

Panorama mundial de las pensiones no contributivas

Sara María Ochoa León

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo número 2

Septiembre 2006



LX Legislatura

Diputado Jorge Zermeño Infante
Presidente de la Mesa Directiva

Dr. Guillermo Haro Bélchez
Secretario General

Lic. Emilio Suárez Licona
*Encargado de la
Secretaría de Servicios Parlamentarios*

Lic. Rodolfo Noble San Román
Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE OPINIÓN PÚBLICA

Adriana Borjas Benavente
Directora general

María de los Ángeles Mascott Sánchez
Directora de Estudios de Opinión Pública

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis y Procesamiento de Datos

Mónica Bucio Escobedo
Proyectos de investigación y edición

Efrén Arellano Trejo
Sandra Espinoza Morales
José de Jesús González Rodríguez
Nora León Rebollo
Claudia Icela Martínez García
Mario Mendoza Arellano
Salvador Moreno Pérez
Alejandro Navarro Arredondo
Sara María Ochoa León
Karla Ruíz Oscura
Investigadores

Fabían Verástegui Vega
Coordinador administrativo

Alejandro López Morcillo
Edición y diseño

Panorama mundial de las pensiones no contributivas

Sara María Ochoa León

Introducción

Con la implementación del programa de pensiones para adultos mayores en el Distrito Federal y del Sistema de Pensiones Oportunidades a nivel nacional, el tema de las pensiones no contributivas y asistenciales se ha integrado a la agenda nacional en los ámbitos de desarrollo y seguridad social y de combate a la pobreza. A nivel legislativo, recientemente se presentó una iniciativa en la Cámara de Diputados para crear una ley de pensiones no contributivas en el país.¹

Tomando en cuenta que las pensiones no contributivas y asistenciales son un componente del sistema de seguridad social en muchos países, la revisión de sus características y de su funcionamiento es un tema pertinente para aportar elementos que apoyen la deliberación legislativa y el debate público. En la primera parte de este documento se contextualiza la importancia de estas pensiones en el marco de la seguridad social. En la segunda parte se revisan los esquemas de pensiones no contributivos a nivel mundial. Por último, se incluyen los comentarios finales.

Las pensiones no contributivas como parte de la seguridad social

La seguridad social otorga protección ante una serie de contingencias como la enfermedad, los riesgos de trabajo, la invalidez, el desempleo, el retiro y la muerte.² Obviamente, el ideal es que toda la población esté cubierta por la seguridad social. La experiencia internacional nos proporciona varios modelos, a través de los cuales se ha emprendido la búsqueda de este objetivo. Con base en el esquema propuesto por Esping-Andersen, pueden identificarse tres grandes modelos de bienestar, que enmarcan también el caso específico de la seguridad social.³

¹ *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1961-I, martes 7 de marzo de 2006. (2666)

² Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Administración de la Seguridad Social*, 1994.

³ Esping-Andersen utiliza la tipología socialdemócrata, liberal y corporativista. Esta explicación debe tomarse únicamente como marco de referencia, a reserva del análisis de

En el modelo universal, como es el caso de los países escandinavos, el Estado asegura un determinado nivel de bienestar para todos los ciudadanos. Normalmente, el financiamiento se logra a través de impuestos generales. Este sistema, basado en conceptos de solidaridad y ciudadanía, requiere un alto nivel impositivo y, sobre todo, un amplio consenso social sobre la provisión del bienestar.

El modelo residual considera que cada persona deberá adquirir en el mercado los bienes sociales, como educación, salud y seguridad social, utilizando para ello sus propios recursos. El Estado interviene únicamente cuando las personas no cuentan con los recursos suficientes para allegarse estos bienes, por lo que los beneficios adoptan el carácter de asistencia social. Ante la gran cantidad de bienes necesarios, es previsible que un considerable número de personas necesitarán apoyo del Estado.

Cuando el acceso a la seguridad social está determinado por las características de inserción en el mercado laboral, se puede hablar de un modelo ocupacional, ya sea en un trabajo formal o informal, o en determinado sector de la economía como el sector público, el sector privado y, dentro de éste, la agricultura, la industria, los servicios, etcétera. Por su naturaleza, este modelo está sujeto al comportamiento del mercado de trabajo y de la actividad económica, y excluye a segmentos importantes de la población. Además, por el costo que representa para empleadores y trabajadores, existe la tendencia a la evasión de las contribuciones. Cada uno de estos modelos implica una forma de cubrir a la mayor parte de la población y, complementariamente, a aquellas personas que no cumplen con los criterios establecidos.

Los mecanismos de ingresos mínimos en la seguridad social buscan proveer una cantidad tal de recursos que evite que las personas estén desprotegidas y en riesgo de pobreza. Entre estos mecanismos encontramos básicamente las pensiones mínimas garantizadas y las pensiones no contributivas.⁴ Para Palacios y Sluchynsky la distinción principal en el

políticas sociales concretas. Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press, New Jersey, 1990.

⁴ Palacios y Sluchynsky introducen un tercer elemento: la implementación de esquemas subsidiados de cobertura voluntaria para los trabajadores del sector informal. El Sistema de Pensiones Oportunidades en México tiene un componente de pensiones focalizadas y otro de ahorro para el retiro, que por ahora es para la población en pobreza que pertenece al padrón de Oportunidades, pero que podría extenderse a los trabajadores fuera del sector formal. Robert Palacios y Oleksiy Sluchynsky, "Social Pensions Part I: Their Role in the Overall Pension System", World Bank, Discussion Paper, núm. 0601, mayo de 2006, p. 9.

funcionamiento de estos mecanismos debe hacerse entre su utilización como una parte complementaria del sistema de seguridad social, como en Estados Unidos, Uruguay y Alemania, o bien, como el componente principal, como es el caso de Nueva Zelanda y Sudáfrica.⁵ En el primer caso son conocidos como redes de seguridad (*safety nets*).

Las pensiones mínimas garantizadas se otorgan a aquellas personas cuyos recursos acumulados en los esquemas contributivos están por debajo de un mínimo considerado como necesario para evitar la pobreza en la vejez. Sin embargo, en países con baja cobertura en estos esquemas, las pensiones mínimas son insuficientes para impedir la pobreza entre los adultos mayores.

Las pensiones no contributivas, como su nombre lo indica, son aquellas que no requieren la cotización previa a la seguridad social. De acuerdo con Bertranou, consisten en “prestaciones monetarias relativamente uniformes en forma focalizada y/o categórica ante los riesgos de vejez, discapacidad e invalidez”.⁶ Palacios y Sluchynsky utilizan el concepto de pensiones sociales para referirse a las pensiones no contributivas.⁷

En el caso de las pensiones no contributivas universales, éstas se otorgan a toda la población, pero están sujetas al cumplimiento de ciertos criterios, generalmente la edad y los años de residencia en un país. El pago de impuestos concede el derecho a este beneficio, por lo que, para evitar la evasión y los desincentivos al empleo y al ahorro, se privilegian los impuestos al consumo.

Los sistemas contributivos de seguridad social enfrentan la problemática de que una parte importante de la población no cumple con las condiciones de cotización, además de que se evade el pago de las contribuciones. Con un sistema de pensiones no contributivas universales se evita el costo que conlleva el hacer cumplir las obligaciones contraídas, así como el riesgo de que muchas personas no califiquen para los beneficios, disminuyendo de esta manera la

⁵ En Nueva Zelanda y Sudáfrica no existe un esquema contributivo obligatorio. En algunos países, como Australia, Bolivia y Kosovo las pensiones no contributivas son el elemento central del sistema de seguridad social, pero también existen esquemas contributivos obligatorios. *Idem*, p. 8.

⁶ Existen también esquemas “semicontributivos” que están parcialmente ligados a las contribuciones. Fabio M. Bertranou, Carmen Solorio y Wouter van Ginneken, *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, OIT, Santiago de Chile, 2000, p. 14. Estos autores denominan pensiones “no convencionales” a aquellas pensiones que no se derivan totalmente de regímenes contributivos. Señalan que las pensiones no contributivas incluyen a las pensiones asistenciales. Bertranou, Solorio y van Ginneken, *Pensiones no contributivas...*, *op. cit.*, p. 12.

⁷ Palacios y Sluchynsky, “Social pensions...”, *op. cit.*, p. 6.

probabilidad de que los adultos mayores caigan en la pobreza. Se evita también el riesgo moral que se presenta cuando las personas optan por no ahorrar para su retiro, puesto que conocen la existencia de pensiones focalizadas que obtendrán en el futuro.

En el caso de las últimas, llamadas también pensiones asistenciales, éstas se conceden por la verificación de la necesidad, o por condiciones especiales, como es el caso de los veteranos de guerra. Por lo común están planteadas como pensiones para cubrir a aquellos segmentos de la población que no tuvieron acceso a la seguridad social o que no cumplieron con las condiciones de cotización. Esta concepción considera que las personas deben cotizar en la seguridad social y solamente se apoya en casos excepcionales. En este sentido, para evitar el riesgo moral, es necesario que existan esquemas contributivos obligatorios, para no desincentivar el ahorro y el trabajo antes de la jubilación.

Las pensiones no contributivas pueden otorgarse ante diversas situaciones como vejez, invalidez, entre otras. En el caso de las pensiones por vejez, se considera que una vez alcanzada cierta edad -que generalmente limita las capacidades de trabajo- las personas no deben caer en situación de pobreza. Si adicionalmente se habla de personas que ya se encontraban en esta situación, difícilmente podrán ahorrar para tener ingresos durante la vejez. Esto se complica si se consideran las necesidades inmediatas como la manutención de la familia y la atención de la salud.

Los modelos de seguridad social y los esquemas no contributivos afrontan diferentes limitantes que van desde la forma en que se concibe la provisión del bienestar, ya sea que se privilegie al Estado, al mercado o a la familia⁸, hasta la capacidad financiera y administrativa de los países. Los sistemas universales tienen como principal limitante los recursos necesarios para su funcionamiento, mientras que los programas focalizados necesitan de una mayor capacidad administrativa para la identificación eficiente de los beneficiarios y el manejo de los programas.

El aumento del envejecimiento de la población a nivel internacional hace que la discusión de la provisión de protección social para los adultos mayores se convierta en un tema prioritario. El número de personas de 60 años y más pasará de 600 millones en el 2000 a casi 2000 millones en el 2050, la cantidad de

⁸ Esping-Andersen señala que éstas son las tres fuentes principales de bienestar. Esping-Andersen, *The three worlds...*, *op. cit.* Debe incluirse también a la sociedad civil.

personas pasará del 10 al 21% de la población mundial, con un crecimiento particular en los países en desarrollo y, específicamente, en América Latina.⁹ Por otro lado, los niveles de pobreza de la población adulta mayor en relación con la pobreza promedio del país y de otros grupos sociales que requieren protección, es también un factor que se pone en la balanza al momento de implementar reformas en este sentido.

La cobertura de la seguridad social entre los adultos mayores es más baja que en la población total. En América Latina existen grandes disparidades, Nicaragua cubre al 5% mientras que Uruguay cubre al 90%; en México la cobertura es de 20%.¹⁰ De acuerdo con un estudio del Banco Mundial, la tasa de pobreza en la población mayor de 65 años es 70% superior a la del total de la población.¹¹

De acuerdo con el Banco Mundial, las pensiones no contributivas van dirigidas principalmente a tres grupos sociales: los pobres crónicos, los trabajadores del sector informal que están en riesgo de volverse pobres si dejan de trabajar, y los trabajadores del sector formal que están cubiertos por la seguridad social, pero que no cumplen con el tiempo de cotización requerido.¹²

En el análisis de las pensiones no contributivas deben considerarse diversos criterios como el tipo y nivel de cobertura (población destinataria, cantidad de recursos asignados, tipo de focalización), el tipo y nivel de prestaciones (cuantía de la pensión en relación con las pensiones contributivas), administración (como parte de los programas de combate a la pobreza o de las instituciones de seguridad social) y financiamiento (impuestos generales, impuestos específicos, esquemas semicontributivos).

Pensiones no contributivas y asistenciales a nivel mundial

El aumento de las pensiones no contributivas o pensiones “sociales” a nivel mundial está relacionado con la baja cobertura de los esquemas contributivos y la necesidad de otorgar protección a los adultos mayores que quedan fuera de estos esquemas. Los países desarrollados tienen una amplia cobertura, no

⁹ Naciones Unidas, *Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento*, Madrid, 2000, pp. 5-6.

¹⁰ Rafael Rofman, *Social Security Coverage in Latin America*, Banco Mundial, 2005.

¹¹ Indermit S. Gill, Truman Packard y Juan Yermo, *Keeping the Promises of Social Security in the Americas*, Washington D.F., Banco Mundial, 2005.

¹² World Bank, *Old Age Income Support in the 21st Century*, Washington, 2005, p. 81.

obstante, salvo algunas excepciones, la seguridad social en los países en desarrollo cubren a menos de la mitad de la fuerza de trabajo¹³ (véase Cuadro 1).

La falta de cobertura de la seguridad social ha llevado a los principales organismos internacionales a proponer esquemas no contributivos para la población adulta mayor. El Banco Mundial amplió recientemente su esquema de tres pilares para añadir un pilar no contributivo (pilar cero) y un pilar basado en mecanismos informales de protección (pilar cuatro).¹⁴ Sin embargo, se ha registrado un debilitamiento de la familia como red de seguridad.¹⁵

Cuadro 1
Contribuidores a las pensiones

<i>Año</i>	<i>País</i>	<i>% de la fuerza de trabajo</i>	<i>% de la población en edad de trabajar</i>
1995	Argentina	53.0	39.0
1999	Bolivia	14.8	13.3
1996	Brasil	36.0	31.0
1992	Canadá	91.9	80.2
2001	Chile	54.8	34.9
1994	China	17.6	17.4
1999	Colombia	35.0	29.3
1993	Dinamarca	89.6	88.0
1993	Finlandia	90.3	83.6
1993	Francia	88.4	74.6
1995	Alemania	94.2	82.3
1992	India	10.6	7.9
1992	Israel	82.0	63.0
1994	Japón	97.5	92.3
1995	Mauricio	60.0	57.0
1997	México	30.0	31.0
1993	Nigeria	1.3	1.3
1993	Países Bajos	91.7	75.4
2001	Perú	31.0	19.0
1992	Sri Lanka	28.8	20.8
1994	Reino Unido	89.7	84.5
1993	Estados Unidos	94.0	91.9
1995	Uruguay	82.0	78.0

Fuente: World Bank, *World Development Indicators*, 2005, pp. 76-78.

Nota: Los contribuidores a las pensiones se refiere al porcentaje de la fuerza de trabajo o de la población en edad de trabajar (definida entre 15 y 64 años) cubierta por un esquema de pensiones.

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) incluyó, como resultado de la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, celebrada en Madrid en 2002, un punto sobre los ingresos mínimos para las personas mayores donde establece como una de las medidas “considerar la posibilidad de establecer, cuando proceda, un sistema de pensiones y prestaciones por

¹³ Palacios y Sluchynsky, “Social pensions...”, *op. cit.*, p. 6.

¹⁴ World Bank, *Old age income...*, *op. cit.*, p. 82.

¹⁵ Roddy McKinnon y Roland Sigg, *The Role and Nature of Non-Contributory Social Security in the Design of Social Protection Strategies for Older People in DC's*, International Social Security Association, 2003, p. 7.

discapacidad que no requieran aportaciones de los interesados.”¹⁶ Así también, ha señalado que “los regímenes de asistencia social se convierten en una opción importante no sólo para una simple ampliación de la cobertura, sino también a fin de mejorar el impacto de la seguridad social en la reducción de la pobreza de grupos particularmente vulnerables como son aquellos excluidos del mercado laboral formal o que, por razones de discapacidad e invalidez, no pueden contar con un ingreso en el mundo laboral.”¹⁷

Países desarrollados

En la Unión Europea todos los países cuentan con mecanismos de ingresos mínimos, aunque la forma que asumen difiere ampliamente. Por lo general, todos los países cuentan con pensiones mínimas garantizadas para aquellas personas que no alcanzaron un nivel mínimo de ingresos con sus contribuciones. Adicionalmente, las pensiones no contributivas funcionan como mínimos de ingresos que evitan la pobreza en la vejez. No obstante, el componente principal del sistema de pensiones son los esquemas contributivos, los cuales están más acabados que aquellos implementados por los países en desarrollo, ya que se basan tanto en esquemas públicos y privados como en voluntarios. A través de los diversos pilares se logra una alta cobertura, reduciendo la necesidad de los mecanismos de ingresos mínimos. Dinamarca y los Países Bajos tienen pensiones públicas universales basadas en la residencia.¹⁸ El resto de los países cuenta con pensiones no contributivas de tipo asistencial, de tal forma que se conceden únicamente a aquellas personas que no han cotizado en el esquema contributivo.

En estos dos países, Dinamarca y los Países Bajos, la pensión universal garantiza que todas las personas cuenten con un ingreso mínimo en la vejez; para quienes no cumplan con el requisito de residencia existen pensiones asistenciales concedidas en función de la renta. La pensión universal es complementada con esquemas públicos contributivos -así como con un

¹⁶ Naciones Unidas, *Informe de la segunda...*, *op. cit.*, p. 22. Párrafo 53-a. Sobre el tema véase McKinnon y Sigg, *op. cit.*

¹⁷ Bertranou, Solorio y van Ginneken, *Pensiones no contributivas...*, *op. cit.*, p. 12.

¹⁸ De hecho, Dinamarca es el primer país en el que se implementaron programas de transferencias de ingresos para las personas de 60 años o más, a finales del siglo XIX, que funcionaba con base en pruebas de ingresos. Palacios y Sluchynsky, “Social pensions...”, *op. cit.*, p. 5.

componente voluntario- los cuales aumentan los ingresos que pueden obtenerse en la vejez.

Cuadro 2
Ingresos mínimos garantizados para las personas mayores en países europeos seleccionados

<i>País</i>	<i>Tipo de ingresos garantizados</i>	<i>Condiciones en función de la renta</i>	<i>Beneficiarios</i>
Dinamarca	Pensión pública basada en la residencia (<i>Folkepension</i>).	La cuantía básica se reduce en función de los ingresos del trabajo que percibe el beneficiario. El complemento de la pensión se reduce en función de los ingresos totales.	99% de todas las pensiones.
	Pensión suplementaria (ATP).	No	68% de todas las pensiones.
Países Bajos	Pensión pública basada en la residencia.	Ninguna	100% (de las personas con historiales de residencia completos).
Reino Unido	Pensión pública básica.	No	98% de las unidades pensionistas tuvieron ingresos por dicha pensión (en 2000-2001).
	Ingresos mínimos garantizados para las personas de más de 60 años (apoyo a la renta y asistencia social).	Sí, pero con menos atención al capital que en el caso de los beneficiarios del apoyo a la renta.	Más de 2 millones de pensionistas, de un total de 11.5 millones que se benefician de los ingresos mínimos garantizados.
	<i>Pension Credit</i> para las personas de más de 65 años (reemplazará los ingresos mínimos garantizados a partir de 2003).	Sí, pero menos atención al patrimonio y con una reducción gradual de las prestaciones en función de otras pensiones.	Hasta 50% de los hogares con personas de más de 60 años.
Irlanda	Pensión uniforme de vejez no contributiva.	No	60% de las nuevas pensiones (se espera que asciendan hasta 86% en el 2016).
	Pensiones asistenciales uniformes no contributivas para las personas de más de 66 años.	Sí	40% de las nuevas pensiones.

Fuente: Consejo de la Unión Europea, *Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre la adecuación y la viabilidad de las pensiones*, Bruselas, 2003, pp. 25-27.

En el Reino Unido se cuenta con pensiones asistenciales que funcionan como una garantía de ingresos mínimos, de carácter no contributivo, para las personas de 60 años o más, en función de los ingresos y del capital. La intención es que los ahorros que tenga una persona sean considerados para determinar la

cuantía de la ayuda otorgada. En Irlanda existen también pensiones asistenciales, que se otorgan, en función de los recursos, a aquellas personas que no cumplen con el tiempo de cotización. Suecia cuenta con pensiones asistenciales ligadas a los recursos para aquellas personas que no tengan derecho a una pensión mínima garantizada.

Países en desarrollo¹⁹

Aunque la cobertura de la seguridad social varía ampliamente en los países en desarrollo, la máxima cobertura es de poco más del 50% de la población, por lo que un gran porcentaje de la población está desprotegida. En los países con esquemas contributivos, el creciente número de personas en la economía informal dificulta la ampliación de la cobertura.

A pesar de que las pensiones no contributivas siguen siendo poco comunes en los países en desarrollo y de que sus beneficios generalmente son limitados, en algunos países este tipo de pensiones datan de bastante tiempo, tal es el caso de Mauricio, cuyo sistema inició en 1950 y, en buena parte de ellos, se remontan a los noventa. En Namibia y Brunei se introdujeron en 1990 y en Bostswana en 1996.²⁰

En los países en desarrollo los recursos destinados a las pensiones no contributivas van de 0.01% del producto nacional bruto (PNB) en la India, a 1.3% en Brasil, y 2% en Mauricio. La mayoría de los países tienen un sistema focalizado, sujeto a la comprobación de recursos, aunque Bolivia, Bostswana, Mauricio, Namibia, Nepal y Samoa Oriental tienen pensiones no contributivas universales. Normalmente las edades de elegibilidad están entre 65 y 75 años, aunque en Blangladesh es de 57 años y en Brasil la pensión rural es a partir de 55 años para las mujeres (véase Cuadro 3).

En este sentido, la literatura en el tema parece orientarse hacia la recomendación de la provisión universal de las pensiones para adultos mayores, ya que “no sólo es más práctica para los países en desarrollo sino también más eficiente financieramente.”²¹

¹⁹ Este apartado está basado en el documento del Banco Mundial, *Old Age Income Support in the 21st Century*, Washington, 2005.

²⁰ Véase McKinnon y Sigg, *The role and nature...*, *op. cit.*, pp. 5 y 14.

²¹ *Ibid.*, p. 13. Sobre esta discusión en el caso de México consúltese: John Scott, “Seguridad social y desigualdad en México: de la polarización a la universalidad”, *Bienestar y Política Social*, vol. 1, núm.1, pp. 59-82, 2005.

Aunque los datos disponibles acerca del monto de la pensión mensual no son directamente comparables, encontramos grandes diferencias entre países, pues mientras Sri Lanka ofrece una pensión de 1.25 dólares (4 dólares máximo por hogar) y la India, Nepal y Bangladesh tienen una pensión de 2 dólares, en Argentina la pensión es de 153 dólares.

En todos los casos las pensiones son financiadas directamente por el Gobierno, aunque en el caso de las pensiones rurales en Brasil un bajo porcentaje es financiado con un impuesto específico. Aunque existen excepciones, las pensiones de tipo universal generalmente son administradas por los institutos de seguridad social y del trabajo y, en algunos casos, de desarrollo económico y local, mientras que las pensiones focalizadas lo están por las dependencias de desarrollo y bienestar social.

A partir de la década de 1990, los países de Europa Central y del Este y de Asia Central emprendieron reformas a sus sistemas de pensiones, algunos realizando reformas paramétricas como aumento en la edad de retiro, disminución de los beneficios y mayor participación de las pensiones privadas voluntarias, mientras que otros migraron hacia un sistema multipilar, cuyo objetivo fue complementar y reformar el sistema público de reparto con la introducción de un pilar completamente financiado, principalmente a través de cuentas individuales (siguiendo la experiencia de América Latina).²² En estas reformas no se han incorporado adecuadamente los mecanismos de ingresos mínimos, lo que puede explicarse en buena medida porque en la región se tienen altas tasas de contribución al sistema obligatorio y una alta proporción de adultos mayores se encuentran cubiertos por la seguridad social.²³ Los países de Europa central están experimentando un rápido envejecimiento de la población y muy bajas tasas de fertilidad.

²² De acuerdo con Mesa-Lago, las reformas no estructurales o paramétricas “mejoran un sistema de pensiones público para fortalecerlo financieramente a largo plazo, por ejemplo, incrementando la edad de retiro o las contribuciones o haciendo más estricta la fórmula de calcular la pensión”. Por su parte, las reformas estructurales “modifican radicalmente el sistema público ya sea sustituyéndolo completamente por uno privado o introduciendo un componente privado en adición al público o creando un sistema privado que compite con el público”. Carmelo Mesa-Lago, “La reforma de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos y desempeños, y lecciones”, en Katja Hujo, Carmelo Mesa-Lago y Manfred Nitsch (coords.), *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas*, Nueva Sociedad, Caracas, 2004, pp. 20-21.

²³ World Bank, *Old age income...*, *op. cit.*, p. 157.

Cuadro 3

Inventario de programas de pensiones no contributivas en países en desarrollo

<i>País</i>	<i>Ley reciente</i>	<i>Tipo</i>	<i>Administración</i>	<i>Edad de elegibilidad</i>	<i>Porcentaje de la población de 65 años y más en el 2002</i>	<i>Número de beneficiarios y año</i>	<i>Medio de financiamiento</i>	<i>Pensión mensual (US\$)c</i>	<i>Gasto como porcentaje del GDPd</i>
Argentina	1993	Prueba de medios	Ministerio de Desarrollo Social	70	13	113 006 (2000)	Gobierno	153	0.23
Bangladesh	1998	Prueba de medios	Ministerio de Bienestar Social	57	5	403 110 (2002)	Gobierno	2	–
Bolivia ^a	1993	Universal pero restringido a cohortes	Ministerio de Desarrollo Económico	65	6	–	Gobierno	20	0.9
Botswana	1996	Universal	Departamento del Trabajo y Seguridad Social	65	5	71 000 (1999)	Gobierno	24	0.4
Brasil									
Asistencia social ^b	(1974) 1993	Prueba de medios	Instituto Nacional de Seguridad Social	67	8	1 215 988 (2000)	Gobierno	87	0.3
Pensión rural	1992	Prueba de medios, registro básico de contribución		60 para hombres, 55 para mujeres	–	6 024 328 (2000)	91.6% gobierno; 8.4% impuesto sobre la primera venta de producción	87	1
Chile	1980 y 1981	Prueba de medios	Ministerio de Desarrollo y Planeación	70	11	163 338 (2001)	Gobierno	60	0.38
Costa Rica	1995	Prueba de medios	Fondo de Seguro Social Costarricense	65	8	41 620 (2000)	Gobierno	30, 39	0.3
India	1995	Prueba de medios	Ministerio del Trabajo	65	8	2 200 000 (2000)	Gobierno	2	0.01

Mauricio	1976	Universal	Ministerio de Seguridad Social y Solidaridad Nacional	60	9	112 000 (2001)	Gobierno	58 (edad 60-89); 220 (edad 90-99); 252 (edad 100 en adelante)	2
Namibia	1990	Universal	Fondo de Pensiones del Gobierno	60	6	82 000 (1999)	Gobierno		26 0.7
Nepal	1995-6	Universal	Ministerio de Desarrollo Local	75	6	191 953 (2001-2)	Gobierno		2 -
Sudáfrica	1992 (reforma en 1997)	Prueba de medios	Departamentos Nacional y Provincial de Desarrollo Social	65 para hombres; 60 para mujeres	6	2 002 320 (2003)	Gobierno		93 (2003) 1.4 (2002)
Sri Lanka	1939	Prueba de medios	Departamento Provincial de Servicios Sociales	-	10	425 477 (2000)	Gobierno		1.25 (4 máximo por hogar) -
Uruguay	1995	Prueba de medios	Ministerio del Trabajo y Seguridad Social y Fondo de Bienestar Social	70	17	64 600 (2001)	Gobierno		90 0.62
Samoa Oriental	1990	Universal	Departamento del Trabajo y Barra de Compensación de Accidentes	65	-	-	Gobierno		30 -

Nota: La información es para el programa de pensiones en su conjunto. En algunos casos, las cantidades incluyen discapacidad y sobrevivientes de pensionados además de pensiones por edad avanzada.

- No disponible.

a. El programa de Bolivia buscaba proveer el pago de una anualidad a todas las personas de 20 años y más en 1995. Este empezó a operar en 1997, fue descontinuado en 1998 y reinstalado en el 2002.

b. La RMV (*renda mensual vitalicia*) está siendo reemplazado por el BPC (*beneficio de prestación continuada*).

c. Estos valores son en dólares americanos corrientes pero para diferentes años, de tal forma que los datos no son estrictamente comparables, en especial cuando el tipo de cambio fluctúa de forma significativa.

d. Las cantidades son de diferentes fuentes y para diferentes años.

Fuente: The World Bank, "Old Age Income Support...", op. cit., pp. 174-175.

El sur de Asia tiene todavía altas tasas de fertilidad en relación con el envejecimiento de la población. En esta región sólo algunos países, como la India y Sri Lanka, han emprendido reformas a sus sistemas de pensiones, los cuales básicamente se mantienen bajo sistemas de beneficios definidos. Estos sistemas tienen bajos niveles de cobertura debido, entre otras cosas, a los altos niveles de informalidad en el sector urbano y a la alta proporción de personas trabajando en la agricultura.

Cuadro 4
Indicadores clave de los programas de pensiones sociales en países en desarrollo seleccionados

	<i>Año de los datos</i>	<i>Beneficiarios como % de la población de 65 años y más</i>	<i>Beneficios como % del ingreso per cápita</i>	<i>Índice de Impacto</i>	<i>Edad de elegibilidad, M/F</i>	<i>Grado de focalización</i>
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Argelia	1998	6%	3%	0.20%	NA	NA
Argentina	2000	1%	22%	0.30%	70	98%
Bangladesh	2003/04	22%	7%	1.60%	57	89%
Bolivia*	2004	110%	23%	25.30%	65	0%
Botswana*	1999/00	86%	9%	7.70%	65	14%
Brasil	2003	40% y 7%	33%	15.50%	60/55 y 67	0% y 91%
Chile	2001	15%	12%	1.90%	65	85%
Colombia	1998	5%	40%	1.90%	65	95%
Costa Rica	2000	22%	10%	2.10%	65	78%
Rep. Dominicana	2000	2%	8%	0.10%	NA	NA
Egipto	2004	18%	13%	2.30%	65	82%
Estonia	2003	2%	12%	0.20%	63	99%
India	1999	14%	10%	1.40%	65	86%
Kosovo*	2004	100%	45%	45%	65	0%
Mauricio*	1999/00	153%	18%	27.10%	60	0%
Namibia*	1999/00	115%	17%	19.80%	60	24%
Nepal*	2001/02	21% y 25%	10%	4.70%	75 y 60	27% y 84%
Fed. Rusa	2004	9%	7%	0.60%	65/60	93%
Sudáfrica	2003	86%	32%	27.30%	65/60	32%
Turquía	2005	21%	10%	2.10%	65	79%
Uruguay	2001	4%	24%	1.10%	70	94%

* Países que operan esquemas universales uniformes.

(3) Donde se aplican pruebas de medios (p.e. Sudáfrica) o se pagan diferentes cantidades a las parejas (p.e. Turquía), el valor de la dotación máxima a un individuo está indicada; se excluyen a los beneficiarios que no sean adultos mayores; Ingresos per cápita en precios corrientes; (4) El índice es igual al valor en (2) multiplicado por el valor en (3); (6) La medida de focalización es igual a 1 menos el porcentaje de cobertura de la población elegible por la edad. Cuando la cobertura estimada excede en cien por ciento, se indica como focalización cero.

Nota: No se incluyen los países insulares como Antigua, Bahamas, Barbados, Cabo Verde, Samoa, San Kitts y Trinidad, los cuales tienen pensiones sociales. Brasil y Egipto se incluyen aunque existen vínculos con la historia de trabajo. En Brasil, no hay contribuciones de los trabajadores rurales, pero se toman en cuenta los años de servicio. En Egipto, se hace una simbólica contribución por parte de los trabajadores casuales. Un caso similar pueden ser los esquemas "pseudo-contributivos" de los granjeros en Albania y Polonia.

Fuente: Robert Palacios y Oleksiy Sluchynsky, *Social Pensions Part I: Their Role in the Overall Pension System*, The World Bank, mayo de 2006, p. 10.

No obstante, varios países cuentan con pensiones no contributivas. En la India se tiene un sistema de pensiones no contributivas sujetas a la comprobación de recursos para los adultos mayores de 60 años, financiado por

el gobierno federal (administrado por los estados), alcanzando únicamente 0.01% como porcentaje del producto nacional bruto. Se calcula que estas pensiones cubren al 10% de los adultos mayores. Bangladesh cuenta con un sistema de pensiones focalizadas, manejado por el Ministerio de Bienestar Social. Lo mismo ocurre con Sri Lanka, cuya legislación en la materia data de 1939. Nepal cuenta con pensiones no contributivas universales para adultos mayores de 75 años y Maldivas está considerando la introducción de un sistema de este tipo.²⁴

En África subsahariana no se han emprendido reformas estructurales a los sistemas de pensiones de reparto, salvo reformas paramétricas en algunos países. El nivel de cobertura de la fuerza de trabajo es baja (alrededor de un tercio de la población), no obstante, algunos países del sur de África cuentan con pensiones no contributivas como el caso de Botswana, Mauricio, Namibia y Sudáfrica, las cuales cubren a una parte importante de los adultos mayores.²⁵ Los tres primeros países tienen un sistema de pensiones universales, mientras que en Sudáfrica es con prueba de medios. En el Medio Oriente y norte de África, únicamente Egipto, Irán y Libia tienen un esquema de pensiones no contributivas.

América Latina

En América Latina predomina un diseño contributivo de la seguridad social. En la región las tasas de participación así como los beneficios para los trabajadores cubiertos por la seguridad social varían ampliamente entre países. Mientras Uruguay cubre al 80% de la población económicamente activa, en Bolivia y El Salvador el nivel de participación se sitúa entre 10 y 15%.²⁶ A pesar de las reformas emprendidas a partir de los ochenta en la región, las tasas de participación se mantienen bajas, aún cuando los beneficios para los trabajadores cubiertos son aceptables. Salvo en Argentina, Uruguay, Ecuador y República Dominicana, la participación de los autoempleados en el sistema de pensiones es voluntaria.

Por otro lado, se estima que en muchos casos los ahorros en las cuentas individuales no serán suficientes, por lo que será necesario recurrir a las

²⁴ *Ibid.*, p. 160.

²⁵ *Ibid.*, p. 162.

²⁶ En cuanto a los beneficios, Costa Rica y Uruguay tienen altas tasas de reemplazo, mientras que en Chile, República Dominicana, El Salvador y Perú son menores. Por otro lado, la evidencia acerca del aumento de la cobertura debido a las reformas no es contundente. World Bank, *Old age income...*, *op. cit.*, p. 146.

pensiones mínimas garantizadas. Tomando en cuenta este escenario, puede dimensionarse la importancia de contar con mecanismos que eviten la pobreza en la vejez de las personas que se jubilarán en los próximos años y que no cuentan con seguridad social.

De los doce países latinoamericanos que han reformado su sistema de pensiones desde 1981 a la fecha, 8 cuentan con una pensión de asistencia social: Chile, Argentina, Uruguay, Bolivia, Costa Rica, Nicaragua, Ecuador y República Dominicana. Por su parte, Perú, Colombia, México y El Salvador no incluyeron esta figura en su reforma.

Cuadro 5

Población beneficiaria de pensiones no contributivas y asistenciales (PNCyA), 2000-2001^a

<i>País</i>	<i>Total beneficiarios PNCyA (1)</i>	<i>Total beneficiarios PNCyA por vejez (2)</i>	<i>(2)/(1)</i>	<i>Beneficiarios PNCyA como porcentaje del total de beneficiarios de jubilaciones y pensiones</i>	<i>Beneficiarios PNCyA como porcentaje de la población total</i>
Argentina	350 660	40 152	11.4	10.1	0.9
Brasil ^b					
Asistenciales	2 022 708	706 345	34.9	11.1	1.2
BPC ^c	1 209 927	403 207	33.3		
RMV ^d	812 781	303 138	37.3		
Brasil					
Pensiones rurales ^e	6 024 328	4 012 127	66.6	33	3.5
Chile	358 813	165 373	46.1	22.6	2.3
Costa Rica	76 009	46 597	61.3	31.2	1.8
Uruguay	64 053	18 515	28.9	9	2

Notas:

a Argentina, Brasil (diciembre) y Costa Rica: año 2000; Chile y Uruguay: año 2001.

b Prestaciones en Brasil por concepto "emisión" (autorizaciones de pago).

c BPC= *Beneficio de Prestacao Continuada*. No requiere cotizaciones previas y reemplaza a la RMV a partir de 1996.

d RMV= *Renda Mensal Vitalicia*. Requería al menos 12 meses de cotizaciones.

e Pensiones rurales por edad, invalidez y viudez, excepto RMV rurales (que ya fueron contabilizadas en "pensiones asistenciales").

Fuente: Bertranou, Solorio y van Ginneken, "*Pensiones no contributivas...*", *op. cit.*, p. 17.

Asimismo, todos los países, excepto Bolivia, cuentan con una pensión mínima garantizada para los trabajadores que han cotizado por un número determinado de años y no reunieron fondos suficientes. En Perú sólo existe esta pensión para los afiliados que nacieron antes de 1945. El monto de esta pensión

varía entre países. En países como Colombia, República Dominicana y Nicaragua esta pensión es bastante generosa en relación con la pensión media esperada, mientras que en Chile tal pensión es modesta respecto a la pensión promedio.

Brasil, a pesar de no haber realizado una reforma que migre a cuentas individuales, ha hecho reformas sustanciales a los parámetros del sistema de reparto. Brasil es el país que tiene el esquema más amplio de pensiones no contributivas, las cuales tienen dos componentes: una pensión de asistencia social y una pensión para los trabajadores rurales. La pensión asistencial se otorga a los indigentes de 67 años y más, o a los inválidos. La pensión rural otorga el equivalente al 100% del salario mínimo nacional y se otorga por edad, invalidez y viudez; existen también pensiones por maternidad y accidentes de trabajo. La pensión rural está relacionada con el tiempo de trabajo en el sector rural (agricultura, piscicultura y otras similares), por lo cual no se considera estrictamente una pensión no contributiva.

Bertranou señala que Brasil, Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay tienen los sistemas más acabados de pensiones no contributivas y asistenciales, lo que está relacionado con un desarrollo temprano de sus sistemas de seguridad social, lo cual les ha permitido desarrollar una capacidad institucional, además de que los esquemas no contributivos surgieron paralelamente a los sistemas contributivos, por lo que están bastante desarrollados.²⁷

En Argentina, las pensiones asistenciales (PASIS) cubren a la población pobre de 65 años y más. El mecanismo de focalización es a través de la Ficha de Caracterización Socioeconómica (CAS). Las pensiones no contributivas comprenden siete rubros: vejez, invalidez, madres de siete o más hijos, familiares de desaparecidos, ex combatientes de la guerra de Malvinas, beneficios otorgados por leyes especiales y beneficios “graciables”.²⁸

Las pensiones no contributivas y asistenciales cubren a una parte importante de los beneficiarios totales de jubilaciones y pensiones, en Costa Rica cubren al 31.2%. En Brasil las pensiones asistenciales cubren al 11.1% de esta población, sin embargo, las pensiones rurales cubren al 33% (véase Cuadro 5).

²⁷ Bertranou, Solorio y van Ginneken, *Pensiones no contributivas...*, *op. cit.*, p.13.

²⁸ Fabio Bertranou y Carlos O. Grushka, “Beneficios sociales y pobreza en Argentina: estudio del programa de pensiones no contributivas”, en Fabio Bertranou, Carmen Solorio y Wouter van Ginneken (comps.), *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, Santiago de Chile, 2002, p. 31.

En materia de gasto público, el país que destina más recursos a las pensiones no contributivas y asistenciales como porcentaje del producto interno bruto (PIB) es Brasil, que dedica el 1% a las pensiones rurales y 0.3% a las pensiones asistenciales; le sigue Uruguay con 0.62% (véase Cuadro 6).²⁹

Cuadro 6
Gasto público y financiamiento relacionado a pensiones no contributivas y asistenciales (PNCyA), 2000-2001^a

<i>País</i>	<i>Gasto público en PNCyA</i>	<i>PNCyA como porcentaje del gasto previsional total^f</i>	<i>PNCyA como porcentaje del gasto público social total</i>	<i>en PNCyA como porcentaje del PIB</i>	<i>Financiamiento</i>
Argentina	\$ 654 mill.	3.6	1.1	0.23	100% rentas generales
Brasil ^b					
Asistenciales BPC ^c	R\$ 3499 mill.	5.3	2 ^g	0.3	100% rentas generales
RMV ^d					
Brasil					91.6% rentas generales y recaudación en el área urbana
Pensiones rurales ^e	R\$ 11 412 mill.	17.2	6.7 ^g	1	8.4% recaudación sobre comercialización primaria de productos agrícolas
Chile	\$ 143 614 mill.	5.5	2.3	0.38	91.6% rentas generales 8.4% contribuciones personales (sólo cotizantes régimen público)
Costa Rica	Col. 13 538	7	1.8	0.3	48.3% rentas generales 46.2% contribuciones patronales 5.4% impuestos específicos (cigarrillos, cerveza y whisky) 1.7% intereses depósitos judiciales
Uruguay	\$ 1 174 459 mill.	5.5	2.6	0.62	100% ingresos generales

Notas:

a Argentina, Brasil (diciembre) y Costa Rica: año 2000; Chile y Uruguay: año 2001.

b Prestaciones en Brasil por concepto "emisión" (autorizaciones de pago).

c BPC= *Beneficio de Prestacao Continuada*. No requiere cotizaciones previas y reemplaza a la RMV a partir de 1996.

d RMV= *Renda Mensal Vitalicia*. Requería al menos 12 meses de cotizaciones.

e Pensiones rurales por edad, invalidez y viudez, excepto RMV rurales (que ya fueron contabilizadas en "pensiones asistenciales").

f Gasto previsional incluye el gasto público social en programas contributivos y no contributivos de cobertura de riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia.

g En porcentaje del Presupuesto Social de 2000, calculado por el Ministerio da Fazenda/Secretaría de Política Económica.

Fuente: Bertranou, Solorio y van Ginneken, "*Pensiones no contributivas ...*" *op. cit.*, p. 19.

Costa Rica, que tiene una alta cobertura por estas pensiones, es un caso interesante en materia de financiamiento, puesto que casi la mitad se financia

²⁹ En México, en el 2004 el gasto público federal para la superación de la pobreza fue de 1.4% del PIB. Presidencia de la República, *Anexo del Quinto Informe de Gobierno*, México, 2005, p. 84.

con rentas generales y la otra mitad con contribuciones patronales; así también, una pequeña proporción (5.4%) se financia con impuestos específicos.

Cuadro 7

Pensiones no contributivas y asistenciales (PNCyA): prestaciones y administración, 2000-2001^a

<i>País</i>	<i>Prestación promedio PNCyA</i>	<i>Prestación promedio contributivo</i>	<i>(1)/(2) (%)</i>	<i>Organismo(s) responsable(s) del otorgamiento y administración</i>	<i>Instrumento de focalización</i>
Argentina	\$153	\$ 330 ^h	46.4	Ministerio de Desarrollo Social (asistenciales) y Congreso (especiales y gratificables)	Examen de ingreso (sólo asistenciales administradas por la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales)
Brasil ^b Asistenciales BPC ^d RMV ^e	R\$ 151	R\$489.74 ^f	30.8	Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	Examen de ingreso familiar a cargo de la autoridad municipal o INSS y examen médio a cargo del INSS; decisión de concesión a cargo del INSS.
Brasil Pensiones rurales ^g	R\$151	R\$489.74 ^f	30.8	Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	Comprobación de tiempo de trabajo rural en régimen de economía familiar; concesión a cargo del INSS.
Chile	\$ 33 589	\$70 206	47.8	Ministerio Planificación Intendencias Regionales	Ficha de Caracterización Socioeconómica (CAS)
Costa Rica	c 11 988	c 37 348 ^c	32.1	Caja Costarricense de Seguro Social	Ficha de Información Social (FIS)
Uruguay	\$ 1 815	\$ 3 052	59.5	Banco Previsión Social (Seguridad Social)	Examen de ingreso familiar a cargo del BPS

Notas:

a Argentina, Brasil (diciembre) y Costa Rica: año 2000; Chile y Uruguay: año 2001.

b Argentina. US\$ 153, luego del abandono del tipo de cambio fijo en enero 2002 la prestación se ha visto reducida a aproximadamente US\$ 50; Brasil: US\$ 76.92 (tasa de cambio dólar comercial promedio de diciembre 2000); Chile: US\$ 50; Costa Rica: US\$33.5; Uruguay: US\$ 120.

c Pensión mínima sistema contributivo.

d BPC= *Benefício de Prestacao Continuada*. No requiere cotizaciones previas y reemplaza a la RMV a partir de e RMV= *Renda Mensal Vitalicia*. Requería al menos 12 meses de cotizaciones.

f Pensiones por edad urbanas y pensiones por tiempo de contribución urbanas.

g Pensiones rurales por edad, invalidez y viudez, excepto RMV rurales (que ya fueron contabilizadas en "pensiones asistenciales").

h Promedio simple de la prestación promedio de jubilaciones y pensiones.

Fuente: Bertranou, Solorio y van Ginneken, "Pensiones no contributivas...", *op. cit.*, p. 20.

En materia de prestaciones, en Uruguay la pensión no contributiva promedio representa 59.5% de la pensión contributiva promedio, por lo que puede considerarse un esquema generoso; en Chile se otorga 47.8% y en Argentina 46.4% (véase Cuadro 7).³⁰

³⁰ Sin embargo, para Chile y Costa Rica se calcula con base en la pensión mínima contributiva y no al promedio, por lo que se subestima el nivel de prestación en relación con los otros países. Bertranou, Solorio y van Ginneken, *Pensiones no contributivas...*, *op. cit.*, p. 20.

En la práctica la implementación de estas pensiones plantea diferentes preguntas operativas, como la mejor edad para empezar a otorgar la prestación, la estructura de las prestaciones, ya sean uniformes o que aumenten con la edad, entre otras. Sin embargo, es necesario partir de un consenso acerca de la necesidad de su implementación.

El caso de México

En enero de 2006 entró en operaciones el Sistema de Pensiones Oportunidades, el cual tiene dos componentes: un programa de pensiones asistenciales para adultos mayores de 70 años que pertenezcan a familias inscritas en el padrón de Oportunidades y un Sistema de Ahorro para el Retiro dirigido a las personas en pobreza extrema entre 30 y 69 años, incorporadas al programa Oportunidades.

En el primer caso, se otorga un apoyo mensual de 250 pesos, administrados de forma bimestral. En el segundo, las personas podrán ahorrar 20, 30 o 50 pesos mensuales y el gobierno federal aportará una cantidad igual en su cuenta individual. Al cumplir 70 años podrán ser acreedores de una renta vitalicia. El presupuesto asignado a las pensiones para los adultos mayores en el 2006 es de 2200 millones de pesos.³¹ John Scott estima que el costo programado de estas pensiones será de 0.04% del PIB en el 2006, una cifra muy por debajo del promedio mundial.³²

El Sistema de Pensiones Oportunidades es un componente del Sistema de Seguridad Social Popular (Sissp), el cual tiene un alcance mayor, dado que está concebido para atender a la población de menores ingresos y no sólo a los adultos mayores. El Sissp tiene un componente de salud a través del Seguro Popular, un componente de vivienda mediante el Fondo Nacional de Apoyos a la Vivienda (Fonaevi), y uno de pensiones representado por el Sistema de Pensiones Oportunidades. La actual administración propone que el Sissp se convierta en la tercera institución de seguridad social en el país, aunado al IMSS y al ISSSTE. Sin embargo, debe considerarse la posibilidad de que el Sistema de Pensiones Oportunidades forme parte de la estructura de la seguridad social en

³¹ Subsecretaría de Egresos, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2006*. En: www.shcp.sse.gob.mx

³² Scott, "Seguridad social y desigualdad...", *op. cit.*, p. 77. También señala que el costo de extender las pensiones no contributivas otorgadas en el Distrito Federal (668 pesos al mes) a nivel nacional ascendería a 0.35% del PIB, *ibid.*, p. 76.

México, siendo éste la parte no contributiva, de forma tal que se logre la cobertura universal así como la integralidad en los servicios.

La importancia del programa de pensiones asistenciales reside en que sólo el 20% de la población mayor de 60 años cuenta con algún tipo de pensión y en que la pobreza promedio de este grupo de población es 70% superior a la del total de la población.³³ En el 2005 existían en México 3.6 millones de personas mayores de 70 años. Por otro lado, dada la baja cobertura de la seguridad social en México, principalmente para la población en empleos no formales, hace que la posibilidad del ahorro para el retiro adquiera mayor importancia.

Comentarios finales

Las pensiones no contributivas y asistenciales se conciben no sólo como un mecanismo para llenar la brecha que dejan los sistemas contributivos a nivel mundial, cuya cobertura se mantiene baja en muchos países, sino también como una forma de evitar la pobreza en la vejez; por esta razón forman parte de la política de protección social y de combate a la pobreza.

La decisión de un país de optar por alguno de los mecanismos de ingresos mínimos -lo que implica un determinado mecanismo de focalización y un nivel de prestaciones-, deberá estar muy relacionado con las características particulares del país y de su sistema de seguridad social. Sin embargo, debe aceptarse, tal como se ha hecho en la discusión internacional, que la protección de los adultos mayores es un tema urgente e ineludible.

La discusión acerca de los efectos de las pensiones sociales en la reducción de la pobreza es un tema que empieza a abordarse en los estudios académicos. Tomando como referencia el caso de América Latina, Bertranou ha encontrado que tienen efectos muy positivos en la reducción de la pobreza y que existe una relación positiva de costo-beneficio.³⁴ Sin duda, es necesario profundizar en estos estudios, que servirán como guía de referencia para tomar las mejores decisiones en relación con el objetivo de reducir la pobreza en la tercera edad, teniendo en cuenta las “mejores prácticas” internacionales.

Palacio Legislativo de San Lázaro, 16 de junio de 2006

³³ *Ibid.*, p. 61. De acuerdo con Scott, “la seguridad social representa el rubro más regresivo (pro-rico) de todo el gasto social”, *ibid.*, p. 60.

³⁴ Bertranou, Solorio y van Ginneken, *Pensiones no contributivas...*, *op. cit.*, pp. 24-27.