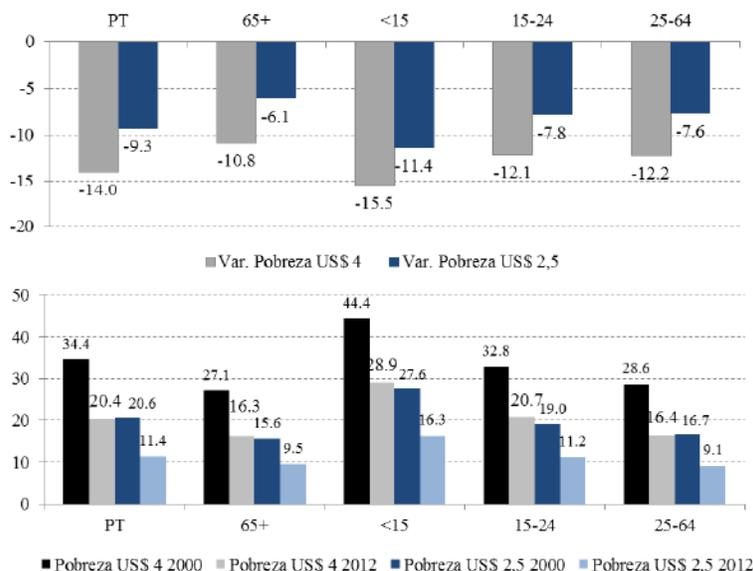
La literatura encuentra resultados mixtos en la relación entre la edad y la pobreza tanto en países en desarrollo como en países desarrollados (Barrientos, 2006; Gasparini, 2007; Kakwani, N. y Subbarao, 2005). Como consecuencia del envejecimiento poblacional, una proporción mayor de personas alcanzarán edades avanzadas, lo cual, *ceteris paribus*, puede aumentar su probabilidad de experimentar condiciones de pobreza. En las edades más avanzadas, debido al deterioro de la salud y la pérdida de autonomía, aumenta la probabilidad de que las personas se retiren del mercado de trabajo y se incrementan los riesgos de caer en la pobreza. Esto sucede especialmente en países en desarrollo donde existen brechas de cobertura en sus sistemas previsionales, inadecuados beneficios previsionales y un gradual retiro de los adultos mayores del mercado de trabajo (insertos principalmente en sectores descubiertos) o cuando los lazos de contención familiar que tienen son débiles.

---

<sup>35</sup> Para una análisis de la expansión de este tipo de programas en la región ver Cerruti et al (2014).

<sup>36</sup> Ver Inchauste, et al. (2012).

Figura 7: Pobreza extrema y moderada a nivel individual en América Latina por grupos etarios, valor absoluto y variación, 2000 vs. 2012



Nota: (i) la medida de pobreza utilizada es definida como a proporción de individuos con ingreso disponible menor al USD 4 por día a la paridad de poder adquisitivo de 2005. El ingreso disponible es ajustado por el tamaño del hogar utilizando la escala de equivalencias modificada de la OECD, esto es 1= jefe de hogar, 0,5= menores de 16 años y 0,7= para el resto de los adultos. (ii) adultos mayores (65+ años), niños (<15 años), los adultos en edad de trabajar (25-64 años) y la población total (PT). (iii) los valores presentados representan el promedio del indicador ponderado por la población de los 18 países.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de AL-18.

En línea con lo registrado en otros estudios, se destaca que no existe una correlación positiva entre edad y pobreza en AL. Lo primero que podemos observar es que tanto la pobreza moderada como la pobreza extrema en AL en su conjunto es similar en los adultos mayores a la de los adultos de entre 25 y 64 años, se encuentra levemente por debajo de la de los adultos jóvenes y es inferior a la incidencia en los niños (menores de 15 años)<sup>37</sup>. Los promedios regionales esconden una realidad diversa a nivel país: en Bolivia, Ecuador y Perú la pobreza en la vejez es mayor que la de los niños, en 11 de los 18 países también es superior a la de los jóvenes (15-24 años) o a la del total de la población y en 12 de los 18 países es mayor que la de los adultos en edad de trabajar. Siguiendo las definiciones mencionadas hasta aquí se observa que en la región en promedio un 16,3% de los mayores de 65 años son considerados pobres, encontrando el mínimo valor en Argentina (0,9%) y el máximo en Honduras (59%). La Figura 7 presenta las variaciones observadas entre el año 2000 y 2012 en los países de la región comparando poblaciones en distintos rangos de edad –adultos mayores, los adultos en edad de trabajar y la población total-.

Se destacan tres grupos de países en relación a la pobreza en los adultos mayores:

*Países con baja pobreza (<4,7%):* entre los que se encuentran los países con mayor cobertura y generosidad en sus sistemas de pensiones como Argentina, Uruguay, Brasil y Chile. Por otra parte, estos se encuentran entre los seis países con mayor tasa de dependencia -65+/15-64 años- según CELADE en 2013<sup>38</sup>. En este grupo las tasas de

<sup>37</sup> En los últimos años se observa un gran avance de los programas de transferencias condicionadas en la región y otras transferencias monetarias y no monetarias orientadas a los niños y sus familias (Cerruti et al., 2014) con indudables consecuencias sobre la reducción de la pobreza.

<sup>38</sup> Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL y Naciones Unidas, World Population Prospects: The 2013 Revision [en línea] <http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population.htm>.

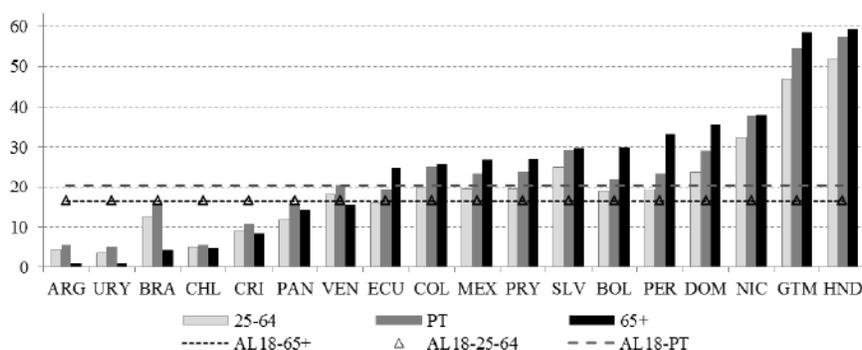
pobreza suelen ser menores para los adultos mayores que para cualquier otro grupo etario, incluso en relación a la población total.

*Países con pobreza intermedia* (entre 8,4% y 15,4%): En este grupo hay 3 países, Costa Rica, Panamá y Venezuela.

*Países con alta pobreza* (mayor a 25%): entre los que se encuentran el resto de los países (11 de los 18 analizados). Sobresalen Perú, República Dominicana y Nicaragua con niveles de pobreza entre el 30 y el 40% de los adultos mayores y en el extremo Guatemala y Honduras con niveles de incidencia de casi el 60%.

En el tercer grupo las tasas de pobreza en los adultos mayores son superiores a la población adulta activa e incluso a la población total. Siendo la diferencia entre a pobreza de los adultos mayores y el resto considerablemente más marcada que en el resto de los grupos.

Figura 8: Pobreza en América Latina para distintos grupos etarios: Adultos mayores (65+), la población adulta económicamente activa (25-64) y la población total (PT), circa 2012



Nota: (i) la medida de pobreza utilizada es definida como a proporción de individuos con ingreso disponible menor a la línea de pobreza de USD4 diarios a paridad de poder adquisitivo de 2005 (ajustado por el tamaño del hogar utilizando la escala de equivalencias modificada de la OECD, esto es 1=jefe de hogar, 0,5= menores de 16 años y 0,7= para el resto de los adultos. (ii) adultos mayores (65+ años), niños (<15 años), los adultos en edad de trabajar (25-64 años) y la población total (PT) y (iii) Los países fueron ordenados, de derecha a izquierda, en orden ascendente según la pobreza por ingresos de los adultos mayores (65 años y más) y (iv) AL-18 representa el promedio del indicador ponderado por la población de los 18 países.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de AL-18.

Para profundizar el análisis de la pobreza entre los adultos mayores se presentan estimaciones teniendo en cuenta distintas características socio-demográficas. Dentro de este grupo es importante indagar cuales son los subgrupos sujetos a mayor riesgo de estar socialmente excluidos, es por ello que a continuación se analizan distintos cortes dentro de la población adulta mayor para los países de la región. En esta sección el análisis realizado es a partir de promedios no condicionados. Ver Tabla A.6 del apéndice.

La dimensión de género es determinante en la condición de pobreza en la región. En general las mujeres de 65 años y más sufren menos esta condición que los hombres, además de ser mayoría dentro de este grupo etario, con la excepción de Bolivia, Brasil, Republica Dominicana, Ecuador, Perú y Venezuela. Este hecho se contraponen a lo encontrado por otros autores, por ejemplo Kidd y Whitehouse (2009), que encuentran que las mujeres de la región sufren más la condición de pobreza que los hombres. Este cambio puede ser explicado por el avance de las pensiones no contributivas ya que muchas mujeres fueron beneficiadas por estos programas. En promedio en la región la incidencia es aproximadamente un punto porcentual inferior en el caso de las mujeres (que alcanza al 16,1%). Las mujeres tienen mayor esperanza de vida, enfrentan mayores periodos de viudez dadas las pautas

nupciales, poseen menor o nula cotización a la seguridad social debido que en una mayor medida tienen a no vincularse o a vincularse al mercado de trabajo a través de actividades domésticas en sus propios hogares sin remuneración (especialmente el cuidado de niños u otros familiares) o trabajos informales los cuales llevan a recibir beneficios previsionales insuficientes o nulos.

Asimismo se encuentran diferencias entre zonas geográficas. Los adultos mayores que viven en zonas rurales, con un histórico menor acceso a la seguridad social y por ende a la cobertura previsional, presentan tasas de pobreza más alta que en las zonas urbanas (9,5%). En promedio para la región la diferencia es de 28,4 puntos porcentuales. La única excepción es Brasil, donde la pobreza entre los adultos mayores es mayor en las zonas urbanas, debido probablemente al peso del programa de pensiones rurales a la vejez.

Por otro lado, existen diferencias en las tasas de pobreza por cohortes de edad entre los adultos mayores de distintos grupos etarios. Por ejemplo, los adultos mayores entre 65 y 74 años sufren en menor medida la pobreza que aquellos en edades extremas superiores a los 75 años (15% vs. 18%, respectivamente). Este último grupo en general se inserta en mucha menor medida en la fuerza de trabajo, en particular por su menor autonomía y mayor deterioro en su salud por la mayor incidencia de enfermedades y discapacidades. Por ende tienen mayores gastos asociados. Además, a medida que aumenta la edad es mayor la participación de las mujeres en relación a los hombres en estos subgrupos, consecuencia de su mayor expectativa de vida. Lo cual genera que la pobreza se incremente con la edad, por su menor vínculo pasado con el mercado laboral. Sin embargo, de acuerdo a las estadísticas hay 7 de los 18 países donde la relación es inversa. Entre ellos se encuentran Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay y Venezuela, países de alta y media cobertura previsional.

En relación al nivel educativo de los individuos, se observa claramente en los datos que a mayor cantidad de años de educación alcanzado menor es la incidencia de la pobreza entre los adultos mayores<sup>39</sup>. Un mayor nivel educativo está estrechamente relacionado con mayores posibilidades en el mercado laboral e ingresos a lo largo de sus vidas.

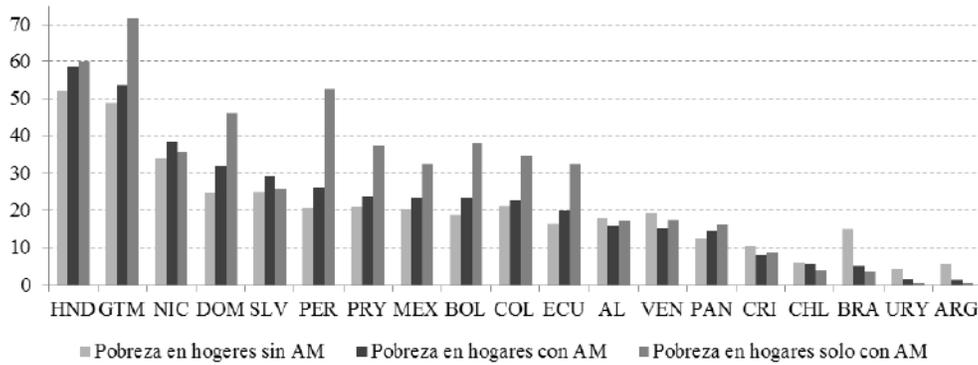
Los arreglos de convivencia en el hogar también afectan la pobreza en la vejez. En general en los países menos desarrollados los adultos mayores suelen vivir en hogares multi-generacionales<sup>40</sup>. La pobreza es más alta en hogares con presencia de adultos mayores o en hogares donde los adultos mayores viven solos en relación a los hogares donde no hay adultos, salvo en los países de amplia cobertura previsional (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay) y en Venezuela. Las diferencias se acentúan en las zonas rurales (ver Tabla A.6).

---

<sup>39</sup> La única excepción es Brasil donde la cobertura es extensiva y una baja proporción de adultos mayores alcanza un alto nivel educativo.

<sup>40</sup> en AL el porcentaje de adultos mayores que vive en esta situación asciende al 14,7% como lo indica la Tabla A.1 del apéndice

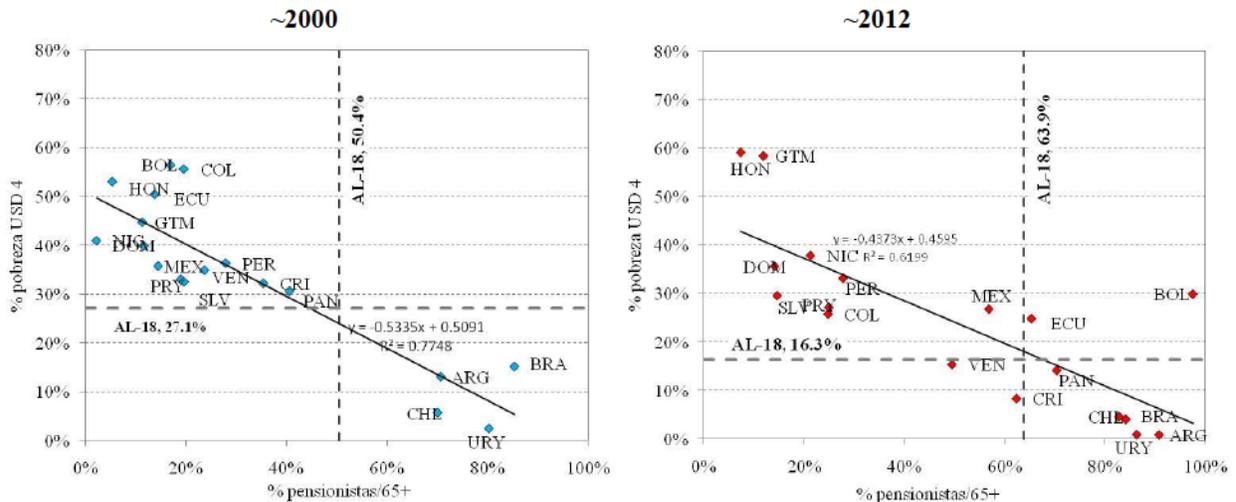
Figura 9: Pobreza de adultos mayores América Latina, según arreglos habitacionales



Nota: (i) la medida de pobreza utilizada es definida como a proporción de individuos con ingreso disponible menor al USD 4 a la paridad de poder adquisitivo de 2005. El ingreso disponible es ajustado por el tamaño del hogar utilizando la escala de equivalencias modificada de la OECD, esto es 1=jefe de hogar, 0,5= menores de 16 años y 0,7= para el resto de los adultos. (ii) AM significa adultos mayores de 65 años y más y (iii) AL-18 representa el promedio del indicador ponderado por la población de los 18 países.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de AL-18.

Figura 10: Relación entre pensiones y pobreza entre los adultos mayores (65+) en América Latina, circa 2000 y 2012.



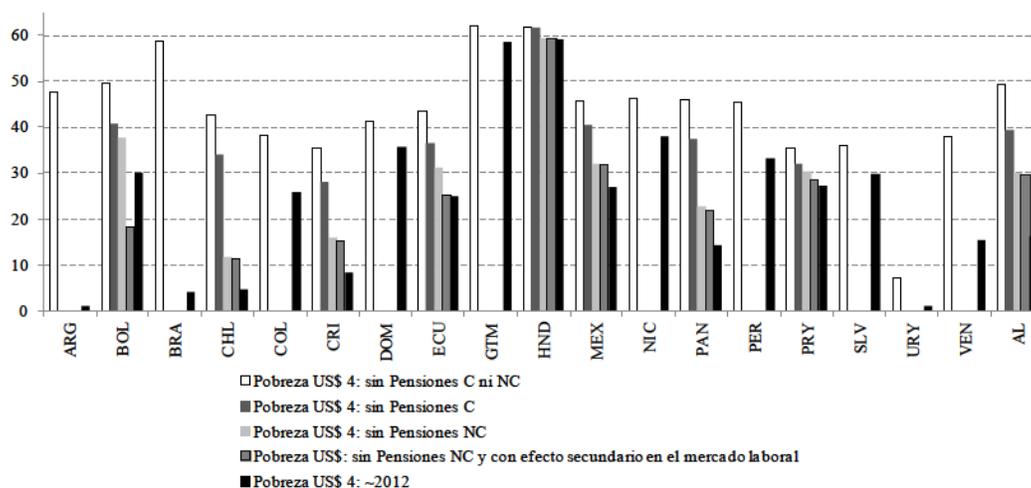
Nota: (i) la medida de pobreza utilizada es definida como a proporción de individuos con ingreso disponible menor al US\$ 4 por día a la paridad de poder adquisitivo de 2005. El ingreso disponible es ajustado por el tamaño del hogar utilizando la escala de equivalencias modificada de la OECD, esto es 1=jefe de hogar, 0,5= menores de 16 años y 0,7= para el resto de los adultos. (ii) en el caso de Argentina la determinación de la línea de pobreza se realizó utilizando un indicador alternativo de precios (el IPC Congreso) en lugar del indicador oficial publicado por el INDEC, por las reiteradas dudas sobre su veracidad y (iv) AL-18 representa el promedio del indicador ponderado por la población de los 18 países.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de AL-18, circa 2000 y 2012.

Como cabe esperar, la seguridad social está fuertemente asociado a la condición de pobreza en los adultos mayores de AL. Como se observa en la Figura 10, la relación entre pobreza y cobertura previsional es negativa, es decir, a mayor nivel de cobertura de los sistemas de pensión menor es la pobreza en la vejez (Ver Figura A.1 del apéndice). La situación presentada para el año 2012 muestra un corrimiento de muchos países hacia el cuadrante derecho inferior (indicando una mayor cobertura y menor incidencia de la pobreza), donde en el año 2000 solo estaban Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Los casos más notables en este sentido son Bolivia, Panamá, Ecuador, Costa Rica, México y Venezuela. A modo de ilustrar el peso que tienen las pensiones en esta condición en la Figura 11 se presentan las siguientes comparaciones para las personas de 65 años y más: a) la pobreza actual, b) la pobreza en un

escenario donde no existieran las pensiones (ya sean contributivas como no contributivas), c) la pobreza en ausencia de pensiones contributivas y d) la pobreza en ausencia de pensiones no contributivas. El supuesto implícito detrás de estas estimaciones es que no existen efectos secundarios que hagan cambiar las decisiones de los de los adultos mayores (o de los individuos que conviven en su hogar) en ausencia de las prestaciones previsionales para generar fuentes de ingreso alternativas. Los resultados indicarían que los adultos mayores tienen mayor riesgo de caer en la pobreza ante la ausencia de provisión pública de prestaciones previsionales. Bajo este supuesto, el ejercicio supone que en ausencia de sistema previsional los adultos mayores tendrían una reducción en sus ingresos igual al total de la transferencia actualmente recibida del sistema, ya sea contributiva como no contributiva. En realidad, es claro que, en ese caso, muchos hogares recurrirían a mecanismos alternativos de generación de ingresos<sup>41</sup>.

Figura 11: Comparación de la condición de pobreza en los adultos mayores (65+) en ausencia del sistema previsional en América Latina, circa 2012



Nota: (i) pensión contributiva (PC), pensión no contributiva (PNC) y ~2012 se refiere a la situación actual sin ningún supuesto. (ii) la medida de pobreza utilizada es definida como a proporción de individuos con ingreso disponible menor al USD 4 a la paridad de poder adquisitivo de 2005. El ingreso disponible es ajustado por el tamaño del hogar utilizando la escala de equivalencias modificada de la OECD, esto es 1=jefe de hogar, 0,5= menores de 16 años y 0,7= para el resto de los adultos. (iii) se indican las diferencias en la incidencia de la pobreza teniendo o no en cuenta a las pensiones no contributivas (NC) y a las pensiones contributivas (C) en aquellos países donde es posible separar estos regímenes a partir de las encuestas de hogares. y (iii) AL representa el promedio del indicador ponderado por la población de los 18 países, salvo el indicador de pobreza sin pensiones NC que solo fue estimado tomando en cuenta nueve países con información disponible. Fuente: Estimación propia en base a encuestas de hogares de AL-18.

La Figura 11 indica que las diferencias en la incidencia de la pobreza en la vejez en ausencia de sistemas previsionales sería alta sobre todo en países de amplia cobertura (Argentina, Brasil y Chile aunque la diferencia no es tan marcada en Uruguay) pero también para otros países de cobertura media o no tan extensiva (como Panamá, Costa Rica y Venezuela). En ausencia de los sistemas previsionales, bajo los supuestos indicados, la pobreza aumentaría en 33 puntos porcentuales en AL. Para los nueve países en los cuales se puede discriminar la existencia de pensiones no contributivas, se observa que la diferencia entre la incidencia de la pobreza real y sin ausencia de pensiones no contributivas llega a ser de alrededor de 8 puntos porcentuales en Panamá y Bolivia, y se encuentra en

<sup>41</sup> Una estimación similar fue realizada por Cotlear (2010) para algunos países en el año 2006 utilizando la línea de pobreza de US\$2,5 por día a PPA.

7 puntos porcentuales en Chile y Ecuador. En el resto de los países con información existe una diferencia menor entre ambas tasas.

Existe consenso respecto a que las pensiones no contributivas cumplen con el objetivo, por encima de otros, de alivio a la pobreza. A partir de las encuestas de hogares, además de la cobertura a lo largo de la distribución del ingreso, también es posible estimar medidas de incidencia y generosidad de este tipo de programas. Analizar estos dos aspectos permite no solo ver los logros alcanzados sino también cuales son los desafíos pendientes en términos entender hacia dónde orientar los esfuerzos. Estas medidas permiten evaluar el porcentaje de los beneficios no contributivos que va a cada uno de los quintiles de ingreso (incidencia del beneficio) y cuál es el peso de las transferencias no contributivas en relación al ingreso del hogar (generosidad del beneficio)<sup>42</sup>.

Estas medidas han sido estimadas para ocho de los nueve países ya que solo pueden ser estimadas si existe información sobre el valor monetario de la transferencia en la encuesta (no existe esta información disponible en el caso de El Salvador<sup>43</sup>). Para el resto de los países con información sobre pensiones no contributivas se observa que la incidencia de los programas es progresiva en Ecuador y en México. En estos países el quintil de ingresos más pobre es el que mayor proporción de los beneficio recibe (31,4% y 23,8%, respectivamente), mientras que los más ricos reciben 5,7% y 13%, respectivamente. En el resto de los países (Chile, Costa Rica, Panamá y Paraguay), si bien los primeros dos quintiles de ingreso son los que reciben la mayor proporción de los beneficios, el segundo quintil es más favorecido que los más pobres<sup>44</sup>. No es el caso de Bolivia por tratarse de un programa con cobertura universal y tampoco el de Honduras por su baja cobertura (ver Tabla A.5 del apéndice).

Para los países con información sobre pensiones no contributivas en la encuesta, se ha ido más allá de este ejercicio y se estimaron efectos secundarios en el mercado de trabajo en ausencia de las pensiones no contributivas. En este ejercicio se supuso que todos aquellos mayores de 65 años y menores de 75 años que reciben ingresos por pensiones no contributivas en la actualidad y no están trabajando, en realidad si lo hacen y reciben un ingreso igual al monto promedio de ingreso laboral que actualmente tienen los individuos en este rango de edad. De este ejercicio se desprende que en la mayoría de los países el ingreso laboral que recibiría el individuo por seguir trabajando no compensaría para poder sacar al individuo y a su familia de la pobreza. Esto es así porque los valores de pobreza encontrados casi coinciden con los que habría en un mundo sin pensiones no contributivas. En el único país donde la pobreza caería con respecto a la pobreza en un mundo sin pensiones no contributivas es en Bolivia. Aunque es un escenario no muy creíble ya que Bolivia es un país donde la cobertura no contributiva es universal por ende, el ejercicio está asumiendo que todos los adultos entre 65 y 75 años tendrían acceso a un empleo con un ingreso igual al salario promedio y esto no necesariamente puede que sea el caso.

Dado que las pensiones no contributivas se proponen reemplazar ingresos laborales, las transferencias tienden a ser mayores que las de otros programas de asistencia social (Grosh et al., 2008). Este hecho se ve reflejado en la generosidad de las prestaciones. Se han estimado dos indicadores de generosidad por quintil de ingresos, uno bajo la

---

<sup>42</sup> estos indicadores corresponden a los utilizados en Cerruti et al. (2014).

<sup>43</sup> Si bien se conoce el monto de la transferencia en El Salvador de acuerdo a información administrativa, no es posible determinar si este monto esta o no contemplado en el ingreso total del hogar reportado en la encuesta. Por tal motivo, no se realiza este ejercicio en el caso de El Salvador.

<sup>44</sup> Los quintiles de ingreso fueron estimados sobre el ingreso per cápita familiar sin excluir el monto de la pensión del cálculo pudiendo estar indicando el corrimiento hacia la derecha producto de la transferencia recibida.

distribución actual de ingresos, y el otro haciendo el supuesto que las pensiones no contributivas no existiesen. Este último caso equivale a descontar el monto de la transferencia a la hora de ordenar a los individuos por quintil de ingresos (sin la posibilidad de efectos indirectos). En los países analizados, la pensión no contributiva representa entre un 35% (México) y un 63% (Paraguay) los ingresos de los beneficiarios más pobres. Sin embargo, bajo el supuesto de no existencia de pensiones no contributivas en el ingreso total del hogar, las pensiones no contributivas representan para la mayoría de los países con información más del 89% de los ingresos de los beneficiarios más pobres (salvo en México que las mismas representan un 53%). Este ingreso es relevante inclusive entre los más ricos (entre un 6% y un 56% del ingreso de 2012 en el cuarto quintil de ingresos y entre 3,2 y un 11,8% en el quinto quintil).

### **III.2.3.b. Más allá de la pobreza: vulnerabilidad y clases medias:**

Más allá de analizar la magnitud y la evolución en el tiempo de la pobreza de los adultos mayores en la región, es interesante determinar cuál es su situación con respecto a la probabilidad de caer en situación de pobreza. Para los efectos de este análisis, para cada país se subdivide a la población en cuatro grupos. El primero de ellos está formado por adultos mayores que viven en hogares pobres determinado por aquellos que se encuentran por debajo del umbral de 4 dólares por día por persona a la PPA de 2005. Un segundo grupo formado por aquellos individuos vulnerables a la pobreza, definido como aquellos con ingresos entre 4 y 10 dólares por día. Aquellos pertenecientes a la clase media con ingresos entre 10 y 50 dólares por día a PPA<sup>45</sup> y por último aquellos individuos con ingresos superiores a 50 dólares por día PPA<sup>46</sup>.

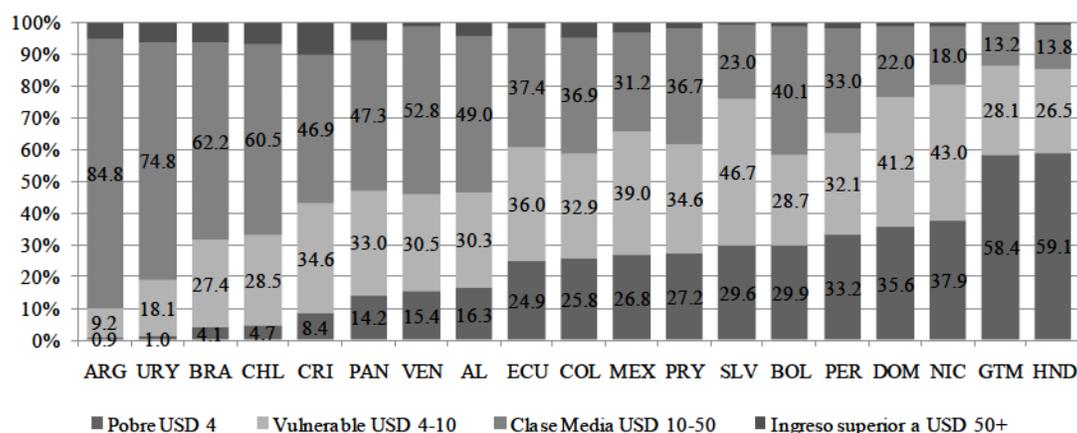
Los resultados indican que la pobreza entre los adultos mayores sigue siendo alta en muchos de los países de la región. Más allá de ello, un alto porcentaje de adultos mayores se encuentra en situación de vulnerabilidad, lo cual implica que tienen mayores posibilidades de caer en la pobreza. En promedio, un 30,4% de los adultos mayores de la región se encuentran vulnerables a caer en la pobreza, un 48,8% pertenece a las clases medias y un 4,3% son considerados pertenecientes a la clase alta. Es preocupante la situación de países como Honduras y Guatemala en cuyo caso la situación de pobreza más vulnerabilidad entre los adultos mayores alcanza al 85,6% y 86,5 % del total, respectivamente (ver Figura 12).

---

<sup>45</sup> La definición de los límites para determinar a los individuos que se encuentran en la clase media es la utilizada por Ferreira et al. (2013). Ver dicho documento para un mayor detalle sobre otras posibles medidas a utilizar o alternativamente Castellani y Parent (2011).

<sup>46</sup> En estos cálculos se utilizaron las mismas escalas de equivalencia utilizadas por la OECD y detalladas anteriormente en el documento.

Figura 12: Nivel de pobreza y vulnerabilidad entre adultos mayores (65+) en América Latina



Nota: (i) la medida de pobreza utilizada es definida como a proporción de individuos con ingreso disponible menor al USD 4 por día a la paridad de poder adquisitivo de 2005. Se define a los vulnerables como aquellos que poseen ingreso disponible entre USD 4 y 10 por día, aquellos que pertenecen a la clase media con ingresos disponibles entre USD 10 y 50 por día y los ricos a aquellos con ingresos superiores a USD50. El ingreso disponible es ajustado por el tamaño del hogar utilizando la escala de equivalencias modificada de la OECD, esto es 1=jefe de hogar, 0,5= menores de 16 años y 0,7= para el resto de los adultos. El resto de las categorías se generaron utilizando la misma escala de equivalencias. (ii) Para la denominación de los países se utilizó la nomenclatura estándar ISO 3166-1 alpha-3 y (iii) AL-18 representa el promedio ponderado por la población de los 18 países.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de AL-18.

#### Sección IV: Pensiones no contributivas y pobreza en la vejez: Modelos y resultados

A partir de las encuestas de hogares de América Latina es posible estimar la asociación entre las pensiones no contributivas y la probabilidad de vivir en condiciones de pobreza durante la vejez. La especificación a estimar, toma en cuenta un conjunto de características demográficas, y socioeconómicas del individuo y su hogar (para explicar los patrones de co-residencia, transferencias intra-familiares en el mismo y características asociadas con la infraestructura del mismo) y de cobertura previsional como variables de control. La variable dependiente corresponde a una variable dicotómica que indica el status de pobreza de las personas de 65 años y más. La estrategia empírica se lleva a cabo a través de estimación de un modelo *probit*. Dada la disponibilidad de los datos, es posible realizar este ejercicio sólo para aquellos nueve países con información sobre pensiones no contributivas en la encuesta, para evitar la necesidad de realizar supuestos adicionales. Como se advierte en la Sección II del documento, se divide a los países de acuerdo a su nivel de alcance de sus programas de pensión no contributivas: hay países de cobertura universal de las pensiones no contributivas (Bolivia), otros con alta cobertura de las pensiones asistenciales en relación a las pensiones contributivas (Ecuador y México) y con cobertura intermedia pero inferior al sistema contributivo (Chile, Costa Rica, Panamá y Paraguay) y baja cobertura de los programas de pensión no contributivos (Honduras y El Salvador).

La Tabla 3 a continuación describe a las variables utilizadas en el análisis multi-variado:

Tabla 3: Descripción de variables utilizadas en las estimaciones

Variable	Descripción
Pobreza	USD 4 por día a PPA en población de 65+ con ajuste OECD por adulto equivalente
<i>Características individuales</i>	
Edad	Edad del individuo
Edad <sup>2</sup>	Edad al cuadrado
Hombre	=1 si hombre
Casado	=1 si casado; =0 si soltero o viudo
Jefe	=1 si es jefe de hogar; =0 caso contrario
Zona urbana	=1 zona urbana; =0 zona rural
Años de educación	años de educación finalizados
Empleado	=1 si trabaja; =0 caso contrario
Horas totales	cantidad de horas de trabajo
<i>Características del Hogar</i>	
# de miembros hogar	Numero de miembros en el hogar
# menores 15	Número de niños en el hogar (<15 años)
# entre 15-64	Número de adultos en el hogar (15-64 años)
Hogar solo adultos mayores	=1 si hogar tiene sólo adultos mayores; =0 caso contrario
Hogar con adultos mayores	=1 si hogar conviven adultos mayores con otros familiares; =0 caso contrario
Remesas	=1 si hogar recibe remesas del exterior; =0 caso contrario
<i>Infraestructura del hogar</i>	
Electricidad	=1 si el hogar posee servicio eléctrico; =0 si no posee
<i>Seguridad Social</i>	
Pensión contributiva	=1 si recibe ingresos por pensión contributiva; =0 caso contrario
Pensión no contributiva	=1 si recibe ingresos por pensión no contributiva; =0 caso contrario

Nota: (i) la variable edad<sup>2</sup> si bien se utilizó en las estimaciones se decidió re-estimar los modelos sin esta variable por no ser significativa en ninguno de los casos. (ii) no es posible identificar presencia de remesas en Chile a partir de la CASEN y (iii) Se han dejado de lado otras variables asociadas al acceso a infraestructura básica (agua, cloacas, y propiedad de vivienda) ya que no existe información comparable para todos los países.

Fuente: Elaboración propia.

Como se mencionó previamente, la variable dependiente es un indicador de pobreza que toma valor 1 si el ingreso del individuo es inferior a USD 4 por día a PPA de 2005 y cero en caso contrario<sup>47</sup>.

En base a estas variables, se estimaron dos modelos:

$$P_i = \alpha + \beta X_i + e_i \quad [1]$$

$$P_i = \alpha + \beta X_i + \gamma C_i + e_i \quad [2]$$

Dónde  $i$  se refiere a los nueve países,  $e_i$  representa el término de error que se asume ortogonal a las características contenidas en  $X$  y  $X_i$ ; corresponde a un conjunto de variables de control a nivel individual. La ecuación [2] corresponde a la regresión estimada sobre la agrupación de los nueve países donde  $C_i$  corresponde a efectos fijos por país.

El primer modelo [1] se estima para cada uno de los nueve países de la región con información sobre programas no contributivos y el segundo se estima para los nueve países en su conjunto (AL-9). En ambos modelos los errores

<sup>47</sup> Para la estimación de la pobreza se tomaron los ingresos totales del hogar, incluyendo los ingresos por pensión, ya sea contributiva como no contributiva.

estándar se corrigen por heteroscedasticidad y posible clusterización a nivel de hogar. Barrientos (2006) estima modelos similares en Brasil y Sudáfrica para analizar la relación entre las pensiones no contributivas y la pobreza agregada.

Tabla 4: Resultados de modelo *probit* (Efectos marginales)

Variable dependiente: indicador de pobreza en adultos mayores (USD 4 por día a PPA), pobre=1; no pobre=0

Variable	BOL	CHL	CRI	ECU	HND	MEX	PAN	PRY	SLV	LAC-9
Edad del individuo en años	0.01 (1.05)	0.00 (0.50)	-0.01** (-2.02)	0.01*** (3.70)	-0.00 (-0.59)	0.00 (0.53)	-0.00 (-0.89)	-0.00 (-0.44)	-0.00 (-1.25)	0.00 (1.61)
Hombre	0.08 (0.68)	0.21*** (6.56)	0.22*** (2.95)	-0.07* (-1.70)	0.15** (2.05)	0.13* (1.94)	0.26*** (4.03)	0.11 (1.28)	0.11*** (2.66)	0.09*** (5.36)
Casado	0.21 (1.48)	0.06 (0.96)	0.30*** (2.70)	0.07 (1.14)	0.03 (0.30)	0.19* (1.88)		0.09 (0.73)	0.23*** (4.08)	0.13*** (5.20)
Jefe/a de hogar	0.25** (2.25)	0.23*** (7.10)	0.16** (2.32)	0.24*** (6.09)	0.10 (1.48)	0.21*** (3.30)	0.31*** (4.68)	-0.04 (-0.43)	0.06* (1.84)	0.16*** (10.03)
Zona urbana	-0.90*** (-7.49)	-0.25*** (-6.42)	-0.48*** (-5.42)	-0.48*** (-10.91)	-0.50*** (-6.36)	-0.67*** (-8.15)	-0.38*** (-4.88)	-0.57*** (-5.62)	-0.56*** (-13.31)	-0.48*** (-25.40)
Años de educación aprobados	-0.04*** (-3.04)	-0.02*** (-4.52)	-0.07*** (-6.53)	-0.06*** (-8.80)	-0.10*** (-7.59)	-0.07*** (-6.27)	-0.04*** (-4.04)	-0.07*** (-4.64)	-0.09*** (-10.88)	-0.05*** (-19.11)
Trabaja	-0.37** (-2.08)	-0.70*** (-4.58)	0.02 (0.11)	0.05 (0.66)	-0.14 (-1.25)	0.13 (1.38)	-0.28** (-2.45)	0.10 (0.78)	0.14* (1.94)	-0.01 (-0.20)
Horas totales de trabajo	0.00 (0.35)	-0.01*** (-2.97)	-0.02*** (-2.87)	-0.01*** (-4.03)	-0.00 (-0.80)	-0.01*** (-3.77)	-0.01*** (-3.26)	-0.01*** (-2.32)	-0.01*** (-4.35)	-0.01*** (-10.38)
# de miembros hogar	0.04 (0.27)	-0.40*** (-5.42)	-0.08 (-0.74)	0.06 (1.05)	0.08 (0.76)	0.03 (0.42)	-0.09 (-1.27)	-0.35*** (-3.05)	0.17*** (2.96)	-0.07*** (-2.64)
# menores 15	0.00 (0.03)	0.52*** (6.34)	0.30** (2.41)	0.02 (0.28)	0.09 (0.86)	0.08 (0.92)	0.34*** (4.35)	0.43*** (3.59)	-0.05 (-0.79)	0.19*** (7.17)
# entre 15-64	-0.09 (-0.56)	0.27*** (3.63)	-0.01 (-0.06)	-0.14** (-2.25)	-0.14 (-1.36)	-0.09 (-1.19)	-0.07 (-0.88)	0.15 (1.29)	-0.23*** (-4.05)	-0.03 (-1.05)
Hogar solo Adultos Mayores	0.23 (1.44)	-0.27*** (-5.01)	-0.02 (-0.15)	0.22*** (3.66)	0.08 (0.65)	0.07 (0.69)	-0.14 (-1.49)	0.04 (0.28)	-0.14** (-2.15)	-0.00 (-0.19)
Hogar con algún Adulto Mayor	0.57 (1.58)	0.15 (0.74)	-0.05 (-0.11)	0.30** (2.02)	0.06 (0.24)	-0.17 (-0.47)	0.26 (0.87)	0.22 (0.63)	0.17 (1.05)	0.19** (2.47)
Pensión contributiva	-1.21*** (-5.40)	-1.28*** (-30.19)	-1.17*** (-11.35)	-0.73*** (-12.36)	-0.43*** (-3.27)	-1.19*** (-11.44)	-1.32*** (-14.15)	-1.19*** (-5.15)	-1.22*** (-9.77)	-0.93*** (-35.87)
Pensión no contributiva	-0.01 (-0.03)	-0.79*** (-19.20)	-0.36*** (-4.49)	0.09** (2.22)	0.24 (0.29)	-0.04 (-0.52)	-0.50*** (-6.94)	-0.31** (-2.17)	0.09 (0.92)	-0.24*** (-11.89)
Electricidad	-0.44*** (-3.29)	-0.03 (-0.20)	-0.50** (-1.98)	-0.29*** (-3.46)	-0.80*** (-6.60)	-0.21 (-1.14)	-0.55*** (-6.57)	-0.30 (-1.05)	-0.39*** (-5.59)	-0.47*** (-13.57)
Remesas	-0.69*** (-3.47)		-1.03** (-2.36)	-0.35*** (-3.75)	-0.21** (-2.49)	-0.61*** (-4.81)	-0.06 (-0.28)	0.21* (1.73)	-0.54*** (-11.55)	-0.40*** (-12.42)
Constante	-0.22 (-0.34)	0.02 (0.10)	0.79* (1.70)	-0.70*** (-3.22)	1.50*** (3.78)	0.01 (0.03)	0.67* (1.94)	1.35** (2.26)	0.55** (2.57)	0.52*** (5.24)
N	1210	22294	3044	8414	2129	2592	3821	1317	6608	51429
Pseudo-R <sup>2</sup>	0.33	0.18	0.19	0.15	0.20	0.21	0.25	0.19	0.16	0.26

Nota: (i) Los parámetros reportados son los efectos marginales computados en la media de las variables de control. (ii) entre paréntesis debajo de cada estimación de se presenta el estadístico t asociado; (iii) Se incluyeron variables binarias por país como controles en el modelo AL-9, pero se excluyeron de la tabla para facilitar la lectura. (iv) la medida de pobreza utilizada es definida como a proporción de individuos con ingreso disponible menor al USD 4 por día a la paridad de poder adquisitivo de 2005. El ingreso disponible es ajustado por el tamaño del hogar utilizando la escala de equivalencias modificada de la OECD, esto es 1=jefe de hogar, 0,5= menores de 16 años y 0,7= para el resto de los adultos. (v) la edad al cuadrado no se utilizó en la estimación final ya que los resultados fueron no significativos (vi) en Chile no es posible obtener información sobre remesas a partir de la CASEN, sin embargo su rol en términos del producto bruto interno es mucho menor que el de los grandes receptores como Honduras, El Salvador, Nicaragua o Guatemala (FOMIN, 2013) (vii) todas las regresiones incluyen una constante y (viii) Errores robustos en paréntesis: \* p<0.05; \*\* p<0.01; \*\*\* p<0.001.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de AL-9.

Considerar a las fuentes de ingreso como variables exógenas a las características individuales o del hogar es problemático. Por ello, reconociendo posibles problemas de endogeneidad en ambas especificaciones (rol de no observables, doble causalidad) en la estimación de la condición de pobreza usando el modelo presentado, es

importante destacar que la idea del ejercicio no es establecer determinantes de la pobreza, sino explorar algunos resultados descriptivos que se han presentado a lo largo del documento.

Los resultados de los modelos estimados en los nueve países y en AL-9 están en línea con lo presentado en las secciones anteriores. Los efectos marginales son estimados en la media de las variables de interés. Con relación a las variables socio-demográficas se observa que la edad del individuo no es un parámetro significativo en la mayoría de las estimaciones. Los hombres tienen mayor probabilidad de caer en la pobreza que las mujeres salvo en Ecuador (esta variable significativa en siete de los nueve países). En El Salvador, México y en Costa Rica los adultos mayores casados tienen mayor probabilidad de caer en la pobreza en relación a aquellos solteros o viudos. Aquellos adultos mayores reconocidos como jefes en sus respectivos hogares tienen mayor probabilidad de caer en la pobreza (la variable no es significativa en Honduras y Paraguay). Aquellos adultos mayores que viven en zonas urbanas tienen menor probabilidad de caer en la pobreza en relación a aquellos que viven en zonas rurales. Se encuentra que a mayor nivel educativo, menor es la probabilidad de caer en la pobreza.

El hecho que el adulto mayor tenga un empleo está asociado a una reducción en la probabilidad de caer en la pobreza en Bolivia, Chile y Panamá y la aumenta en El Salvador, no siendo significativa la variable en el resto de los modelos. Con la variable cantidad total de horas de trabajo se verifica que a medida que aumenta la cantidad de horas se reduce la probabilidad de caer en la pobreza (salvo en Bolivia y Honduras donde no se encontró significativa esta variable).

No se observa un efecto unidireccional de las variables cantidad de miembros en el hogar, presencia de miembros entre 15-64 años en el hogar o hogares con presencia solo de adultos mayores. La presencia de menores de 15 años en el hogar en general aumenta la probabilidad de caer en la pobreza en la vejez para los países donde la variable es significativa.

La recepción de remesas por parte del hogar donde habita el adulto mayor tiende a reducir la pobreza en la vejez, salvo en Paraguay, en donde se encuentra el efecto contrario. Esta variable no es significativa en Panamá.

La presencia de servicios básicos en el hogar, como el acceso al servicio eléctrico y que se utiliza como variable indicativa del nivel socioeconómico de largo plazo, reduce la probabilidad de caer en la pobreza en la vejez en los países donde la variable es significativa.

En lo que respecta al rol de la seguridad social, la existencia de pensiones contributivas es una variable significativa en todos los casos y el hecho de recibir este tipo de pensiones está asociado a una menor probabilidad de ser pobre en la vejez. En relación a la principal variable de interés, el recibir una pensión no contributiva es una variable significativa y negativa en cuatro de los nueve países analizados (Chile, Costa Rica, Panamá y Paraguay), en cambio el efecto es pequeño pero positivo en el caso de Ecuador. En Chile y Panamá el recibir una pensión no contributiva reduce la probabilidad de caer en la pobreza para un adulto mayor con características promedio entre 79 y 50 puntos porcentuales, *ceteris paribus*, respectivamente<sup>48</sup>. En Costa Rica en 36 puntos porcentuales y en Paraguay en 31

---

<sup>48</sup> Se llevaron a cabo ejercicios de robustez y sensibilidad con medidas alternativas de pobreza (e.g. no incluyendo ajuste por adulto equivalente o economías de escala), encontrando similares resultados en las estimaciones del modelo.

puntos porcentuales. No se encontró efecto significativo de las pensiones no contributivas en la probabilidad de caer en la pobreza en Bolivia, Honduras, México y El Salvador. En Honduras y El Salvador la cobertura de estos programas es muy baja en relación a los potenciales beneficiarios<sup>49</sup>. En Honduras además, es el caso más extremo ya que el monto de la prestación representa sólo un 4,5% de la línea de pobreza moderada y un 7,3% de la línea de pobreza extrema (ver Tabla 2). En Bolivia y Ecuador, la cobertura de las pensiones no contributivas es alta en ambos casos, universal en el primero de ellos y alcanza al 43,7% en el segundo. En Ecuador la prestación representa un 60% de la línea de pobreza moderada y un 96% de la línea de pobreza extrema (ver Tabla 2). El hecho que en Bolivia las prestaciones sean para todos iguales hace que no exista ningún efecto diferencial entre receptores pertenecientes a distintos deciles de ingreso, por lo tanto tampoco se encuentra efecto en la probabilidad de ser pobre. Por otra parte en Bolivia, las prestaciones no contributivas representan entre un 30/40% de la línea de pobreza moderada y un 49/65% de la línea de pobreza extrema. En el caso de Ecuador, se observa que la cobertura de los primeros tres deciles de ingreso supera el 50% y alcanza a más del 30% de los adultos mayores del cuarto decil de ingresos, pudiendo generarse un efecto similar al del caso de Bolivia. En ambos países el beneficio mensual es insuficiente, resultando inferior a la línea de pobreza extrema de US\$ 2,5 a la PPA de 2005 (Entre 1,2 y 1,65 dólares por día en Bolivia y de 2,4 dólares por día en Ecuador).

Se estimó el mismo modelo *probit* pero utilizando como variable independiente la pobreza extrema (USD 2,5 por día a PPA), si bien no se presentan los resultados en este documento por cuestiones de espacio<sup>50</sup>. Los resultados indican que el rol de las pensiones no contributivas es más relevante en la reducción de la pobreza extrema en la región. En seis de los nueve países la relación entre pobreza extrema y pensiones no contributivas es negativa. Entre estos se incluyen además de los países donde se encontró esta relación con la pobreza moderada, Ecuador y México, donde la reducción observada en pobreza extrema es de 16 puntos porcentuales y 29 puntos porcentuales, respectivamente. Sigue sin encontrarse efecto en Bolivia, Honduras y El Salvador.

La evidencia provista sugiere que los programas de pensión no contributiva constituyen una opción de política importante para atender el problema de la pobreza, en especial la pobreza extrema, y vulnerabilidad en los adultos mayores en un contexto de envejecimiento en aquellos casos donde la suficiencia de los beneficios es tenida en cuenta y donde su alcance permite cubrir a un porcentaje importante de la población objetivo. Sin embargo, no hay que dejar de lado el costo de los programas, porque estos pueden volverse insostenibles en el largo plazo.

## **Sección V: Descomposición de los cambios en la pobreza de los adultos mayores**

La disponibilidad de datos para el periodo 2000 a 2012 permite ir más allá del análisis anterior y entender que factores están detrás del cambio en la pobreza en la vejez, en cuanto a dirección y magnitud. Para ello se han seleccionado cuatro países de la región donde los cambios en la pobreza tanto extrema como moderada fueron más sustanciales en dicho periodo (la pobreza extrema se redujo entre 14 y 30 puntos porcentuales y la pobreza

<sup>49</sup> Como se vió en secciones anteriores la cobertura en base a las encuestas de hogares es de 20% de los adultos mayores en Honduras y de 6,2% en El Salvador (ver Figura 1), aunque según datos administrativos estos valores ascienden a 0,1% y 3,2%, respectivamente (ver Tabla 2).

<sup>50</sup> Los resultados están disponibles para aquellos interesados.

moderada se redujo entre 16 y 26 puntos porcentuales). Entre los países se encuentran Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Panamá<sup>51</sup>, en donde es posible identificar en base a las encuestas de hogar la presencia de pensiones no contributivas y donde el cambio en la cobertura total del sistema de pensiones fue muy importante gracias a su introducción.

La descomposición del cambio en la pobreza permite responder a las siguientes preguntas: 1) cual es el factor que más contribuye en la reducción de la pobreza en la vejez y 2) cual es el rol de las pensiones no contributivas en el cambio.

Los métodos de micro-descomposiciones sufren del problema de “*path dependence*”, lo que es lo mismo, el orden en que los efectos acumulativos son calculados importan. Por lo cual se han calculado las descomposiciones en todos los órdenes posibles y se presentan los promedios de estas estimaciones. Siguiendo el algoritmo propuesto por Azevedo, Sanfelice and Nguyen (2012a y 2012b) se calcularon las estimaciones de Shapley-Sorrocks para cada componente. En este caso se cuantifican las contribuciones a la reducción de la pobreza debido a cambios en los ingresos laborales, las transferencias privadas entre familiares (remesas de exterior), las pensiones contributivas, las pensiones no contributivas y otros ingresos. Este método genera una distribución contra-factual completa, que permite distinguir la contribución en la reducción de la pobreza proveniente del cambio en cada uno de los componentes a la vez<sup>52</sup>. Para los cálculos se utilizaron como indicadores de bienestar las medidas de pobreza de US\$ 2,5 (pobreza extrema) y US\$ 4 (pobreza moderada) por día a PPA ajustadas por la escala OECD utilizadas a lo largo del documento.

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

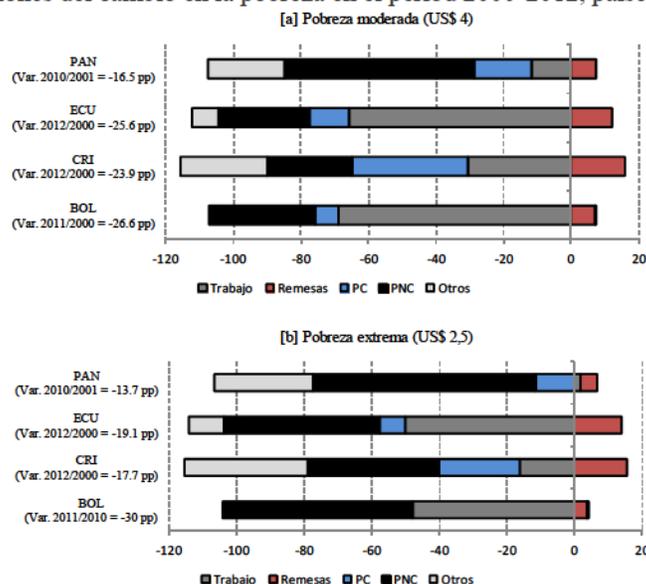
Como se puede observar las pensiones no contributivas juegan un rol relativamente menor, aunque destacado, en la reducción de la pobreza moderada (salvo en Panamá donde las pensiones no contributivas contribuyen con el 56% de la reducción) y un rol muy importante en la reducción de la pobreza extrema en el periodo 2000-2012. En termino de la reducción de la pobreza extrema, las pensiones no contributivas explican el 66,1% de la caída en Panamá, el 56,3% en Bolivia, el 46,4% en Ecuador y el 38,7% en Costa Rica (ver Figura 13 y Tabla A.7 en anexo). En cuanto a la pobreza moderada las pensiones no contributivas explican entre un 25% (en Costa Rica) y un 56% (en Panamá) de la caída.

---

<sup>51</sup> Para ver los cambios en la pobreza de cada uno de estos países referirse a la table A.6 del anexo.

<sup>52</sup> Para llevar a cabo las descomposiciones se utilizó el modulo de STATA “Adecomp” creado por Azevedo, Nguyenm y Sanfelice (2012).

**Figura 13:** Descomposiciones del cambio en la pobreza en el period 2000-2012, países seleccionados



Nota: (i) Trabajo representa a los ingresos laborales, PC equivale a pensiones contributivas, PNC equivale a pensiones no contributivas y pp. significa puntos porcentuales. (ii) la medida de pobreza utilizada es definida como a proporción de individuos con ingreso disponible menor al USD 2,5 (extrema) / USD 4 (moderada) por día a la paridad de poder adquisitivo de 2005. El ingreso disponible es ajustado por el tamaño del hogar utilizando la escala de equivalencias modificada de la OECD, esto es 1=jefe de hogar, 0,5= menores de 16 años y 0,7= para el resto de los adultos.  
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de AL-4.

## Sección VI: Conclusiones y discusión

América Latina actualmente se enfrenta a un contexto de acelerado envejecimiento y baja cobertura de los sistemas de pensión contributivos. En este escenario, el presente trabajo examina los cambios recientes en los sistemas previsionales de la región caracterizados por el avance de los programas de pensión no contributivos. Además, revisa la situación de los adultos mayores después de la expansión de este tipo de programas. Para ello se crearon indicadores armonizados en base a encuestas de hogares correspondientes a 18 países de la región alrededor del año 2012. La creación de variables armonizadas permite describir a los adultos mayores en términos de sus características socio-económicas y demográficas y en relación a la cobertura provista por los sistemas de pensión. Por otro lado, a partir de información administrativa publicada por los organismos ejecutores o administradores de los programas no contributivos se repasan las estrategias implementadas en los distintos países y se comparan indicadores de desempeño de los mismos como cobertura, generosidad de los beneficios y la carga de las prestaciones para el sector público. De esta forma, a partir de estas dos fuentes, es posible comparar las experiencias y resultados en un amplio conjunto de dimensiones.

AL cuenta con alrededor de 45 millones de adultos mayores (equivalente a un 8,2% de la población total). Las características de esta población varían sustantivamente entre los países estudiados. Sin embargo, en promedio se encuentra que entre esta población existe una preponderancia femenina, reflejando su mayor expectativa de vida, y que habitan principalmente en zonas urbanas. Además, la mayoría de los adultos mayores en AL convive con otros miembros en el hogar y tienen una alta tasa de participación laboral. Esto indicaría que tanto la familia como el mercado de trabajo juegan un rol importante en garantizar la calidad de vida en la vejez. Aquellos que trabajan, lo

hacen por largas jornadas (35,7 horas, en promedio) y principalmente en el sector informal o como cuenta propia. Esto reflejaría mayor precariedad en la calidad del empleo.

Las pensiones y en particular las pensiones no contributivas tienen sin duda un efecto en la reducción de la pobreza de los adultos y sus familias. Intrínsecamente su objetivo en ambos casos es la reducción de la pobreza en la vejez. Este trabajo busca dimensionar la asociación entre ambas variables y las brechas aún pendientes por cerrar en los países. Se encuentra evidencia que existe una asociación negativa entre ambas variables. Este trabajo estima además los niveles de pobreza si no existiesen las pensiones (ya sea contributivas como no contributivas), suponiendo la presencia o no de efectos de segundo orden. Los resultados de esta simulación muestran que los cambios en niveles de pobreza -entre un escenario con pensiones y otro sin pensiones- son mayores cuanto mayor es el alcance de los actuales programas. Por otro lado, se realizó un análisis de la pobreza no condicional asociándolo con un conjunto de variables que permiten caracterizar la realidad de los adultos mayores para luego avanzar en un modelo condicional que permite explicar la asociación entre estas variables y la probabilidad de vivir en condiciones de pobreza. En cuanto a los programas no contributivos de los resultados del modelo estimado se encuentra que la variación en la incidencia de pobreza llega a alcanzar 8 puntos porcentuales en países como Panamá y Bolivia por el efecto de estos programas.

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

El análisis indica que, a pesar del avance de las pensiones no contributivas en la región, todavía quedan brechas por cerrar en términos de cobertura (sólo el 63,9% de los adultos mayores está cubierto en 2012 por algún programa). En algunos casos la ampliación de la cobertura no fue acompañada por prestaciones suficientes para garantizar la calidad de vida en la vejez. Un 16,3% de adultos mayores se encuentran en situación de pobreza (aproximadamente 2,5 millones personas) y muchos de ellos están expuestos a condiciones de vulnerabilidad<sup>53</sup>. En países como Honduras y Guatemala, alrededor del 86% de los adultos mayores son pobres o vulnerables a la pobreza. En este escenario, la participación laboral de los adultos mayores es probablemente la única fuente de ingresos disponible. En la región un 26,2% de los adultos mayores participan del mercado laboral y la misma es mayor en países de menor cobertura previsional. Este fenómeno es agravado cuando no existen redes de contención familiar o fuentes de ahorro previo para financiar esta etapa de la vida. Como se mencionó, en AL la mayoría de los adultos mayores conviven con otros miembros del hogar, especialmente es países de menor cobertura. Por otro lado, programas no

---

<sup>53</sup> Dentro de los grupos de mayor riesgo de pobreza entre los adultos mayores se encuentran las mujeres (en los países de menor cobertura), los adultos mayores que viven en las zonas rurales (salvo en Brasil), los más ancianos (en países de menor cobertura), aquellos menos educados (por su menor historia laboral contributiva) y los más descubiertos por el sistema previsional (tanto contributivo como no contributivo).

contributivos de mayor alcance implican mayores esfuerzos fiscales, poniendo en relieve la necesidad de tener en cuenta cuestiones de sustentabilidad de largo plazo en el diseño de los programas.

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

De este trabajo se concluye que los programas de pensión no contributivas constituirían una opción eficaz y eficiente de política para atender al problema de pobreza y vulnerabilidad en la vejez en la región, siempre que los beneficios otorgados permitan garantizar un nivel mínimo de subsistencia, logren alcanzar a un porcentaje importante de la población desprotegida y el costo fiscal sea relativamente bajo y sostenible en el tiempo. Como se describe a lo largo del documento existen ejemplos en AL de países que lograron en forma efectiva manejar la disyuntiva entre estas tres dimensiones. Es importante destacar que este tipo de programas tienen un rol relevante en la lucha contra la pobreza extrema en la vejez.

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

El foco de las reformas en los últimos años ha estado en aumentar la cobertura pasiva (de corto/mediano plazo). Si bien los países han adoptado medidas para mejorar la cobertura en la etapa activa (largo plazo), hoy en día la informalidad en la región prevalece en niveles muy altos (alcanza al 42,07% de la población económicamente activa). Por tanto, se destaca la necesidad de buscar nuevas soluciones para ampliar dicha cobertura activa, reduciendo la informalidad laboral y brindando alternativas a las personas para financiar su consumo en su etapa pasiva, evitando la necesidad de recurrir a programas de pensión no contributivos que sean insostenibles en el futuro.

## Referencias

- Azevedo, J. P., M. C. Nguyen y V. Sanfelice (2012a). "Adecomp: Stata module to estimate Shapley decomposition by components of welfare measure". Statistical Software Components S457562, Boston College, Department of Economics.
- Azevedo, J. P., M. C. Nguyen y V. Sanfelice (2012b) "Shapley decomposition by components of a welfare aggregate". Policy Research Working Paper 6414, World Bank, Washington, DC.
- Alkire, S. y Santos, M. E. (2013), "Measuring acute poverty in the developing world: Robustness and scope of the Multidimensional Poverty Index", *OPHI Working Paper 59*, Oxford University.
- Alvaredo, F. y Gasparini, L. (2013), "Recent Trends in Inequality and Poverty in Developing Countries", CEDLAS, Working Papers 0151, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.
- Azevedo, J., G. Inchauste, S. Olivieri, J. Saavedra y H. Winkler (2013), "Is Labor Income Responsible for Poverty Reduction? A Decomposition Approach", Policy Research Working Paper 6414.
- Barrientos, A. (2006), "Ageing, poverty and public policy in developing countries: New survey evidence", Institute of Development Studies at the University of Sussex.
- Barrientos, A. (1999), "Economic Risks, The Labour Market, and older workers in Latin America", Economics Paper #21. University of Hertfordshire.
- Barrientos, A. (1999), "Retirement, household income, and economic vulnerability of older groups", Economics Paper # 20. University of Hertfordshire.
- Barrientos, A. (2002), "Old Age, Poverty and Social Investment", *Journal of International Development*, J. Int. Dev. 14, 1133-1141.
- Barrientos, A. (2009), "Social pensions in low-income countries", in Holzmann, R.; Robalino, D. y Takayama, N. (eds). *Closing the coverage gap: The role of social pensions and other retirement income transfers*, World Bank, Washington, DC.
- Barrientos, A., Gorman, M. y Heslop, A. (2003), "Old age poverty in developing countries: Contributions and Dependence in Later Life", *World Development* Vol. 31, Nro. 3, pp. 555-570. Elsevier Science.
- Bertranou, F.; Solorio, C. y Van Ginneken, W. (2002), "Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay", ILO, Santiago de Chile.
- Bloom, D. y McKinnon, R. (2013), "The Design and Implementation of Public Pension Systems in Developing Countries: Issues and Options", IZA Policy Paper No. 59. Germany.
- Bosch, M., Melguizo, A. y Pagés, C.. (2013), *Mejores pensiones, mejores trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C, BID.
- Castellani, F. y Parent, G. (2011), "Being "Middle-Class" in Latin America", Working Paper No. 305. OECD Development Centre.
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL y Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 2013 Revision [en línea]* <http://esa.un.org/unpd/wpp/Excel-Data/population.htm>.
- CEPAL (2012), "Envejecimiento, Solidaridad y Protección Social: La Hora de Avanzar Hacia la Igualdad", Tercera Conferencia Anual Intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe, San José de Costa Rica, 8 a 11 de Mayo de 2012.

Cerutti, P., A. Fruttero, M. Grosh, S. Kostenbaum, M. L. Oliveri, C. Rodriguez-Alas, y V. Strokova (2014), "Social Assistance and Labor Market Programs in Latin America", Working paper No. 88769, World Bank, Washington, DC.

Cotlear, D. (2011), Population Aging. Is Latin America ready?. World Bank.

Cotlear, D. y Tomarolli, L. (2011), "Poverty, the Aging, and the Life Cycle in Latin America", in Cotlear (ed.) *Population Aging. Is Latin America ready?*. World Bank.

De Carvalho, I. (2008), "Old-Age Benefits and Retirement Decisions of Rural Elderly in Brazil", in *Journal of Development Economics*, April 2008, v. 86, iss. 1, pp. 129-46.

Deaton, A. y Paxson, C. (1997), "Poverty among children and the elderly in developing countries", Working Paper, Princeton University.

Deaton, A. y Paxson, C. (1998), "Economies of scale, household size, and the demand for food", *Journal of Political Economy*, 106(5), 897-930.

Deaton, A. y Zaidi, S. (2002), "Guidelines for constructing consumption aggregates for welfare analysis", LSMS Working Papers 135.

Del Popolo, F. (2001), "Características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina", Serie Población y Desarrollo Nro. 19, CELADE, División de Población, CEPAL.

Ferreira, F. H.G.; Messina, J.; Rigolini, J.; López-Calva, L.-F.; Lugo, M. A.; Vakis, R. (2013), *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. World Bank, Washington, DC.

Feyrer, J. (2008), "Aggregate Evidence on the Link between Age Structure and Productivity", *Population and Development Review* 34: 78-99.

Gasparini, L., Marchionni, M., Olivieri, S. y Sosa Escudero, W. (2011), "Multidimensional Poverty in Latin America and the Caribbean: New Evidence from the Gallup World Poll", *Journal of Economic Inequality*.

Gasparini, L., Cicowiez, M. y Sosa Escudero, W. (2013), "Pobreza y Desigualdad en América Latina. Conceptos, herramientas y aplicaciones", Editorial Temas, Buenos Aires, Argentina.

Gasparini, L.; Alejo, J.; Haimovich, F. Olivieri, S. y Tomarolli, L. (2010), "Poverty among older people in Latin America and the Caribbean", *Journal of International Development*, J. Int. Dev. 22, 176-207

Gorman, M. y Heslop, A. (2002), "Poverty, policy, reciprocity and older people in the South", *Journal of International Development*, J. Int. Dev. 14, 1143-1151.

Grosh, M.; del Ninno, C.; Tesliuc, E. y Ouerghi, A. (2008), *For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Net Programs*. World Bank, Washington, D.C.

Holzmann, R. y Hinz, R., et al (2005), *Old age income support in the 21st century: An international perspective on pension systems and reform*, Washington, DC. World Bank.

Holzmann, R., Robalino, D. y Takayama, N, (Editores) (2009), *Closing the coverage Gap: Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, World Bank.

Inchauste, G., J. P. Azevedo, B. Essama-Nssah, S. Olivieri, T. Van Nguyen, J. Saavedra-Chanduvi y H. Winkler (2014). *Understanding Changes in Poverty*. World Bank Group, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19445> License: CC BY 3.0 IGO.

Inchauste, G., S. Olivieri, J. Saavedra y H. Winkler (2012), "What is Behind the Decline in Poverty? Evidence from Bangladesh, Peru and Thailand", Policy Research Working Paper 6199. World Bank.

Kakwani, N. y Silber, J. (2008), "Quantitative Approaches to Multidimensional Poverty Measurement", Palgrave Macmillan, New York.

Kakwani, N. y Subbarao, K. (2005), "Ageing and Poverty in Africa and the Role of Social Pensions", Working Papers No 8, International Policy Centre for Inclusive Growth.

Kidd S. y Whitehouse, E. (2009), "Pensions and old-age poverty", en Holzmann, R.; Robalino D. A. y Takayama, N. (eds). *Closing the coverage gap: The role of social pensions and other retirement income transfers*, World Bank, Washington, DC.

Kidd, S. y Whitehouse, E. (2009), "Pensions and Old age Poverty", in Holzmann, R.; Robalino, D. y Takayama, N. (eds). *Closing the coverage gap: The role of social pensions and other retirement income transfers*, World Bank, Washington, DC.

Lanjow, P., Milanovic, B. y Paternostro, S. (1998), "Poverty and the economic transition: how do changes in economies of scale affect poverty rates for different households?", Working Paper 2009, World Bank.

Levy, S. y Schady, N. (2013), "Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 27, #2.

Lloyd-Sherlock, P. (2000), "Old age and poverty in developing countries: New policy challenges", *World Development* Vol. 28, No. 12, pp. 2157-2168.

Lloyd-Sherlock, P. (2001), "Living arrangements of older persons and poverty in the Developing World", *Review of Income and Wealth* 37: 345-361.

Malmberg, B., Lindh, T. y Halvarsson, M. (2008), "Productivity Consequences of Workforce Aging: Stagnation or Horndal Effect?", *Population and Development Review* 34: 238-256.

Murrugarra, E. (2011), "Employability and Productivity among older workers: A policy framework and Evidence from Latin America", SP Discussion Paper No.1113, World Bank, Washington, DC.

OECD (2008), "Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries".

Palacios R. y Sluchynsky, O. (2006), "Social Pensions Part I: Their Role in the Overall Pension System", Social Protection Discussion Paper No. 0601, World Bank, Washington, DC.

Perry, G.; Maloney, W. F.; Arias O.; Fajnzylber, P.; Mason, A. y Saavedra, J. (2007), *Informality: Exit and Exclusion*. World Bank Latin America and Caribbean Studies. World Bank.

Prskawetz, A., Fent, T. y Guest, R. (2008), "Workforce Aging and Labor Productivity: The Role of Supply and Demand for Labor in the G7 Countries", *Population and Development Review* 34: 298-323.

Rofman, R. y Oliveri, M. L. (2012), "Pension coverage in Latin America: Trends and determinants", Social Protection Discussion Paper No. 1217. World Bank. Washington, D.C.

Rofman, R., Apella, I. y Vezza, E. (2013), *Más allá de las pensiones contributivas: catorce experiencias en América Latina*. World Bank, Washington, DC.

United Nations Population Fund (UNFPA) y HelpAge (2012), "Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and A Challenge".

Zaidi, A. (2009), "Poverty and Income of older people in OECD countries", United Nations - European Centre for Social Welfare Policy and Research.

## Apéndice: Tablas resumen de indicadores país

Tabla A.1: Características cualitativas de los programas de pensiones no contributivas en América Latina en el año 2012

País	Programa	Año de creación	Mecanismo de elegibilidad de beneficiarios					Beneficio				
			Categorico			Comprobación de medios de vida	Universal	Auto-selección	Periodicidad	Formato de entrega		
			Edad de elegibilidad/ Género	Escala Geográfica	No recepción de otro tipo de pensión							
ARG	Pensión No Contributiva a la Vejez	1948	70+	Nacional		x	x			Mensual	Efectivo	Especie
ARG	Moratoria Previsional [a]	2005/2007, existe un componente que sigue vigente	65+H/60+M	Nacional					x	Mensual	x	x
BOL	Renta Dignidad	2008	60+	Nacional	[b]			x		Mensual	x	
BRA	Pensión Rural a la Vejez	1991	60H/55M	Nacional (Área Rural o de pesca artesanal o urbana hasta 50.000 habitantes)						Mensual	x	
BRA	Beneficio de Prestación Continuada	1996	65+	Nacional	x[c]	x			x	Mensual	x	
CHL	Pensión Básica Solidaria	2008	65+	Nacional	x[d]	x				Mensual	x	
COL	Colombia Mayor	2003	57H/52M	Nacional (regional)		x				Mensual	x	x
CRI	Pensión No Contributiva	1974	65+	Nacional		x				Mensual	x	
ECU	Bono de Desarrollo Humano	1998	65+	Nacional	x	x				Mensual	x	
SLV	Nuestros Mayores Derechos (PBU)	2009	60+	Nacional (Urbana, asentamientos precarios)	x					Mensual	x	x
GTM	Aporte del Adulto Mayor	2005	65+	Nacional	x	x				Mensual	x	
HND	Bono a la Edad de Oro (ex Bono Tercera Edad)	2010	70+	Nacional		x				Anual	x	
MEX	Pensión 65 y más	2007 (70 y +), 2013 (65+)	65+	Nacional/Localidades pequeñas (<2012)	x					Bimestral	x	
MEX	Componente Adulto Mayor-Oportunidades	2006	70+	Nacional		x				Bimestral	x	
NIC	Pensiones de Gracia	1982	60+	Nacional						Mensual	x	
PAN	120 a los 70 (ex 100 a los 70)	2009	70+	Nacional	x					Bimensual	x	
PER	Pensión 65	2011	65+	Nacional	x	x				Bimensual	x	
PRY	Pensión Alimentaria para Adultos Mayores	2009	65+	Nacional (priorización geográfica)		x				Mensual	x	
PRY	Pensión Alimentaria para Adultos Mayores Indígenas	2010	65+	60 comunidades (16 pueblos indígenas)				x		Mensual	x	
DOM	Pensión Solidaria	2001 (nomativa)/2013	60+	Nacional		x				-		
URY	Pensión no Contributiva a la Vejez	1919	70+	Nacional		x				Mensual	x	
URY	Subsidio de Asistencia a la Vejez	2008	65-69	Nacional	x[e]	x				Mensual	x	
VEN	Gran Misión Amor Mayor	2011	60H/55M	Nacional		x				Mensual	x	

Continúa...

### Notas:

[a] beneficio semi-contributivo.

[b] el monto es diferencial en caso de que exista otra pensión.

[c] salvo que sea asistencia médica, no excluyente con Bolsa Familia.

[d] Sólo son compatibles con las pensiones otorgadas de acuerdo a las leyes N° 8.056 (gracia), 19.123 y 19.980 (Rettig), 19.234 (exonerados) y 19.992 (Valech) siempre que éstas sean inferiores a la PBS y en tal caso el monto del beneficio será el que resulte de restar de la pensión básica de vejez la o las pensiones que reciba el solicitante de las leyes antes señalada.

[e] salvo que el beneficio que reciben sea inferior al monto pagado (igual a la pensión no contributiva) en cuyo caso la transferencia compensará la diferencia hasta llegar a ese valor.

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes oficiales.

Tabla A.1: Características cualitativas de los programas de pensiones no contributivas en América Latina en el año 2012 (continuación)

País	Programa	Antecedentes al programa	Marco Legal	Organismo responsable	Organismo ejecutor
ARG	Pensión No Contributiva a la Vejez		Ley N° 13.478/48; Decreto 432/97; Decreto 582/03; Ley 23746/89; Ley 18910; Decreto 2360/90; Decreto 1450/05	Ministerio de Desarrollo Social (MDS)	Comisión Nacional de Pensiones no Contributivas
ARG	Moratoria Previsional [a]	Moratorias pasadas y Plan Mayores (2003), componente de Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados	Art. 6° Ley 25.994	Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)	Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)
BOL	Renta Dignidad	Bonosol (1996), Bolivida (1996)	Ley N° 3791 (2007); Decreto Supremo N° 29400 (2007); Decreto Supremo N° 29417 (2008); Decreto Supremo N° 29423 (2008)	Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS)	Administradoras de Fondos de Pensiones
BRA	Pensión Rural a la Vejez		Ley N° 8.212 ; Ley N° 8.213	Ministerio da Previdência Social	Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)
BRA	Beneficio de Prestación Continuada		Ley N° 8.742/1993	Ministerio de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS)	Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)
CHL	Pensión Básica Solidaria	PASIS (1975) y Pensión Mínima Garantizada (PMG) del sistema contributivo (1981)	Ley N° 20.255	Ministerio del Trabajo y Previsión Social	Instituto de Previsión Social (ex- INP)
COL	Colombia Mayor		Ley N° 797/2003; Decretos Reglamentarios N° 569 y N° 4.112/2004; Documento CONPES 70 (2003), 78 (2004) y 82 (2004); Decreto N° 3.771/2007	Ministerio de Protección Social	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; Consorcio Prosperar Hoy
CRI	Pensión No Contributiva		Ley N° 5.662/1974	Caja Costarricense de Seguro Social	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
ECU	Bono de Desarrollo Humano		Decreto ejecutivo No.347-A /2003; Decreto ejecutivo No.12 /2007; Decreto ejecutivo No.1.824/2006; Decreto ejecutivo No. 1.838/2009	Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)	Programa de Protección Social (PPS)
SLV	Nuestros Mayores Derechos (PBU)		Decreto Legislativo N° 179/2009	Secretaría Técnica de la Presidencia	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)
GTM	Aporte del Adulto Mayor		Decreto N° 85/2005	Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS)	Dirección de Previsión Social, Ministerio de Trabajo y Previsión Social
HND	Bono a la Edad de Oro (ex Bono Tercera Edad)		es un componente del Programa de Asignación Familiar (PRAF) que se rige por el Decreto Ley N° 127/1991, el Acuerdo Legislativo N° 127/1991 y el Acuerdo Ejecutivo N° 135/1992	Secretaría de Finanzas, Programa de Asignación Familiar (PRAF)	Secretaría de Finanzas, Programa de Asignación Familiar (PRAF)
MEX	Pensión 65 y más	Pensión 70 y más (2007-2013)	Ley de Derechos de las Personas Adultas Mayores (2002), Ley General de Desarrollo Social y Reglas de Operación del P70+ (SEDESOL)	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (DGAGP)	Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (DGAGP)
MEX	Componente Adulto Mayor-Oportunidades		Reglas de operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano, agencia descentralizada del Ministerio de Desarrollo Social
NIC	Pensiones de Gracia		Decreto N° 1.181	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS)	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS)
PAN	120 a los 70 (ex 100 a los 70)		Ley N° 44/2009, Ley N° 86/2010; Resolución N° 225/2013; Ley N° 673/2014	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MDIS)	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MDIS)
PER	Pensión 65	Gratitud (2005-2011)	Decreto Supremo N° 081/2011-PCM; Decreto de Urgencia N° 56/2011	Presidencia del Consejo de Ministros	Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres "Juntos"
PRY	Pensión Alimentaria para Adultos Mayores		Ley N° 3.728/2009	Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda	Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda
PRY	Pensión Alimentaria para Adultos Mayores Indígenas		Ley N° 3.728/2009, Ley 294/1993	Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda	Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda
DOM	Pensión Solidaria		Ley N° 87-01/2001 y Resolución N° 320-02/2013 del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)	Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)	Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
URY	Pensión no Contributiva a la Vejez		Ley N° 6.874/1919; Ley N° 14.117/1973; Acto Institucional N° 09/1979; Ley N° 15.841/1986; Ley N° 16.713/1995; Ley N° 16.759/1996; Ley N° 16.929/1998; Ley N° 17.266/2000	Ministerio de Desarrollo Social	Banco de Previsión Social
URY	Subsidio de Asistencia a la Vejez	Subsidio de Asistencia a la Vejez	Ley N° 18.241/2008	Ministerio de Desarrollo Social	Banco de Previsión Social
VEN	Gran Misión Amor Mayor		Decreto N° 8.694/2011	Entidad Presidencial denominada Órgano Superior de la Gran Misión en Amor Mayor Venezuela	Ministerio de Trabajo y Protección Social e Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS)

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes oficiales.

Tabla A.2: Características demográficas y socioeconómicas de los adultos mayores en América Latina, circa 2012

Indicadores	ARG	BOL	BRA	CHL	COL	CRI	DOM	ECU	GTM	HND	MEX	NIC	PAN	PER	PRY	SLV	URY	VEN	AL
# obs. Adultos mayores (65+)	11.609	2.136	29.654	22.473	15.108	3.104	2.367	8.513	962	2.241	2.600	1.693	3.847	9.248	1.469	6.685	18.530	10.254	152.493
Adultos mayores expandido (65+) (000)	2.733	686	16.941	1.875	3.244	403	765	1.626	809	565	8.511	323	310	2.988	438	495	461	1.829	45.002
<b>Características sociodemográficas de Adultos mayores</b>																			
% adultos mayores (65+)	10,7	6,3	8,6	11,1	7,2	8,6	7,6	11,1	5,3	6,8	7,3	5,3	8,4	9,5	6,6	7,9	14,1	6,2	8,2
% adultos mayores (65+) jefes de hogar	66,9	63,1	65,0	62,2	62,1	61,1	69,5	65,0	57,0	65,2	64,4	64,4	63,3	59,5	63,2	62,8	65,6	63,2	64,1
% Adultos mayores que viven en hogar con jefe (65+)	88,6	83,7	85,9	85,0	80,7	82,8	86,1	89,0	76,1	88,4	86,1	82,5	85,0	82,1	82,9	81,1	88,8	80,8	85,1
% mujeres (65+)	59,4	53,4	56,6	58,0	54,7	56,1	52,1	52,9	52,3	55,2	54,0	52,3	53,3	53,6	51,0	57,2	58,8	53,7	55,4
% mujeres (74+)	64,0	54,3	58,9	60,1	57,3	57,2	53,8	53,6	52,5	54,5	54,6	53,8	55,5	55,5	54,2	58,0	60,9	56,3	57,3
% rural (65+)	n/a	43,9	15,7	15,0	24,0	32,1	36,3	41,7	48,5	50,6	40,3	39,6	35,8	27,2	41,4	35,4	12,3	n/a	24,7
<b>Nivel educativo</b>																			
Bajo [0-8 años]	58,7	75,0	79,0	69,7	84,6	76,1	87,7	81,4	85,4	91,6	83,3	90,5	69,0	75,2	84,1	88,4	72,6	72,5	78,5
Medio [9-13 años]	25,5	5,5	12,8	22,8	10,3	12,1	9,0	12,6	12,4	5,6	6,9	4,4	20,0	15,3	11,2	8,7	18,7	20,3	12,9
Alto [14 o + años]	15,8	19,6	8,2	7,6	5,1	11,9	3,3	6,0	2,1	2,8	9,8	5,1	11,0	9,6	4,8	3,0	8,8	7,1	8,6
Años de educación promedio	8,7	4,7	5,4	6,6	4,2	5,9	4,1	5,1	4,5	2,7	4,3	2,9	6,6	5,4	5,2	2,9	6,9	5,8	5,3
<b>Características del Hogar</b>																			
Tamaño promedio	3,1	3,8	3,0	3,4	3,4	3,4	3,6	3,7	4,7	4,4	3,7	4,5	3,6	4,0	4,0	3,8	2,9	4,0	3,4
Cantidad de niños promedio <15 años (hogares con presencia de niños)	1,8	2,1	1,6	1,6	1,8	1,7	1,9	1,9	2,4	2,1	1,9	2,1	2,0	1,9	2,0	1,8	1,7	1,9	1,8
Cantidad promedio de adultos mayores por hogar (hogares con presencia de AM)	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3	1,2	1,3	1,2	1,3
% hogares con al menos un adulto mayor	26,4	18,9	20,3	29,0	19,9	22,8	22,6	30,9	19,8	23,6	21,0	20,1	23,7	28,9	21,4	24,6	31,0	21,1	21,9
% de hogares con jefatura de adulta mayor de 65+	22,7	15,2	16,8	23,6	15,6	18,1	19,0	26,8	14,4	20,3	17,4	16,0	19,5	22,8	17,2	19,1	26,7	16,2	18,0
<b>Estructura del hogar</b>																			
% Hogares sin Adultos Mayores	73,6	81,1	79,7	71,0	80,1	77,2	77,4	69,1	80,2	76,4	79,0	79,9	76,3	71,2	78,6	75,4	69,0	78,9	78,1
% Hogares con solo Adultos Mayores	13,0	6,8	7,4	9,5	5,4	6,9	5,5	10,7	3,6	4,1	6,4	3,4	7,4	8,1	5,3	5,5	16,2	3,4	7,1
% Hogares con Adultos Mayores	13,4	12,1	12,9	19,5	14,6	15,9	17,1	20,2	16,2	19,5	14,6	16,7	16,3	20,8	16,1	19,0	14,8	17,7	14,7
<b>Entornos Físicos en los que viven los adultos mayores</b>																			
Vivienda propia (de algún miembro del hogar)	86,6	84,4	86,8	79,6	68,9	83,3	76,1	80,2	86,2	85,3	83,9	n/d	n/d	84,1	91,0	71,1	70,2	92,2	77,4
% Residentes en viviendas con materiales deficientes en las paredes 65+	n/d	0,8	0,8	6,7	1,5	0,5	1,5	5,5	n/d	8,9	0,9	n/d	n/d	43,8	2,7	28,6	0,0	1,5	12,0
% Residente en viviendas sin servicio de agua corriente dentro de la vivienda 65+	1,9	59,9	3,9	4,4	n/d	2,2	n/d	34,1	45,7	56,1	31,5	n/d	n/d	21,5	44,2	64,6	2,3	n/a	28,4
% Residente en vivienda sin servicio sanitario 65+	0,3	24,5	2,2	0,3	4,4	0,6	2,4	6,3	11,4	7,2	2,5	n/d	n/d	10,5	0,3	4,7	0,3	3,0	4,9
% Residente en viviendas sin servicio de electricidad 65+	n/a	14,8	0,4	0,4	3,7	0,6	3,6	3,5	14,0	18,2	1,6	n/d	10,9	10,0	2,4	6,7	0,9	0,3	9,3
% Residente en hogares con hacinamiento 65+	5,8	6,0	1,4	1,7	4,5	1,9	4,7	5,2	17,6	21,9	5,2	n/a	n/a	19,8	5,5	33,2	1,2	4,8	6,6

Nota: (i) AM significa adultos mayores de 65 años y más. (ii) se considera condición de hacinamiento si las personas pertenecen a un hogar donde hay cuatro o más integrantes por dormitorio. (iii) se consideran materiales deficientes en las paredes cuando estos son no permanentes y (iv) AL-18 representa el promedio del indicador ponderado por la población de los países con información disponible.

Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas de hogares de AL-18 según la Tabla 1.

Tabla A.3: Los adultos mayores: el mercado de trabajo y la condición de retiro en América Latina, circa 2012

Indicadores	ARG	BOL	BRA	CHL	COL	CRI	DOM	ECU	GTM	HND	MEX	NIC	PAN	PER	PRY	SLV	URY	VEN	AL
<b>Mercado de Trabajo</b>																			
Tasa de actividad (PEA/PT) (65+)	14,5	48,5	19,7	15,9	29,5	15,7	28,2	36,9	35,7	35,9	33,5	50,7	23,8	46,7	41,0	31,6	16,2	26,1	26,2
Tasa de actividad (PEA/PT) - mujeres (65+)	8,1	38,1	11,7	8,1	16,9	7,0	14,9	23,4	11,0	19,4	20,9	38,8	11,5	36,6	30,3	18,4	10,4	14,0	15,8
Tasa de actividad (PEA/PT) - hombres (65+)	23,9	60,4	30,0	26,5	44,7	26,8	42,6	52,0	62,8	56,3	48,2	63,7	37,8	58,3	52,2	49,3	24,4	40,2	39,2
Tasa de actividad (PEA/PT) - urbano (65+)	14,5	34,5	15,7	15,8	25,7	14,4	25,3	29,0	29,2	29,1	23,7	43,8	15,5	36,7	33,4	29,9	15,2	26,1	20,4
Tasa de actividad (PEA/PT) - rural (65+)	n/a	66,3	40,7	16,3	41,6	18,4	33,3	47,9	42,6	42,5	48,0	61,3	38,6	73,4	51,9	34,6	23,5	n/a	45,1
Tasa de actividad (PEA/PT) (45-64 años)	72,5	81,9	66,3	67,3	75,2	65,1	70,0	71,3	62,4	66,4	69,5	80,6	70,4	81,2	79,7	68,3	76,3	70,9	69,7
Tasa de actividad (PEA/PT) - (65-74 años)	22,3	57,5	25,4	23,3	39,6	22,6	38,0	47,6	44,1	44,3	41,0	61,3	32,9	58,1	53,2	41,3	25,7	34,7	33,7
Tasa de actividad (PEA/PT) - (75+ años)	4,3	31,9	10,3	5,2	14,7	7,1	15,9	23,0	23,6	25,2	21,8	36,0	11,7	31,2	24,2	19,7	5,6	13,4	15,0
Ocupados/PT (65+)	14,1	48,1	19,4	15,4	28,2	15,1	27,6	36,8	35,4	35,8	32,8	50,1	23,6	46,3	40,0	31,2	15,8	24,9	25,7
Ocupados/PT - mujeres (65+)	7,9	37,7	11,5	7,8	16,5	6,8	14,6	23,4	11,0	19,4	20,9	38,3	11,5	36,4	29,9	18,4	10,2	13,7	15,7
Ocupados/PT - hombres (65+)	23,2	60,0	29,6	25,9	42,3	25,8	41,8	51,9	62,3	56,0	46,8	63,1	37,5	57,6	50,6	48,4	23,8	37,9	38,3
Ocupados/PT - urbano (65+)	14,1	33,6	15,4	15,3	24,2	13,9	24,9	28,9	29,0	29,0	22,9	43,9	15,3	36,1	32,1	29,1	14,7	24,9	19,9
Ocupados/PT - rural (65+)	n/a	65,3	40,7	16,0	40,9	17,6	32,5	47,8	42,3	42,4	47,4	61,8	38,5	74,3	51,3	33,5	23,2	n/a	44,7
Ocupados/PT - (65-74 años)	21,6	57,0	25,0	22,7	37,8	21,8	37,2	47,4	44,0	44,1	40,2	60,6	32,6	57,5	51,7	40,9	25,0	33,1	33,0
Ocupados/PT - (75+ años)	4,3	31,7	10,2	5,0	13,9	6,7	15,8	23,0	23,1	25,2	21,3	35,6	11,7	31,0	24,0	19,4	5,5	12,8	14,7
% Ocupados con segunda ocupación (65+)	5,7	4,8	1,6	0,0	7,2	2,0	5,7	2,5	16,8	28,4	8,9	14,2	0,0	19,8	3,0	3,6	3,7	1,3	6,6
% Desocupado/PEA (65+)	2,7	0,8	1,4	2,7	4,5	3,8	1,9	0,3	0,8	0,3	2,0	1,1	0,7	0,9	2,4	1,1	2,4	4,7	1,9
Informales/ ocupados (65+) [a]	78,0	92,2	79,7	58,8	96,7	67,1	82,8	87,8	95,5	96,2	93,4	97,9	89,3	95,2	95,5	91,0	61,7	83,1	87,2
Informales/ asalariados (65+) [a]	54,9	67,1	49,7	37,5	80,3	58,3	36,0	55,0	82,7	73,0	78,2	82,4	60,5	67,4	78,5	79,2	41,4	37,8	61,6
Informales/ ocupados (45-64 años) [a]	51,4	81,0	40,9	34,1	71,2	30,0	67,5	68,1	85,7	86,6	71,3	82,4	46,7	78,4	83,5	73,0	24,9	62,6	57,3
Informales/ asalariados (45-64 años) [a]	29,4	46,9	20,9	17,0	35,6	20,8	30,7	36,8	67,1	57,5	51,9	49,0	21,1	44,3	56,9	47,3	10,5	24,5	32,4
<b>Categoría ocupacional</b>																			
% Patrones (65+)	11,0	8,9	7,0	5,3	10,1	12,8	5,6	6,1	3,4	24,0	26,4	13,2	5,7	8,6	7,2	9,9	10,7	7,4	12,6
% Cuenta propia (65+)	39,4	64,2	41,1	45,2	71,1	48,7	66,5	62,5	64,5	59,5	38,0	63,3	65,9	64,9	75,5	60,5	51,5	64,5	50,1
% Asalariados (65+)	48,7	10,6	24,0	48,6	10,8	35,2	26,9	21,3	26,7	13,1	29,8	12,0	24,9	14,7	15,3	25,5	35,8	27,2	24,6
% Trab. Familiar no remunerado (65+)	0,9	16,3	28,0	1,0	5,2	3,4	1,0	10,1	5,4	3,4	5,9	11,5	3,6	11,8	2,0	4,0	2,0	0,9	12,5
% Desocupado o inactivo (65+)	85,7	51,9	80,6	84,6	71,8	84,9	72,4	63,2	64,6	64,2	67,2	49,9	76,4	53,8	60,0	68,8	84,2	75,1	74,3
% Inactivo (65+)	85,5	51,5	80,4	84,2	70,5	84,3	71,8	63,1	64,3	64,1	66,5	49,3	76,2	53,3	59,0	68,4	83,8	73,9	73,8
% trabaja en firma pequeña (<=5 empleados) (65+) [b]	68,0	92,7	45,7	69,4	92,1	81,3	78,7	88,6	90,3	98,4	86,0	92,5	82,5	88,8	92,3	75,8	76,3	74,4	82,8
Promedio horas de trab. semana (+65)	33,1	45,4	31,8	38,9	40,0	30,5	36,7	35,8	46,8	41,4	37,2	28,9	30,9	35,6	32,2	36,2	32,0	37,6	35,7
Promedio horas de trab. semana- hombres (+65)	35,7	46,8	35,6	39,9	43,5	33,4	39,1	37,6	47,3	45,8	41,4	32,7	32,6	37,8	35,0	36,3	34,6	39,4	38,9
Promedio horas de trab. semana- mujeres (+65)	28,0	43,6	24,1	36,6	32,5	21,7	30,2	32,2	41,0	31,1	29,3	23,2	26,2	32,7	27,7	36,0	27,6	33,3	29,4
<b>Condición de ocupación y retiro</b>																			
% Activo y recibe alguna pensión (65+)	9,1	46,9	15,5	10,7	4,2	6,5	3,2	20,0	2,7	0,8	14,1	8,0	11,7	7,4	6,9	2,5	9,8	9,7	12,8
% Activo y no recibe alguna pensión (65+)	5,4	1,6	4,2	5,2	25,3	9,2	25,0	16,9	33,1	35,2	19,4	42,7	12,1	39,3	34,1	29,1	6,3	16,4	13,5
% Inactivo y recibe alguna pensión (65+)	81,7	50,6	68,7	72,1	20,5	55,8	10,9	45,3	9,1	6,5	42,7	13,2	58,7	20,3	18,0	12,0	76,5	39,8	52,1
% Inactivo y no recibe alguna pensión (65+)	3,8	0,9	11,7	12,0	50,0	28,5	61,0	17,8	55,1	57,6	23,8	36,1	17,5	33,0	41,0	56,4	7,4	34,1	21,6

Nota: (i) AM significa adultos mayores de 65 años y más y (ii) AL-18 representa el promedio del indicador ponderado por la población de los países con información disponible.

[a] La definición de informalidad utilizada corresponde a la misma descrita en la nota 10

[b] en Uruguay y Venezuela corresponde a firmas de menos de 5 empleados.

Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas de hogares de AL-18 según la Tabla 1.

Tabla A.4: La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina, circa 2012

Indicadores	ARG	BOL	BRA	CHL	COL	CRI	DOM	ECU	GTM	HND	MEX	NIC	PAN	PER	PRY	SLV	URY	VEN	AL
<b>Seguridad Social</b>																			
% Recibe pensión contributiva (65+)			19,5	60,7		45,5		23,0		7,2	26,1		45,5		14,9	11,4			29,2
% mujeres (65+)		14,7		56,0		37,9		19,5		6,5	19,3		39,7		13,3	7,0			23,9
% hombres (65+)		24,9		67,2		55,0		27,0		7,9	34,1		52,2		16,7	17,2			35,6
% urbano (65+)		30,1		63,6		54,0		34,1		13,4	37,0		60,0		22,5	16,6			40,1
% rural (65+)		5,9		44,5		27,4		7,6		1,1	9,9		19,4		4,3	1,9			10,8
% Q1		0,7		41,1		13,0		6,3		0,2	3,1		9,6		0,0	0,2			
% Q2		4,2		48,8		32,7		9,8		2,1	15,0		24,3		5,2	3,0			
% Q3		18,1		67,6		41,4		13,0		4,9	24,8		42,1		13,7	6,5			
% Q4		26,9		66,3		56,0		26,6		8,1	32,8		55,5		20,0	9,7			
% Q5		45,0		72,5		67,3		54,2		19,4	51,3		80,0		35,3	31,5			
% Recibe pensión no contributiva (65+)		96,7		24,6		16,9		43,7		0,1	35,9		24,9		10,0	3,2			34,1
% mujeres (65+)		97,4		28,8		17,8		46,3		0,1	37,5		26,9		10,4	3,2			35,8
% hombres (65+)		95,9		18,8		15,7		40,7		0,2	34,0		22,6		9,5	3,3			32,2
% urbano (65)		96,6		21,3		11,7		25,9		0,3	23,0		15,9		7,3	0,9			23,7
% rural (65+)		96,8		43,1		27,7		68,4		0,0	54,9		41,0		13,7	7,5			51,7
% Q1		96,2		29,4		29,7		64,5		0,0	49,7		31,0		5,2	5,8			
% Q2		99,3		40,2		30,0		61,3		0,2	43,8		45,0		20,8	5,7			
% Q3		97,4		24,3		18,2		53,6		0,2	38,4		30,1		12,3	2,7			
% Q4		97,5		21,0		12,2		33,7		0,2	30,5		18,5		7,9	2,2			
% Q5		93,9		8,6		2,2		10,8		0,0	19,2		5,1		4,0	0,7			
% Recibe alguna pensión (65+)	90,8	97,5	84,1	82,8	24,7	62,3	14,0	65,3	11,8	7,3	56,8	21,2	70,4	27,7	24,9	14,6	86,3	49,5	63,9
% mujeres (65+)	93,0	97,9	81,5	82,3	19,6	55,7	10,7	65,4	7,4	6,6	53,5	20,5	66,6	21,2	23,6	10,1	85,5	44,4	61,7
% hombres (65+)	87,6	97,0	87,5	83,5	30,9	70,7	17,7	65,2	16,6	8,1	60,7	21,9	74,7	35,2	26,2	20,5	87,4	55,3	66,6
% urbano (65)	90,8	97,7	82,9	82,4	29,8	65,7	19,2	59,5	18,8	13,6	54,9	28,7	75,9	36,2	29,7	17,4	86,3	49,5	66,6
% rural (65+)	n/d	97,2	90,6	85,0	8,6	55,1	5,0	73,4	4,4	1,1	59,6	9,7	60,5	4,8	18,0	9,4	86,3	n/d	55,0
% Q1	66,8	96,2	37,8	69,2	0,2	42,7	3,5	69,6	3,0	0,2	51,8	6,2	40,6	3,2	5,2	6,0	71,1	11,1	33,8
% Q2	83,6	99,3	74,6	87,2	6,9	62,8	7,3	68,4	3,6	2,3	56,2	13,0	69,1	18,5	26,0	8,7	86,3	30,8	53,5
% Q3	96,3	98,3	87,7	88,4	15,6	59,5	13,7	64,8	7,5	5,2	55,2	20,6	72,0	32,2	25,9	9,1	88,5	46,3	70,9
% Q4	92,6	98,9	87,2	83,5	33,3	68,1	16,6	59,3	16,2	8,4	55,4	23,3	74,0	38,9	27,9	11,9	88,3	56,1	68,6
% Q5	89,8	95,6	89,7	79,8	54,1	69,5	29,1	64,3	26,4	19,4	64,9	37,1	85,2	55,1	39,3	32,2	85,5	69,0	74,9

Nota: (i) AM significa adultos mayores de 65 años y más (ii) Q significa quintil de ingreso per cápita familiar y (iii) AL-18 representa el promedio del indicador ponderado por la población de los países con información disponible.  
Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas de hogares de AL-18 según la Tabla 1.

Tabla A.5: La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina, circa 2012

Indicadores	ARG	BOL	BRA	CHL	COL	CRI	DOM	ECU	GTM	HND	MEX	NIC	PAN	PER	PRY	SLV	URY	VEN	AL
<i>Incidencia (beneficio no contributivo/ingreso total hogar)</i>																			
Q1		23,9		15,3		21,4		31,4		0,0	23,8		17,8		9,7	n/d			14,5
Q2		20,6		35,5		37,8		26,6		21,1	24,5		38,0		42,0	n/d			37,2
Q3		15,5		22,8		22,8		22,4		15,8	19,2		24,5		25,1	n/d			23,4
Q4		18,8		18,5		13,2		13,7		63,2	19,4		14,1		14,3	n/d			16,9
Q5		21,3		7,0		3,4		5,7		0,0	13,0		5,2		8,6	n/d			7,4
<i>Generosidad (ingreso post pensión no contributiva)</i>																			
Q1		50,6		46,1		48,1		41,3		-	34,8		47,1		63,6	n/d			48,2
Q2		18,5		36,3		42,6		18,1		34,1	24,6		39,4		37,9	n/d			36,8
Q3		9,0		20,3		19,3		10,8		-	12,5		18,5		24,6	n/d			21,0
Q4		5,6		12,1		11,4		7,2		36,4	8,4		10,6		13,1	n/d			12,1
Q5		3,2		6,3		5,2		4,4		-	3,4		5,1		10,8	n/d			6,8
<i>Generosidad (ingreso total sin pensión no contributiva)</i>																			
Q1		111,9		91,9		94,5		81,9		-	53,4		89,2		118,8	n/d			93,1
Q2		23,3		58,8		78,4		23,2		51,7	32,5		65,3		56,7	n/d			58,3
Q3		9,9		25,8		24,1		12,5		-	14,2		22,8		32,7	n/d			26,8
Q4		6,0		13,9		13,0		7,8		57,1	9,2		11,9		15,1	n/d			13,8
Q5		3,3		6,7		5,4		4,6		-	3,5		5,4		12,2	n/d			7,3
<i>% hogares recibiendo ingresos por</i>																			
Pensiones no contributivas 65+		18,3		8,1		4,7		14,1		0,0	8,0		6,6		2,3	0,7			8,2
Pensiones contributivas 65+		4,5		20,2		12,3		8,3		2,1	6,6		12,1		3,9	3,1			7,8
Alguna pensión a 65+	24,2	18,5	18,0	25,2	5,8	16,7	3,5	21,5	2,9	2,1	13,0	5,0	18,0	9,5	6,1	3,8	28,3	11,2	14,9
Remesas	n/d	8,6	n/d	n/d	2,1	1,2	13,5	3,4	7,5	14,0	4,5	9,1	3,5	2,4	10,7	16,6	1,4	n/d	

Nota: (i) AM significa adultos mayores de 65 años y más; (ii) Q significa quintil de ingreso per cápita familiar y (iii) AL-18 representa el promedio del indicador ponderado por la población de los países con información disponible.

Definiciones:

*Incidencia*: se define como la suma de todas las transferencias por pensión no contributiva recibidas en el quintil/grupo)/(Suma de todas las transferencias recibidas por todos los individuos en la población).

*Generosidad*: valor total de ingreso por pensiones no contributivas recibido por el quintil/valor total de ingresos de los beneficiarios en dicho quintil. La misma se evalúa tomando en cuenta el ingreso post pensión no contributiva (información real de la encuesta) y el ingreso total del individuo descontando los ingresos por pensión no contributiva como aproximación de la situación inicial.

Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas de hogares de AL-18 según la Tabla 1.

Tabla A.6: Pobreza y vulnerabilidad entre los adultos mayores de América Latina en relación a otros grupos de edad y según características, circa 2012  
Tasa de incidencia y ratios seleccionados

Indicadores	ARG	BOL	BRA	CHL	COL	CRI	DOM	ECU	GTM	HND	MEX	NIC	PAN	PER	PRY	SLV	URY	VEN	AL
<b>Pobreza Absoluta [a]</b>																			
% Pobreza US\$ 2,5 (65+)	0.3	16.9	2.5	2.4	15.8	2.9	18.0	14.1	39.4	44.9	13.6	19.6	5.9	22.5	16.3	16.0	0.2	10.2	9.5
% Pobreza US\$ 4 (65+)	0.9	29.9	4.1	4.7	25.8	8.4	35.6	24.9	58.4	59.1	26.8	37.9	14.2	33.2	27.2	29.6	1.0	15.4	16.3
% Vulnerable US\$ 4-10 (65+)	9.2	28.7	27.4	28.5	32.9	34.6	41.2	36.0	28.1	26.5	39.0	43.0	33.0	32.1	34.6	46.7	18.1	30.5	30.3
% Clase media US\$ 10-50 (65+)	84.8	40.1	62.2	60.5	36.9	46.9	22.0	37.4	13.2	13.8	31.2	18.0	47.3	33.0	36.7	23.0	74.8	52.8	49.0
% Clase alta US\$ 50+ (65+)	5.1	1.3	6.2	6.4	4.4	10.2	1.2	1.8	0.0	0.6	3.1	1.1	5.4	1.7	1.5	0.8	6.1	1.3	4.3
Poverty gap (% LP US\$4 [a]) FGT(1) (65+)	0.3	12.4	2.6	2.2	12.4	3.0	15.5	11.1	30.5	35.8	10.4	15.3	5.2	17.8	12.5	13.3	0.3	9.3	
Pobreza US\$ 4: Ratio 65+/0-64	0.149	1.395	0.252	0.826	1.029	0.758	1.248	1.333	1.076	1.035	1.160	1.006	0.907	1.481	1.150	1.009	0.168	0.733	0.785
Pobreza US\$ 4: Ratio 65+/-15	0.098	1.120	0.166	0.642	0.769	0.520	0.984	1.053	0.942	0.911	0.883	0.847	0.652	1.132	0.873	0.830	0.088	0.595	0.565
Pobreza US\$ 4: Ratio 65+/15-24	0.135	1.647	0.237	0.817	1.027	0.775	1.278	1.378	1.089	1.079	1.306	1.044	0.895	1.664	1.311	1.004	0.168	0.713	0.790
Pobreza US\$ 4: Ratio 65+/25-64	0.209	1.587	0.337	0.949	1.290	0.940	1.495	1.550	1.244	1.144	1.361	1.166	1.219	1.707	1.381	1.181	0.283	0.863	0.995
Pobreza US\$ 4: Ratio 65+/15-64	0.183	1.606	0.306	0.908	1.206	0.889	1.422	1.497	1.184	1.119	1.344	1.122	1.110	1.695	1.358	1.116	0.243	0.816	0.929
Pobreza US\$ 4: Ratio 65+/PT	0.164	1.361	0.270	0.842	1.027	0.774	1.225	1.286	1.072	1.032	1.147	1.006	0.914	1.417	1.138	1.008	0.190	0.745	0.799
Pobreza US\$ 4: Ratio 65+ mujer/65+ hombre	0.556	1.029	1.030	0.942	0.969	0.737	1.034	1.080	0.989	0.920	0.941	0.968	0.814	1.090	0.866	0.856	0.698	1.126	0.936
Pobreza US\$ 4: Ratio 65+ urbana/65+ rural	n/d	0.196	1.166	0.544	0.324	0.175	0.652	0.290	0.744	0.529	0.309	0.575	0.264	0.271	0.346	0.357	1.102	n/d	n/d
Pobreza US\$ 4: Ratio 75+ /65-74	0.571	1.234	0.936	0.845	1.222	0.718	1.119	1.340	1.126	1.023	1.213	1.096	0.907	1.194	1.114	1.081	0.378	1.155	1.182
Pobreza US\$ 4: Ratio 65+ Educación alta/65+ Educación baja	0.282	0.097	1.614	0.313	0.025	0.007	0.189	0.236	0.000	0.094	0.090	0.069	0.126	0.062	0.106	0.068	0.385	0.446	0.175
Var. 2012/2000 Pobreza USD 2,5 (65+) en pp.	-8.1	-30.0	-2.5	0.1	-25.2	-17.7	-3.7	-19.2	5.5	5.7	-4.4	-4.5	-13.7	-0.3	-4.8	-7.0	-0.3	-9.7	-6.1
Var. 2012/2000 Pobreza US\$4 (65+) en pp.	-12.1	-26.6	-11.0	-1.0	-29.9	-23.9	-4.3	-25.6	13.7	6.0	-6.2	-3.1	-16.4	-3.2	-5.4	-6.1	-1.4	-19.5	-10.8
<b>Pobreza US\$ 4: en hogares con AM</b>	1.4	23.5	5.0	5.7	22.7	8.0	31.8	19.9	53.5	58.3	23.4	38.3	14.4	26.0	23.7	29.3	1.7	15.4	15.9
Pobreza US\$ 4: en hogares sin AM	5.6	19.0	15.1	6.1	21.2	10.4	24.6	16.5	48.9	51.9	20.4	34.1	12.5	20.6	20.8	24.9	4.2	19.3	18.0
Pobreza US\$ 4: en hogares solo con AM	0.1	38.6	3.5	4.0	34.7	8.5	46.1	32.4	71.9	60.0	32.5	35.8	16.1	52.5	37.3	25.9	0.6	17.4	17.1
<b>Pobreza US\$ 4: en hogares con AM: urbana</b>	1.4	8.5	5.0	4.9	14.5	3.2	26.6	11.3	37.4	40.1	10.8	30.4	6.0	14.9	11.0	18.2	1.8	15.4	9.6
Pobreza US\$ 4: en hogares sin AM: urbana	5.6	9.0	12.2	5.5	13.5	6.7	19.8	10.2	34.8	29.9	10.8	26.2	4.7	11.1	7.8	13.4	4.3	19.3	12.2
Pobreza US\$ 4: en hogares solo con AM: urbana	0.1	16.2	3.6	3.8	26.7	3.7	37.4	14.3	55.4	44.3	20.5	29.5	11.9	35.2	31.8	16.0	0.1	17.4	10.1
<b>Pobreza US\$ 4: en hogares con AM: rural</b>	n/d	48.4	5.2	10.7	52.4	18.9	41.5	35.2	69.8	76.1	45.2	50.3	30.2	64.0	44.2	50.2	1.6	n/d	37.6
Pobreza US\$ 4: en hogares sin AM: rural	n/d	42.2	33.8	10.3	48.8	16.2	34.9	31.2	64.9	72.8	38.7	46.8	30.7	51.1	40.5	47.2	3.6	n/d	40.0
Pobreza US\$ 4: en hogares solo con AM: rural	n/d	59.3	2.5	5.1	53.2	17.0	59.2	51.1	88.3	76.6	47.5	47.6	22.7	78.0	43.1	45.4	0.1	n/d	39.1
<b>Pobreza US\$ 4: sin Pensiones C</b>	n/a	40.7	n/a	34.0	n/a	28.0	n/a	36.5	n/a	61.7	40.5	n/a	37.3	n/a	32.1	n/a	n/a	n/a	39.2
Pobreza US\$ 4: sin Pensiones NC	n/a	37.7	n/a	11.6	n/a	15.8	n/a	31.2	n/a	59.3	32.0	n/a	22.7	n/a	30.4	n/a	n/a	n/a	29.9
Pobreza US\$ 4: sin Pensiones NC y con efecto secundario en el mercado laboral	n/a	18.3	n/a	11.3	n/a	15.3	n/a	25.2	n/a	59.3	32.0	n/a	21.6	n/a	28.5	n/a	n/a	n/a	29.6
Pobreza US\$ 4: sin Pensiones C ni NC	47.8	49.5	58.6	42.4	38.0	35.6	41.2	43.3	61.9	61.8	45.7	46.4	45.9	45.5	35.6	36.1	7.1	37.9	49.4
<b>Pobreza Relativa</b>																			
Pobreza (65+): 60% mediana	2.8	28.1	5.0	9.4	23.0	9.2	15.7	19.3	26.4	28.8	16.7	14.9	12.5	26.1	22.5	13.5	4.7	12.6	12.4
Pobreza (25-64): 60% mediana	10.0	17.0	14.7	10.2	16.9	9.9	8.1	11.5	19.6	24.8	11.7	12.2	11.1	14.0	16.9	10.3	11.2	14.9	13.8
Pobreza (PT): 60% mediana	12.6	20.0	18.3	11.9	21.5	12.0	10.8	13.8	24.0	27.4	14.1	14.2	14.8	17.1	20.5	12.1	14.7	17.0	17.0

Nota: (i) AM significa adultos mayores de 65 años y más; C significa pensiones contributivas y NC, significa pensiones no contributivas. (ii) Todos los indicadores de bienestar aquí presentados se estimaron realizando un ajuste en los ingresos totales del hogar por adulto equivalente de acuerdo a la siguiente escala: 1[Jeje], 0,5[0-15años], 0,7[>15 años]. (iii) en el caso de Argentina la determinación de la línea de pobreza se realizó utilizando un indicador alternativo de precios (el IPC Congreso) en lugar del indicador oficial publicado por el INDEC, por las reiteradas dudas sobre su veracidad. (iv) La pobreza relativa es medida como el porcentaje de individuos con ingreso inferior al 60% de la mediana del ingreso total familiar (v) pp. se refiere a puntos porcentuales y (vi) AL-18 representa el promedio del indicador ponderado por la población de los países con información disponible.

[a] las medidas absolutas de pobreza se estimaron utilizando la paridad de poder adquisitivo del año 2005.

Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas de hogares de AL-18 según la Tabla 1.

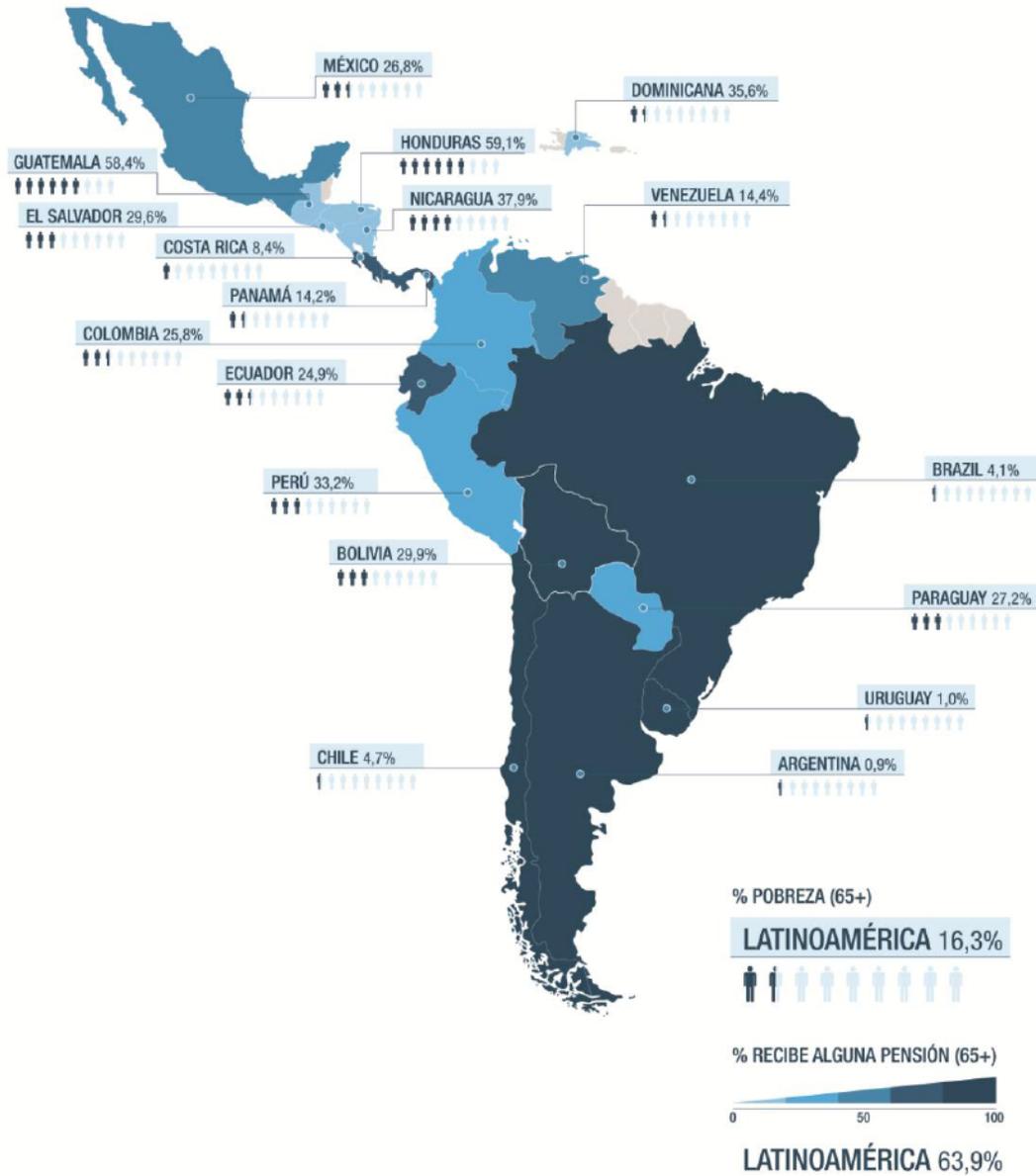
Tabla A.7: Contribución a la caída de la pobreza en la vejez en el periodo 2000-2012, países seleccionados

	BOL 2011/2000	CRI 2012/2000	ECU 2012/2000	PAN 2010/2001
<b>Pobreza US\$ 2,5 (65+)</b>				
Periodo inicial (%)	46.91	20.67	33.31	19.6
Periodo final (%)	16.9	2.94	14.14	5.88
Cambio total (pp.)	-30.0	-17.7	-19.1	-13.7
Descomposición:				
Trabajo (%)	-48.0	-16.1	-50.0	1.7
Remesas (%)	3.8	15.4	14.0	5.0
PC (%)	0.3	-24.0	-7.6	-11.3
PNC (%)	-56.3	-38.7	-46.4	-66.1
Otros (%)	0.2	-36.5	-10.1	-29.3
Contribución total (%)	-100	-100	-100	-100
<b>Pobreza US\$ 4 (65+)</b>				
Periodo inicial (%)	56.5	32.2	50.5	30.6
Periodo final (%)	29.9	8.4	24.9	14.2
Cambio total (pp.)	-26.3	23.9	-25.6	-16.5
Descomposición:				
Trabajo (%)	-68.8	-30.5	-65.7	-11.9
Remesas (%)	7.1	15.9	12.2	7.4
PC (%)	-6.9	-34.3	-11.7	-16.9
PNC (%)	-31.6	-25.0	-26.9	-56.1
Otros (%)	0.2	-26.0	-7.8	-22.5
Contribución total (%)	-100	-100	-100	-100

Nota: (i) Trabajo representa a los ingresos laborales, PC equivale a pensiones contributivas, PNC equivale a pensiones no contributivas y pp. significa puntos porcentuales. (ii) la medida de pobreza utilizada es definida como a proporción de individuos con ingreso disponible menor al USD 2,5 (extrema) / USD 4 (moderada) por día a la paridad de poder adquisitivo de 2005. El ingreso disponible es ajustado por el tamaño del hogar utilizando la escala de equivalencias modificada de la OECD, esto es 1=jefe de hogar, 0,5= menores de 16 años y 0,7= para el resto de los adultos.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas de hogares de AL-4.

Figura A.1: Mapa de la cobertura previsional y pobreza en la vejez (65+) en América Latina, circa 2012



Nota: (i) Todos los indicadores de bienestar aquí presentados se estimaron realizando un ajuste en los ingresos totales del hogar por adulto equivalente de acuerdo a la siguiente escala: 1[Jefe], 0,5[0-15 años], 0,7[>15 años] y fueron estimadas a la paridad de poder adquisitivo del año 2005. (ii) en el caso de Argentina la determinación de la línea de pobreza se realizó utilizando un indicador alternativo de precios (el IPC Congreso) en lugar del indicador oficial publicado por el INDEC, por las reiteradas dudas sobre su veracidad. y (iii) Latinoamérica representa el promedio del indicador ponderado por la población de los 18 países.

Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas de hogares según la Tabla 1.

Figura A.2: Fuente de información administrativa sobre pensiones no contributivas en América Latina

País	Fuente de información
Argentina	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
Bolivia	Ministerio de Economía y Finanzas
Brasil	Ministério da Previdência Social y Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Chile	Instituto de Previsión Social; Superintendencia de Pensiones
Colombia	Departamento Nacional de Planeación
Costa Rica	Caja Costarricense de Seguro Social
Ecuador	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social
El Salvador	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)
Guatemala	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
Honduras	Portal de Transparencia, Programa de Asignación Familiar (PRAF)
México	Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (DGAGP)
Nicaragua	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS)
Panamá	Ministerio de Desarrollo Social
Perú	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
Paraguay	Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda
República Dominicana	Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)
Uruguay	Banco de Previsión Social, Ministerio de Desarrollo Social
Venezuela	Ministerio de Trabajo y Protección Social e Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS)

Fuente: Elaboración propia.