

# Principios distributivos y pensiones no contributivas en Argentina, Bolivia y México

## Distributive principles and Non-Contributory Pensions in Argentina, Bolivia and Mexico

**Benjamín Sandoval Álvarez**

Universidad Nacional Autónoma de México (doctorado en la FCPYS)

México

sandoval.alvarez@gmail.com

**Resumen:** En los últimos años, distintos países de América Latina implementaron estrategias para expandir la cobertura de las pensiones a la población adulta mayor anteriormente excluida de la seguridad social tradicional. Si bien de manera general se basan en la adopción de mecanismos no estrictamente contributivos, varían en los principios distributivos que les subyacen, por lo que adquieren características particulares y un impacto distributivo diferenciado. En este trabajo se analizan tres estrategias: Argentina ilustra un modelo guiado en cierta medida por el principio contributivo; Bolivia se inclina por uno basado en el principio de ciudadanía, y México presenta un modelo regido por el principio de necesidad. La relevancia de este artículo consiste en mostrar distintos esquemas previsionales en América Latina.

**Palabras clave:** pensiones no contributivas; modelos previsionales; principios distributivos; solidaridad; universalismo; principio contributivo; ciudadanía.

**Abstract:** *In recent years, several Latin American countries have implemented different strategies to extend old-age pension coverage to older adults previously excluded from traditional social security. While they share the adoption of not-strictly contributory mechanisms, these strategies vary in the distributive principles and the models of solidarity and equity that underlie them, so they have different distributive impacts. In particular, this paper analyzes three strategies: Argentina illustrates a model guided to some extent by the contributory principle, Bolivia inclines to a model based on the principle of citizenship, and Mexico illustrates a model guided by the principle of necessity. The relevance of this article is to show that the different pension schemes that exist in Latin America.*

**Keywords:** *non-contributory pensions; social security models; distributive principles; solidarity; universalism; contributory principle; citizenship.*

Históricamente, uno de los grupos que ha sido sujeto de atención y asistencia social ha sido el de las personas de la tercera edad, ya sea a través de la familia, las organizaciones de caridad o los esquemas públicos y privados de aseguramiento. Al menos durante la segunda mitad del siglo XX, en distintos países del mundo se configuraron sistemas públicos para asegurar a la población, principalmente a los trabajadores formales, frente al temor económico de la vejez (Castel, 1997; Esping-Andersen, 2000).

En América Latina, incluidos Argentina, Bolivia y México, los sistemas previsionales se basaron inicialmente en un modelo contributivo en el que las prestaciones formaban parte del paquete salarial de algunos grupos ocupacionales (por ejemplo, los trabajadores de la industria en Argentina), para después extenderse a la mayoría de los trabajadores formales<sup>1</sup> (Arza, 2009; Wanderley, 2009; Alonso y Di Costa, 2015). Así,

<sup>1</sup> Las diferencias más notables entre los casos radicaban en el tipo de esquema de bienestar adoptado. En el caso de Argentina se siguió un modelo universal, con una expansión

el mercado laboral formal era la vía privilegiada de integración social, que a través de distintas disposiciones protegía a los trabajadores y sus familias ante los principales riesgos sociales (enfermedad, vejez, desempleo). En esencia, se trataban de regímenes de naturaleza contributiva que seguían las pautas de los modelos tradicionales de seguro social (Bertranou, Solorio y Van Ginneken, 2002).

Si bien los sistemas previsionales en América Latina contenían ciertos objetivos distributivos, la solidaridad se limitó a los trabajadores registrados. Esta solidaridad *intragruppo* consistía, entre otras cosas, en mejorar las tasas de sustitución para los trabajadores más pobres o en una mayor cobertura de riesgos. A partir de la década de 1980, estos sistemas se enfrentaron a distintos problemas, como una baja cobertura de la población económicamente activa (PEA) y de los adultos mayores, elevada fragmentación, evasión y mora, y desequilibrios financieros que pusieron en duda la viabilidad del esquema (Mesa-Lago y Ossio, 2013; Damián, 2016).

En la década de 1990, al menos diez países de América Latina siguieron el ejemplo de Chile (1981) y reformaron su sistema previsional como una manera de enfrentar los problemas señalados (Argentina en 1994; Bolivia y México en 1997). Estos cambios estructurales privatizaron total o parcialmente las pensiones públicas de seguridad social, llevando a los sistemas “públicos” de reparto con prestaciones definidas hacia sistemas privados con cotización definida y capitalización individual<sup>2</sup>

---

gradual y virtualmente universal de los servicios sociales, principalmente a través de una política de pleno empleo y de la vinculación de la protección social al mercado laboral formal. En Bolivia se desarrolló un modelo excluyente, pues si bien el Estado de la Revolución de 1952 se orientó a la protección del trabajador y a establecer relaciones obrero-patronales clásicas, el sistema de seguridad social tuvo una extensión bastante limitada (una quinta parte de la población ocupada).

En una posición dual se encontraba México, ya que el modelo de industrialización por sustitución de importación (ISI) benefició principalmente a los trabajadores formales de las ciudades a costa de excluir al trabajador campesino del medio rural (Barba, 2004; Bane-gas, 2008; Wanderley, 2009). Sin embargo, más allá de su extensión, en los tres casos los esquemas previsionales tuvieron un fuerte carácter contributivo vinculado a las trayectorias laborales.

<sup>2</sup> Tanto Bolivia como México optaron por un modelo “sustitutivo”, cerrando el viejo sistema de reparto para los nuevos trabajadores y sustituyéndolo por cuentas privadas individuales. Argentina optó por un sistema tanto paralelo, por la coexistencia de dos

(Bertranou, Calvo y Bertranou, 2010; Mesa-Lago, 2013; Becker y Mesa-Lago, 2013).

Sin embargo, el fracaso de dichas reformas se hizo evidente durante la primera mitad de la década de 2000. Cerca de la mitad de los países latinoamericanos y de Europa del Este que reformaron su sistema de pensiones han vuelto al esquema de reparto solidario o han combinado ambos, principalmente debido a la baja cobertura, el elevado costo de transición (como en Argentina y Bolivia), los bajos niveles de pensiones y las excesivas comisiones de las administradoras (privadas) (Damián, 2016). Argentina (2008) y Bolivia (2010) fueron los únicos países en América Latina cuyas contrarreformas reimplantaron el sistema público y de reparto al renacionalizar los fondos de pensiones. En México, se avanzó aún más en la privatización del sistema previsional al reformar el esquema del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 2007 (Bertranou *et al.*, 2010; Villagómez, 2015: 295).

Frente al problema de la baja cobertura y la pobreza, los gobiernos de América Latina han implementado distintas estrategias y programas para expandir las pensiones a población de la tercera edad anteriormente excluida y sujeta a vulnerabilidad e inseguridad económica (debido en gran medida a la informalidad y la precariedad laboral). Estos mecanismos consistieron en la expansión de programas no contributivos (Bonosol de Bolivia, creado en 1997 y extendido en 2008); la creación de nuevos programas no contributivos (México, 2007), o incluso la flexibilización de las condiciones de acceso a los programas contributivos tradicionales (Argentina en 2005, o Brasil entre 2006 y 2008) (Oliveri, 2016).

Estas políticas se caracterizan por ser mecanismos no *estrictamente* contributivos que desvinculan las prestaciones de la participación en el mercado de trabajo formal, por lo que han sido llamadas pensiones no contributivas o “no convencionales”.<sup>3</sup> Sin embargo, tienen variaciones

---

regímenes, como mixto, porque en uno de los regímenes la prestación combina un componente de reparto con uno de capitalización individual. La mixtura se reflejaba en que el primer pilar público otorgaba una pensión básica, mientras el segundo de capitalización individual (privado o público) concedía una pensión complementaria (Bertranou *et al.*, 2010; Di Costa, 2014).

<sup>3</sup> Considero que el término “no convencionales” captura de mejor forma la diversidad

importantes en su diseño, dependiendo de la definición de la extensión de la cobertura, la definición del nivel de la prestación, el costo fiscal del programa y su financiamiento, los criterios de focalización, la entidad u organismo público administrador y su vinculación con las instituciones tradicionales de seguridad social (Bertranou *et al.*, 2002).

Considerando los aspectos financieros y administrativos, el objetivo de este documento es indagar en los principios distributivos y modelos de solidaridad y equidad que subyacen a su configuración. Así, al recuperar la propuesta analítica de Arza (2006, 2009) para clasificar, evaluar y comparar distintos modelos previsionales, me propongo analizar los principios distributivos de las estrategias y programas orientados a la expansión de las pensiones no contributivas en Argentina (Inclusión Previsional), Bolivia (Renta Dignidad) y México (Programa Pensión para Adultos Mayores o Programa 65 y más),<sup>4</sup> y evaluar si ilustran modelos alternativos en función de su lógica distributiva y potencial estratificador. Dicha lógica se refleja en tres dimensiones de la política previsional: la *distribución de derechos*, de *recursos*, y de *riesgos*. Para ello, el análisis empírico de los distintos aspectos financieros y administrativos (cobertura, montos, financiamiento) permitirá entender la lógica distributiva en cada caso. Nuestro estudio se basó en una recopilación bibliográfica y la sistematización de información secundaria, revisión de informes nacionales sobre los programas y análisis de documentos oficiales, principalmente.

La relevancia de este artículo consiste en dar cuenta de que la incorporación de la población de la tercera edad, previamente excluida, se da en términos diversos; Argentina ilustra un esquema de pensiones no contributivas guiado en gran medida por el *principio contributivo* de distribución de derechos, mientras Bolivia se inclina por uno basado en el *principio de ciudadanía*, y México por uno regido por el *principio de*

---

de estrategias en la región para expandir la cobertura de las pensiones de la tercera edad, sobre todo si se toma en cuenta el caso de Argentina (o Brasil), cuya estrategia no fue la eliminación del carácter contributivo de la previsión social sino su flexibilización. Sin embargo, caracterizó conjuntamente estas estrategias como “pensiones no contributivas” por las distintas denominaciones que adquieren en los países de la región y porque en la literatura sobre el tema es el concepto más utilizado (Bertranou *et al.*, 2002: 12).

<sup>4</sup> También llamado Programa Pensión para Adultos Mayores.

*necesidad*.<sup>5</sup> La selección de estos casos es teórica y ha estado guiada por su pertinencia para ilustrar y clarificar los distintos modelos distributivos y de solidaridad identificados por Arza (2006, 2009).

Para cumplir el objetivo, en un primer apartado se desarrollan conceptualmente las dimensiones que guían el análisis y que comprenden la distribución de derechos, de recursos y riesgos. En el segundo se analizan los criterios de selección de beneficiarios y la evolución de la cobertura; en el tercero se examina la magnitud y evolución de los montos que otorgan estos esquemas; en el cuarto me centro en la magnitud de los recursos fiscales comprometidos y en las distintas fuentes de financiamiento y, por último, presento las conclusiones.

## **1. Un marco conceptual para clasificar, evaluar y comparar modelos previsionales**

La naturaleza distributiva (principios distributivo, de solidaridad y equidad) de las estrategias y programas de pensiones no contributivas se proyecta en al menos tres dimensiones que guían mi análisis: la distribución de derechos, de recursos y de riesgos; que, en términos empíricos, básicamente se trata de cobertura, montos y financiamiento. Retomando la propuesta analítica de Arza (2006, 2009), en este apartado desarrollo conceptualmente cada una de estas dimensiones.

### *1.1 Distribución de derechos*

El análisis comparado de los regímenes de bienestar destaca diferentes fundamentos considerados como “legítimos” para la *asignación* de derechos y beneficios en diversos contextos nacionales (Esping-Andersen, 2000; Titmuss, 1981). Ya sea como derecho universal, mérito individual, logro colectivo o como una red de seguridad ante la privación económica,

<sup>5</sup> Dichos principios no son coherentes en las tres dimensiones de la política previsional (distribución de derechos, recursos y riesgos) en ninguno de los casos, e incluso aunque en cada dimensión tiende a dominar un principio, suele estar en tensión con otros (*e.g.* principio de ciudadanía *versus* principio contributivo).

estos fundamentos a menudo implican determinado arreglo institucional que produce ciertos resultados distributivos (Arza, 2006: 4). *En términos empíricos, estos modelos se proyectan en la definición y carácter que adquiere la cobertura de estas estrategias y programas.*

Los *modelos de beneficio universal* se estructuraron a partir del principio de ciudadanía y ofrecieron beneficios básicos para todos sin considerar ingresos previos, contribuciones o trayectorias laborales, por lo que tienen un alto grado de desmercantilización. Los *modelos contributivos* vincularon el acceso a las prestaciones previsionales a las contribuciones y a los expedientes laborales personales. En este caso domina el principio contributivo por poco potencial desmercantilizador (Arza, 2006; Di Costa, 2014). Por otra parte, en el *modelo residual o liberal* la distribución de derechos se fundamenta en el principio de necesidad y no en las contribuciones y trayectorias laborales, por lo que los beneficios suelen ser escasos, focalizados, sujetos a prueba de medios y tienen un alto carácter estratificador (Barba, 2005). Como señala Arza (2006: 4), en cada uno de estos modelos subyace un principio de inclusión económica, ya sea de ciudadanía, contributivo, de estatus o necesidad, que a su vez define *a los sujetos* de la atención del Estado.

## 1.2. Distribución de recursos

La forma en que se distribuyen los recursos suele estar determinada por la asociación entre el financiamiento y los beneficios individuales o, en otras palabras, en la fórmula con la que se calculan los beneficios. Hay al menos cuatro modelos<sup>6</sup> de distribución de recursos (residual, plano, proporcional y actuarial) que reflejan qué tanto de lo recaudado durante la etapa activa del trabajador es devuelto durante el periodo pasivo (Arza, 2006). *Empíricamente es posible identificar hacia qué modelo se orientan los programas a partir del análisis de la estructura de los beneficios que ofrecen.*

<sup>6</sup> Como señala Arza (2006), estos modelos son tipos ideales, ya que en la realidad hay una combinación de ellos, pero sirven como herramienta analítica para identificar patrones de cambio en los sistemas previsionales.

El *modelo residual* de distribución está relacionado con la distribución de derechos basada en prueba de medios y guiada por el *principio de necesidad*. El nivel de beneficios depende de los ingresos de los individuos durante su retiro y no de contribuciones previas. Además, suelen ser prestaciones mínimas y relativamente uniformes, orientadas en gran medida a prevenir la pobreza. La mayoría de los programas de pensiones no contributivas se suman a este modelo (Bertranou *et al.*, 2002; Aguila *et al.*, 2013; Oliveri, 2016). Sin embargo, como se verá, en algunos casos también están en tensión con la lógica plana y proporcional de distribución de recursos.

El *modelo plano de distribución* de recursos también desvincula el nivel de beneficios de las contribuciones previas y en su lugar se establece una misma ayuda para todos los adultos mayores; además, tampoco depende de los ingresos de los individuos durante su retiro. Debido a que los que ganan más en su etapa activa contribuyen más, al establecerse un mismo nivel de beneficio para todos durante la etapa pasiva, el modelo plano tiene un gran potencial redistributivo y suele estar guiado por el *principio de solidaridad* (Arza, 2006; Di Costa, 2014).

El *modelo proporcional de distribución* de recursos sí establece cierto vínculo entre contribuciones y beneficios, aunque no de manera estricta. Las contribuciones y beneficios se basan en los ingresos; sin embargo, las autoridades determinan distintos niveles de beneficios. Este modelo no genera una distribución tan progresiva como el modelo plano, pero aún produce cierta distribución *intrageneracional*, en especial por el tope a las jubilaciones más altas y porque los que menos aportaron tienen asegurada una pensión mínima. Este tipo de modelo ha sido el más comúnmente adoptado en los sistemas públicos de reparto y suele estar guiado en parte por los *principios de equivalencia*<sup>7</sup> y *solidaridad* (Arza, 2006; Di Costa, 2014).

Finalmente, el *modelo actuarial de distribución* de recursos establece un fuerte vínculo entre contribuciones y beneficios. Es el que comúnmente se ha adoptado en los esquemas privados de capitalización individual (por lo que no abundaremos sobre él) y está fuertemente guiado por el *principio de equivalencia* (Mesa-Lago, 2005).

<sup>7</sup> El principio de equivalencia se refiere a que lo cobrado por una persona como haber previsional está relacionado directamente con lo aportado por el individuo, según sus ingresos, durante su vida activa. Este principio no contiene ninguna lógica solidaria (Di Costa, 2014: 104).



### 1.3 Distribución de riesgos

Las contingencias de la vida cuyas probabilidades y daños pueden estimarse han sido gestionadas –de maneras diversas en contextos nacionales y épocas específicas– principalmente a través de la familia o el individuo, el mercado o el Estado. La enfermedad, la vejez y la viudez, entre otros riesgos, se vuelven “sociales” cuando distintos mecanismos e instituciones (el Estado de bienestar de forma más amplia o la política social de manera particular) permiten su gestión y reparten sus efectos y costos entre un colectivo de individuos “solidarios” (Esping-Andersen, 2000; Castel, 2003). Esta socialización de los riesgos obedece al reconocimiento de que, en una sociedad compleja, las contingencias de la vida se originan más allá de la voluntad del individuo, quien no debería ser el único responsable de sus consecuencias (Arza, 2006).

Los sistemas previsionales son uno de los mecanismos que permiten la gestión social del riesgo al distribuir los recursos entre generaciones y entre individuos en cada generación con la finalidad de cubrir el riesgo de pobreza en la vejez. Estos modelos se diferencian en función de los riesgos que enfrentan, como en el grado de cobertura que ofrecen para enfrentar esos riesgos. En general, los modelos previsionales universales ofrecen mayor cobertura de riesgo, pues permiten transferir recursos de individuos y generaciones con “bajo riesgo” a aquellos con “alto riesgo”. Al no establecer un fuerte vínculo entre contribuciones y beneficios individuales, el riesgo de que algunos trabajadores no contribuyan lo suficiente al retiro es cubierto por quienes tienen un riesgo menor (por ejemplo, trayectorias laborales más estables). En los modelos más individualistas no hay una cobertura de riesgo entre trabajadores con diferentes trayectorias laborales o niveles de ingreso, ni tampoco entre generaciones. Si un individuo es incapaz de acumular lo suficiente para el retiro, tiene que asumir individualmente los costos (Arza, 2006; Di Costa, 2014).

Sin embargo, los modelos individualistas de cobertura del riesgo enfrentan dificultades para legitimarse si no pueden justificar su autofinanciamiento, es decir, si quienes se benefician no son quienes han pagado completamente para financiar el sistema. A menudo la población en su conjunto financia un sistema previsional que sólo beneficia a algunos trabajadores (básicamente los formales y los de mayores ingresos), por lo que hay una distribución de carácter regresivo (Arza, 2009). Así,

*para identificar empíricamente la amplitud de la cobertura de riesgo, hay que considerar la magnitud de los recursos fiscales comprometidos y las fuentes de financiamiento.*

## **2. Distribución de derechos: de la cobertura universal a la focalización**

En Argentina, Bolivia y México los sistemas previsionales (y la seguridad social en general) se inclinaron en cierta medida por el modelo contributivo; sin embargo, no lograron una amplia cobertura (con excepción de Argentina, aunque desde la década de 1990 mostró una tendencia a la baja). Así, los que quedaron excluidos de este modelo fueron a menudo los trabajadores de menores ingresos (e informales) y las mujeres (que suelen tener trayectorias fragmentadas) (Di Costa, 2014; Arza y Chahbenderian, 2014).

Las reformas de los años noventa, que establecieron esquemas privados de capitalización individual, se plantearon como un conjunto de mecanismos e incentivos que, en teoría, aumentaría el número de contribuyentes. Sin embargo, la cobertura previsional continuó siendo baja y desigualmente distribuida (Damián, 2016). Además, con excepción de Bolivia, ni en Argentina ni en México se prestó atención para incluir a los trabajadores pobres e informales, y en general poco se hizo para extender las pensiones no contributivas a esta población en el contexto de las reformas. Así, en Argentina la cobertura pasó de cerca de 78% en 1992 a 68% en 2003, en Bolivia de 11.7% en 1994 a 9.7% en 2003;<sup>8</sup> por el contrario, en México los beneficiarios aumentaron de 16.6% en 1992 a 18.7% en 2002 (cuadro 1)<sup>9</sup> (Rofman y Oliveri, 2011a: 42, 143; Mesa-Lagos y Ossio, 2013: 111).

La cobertura previsional contributiva estaba, además, desigualmente distribuida entre los diferentes estratos sociales. Por ejemplo, en 2004

<sup>8</sup> Basado en cotizantes en el sistema público antiguo (Mesa-Lagos y Ossio, 2013: 112).

<sup>9</sup> Esta disminución en la cobertura se explica, entre otros factores, por el endurecimiento de los parámetros de acceso. En los tres casos se aumentó la edad de jubilación de 60 a 65 años. En Argentina, el número mínimo de años de aportaciones pasó de 20 a 30, y en México de 10 a 26 años (Di Costa, 2014: 93; Damián, 2016: 160).

**Cuadro 1****Beneficiarios de pensiones contributivas como porcentaje de población de 65+ años**

	<i>Argentina</i>	<i>Bolivia<sup>a</sup></i>	<i>México</i>
1992	75.24		16.66
1994	77.16*		15.72
1996	76.34		17.95
1997	75.19	19.92*	*
1998	73.38		19.88
2000	70.7	16.97	19.03
2002	69.44	14.71	18.7
2004	68.13	15.05	

Fuente: Elaboración propia con datos de Rofman y Oliveri, 2011a.

<sup>a</sup> Se han omitido los datos entre 1992 y 96 debido a que comprenden sólo zonas urbanas

\* Corresponde al año de la reforma del sistema previsional.

en Argentina 41% de los adultos mayores del primer quintil estaba cubierto, en contraste con 77% del quintil 5. En Bolivia la distribución era aún más desigual, pues en 2005 sólo 0.12% de los adultos mayores del primer quintil tenía cobertura, contra 51.8% del quintil 5; mientras, en México, en 2006 sólo 3.8% perteneciente al primer quintil tenía una pensión contributiva, en contraste con 38% del quintil 5 (véase el cuadro 2) (Rofman y Oliveri, 2011a: 49, 60, 146).

En los tres casos, el surgimiento de los programas no contributivos se debió parcialmente al reconocimiento de que el esquema contributivo se veía limitado para incorporar a los beneficiarios de la previsión social a un mayor número de personas en un contexto de pobreza y elevada informalidad en el mercado de trabajo (MDS, 2010: 269; Anses, 2013: 45; Escobar *et al.*, 2013: 19; Sedesol, 2013: 11). Aunque en los tres casos se siguió de manera general la estrategia de implementar mecanismos no estrictamente contributivos; el principio que guio la distribución de derechos, y por lo tanto el acceso a los beneficios, no fue el mismo.

## Cuadro 2

### Tasa de cobertura de pensión contributiva para los adultos mayores por quintil de ingreso

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Argentina (2004) <sup>a</sup>	41.56	65.97	75.42	80.02	77.65
Bolivia (2005)	0.12	0.12	11.97	25.68	51.89
México (2006)	3.86	15.70	25.39	33.56	38.14

Fuente: Elaboración propia con información de Rofman y Oliveri, 2011a.

<sup>a</sup> Para los tres casos se ha tomado el año inmediatamente anterior a la implementación de las distintas políticas de pensiones no contributivas.

En 2007, un programa previo llamado Bonosol<sup>10</sup> fue sustituido por la Renta Dignidad de carácter universal, pues eliminaba la restricción de cohorte poblacional, disminuía la edad a 60 años y seguía siendo no contributiva e independiente de los ingresos. Los motivos de su universalidad fueron la pobreza generalizada, los altos costos administrativos y el estigma creado por la prueba de medios (sobre todo entre los pueblos indígenas). En cuanto a las razones políticas, estuvo la amplia demanda de la población de renacionalizar los recursos naturales y la voluntad del gobierno de redistribuir los ingresos fiscales que generaban a todos los bolivianos (Regalsky, 2006; Chávez y Mokrani, 2007; Monterrey, 2013; Mesa-Lago y Ossio, 2013). Al ser realmente universal y establecerse como un derecho, la Renta Dignidad se guía en gran medida por *el principio de ciudadanía*, siendo la única de su tipo en la región y ejem-

<sup>10</sup> El Bonosol de Bolivia de 1997 fue el primer programa de pensión no contributiva de corte universal de la región; sin embargo, no estuvo motivado por consideraciones de equidad o ciudadanía, sino como mecanismo de compensación frente a la ola de privatizaciones de empresas estatales y del sistema previsional. En los hechos estaba dirigido a una cohorte específica (los nacidos antes de 1975), de tal forma que el Bonosol desaparecería tras la muerte del último beneficiario. Además, el supuesto detrás de dicha restricción era que este grupo poblacional había contribuido, como trabajadores o con impuestos, a las empresas estatales ahora privatizadas (Müller, 2009), por lo que descansaba en el principio contributivo y no en el de ciudadanía.

plo de “un esfuerzo inusualmente ambicioso para proveer beneficios sociales igualitarios en un país muy pobre” (Whitehead en Müller, 2009: 169).

El Plan de Inclusión Previsional en Argentina evidencia fuertes tensiones entre los principios que guían la distribución de derechos. Desde 2005, el Plan permitió a todos los adultos mayores de 65 años que tuvieran un historial incompleto de aportaciones en el sistema contributivo, regularizarse y tener acceso a una jubilación<sup>11</sup> (Rofman y Oliveri, 2011b). A diferencia de moratorias anteriores, en este caso la deuda se descontaba mensualmente de la prestación, mientras que antes la deuda debía ser saldada en su totalidad para recibir el beneficio. En este sentido, el Plan actuó en la práctica como una política de corte universal, pero de esencia contributiva (Cardozo, 2011; Almonacid, 2013). Su universalidad estaba dada por la ausencia de prueba de medios y por establecer las facilidades de pago que, en efecto, incrementaron la cobertura a grupos excluidos. Sin embargo, la lógica contributiva siguió presente, no *ex ante* sino *ex post*, en tanto la deuda se salda mientras se percibe la prestación (Rofman y Apella, 2013; Alonso y Di Costa, 2015). Además, el Plan sólo es válido para una cohorte, pues únicamente los aportes anteriores a 1993 pueden ser regularizados.<sup>12</sup> En este sentido, todo parece indicar que el *principio contributivo* guía la distribución de derechos, aunque con cierta tensión con el principio de ciudadanía.

Desde su creación en 2007, el Programa Pensión para Adultos Mayores (PAM) de México focalizó a la población de 70 años y más que vivía en

<sup>11</sup> Se tomaba como válida una declaración del trabajador que indicara que, en los años faltantes, se había desempeñado como trabajador autónomo (aunque no se verificó). El ejemplo típico de estos beneficiarios corresponde a las mujeres que, habiéndose dedicado a las tareas domésticas durante su vida activa, debían definirse como trabajadoras independientes para acceder al beneficio (Rofman y Oliveri, 2011b: 16; Rofman y Apella, 2013: 78).

<sup>12</sup> Aquellos adultos mayores que tuvieran adeudos posteriores a la fecha quedaban excluidos al no poder afrontar el pago de la deuda. Sin embargo, en 2014 se creó la Nueva Moratoria (mediante la Ley 26.970) con la cual podrían regularizarse los aportes anteriores a diciembre de 2003 y posteriores a 1993. De cualquier manera, “la universalidad” declarada de las jubilaciones por el Plan sólo adquiere sentido de manera coyuntural cada vez que se crea una nueva moratoria, y a partir de allí, gradualmente, se va extinguiendo la posibilidad de usarla hasta la creación de una nueva, si es que se crea (Rofman y Apella, 2013).

hogares beneficiarios de Oportunidades (ahora Prospera) en las localidades de menos de 5 000 habitantes. En los años siguientes la cobertura se amplió a localidades de mayor tamaño, y en 2012 se implementa la cobertura nacional, pero incorporando el criterio de que los beneficiarios no deben recibir ingresos por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo (o que ésta sea menor a 1 092 pesos); además, en 2013 la edad mínima bajó a 65 años (Ortiz *et al.*, 2015; Damián, 2016). Sin embargo, en los hechos las reglas de operación del programa dan prioridad a los beneficiarios de la Cruzada Nacional contra el Hambre y de Prospera (Sedesol, 2015; Damián, 2016). Así, a diferencia de los programas de Argentina y Bolivia, el PAM es focalizado, pues establece una prueba de ingresos para la elegibilidad de los beneficiarios y se da prioridad a grupos de mayor vulnerabilidad (ya focalizados por otros programas sociales). En este sentido, puede decirse que el *principio de necesidad* es el que guía al PAM en la distribución de derechos (véase el cuadro 3).

Más allá de las diferencias en los principios que guían la distribución de derechos, en los tres casos se ha observado una considerable ampliación de la cobertura de la población adulta mayor. Así, el Plan de Inclusión Previsional cubre a 57% de los adultos de 65 años o más (y 90% en conjunto con el esquema contributivo), la Renta Dignidad ha permitido cubrir a 100% de los adultos mayores de 60 años, mientras en México el Programa Pensión para Adultos Mayores cubre a cerca de 54% de los adultos de 65 o más (Oliveri, 2016: 130; INEGI, 2010; Anses, 2013). En términos absolutos, en 2013 el Plan de Inclusión previsional cubría a 2.5 millones de adultos, la Renta Dignidad a 850 000 y el PAM de México a 4.8 millones (cuadro 4).

Por la naturaleza no contributiva o parcialmente contributiva de estos programas, los grupos de más bajos ingresos, informales y mujeres, fueron los más beneficiados. En el caso de Argentina se ha verificado que los principales beneficiarios del Plan de Inclusión fueron las mujeres, que representan 75% de los beneficiarios,<sup>13</sup> las personas menores de 70 años (incremento de 32 puntos porcentuales-p.p.), las personas con bajo nivel educativo (27 p.p.) y las ubicadas en el primer quintil de ingreso (47 p.p.) (Di Costa, 2014; 100; Alonso y Di Costa, 2015: 52-53). En Bolivia se

<sup>13</sup> De hecho, extraoficialmente y para uso mediático el Plan de Inclusión Previsional fue conocido como moratoria y “Jubilación de Amas de Casa” (MDS, 2010).

Cuadro 3

## Criterios de acceso de las pensiones no contributivas en Argentina, Bolivia y México

	<i>Argentina</i> ( <i>Plan de Inclusión Previsional</i> )	<i>Bolivia</i> ( <i>Renta Dignidad</i> )	<i>México</i> ( <i>Programa 65 y más</i> )
Edad jubilatoria	65 (Hombres) y 60 (Mujeres)	60 (H y M)	65 (H y M)
Requisito contributivo	Sí (contribuciones ex post)	No	No
Importancia de la trayectoria laboral	Sí (se debe declarar haberse desempeñado como autónomo)	No	No
Focalización por ingresos	No	No	Sí (ingresos menores a 1 092 pesos - Línea de Bienestar Mínimo)
Limitación por cohorte	Sí (regularización de aportes anteriores a 1993 y anteriores a 2003)	No	No
Principio de distribución de derechos	Contributivo	Ciudadanía	Necesidad

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro 4****Beneficiarios de pensiones no contributivas en Argentina, Bolivia y México**

	<i>Argentina (Plan de Inclusión Previsional)</i>	<i>Bolivia (Renta Dignidad)</i>	<i>México (Programa 65 y más)</i>
2005	22.943		
2006	689.817		
2007	1 369.110	493.437	1 031.005
2008	1 842.713	752.663	1 863.945
2009	2 092.500	779.954	2 050.626
2010	2 380.339	802.239	2 105.306
2011	2 508.458	823.744	2 149.024
2012	2 527.384	854.068	3 056.819
2013	2 545.900	856.195	4 851.025
2014			5 487.664
2015			5 226.563

Fuente: Elaboración propia con información de Ortiz *et al.* (2015) para México y de Arza y Chahbenderian (2014) para Argentina y Bolivia.

ha señalado que cerca de 57% de los beneficiarios son pobres, y que de ellos 79% vive en zonas rurales. Del total de beneficiarios, 84% nunca había recibido una pensión y 54% son mujeres (UAPE, 2010; 2012). En el caso de México, Damián (2016: 165-166) destaca que cerca de 90% de los beneficiarios del PAM son pobres, con un sesgo favorable a los considerados indigentes (38.9% del total de beneficiarios). Además, cerca de 60% de los beneficiarios son mujeres, lo que contrasta con su situación en el esquema contributivo (donde sólo son 36.5%).



### **3. Distribución de recursos: de la subsistencia a mantener el consumo**

En Argentina, desde la década de 1990, los beneficios del sistema previsional no recibieron ajustes, de hecho, la crisis de la convertibilidad en 2001 provocó una abrupta caída de su poder adquisitivo. Sin embargo, después de la crisis, las primeras medidas políticas se orientaron a incrementar la jubilación mínima, que aumentó nominalmente 250% (mientras que los beneficios promedio lo hicieron en 97%) y, en términos reales, 80%, entre 2003 y 2007 (Anses, 2013: 130; Calabria *et al.*, 2012: 300; Di Costa, 2014: 96).

Es a partir del Plan de Inclusión en 2005 cuando los nuevos beneficiarios (en su mayoría con una jubilación mínima) se verían favorecidos con dichos incrementos. Estas medidas permitieron disminuir la vinculación entre aportes y beneficios y llevaron “al sistema a una situación cercana a la de un beneficio uniforme para todos los participantes” (Rofman y Oliveri, 2011b: 15), de tal forma que en 2007 la jubilación mínima era ya 80% de la jubilación promedio.<sup>14</sup> Además, desde 2006 todas las prestaciones se incrementaron,<sup>15</sup> y en 2008 se establecieron por ley dos aumentos por año para toda la escala de beneficios (Di Costa, 2014).

En Bolivia, los beneficios ofrecidos por los programas de pensiones no contributivas han sido en general bastante modestos. El Bonosol ofrecía US\$20 mensuales en 1997, mientras que el programa que lo sustituyó en 1998 (Bolivida) ofreció prestaciones aún más bajas (US\$6 mensuales).<sup>16</sup> Por su parte la Renta Dignidad incrementó los beneficios en 27% en 2008 y en 35% en 2013 (Mesa-Lago y Ossio, 2013: 130; Mesa-Lago, 2013: 192; Müller, 2009: 166). Lo relevante de la Renta Dignidad es que, a pesar de su carácter universal (y quizá debido a ello), los beneficios para quienes perciben una pensión contributiva son sólo 75% de los beneficios que reciben quienes no tienen otro ingreso. El argumento es que

<sup>14</sup> Mientras en 2002 la jubilación mínima representaba 40% de la jubilación media.

<sup>15</sup> Las pensiones máximas contributivas aumentaron tres veces para ubicarse en 3 108 dólares en 2012; las pensiones promedio contributivas aumentaron cinco veces (combinando los dos pilares públicos) a 560 dólares (Mesa-Lago, 2013: 190).

<sup>16</sup> Sin embargo, en 2002 se reinstala el Bonosol, cuyos beneficios mensuales eran de US\$20. Este programa se mantiene hasta 2007 cuando se crea la Renta Dignidad.

dicha reducción actúa como mecanismo de focalización, por lo que los recursos se destinan en mayor medida a la población más pobre (Müller, 2009). Aunque los beneficios siguen siendo muy bajos, pues representa sólo 10.8% de la pensión contributiva promedio, son la única fuente de ingresos para la mitad de los pobres (Mesa-Lago, 2013). Esto pareciera indicar que la fijación de los montos se basa en gran medida en el *principio de necesidad*, pues se destinan mayores recursos a los más vulnerables y porque sólo están destinados a prevenir la pobreza. Sin embargo, como quienes reciben una pensión contributiva también se benefician, puede decirse que hay cierta tensión con el *principio de equivalencia*.

Al igual que en Bolivia, el PAM de México brinda beneficios modestos, los cuales, de hecho, no tuvieron cambios durante seis años (con una suma promedio mensual de US\$39). Sin embargo, a diferencia de Argentina y Bolivia, en México los aumentos de estos beneficios fueron muy bajos, pues sólo se incrementaron 5% en 2012 y 10% en 2013, de tal forma que para 2014 el beneficio de la PAM sólo era de 9.5% del promedio de las pensiones contributivas (Damián, 2016: 165). Por otra parte, la inmovilidad de los montos, aunada a la depreciación del peso frente al dólar, han hecho que su valor en dólares sea incluso menor en 2015 que el de la Renta Dignidad de Bolivia, y sea una novena parte de la pensión mínima de Argentina (cuadro 5).

A pesar de que estos programas son un esfuerzo por incluir a la población anteriormente descartada de los esquemas de pensiones contributivas, los beneficios otorgados en Bolivia y México siguen siendo inferiores a la línea de pobreza extrema de 2.5 dólares por día a paridad de poder adquisitivo, mientras que en Argentina son superiores a la línea de pobreza moderada (Oliveri, 2016). Esto se debe en gran medida a que las pensiones no contributivas a menudo se orientan a prevenir la pobreza (como se plantea en el *modelo residual de distribución de recursos*, esquema que siguen Bolivia y México) y no a sustituir los ingresos o a mantener un nivel de consumo previo (como se plantea en el *modelo proporcional*, al que se inclina Argentina) (Di Costa, 2014). De los tres casos, Argentina es el que mejor sustituye el salario, por lo que cerca de 85% de los adultos mayores puede retirarse del mercado de trabajo, en contraste con Bolivia y México, donde cerca de 50 y 37%,<sup>17</sup> respectivamente, complementa sus

<sup>17</sup> Aunque habría que considerar que la Renta Dignidad cubre a adultos mayores desde

**Cuadro 5****Valor del beneficio no contributivo mensual en Argentina, Bolivia y México (en dólares)**

	<i>Argentina</i>	<i>Bolivia</i>	<i>México</i>
2005	\$131	\$19	
2006	\$154	\$19	
2007	\$195	\$20	\$46
2008	\$208	\$22	\$37
2009	\$226	\$29	\$38
2010	\$276	\$29	\$40
2011	\$356	\$29	\$36
2012	\$386	\$29	\$38
2013	\$379	\$36	\$40
2014	\$376	\$36	\$39
2015	\$297	\$36	\$34

Fuente: Elaboración propia con información de Arza y Chahbenderian (2014) para Argentina y Bolivia, actualizada y ampliada a partir de reglas de operación e informes de las distintas dependencias nacionales (incluido México).

Nota: En los tres casos se tomó el valor del beneficio y el tipo de cambio a diciembre de cada año. Las variaciones en el caso de México se deben a la fluctuación del tipo de cambio.

ingresos mediante su participación laboral (Oliveri, 2016: 136; Damián, 2016: 168).

Por último, se debe destacar que, aun siendo uno de los países más pobres de América Latina, Bolivia tiene la única pensión de corte universalista de la región y otorga un beneficio mayor al de México, tanto como porcentaje de la pensión contributiva promedio a paridad de poder de compra, como porcentaje del PIB per cápita (véase cuadro 6). El caso

---

los 60 años, mientras en el PAM de México es a partir de los 65 años. Los adultos mayores de 60 y menores de 65 suelen seguir participando en el mercado de trabajo, a diferencia de los mayores de 65 años.

de Argentina es relevante porque la determinación de los beneficios no sólo considera los efectos redistributivos, sino también los efectos sobre la demanda agregada (Amico, 2013). Si bien el Plan de Inclusión se orientó en una primera etapa a aumentar la cobertura (y por tanto la masa de consumidores), la recuperación de los beneficios elevó la capacidad de consumo. En este sentido, la política salarial y las transferencias son funcionales para un proyecto económico impulsado por el mercado interno, a diferencia del caso mexicano (orientado al mercado externo) o el boliviano (en cierta medida centrado en la exportación de bienes primarios) (Anses, 2013).

### Cuadro 6

#### Indicadores cuantitativos de los beneficios no contributivos

	<i>Argentina (Inclusión Previsional)</i>	<i>Bolivia (Renta Dignidad)</i>	<i>México (Programa 65 y más)</i>
Incremento nominal acumulado 2007-2015	629%	67%	16%
Incremento del valor en dólares 2007-2015	52%	80%	-26%
Como porcentaje de pensión contributiva promedio (2015)	75%	10.8%	9.5%
En dólares a paridad de poder adquisitivo (2012) /por día	\$13.4	\$2.7	\$1.07
Como porcentaje del PIB per cápita (2012)	34.9%	13.4%	4.6%
Como porcentaje del salario mínimo (2012)	76%	20%	37.9%

Fuente: Elaboración propia y actualizada con información de Oliveri (2016: 132).

#### **4. Distribución del riesgo: de la responsabilidad colectiva a la responsabilidad individual**

Como señalamos, antes de las reformas que implantaron esquemas de corte más individualista en los años de 1990, los sistemas previsionales ya presentaban déficits financieros que eran cubiertos tanto por los afiliados como por la población en general. Las reformas neoliberales no solucionaron este problema y, de hecho, en los casos de Argentina y Bolivia los costos de transición fueron muy elevados y tuvieron que ser cubiertos a partir de impuestos generales (Mesa-Lago y Ossio, 2013; Damián, 2016).

En general, los programas de pensiones no contributivas son una forma de distribuir los riesgos entre aquellos que por distintas razones no pudieron contribuir (o no lo hicieron de forma suficiente) y aquellos en una mejor posición en el mercado de trabajo durante su vida activa. Estos esquemas asumen formas diferenciadas de financiamiento que suponen distintos modelos de solidaridad y distribución del riesgo. Algunos lo hacen *principalmente* a través de impuestos generales (como en México), de impuestos específicos (como en Bolivia) o del mismo fondo del esquema contributivo (como en Argentina) (Müller, 2009; Di Costa, 2014; FIAP, 2011).

En Argentina, desde hace más de tres décadas, el sistema contributivo no ha logrado autofinanciarse, lo que se agravó con la reforma que lo privatizó parcialmente en 1994 y con la crisis del mercado de trabajo (desempleo, informalidad y empleo precario), por lo que desde finales del siglo pasado una porción significativa del déficit del sistema ha sido financiado mediante impuestos generales<sup>18</sup> que sólo benefician a los ya incluidos (Di Costa, 2014; Anses, 2013). Sin embargo, en la etapa que se inicia en 2003, se establece un quiebre con dicha pauta de distribución del riesgo. En primer lugar se produce una expansión de la cobertura mediante el Plan de Inclusión Previsional en 2005, que permitió la incorporación de adultos mayores que durante su etapa activa fueron informales, desempleados o amas de casa, y además se

<sup>18</sup> Cerca de 45% de los recursos no provienen de aportes y contribuciones de trabajadores y empleadores, sino de otras fuentes de financiamiento, como lo recaudado por impuestos.

produjo la nacionalización de las cuentas individuales y la eliminación del sistema previsional privado, lo que supuso volver al régimen de reparto y de administración pública<sup>19</sup> (Arza, 2009; Busquets y Pose, 2016). Esto último se orientó a restablecer el pacto intergeneracional en el que los trabajadores activos contribuyen al mantenimiento del sistema y a financiar los beneficios de los pasivos. Por otro lado, se procuró recomponer la solidaridad intrageneracional a través del parcial aplazamiento de las jubilaciones, orientado a “atenuar en la edad pasiva las diferencias de ingresos existentes entre los trabajadores activos” (Anses, 2013: 67).

En Bolivia la reforma privatizadora de 1997 exacerbó los efectos anti-solidarios del sistema previsional, principalmente al financiar mediante impuestos al consumo la cobertura de unos cuantos pensionados, con claros efectos regresivos (Mesa-Lago y Ossio, 2013). En este sentido, el Bonosol actuó como mecanismo de compensación con carácter más solidario, aunque su financiamiento provenía sobre todo de la privatización de empresas públicas. Sin embargo, desde 2008, la Renta Dignidad se financia en gran medida con fondos específicos provenientes de la renta de hidrocarburos, en el contexto del proyecto de renacionalización emprendido por el presidente Morales (Müller, 2009; Oliveri, 2016). Como señala Müller (2009: 169), el que la Renta Dignidad se sufrague con recursos destinados originalmente a educación, salud, infraestructura y en general al “desarrollo productivo”, implica un importante cambio en la perspectiva del gobierno en términos de justicia social y de obligación con los adultos mayores. Además, en 2010 Bolivia se convirtió en el segundo país en la región en renacionalizar los fondos individuales y privados, y reinstaló el sistema público de reparto con carácter más solidario (Busquets y Pose, 2016; Mesa-Lago y Ossio, 2013).

En México el sistema previsional contributivo depende, crecientemente, de recursos provenientes del gobierno federal (hasta 10% del presupuesto anual) (CIEP, 2014). Sin embargo, como señalamos, sólo cerca de 30% de la población adulta mayor cuenta con una pensión contributiva, por lo que se reproduce el patrón de distribución regresivo en

<sup>19</sup> El sistema formalmente continuó teniendo dos pilares: uno financiado por contribuciones patronales (destinado a pagar la jubilación mínima) y otro financiado por aportes personales (destinado a pagar una jubilación proporcional) (Rofman y Oliveri, 2011: 17).

**Cuadro 7**  
**Características y financiamiento de los programas de pensiones no contributivas**

	<i>Argentina</i> ( <i>Inclusión Previsional</i> )	<i>Bolivia</i> ( <i>Renta Dignidad</i> )	<i>México</i> ( <i>Programa 65 y más</i> )
Fuente principal de financiamiento	Fondo de Garantía de Sustentabilidad del esquema contributivo (47%) Impuestos con afectación específica (53%)	Impuesto directo a los hidrocarburos (30%)	Recursos federales/impuestos de afectación general (100%)
Integración con el sistema contributivo	Sí (reforma 2008)	Parcialmente (reforma 2010)	No
Renacionalización de fondos individuales	Sí (reforma 2008)	Sí (reforma 2010)	No (se profundiza el esquema de cuentas individuales)

Fuente: Elaboración propia.

el que una porción significativa de la población financia a un pequeño sector ya cubierto. En el caso del PAM, su financiamiento es a través de recursos federales e impuestos de afectación general, que en el contexto de América Latina han demostrado tener un efecto regresivo en la distribución del ingreso (Di Costa, 2014). A contracorriente de Argentina y Bolivia, México agudizó el desmantelamiento del esquema público de reparto al establecer la capitalización total y cuentas individuales en el ISSSTE en 2007, por lo que el sistema previsional en su conjunto ha avanzado y profundizado la individualización del riesgo (véase el cuadro 7).

Estos programas no sólo difieren en las fuentes principales de financiamiento y el modelo de solidaridad subyacente, también lo hacen en la cuantía de los recursos que se les destinan. Para el caso de Argentina, se estima que los beneficios otorgados por el Plan de Inclusión Previsional involucraron un gasto de alrededor de 2.43% del PIB en 2012, mientras que en Bolivia la Renta Dignidad representó cerca de 0.98%, y en México, 0.13% (Arza y Chahbenderian, 2014; Oliveri, 2016: 133).

Así se evidencia que el país que menos destina a su programa de pensiones no contributivas, como porcentaje del PIB, es México, lo que contrasta fuertemente con Argentina y Bolivia, cuyo presupuesto es 18.5 y 7.5 veces mayor, respectivamente (véase cuadro 8). Esto muestra las distintas prioridades de los gobiernos y las obligaciones que se plantean con la población previamente excluida de la seguridad social tradicional. Además, da cuenta de hasta dónde llega la voluntad política para establecer esquemas previsionales más solidarios, o si, por el contrario, se promueven esquemas individualistas no solidarios con el fin de evitar lo que se consideran distorsiones y “desincentivos” en los mercados laborales (Mesa-Lago y Ossio, 2013; Villagómez y Sierra, 2014).

## 5. Conclusiones

En Argentina, Bolivia y México, el surgimiento de los programas no contributivos se debió parcialmente al reconocimiento de los límites del esquema contributivo para incorporar a los beneficios de la previsión social a un mayor número de personas excluidas del sistema tradicional de seguridad social. Aunque en los tres casos se siguió la estrategia de



## Cuadro 8

**Gasto público estimado en programas de pensiones no contributivas como porcentaje del PIB 2007-2014.**

	<i>Argentina (Inclusión Previsional)</i>	<i>Bolivia (Renta Dignidad)</i>	<i>México (Programa 65 y más)</i>
2007	0.52	0.91	0.06
2008	1.16	1.1	0.09
2009	1.85	1.39	0.12
2010	1.94	1.27	0.11
2011	2.03	1.08	0.10
2012	2.43	0.98	0.13
2013		1.19	0.18
2014			0.27

Fuente: Elaboración propia y actualizado a partir de Arza y Chahbenderian (2014).

implementar mecanismos no estrictamente contributivos, el análisis nos ha permitido apreciar que estos programas difieren tanto en los principios que los guían como en su impacto distributivo. Sin embargo, debe señalarse que si bien cada caso se inclina hacia un modelo guiado por un principio de distribución de derechos o un modelo de distribución de recursos, ubicarlos en una posición u otra sólo tiene una función heurística (la de ilustrar y entender diversos esquemas previsionales), pues, como se aprecia, hay tensiones y contradicciones.

En cuanto a los principios que guiaron la *distribución de derechos* de las estrategias de pensiones no contributivas, en Bolivia predominó el principio de ciudadanía, en Argentina el contributivo y en México el de necesidad. Sin embargo, en los tres casos se ha observado una considerable ampliación de la cobertura de la población adulta mayor. Con estas estrategias, Argentina ha logrado llegar a 57% de adultos mayores, Bolivia a 100% y México a cerca de 54%. La naturaleza no contributiva (o parcialmente contributiva) de estas estrategias ha significado un importante avance para llegar a los grupos de más bajos ingresos, informales

y mujeres, que han sido históricamente excluidos de los esquemas tradicionales de previsión social.

El que en un caso la distribución de derechos esté guiada en gran medida por el principio de ciudadanía tiene diversas implicaciones. Así, al establecer el beneficio previsional como un derecho *universal* exigible, se incide tanto en la magnitud del presupuesto asignado como en la garantía de continuidad del programa o estrategia. En Bolivia, donde la Renta Dignidad se ha establecido como un derecho, el gobierno realiza un esfuerzo mayor en términos presupuestarios –en comparación con México– para financiar su programa, aun siendo uno de los países más pobres de la región.

En cuanto a la *distribución de recursos* de los esquemas de pensiones no contributivas, Bolivia y México se inclinan más a un modelo residual de distribución, en tanto se orientan a prevenir la pobreza y no a sustituir los ingresos o mantener un nivel de consumo previo, como ocurre en el caso de Argentina. En este último caso, la distribución de recursos se inclina a un modelo proporcional, pues sustituye de mejor forma al salario, al permitir que cerca de 85% de los adultos mayores se retire del mercado de trabajo, en contraste con 50 y 37% de Bolivia y México, respectivamente.

En cuanto a la *distribución del riesgo*, Argentina y Bolivia son los únicos países de la región que han renacionalizado los fondos individuales y reinstalado el sistema público de reparto de carácter más solidario. Mientras tanto, México agudizó el desmantelamiento del esquema público de reparto al establecer la capitalización total y cuentas individuales con la reforma al ISSSTE de 2007, por lo que el sistema previsional en su conjunto ha avanzado y profundizado la individualización del riesgo. Además, mientras en Argentina y Bolivia las pensiones no contributivas son administradas por un Sistema Integral de Pensiones, en México el PAM lo gestiona la dependencia encargada de la política asistencial (Sedesol), lo que ha incrementado la fragmentación del sistema previsional y evidenciado una menor solidaridad entre los *insiders* y *outsiders* (Esping-Andersen, 2000).

En Argentina la incorporación de los beneficiarios del Plan de Inclusión al esquema previsional contributivo evitó la segmentación institucional entre las destinadas a los pobres e informales y los trabajadores formales. Además, el virtual aplanamiento de la escala de

beneficios evitó una mayor estratificación, es decir, la diferenciación del tipo y calidad de los beneficios y, por tanto, atenuó en la edad pasiva las diferencias de ingresos entre los trabajadores activos (Di Costa, 2014; Alonso y Di Costa, 2015). En Bolivia, el establecimiento de la Renta Dignidad como derecho universal permitió afirmar la igualdad de estatus entre los sujetos sociales que lo portan y, en el caso particular de la población indígena, evitó la estigmatización asociada a las políticas focalizadas. Sin embargo, al igual que en México, se mantuvo la diferencia en la calidad de los beneficios entre los dos esquemas con la finalidad de mantener los incentivos a la afiliación al esquema contributivo (Mesa-Lago y Ossio, 2013: 114-115).

Finalmente, consideramos que los casos de Argentina, Bolivia y México son relevantes porque no sólo difieren en las estrategias adoptadas, sino también en las trayectorias institucionales de sus regímenes de bienestar, y con ello en los niveles previos de cobertura, rango de beneficios, condiciones de acceso, etc. Y aunque este trabajo no pretende identificar relaciones causales, los resultados pueden contribuir a posteriores investigaciones orientadas a controlar variables para explicar las diferencias de resultados en las estrategias de pensiones no contributivas.

## Referencias

- AGUILA, Emma, Mejía, Nelly, Pérez-Arce, Francisco, y Rivera, Alfonso (2013). *Programas de pensiones no contributivas y su viabilidad financiera*. Rand Labor & Population.
- ALMONACID, Florencia (2013). Distintas miradas sobre el plan de inclusión previsional: un análisis de caso. *Trabajo y sociedad: indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, (20), 16.
- ALONSO, Guillermo, y Di Costa, Valeria (2015). Más allá del principio contributivo: cambios y continuidades en la política social argentina, 2003-2011. *Estudios Sociológicos*, 31-62.
- AMICO, Fabián (2013). Crecimiento, distribución y restricción externa en Argentina. *Circus. Revista argentina de economía*, 5, otoño de 2013.
- ANSES (2013). *Inclusión vs. privilegios*. Buenos Aires: Administración Nacional de la Seguridad Social.

- ARZA, Camila, y Chahbenderian, Florencia (2014). Pensiones básicas en América Latina. Diseño, cobertura y beneficios comparados en Argentina, Brasil, Bolivia y Chile. *Documentos de trabajo 89*. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP).
- ARZA, Camila (2009). La reforma previsional en América Latina. Principios distributivos, nuevas desigualdades y opciones de política. *Desarrollo Económico*, 363-388.
- ARZA, Camila (2006). *Welfare regimes and distributional principles: A conceptual and empirical evaluation of pension reform in Europe*. EUI-RSCAS Working Paper, 2006/30.
- BANEGAS, Israel (2008). El cambio en la administración de los riesgos sociales: política social y transformación del Estado. *Estudios Sociológicos*, XXVI, mayo-agosto, 287-319.
- BARBA, Carlos (2004). Régimen de bienestar y reforma social en México. *Series Políticas*, 92. United Nations Publications.
- BARBA, Carlos (2005). *Paradigmas y regímenes de bienestar*. Costa Rica: Flacso.
- BAYÓN, Cristina (2008). Desigualdad y procesos de exclusión social. Concentración socioespacial de desventajas en el Gran Buenos Aires y la Ciudad de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 23(1), 123-150.
- BECKER, Ulrich, y Mesa Lago, Carmelo (2013). Re-reformas de sistemas de pensiones privatizadas en el mundo: estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría. En Moreno (coord.) *Las reformas de segunda generación de la seguridad social*. México: OIT.
- BERTRANOU, Fabio; Calvo, Esteban, y Bertranou, Evelina (2010). *¿Está Latinoamérica alejándose de las cuentas individuales de pensiones?* Center for Retirement Research at Boston College.
- BERTRANOU, Fabio; Solorio, Carmen, y Van Ginneken, Wouter (2002). La protección social a través de las pensiones no contributivas y asistenciales en América Latina. En Bertranou *et al.* (eds). *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Chile: OIT.
- BUSQUETS, José, y Pose, Nicolás (2016). Las re-reformas de los sistemas de pensiones en: Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay (2003-2010). *Revista Estado y Políticas Públicas*, 6, 2016, 105-122.
- CALABRIA, Alejandro; Calero, Analía; D'Elia, Vanesa; Gaiada, Julio, y

- Rottenschweiler, Sergio (2012). "Análisis del Plan de Inclusión Previsional: protección, inclusión e igualdad". CIRIEC-España, 74, 285.
- CARDOZO, Nelson (2011). Reformas a los sistemas de pensiones en Argentina y Chile: regímenes de bienestar y seguridad social en perspectiva comparada. *Revista Políticas Públicas*, 14(2).
- CASTEL, Robert (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- CASTEL, Robert (2003). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- CHÁVEZ, Patricia, y Mokrani, Dunia (2007). Los movimientos sociales en la Asamblea Constituyente. *Osal*, 8(22).
- CIEP (2014). *Pago de pensiones a cargo del Gobierno Federal*. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria.
- DAMIÁN, Araceli (2016). Seguridad social, pensiones y pobreza de los adultos mayores en México. *Acta Sociológica*, 70, 151-172.
- DI COSTA, Valeria (2014). Política previsional. Tensiones presentes en el modelo bismarckiano: lecciones de la experiencia Argentina. *Revista Análisis Público*, 2(4), octubre.
- ESCOBAR, Federico, Martínez, Sebastián, y Mendizábal, Joel (2013). *El impacto de la Renta Dignidad: política de redistribución del ingreso, consumo y reducción de la pobreza en hogares con personas adultas mayores*. Bolivia: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- FARIA, Vilma (1995). Social Exclusion and Latin American Analysis on Poverty and Deprivation. En G. Rodgers, C. Gore y Figueredo (eds.), *Social Exclusion: Rethoric, Reality, Responses*. Ginebra: ILO (Internacional Institute for Labor Studies), 117-128.
- FIAP (2011). *Programas de pensiones no contributivas en países FIAP parte I. América Latina*. Chile: FIAP. Disponible en: <https://es.slideshare.net/FAOoftheUN/bolivia-43824329>
- INEGI (2010). Censo de Población y Vivienda 2010. México: INEGI.
- MDS (2010). Políticas sociales del Bicentenario. Un modelo nacional y popular. T. I. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.
- MESA-LAGO, Carmelo y Ossio, Lorena (2013). La re-reforma de pensiones en Bolivia. En Moreno (coord.). *Las reformas de segunda generación de la seguridad social*. México: OIT.

- MESA-LAGO, Carmelo (2005). *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. United Nations Publications.
- MESA-LAGO, Carmelo (2013). Comparaciones de los aspectos legales y evaluación de los efectos socioeconómicos de las cuatro re-reformas. En Moreno, Pedro (coord.), *Las reformas de segunda generación de la seguridad social*. México: OIT.
- MÜLLER, Katharina (2009). Contested universalism: from Bonosol to Renta Dignidad in Bolivia. *International Journal of Social Welfare*, 18(2), 163-172.
- NIEDZWIECKI, Sara (2014). The Effect of Unions and Organized Civil Society on Social Policy: Pension and Health Reforms in Argentina and Brazil, 1988-2008. *Latin American Politics and Society*, 56(4), 22-48.
- OCAMPO, José (2008). Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización. *Nueva Sociedad*, 215, 36-63.
- OLIVERI, María (2016). Pensiones sociales y pobreza en América Latina. *Apuntes*, 43(78), 121-157.
- ORTIZ, Andrés; Barrera, Iván; De Haro, Antoni; Méndez, Luis; Blanco, Felipe, y Hernández, Jerónimo (2015). *Evaluación de procesos del Programa Pensión para Adultos Mayores 2015*. México: Politeia.
- PRIBBLE, Jennifer (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- REGALSKY, Pablo (2006). América Latina: Bolivia indígena y campesina. Una larga marcha para liberar sus territorios y un contexto para el gobierno de Evo Morales. *Herramienta*, 31.
- ROBERTS, Bryan (2004). From Marginality to Social Exclusion: from *Laissez Faire* to Pervasive Engagement. LARR Research Forum: Introduction and Overview: Marginality then and now. *Latin American Research Review*, 39(1), 183-187.
- ROFMAN, Rafael, y Oliveri, María (2011a). *La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- ROFMAN, Rafael, y Oliveri, María (2011b). Las políticas de protección social y su impacto en la distribución del ingreso en Argentina. *Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales*. Banco Mundial
- SCHWARZER, Helmut; Van Panhuys, Clara, y Ghils, Alissa (2013). *El*

- piso de protección social en México*. En Moreno, Pedro (coord.) *Las reformas de segunda generación de la seguridad social*. México: OIT.
- SEDESOL (2013). Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores. México: Sedesol. Disponible en [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico\\_PAM\\_2013.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PAM_2013.pdf)
- SEDESOL (2015). Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores para el ejercicio fiscal 2016. Disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5421758&fecha=30/12/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421758&fecha=30/12/2015)
- SEN, Amartya (2000). Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny. *Social Development Papers 1*. Office of Environment and Social Development Asian Development Bank.
- TILLY, Charles (2000). *Desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial.
- TITMUS, Richard (1981). *Política social*. Barcelona: Ariel.
- UAPE (2010). *Programas de Transferencias Monetarias en Bolivia: 2006-2009*. Disponible en: <https://es.slideshare.net/FAOoftheUN/bolivia-43824329>
- UAPE (2012). *Renta Dignidad: política de redistribución del ingreso, consumo y reducción de la pobreza en hogares con personas adultas mayores*. Disponible en: <https://es.slideshare.net/FAONoticias/federico-escobar-renta-dignidad>
- VILLAGÓMEZ, Alejandro (2015). México: un esquema multipilar fragmentado. En Acuña, Rodrigo (coord.), *Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Experiencias, lecciones y propuestas*, t. II. Chile: Sura.
- VILLAGÓMEZ, Alejandro, y Sierra, Gabriel (2014). Pensión universal proporcional. Una propuesta para México. *El Trimestre Económico*, 81(324), 839-874.
- WANDERLEY, Fernanda (2009). Bolivia, entre el cambio y la inercia. Empleo y bienestar en los últimos veinte años. *Revista Internacional del Trabajo*, 128(3), 277-293.

Recibido: 04 de agosto de 2017  
Aprobado: 24 de mayo de 2018

**Datos del autor:**

**Benjamín Sandoval Álvarez** es doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Sus líneas de investigación se centran de manera general en las políticas y luchas por la redistribución y el reconocimiento en México y América Latina.

Entre sus publicaciones recientes se encuentran:

- (2012). El Programa Oportunidades y Bolsa Familia: origen, desarrollo y operación desde una perspectiva municipal, *Revista Espacialidades*, 3.
- (2015). Tensiones entre la condicionalidad de oportunidades y las ideas de responsabilidad y reciprocidad que le subyacen. *Estudios Sociológicos*, 31(97), enero-abril, p. 329.
- (2016). ¿Inclusión en qué? Conceptualizando la inclusión social. *Revista Eñquidad*, 5, p. 71.