



NOTAS DE PENSIONES

NRO. 24– ABRIL 2018

Programas de pensiones no contributivas en América Latina

Resumen Ejecutivo

En la mayoría de los países de América Latina existe presión por introducir o expandir sus programas de pensiones no contributivas. Ello debido principalmente a la baja cobertura de los sistemas contributivos. En promedio más de la mitad de la población de la región no cuenta con cobertura de los sistemas contributivos (CEPAL, 2018). Por ello, las pensiones no contributivas son una solución a este problema, ofreciéndole protección contra la pobreza a este segmento de la población. Las pensiones no contributivas, como su nombre lo indica, son aquellas que no requieren la cotización previa a la seguridad social. Por lo general, estas pensiones son financiadas con ingresos generales del Estado.

Sin embargo, el diseño de los programas de pensión no contributivos debe realizarse con cautela a fin de que no desincentiven la contribución en los programas contributivos. La elección de los parámetros clave de los programas (edad de elegibilidad, monto de los beneficios y población objetivo) debe considerar su impacto en los incentivos individuales y en el presupuesto fiscal. Además, es importante considerar la interacción de los programas no

contributivos con los contributivos, a fin de exista sinergia entre ambos.

Finalmente, es importante que los programas no contributivos se adapten a las condiciones de los programas contributivos. Conforme los programas contributivos vayan madurando y cubriendo a una mayor proporción de la población, las pensiones no contributivas debiesen ir perdiendo relevancia.

La presente nota se estructura de la siguiente manera. En la primera sección se define qué es una pensión no contributiva así como sus objetivos. La sección 2 analiza cómo las pensiones no contributivas pueden ser una estrategia para mejorar la seguridad social ante la baja cobertura de los sistemas contributivos. La sección 3 presenta un breve resumen de las recomendaciones de diseño de los programas de pensiones no contributivos. La sección 4 explora la situación en América Latina. Finalmente, la sección 5 explica brevemente cómo opera el pilar solidario del sistema de pensiones de Chile.

1. Pensiones no contributivas: definición y objetivos

Los mecanismos de ingresos mínimos en los sistemas de pensiones 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.

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, pero que cumplen con el requisito de edad y años de contribución requeridos. Sin embargo, en países con baja cobertura en los esquemas contributivos, las pensiones mínimas son insuficientes para impedir la pobreza entre los adultos mayores, ya que hay una alta proporción de la población que no cumple con los requisitos de años cotizados para acceder a la pensión mínima. Por consiguiente, las pensiones mínimas no protegen a los trabajadores más vulnerables.

Las pensiones no contributivas, como su nombre lo indica, son aquellas que no requieren la cotización previa a la seguridad social. Por lo general, estas pensiones son financiadas con ingresos generales del Estado. Las pensiones no contributivas pueden ser de carácter universal, es decir, otorgadas a toda la población, o focalizadas. En estas últimas su asignación está sujeta a un examen de los ingresos del individuo o de la familia¹, a través del cual se verifica la

¹ En algunos países, como Hong Kong, el beneficio depende del nivel de patrimonio acumulado.

necesidad de dicha pensión. También puede haber programas no contributivos focalizados, por zona geográfica, sexo u origen étnico.

El principal objetivo de las pensiones no contributivas es ayudar en la reducción de la pobreza en la vejez, mediante el aumento de los ingresos de los pobres a fin de garantizar un nivel de vida mínimo. Además, proveen una red de seguridad para los más vulnerables, quienes típicamente no están cubiertos por los programas contributivos.

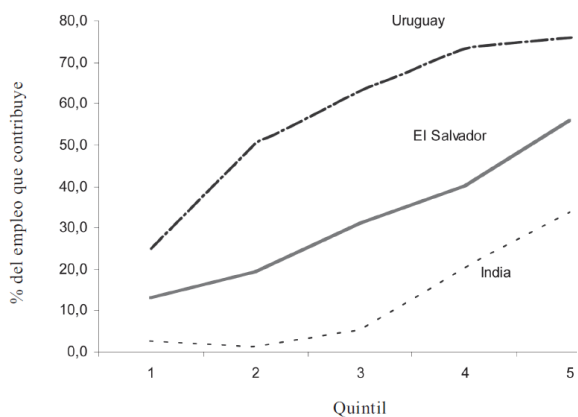
2. Pensiones no contributivas como solución a la brecha de cobertura

En los países en desarrollo existe una importante brecha de cobertura de los sistemas previsionales contributivos (sean estos de capitalización individual o de reparto). Por lo general, los sistemas contributivos establecen contribuciones obligatorias solo para los trabajadores dependientes, dejando de lado a los trabajadores independientes (o por cuenta propia) y a todos aquellos que trabajan informalmente. Es por ello que la cobertura de los sistemas contributivos depende no tanto de sus propias características, sino que más bien de la composición de la fuerza de trabajo (Palacios, 2007).

La cobertura de los sistemas contributivos también está relacionada con la distribución del ingreso: los trabajadores de menores ingresos cotizan menos que los de mayor ingreso. El Gráfico 1 muestra evidencia para tres países con niveles de cobertura totales muy diferentes, pero en todos se muestra que para los quintiles más bajos de ingreso la

cobertura es considerablemente menor que para los quintiles más altos. Es así como los sistemas contributivos pueden no ser suficientes para resolver la situación de pobreza en la vejez de los trabajadores de menores ingresos (Palacios, 2007).

Gráfico No. 1: Cobertura sistemas de pensiones contributivos por quintil de ingreso



Fuente: Palacios (2007).

De este modo los sistemas de pensiones no contributivos se presentan como una alternativa para solucionar el problema de la baja cobertura de los sistemas contributivos, pues expandir la cobertura de los sistemas contributivos está vinculado con el proceso de crecimiento económico de los países, así como con la maduración de los sistemas, lo cual puede tomar mucho tiempo.

Según la OECD la expansión de los programas de pensiones no contributivos es un fenómeno global, pero en ninguna parte ha sido tan significativa como en América Latina (OECD, 2014). De hecho, según cifras de la CEPAL, entre el año 2002 y 2015 la proporción de latinoamericanos mayores de 65 años con acceso a algún tipo de pensión

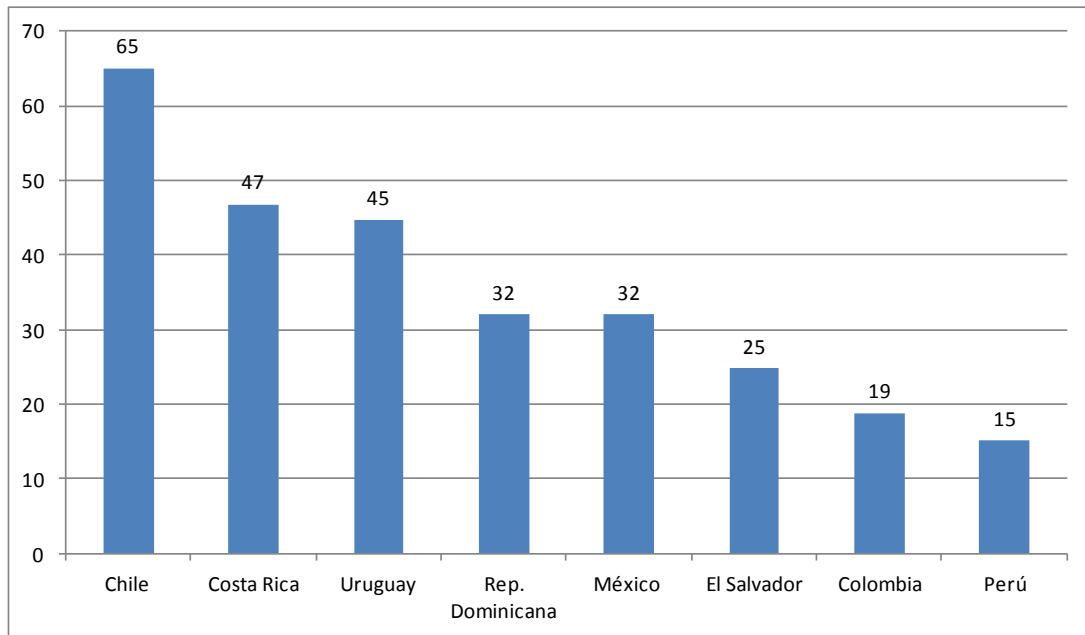
pasó del 53,6% al 70,8% y este aumento se debió sobre todo a la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos. De hecho, entre 1990 y 2016 el número de países con sistemas de pensiones no contributivas en América Latina y el Caribe pasó de 8 a 26. (CEPAL, 2018).

La falta de acceso de gran parte de la población a las pensiones contributivas sería una de las principales razones que ha generado esta fuerte expansión de las pensiones no contributivas en los últimos años. Entre los países miembros de FIAP (ver Gráfico No. 2), observamos que la cobertura de los sistemas de pensiones contributivas en 2016, medida como el ratio de cotizantes respecto a la población económicamente activa (PEA), alcanza niveles por sobre el 40% en Chile, Costa Rica y Uruguay, mientras que en Colombia y Perú la cobertura está por debajo del 20% de la PEA.

Otra importante conclusión que se desprende del informe de la CEPAL (2018) es que las pensiones no contributivas de vejez cubren en mayor medida a las mujeres, a los ancianos pertenecientes al quintil de menores ingresos y a los habitantes de áreas rurales (ver Gráfico 3). Ello estaría en línea con el criterio de asignación de las pensiones no contributivas, que precisamente busca ofrecer protección a los ancianos más vulnerables.

Gráfico No. 2: América Latina (8 países): Cobertura sistemas de pensiones contributivos (cotizantes /PEA), 2016

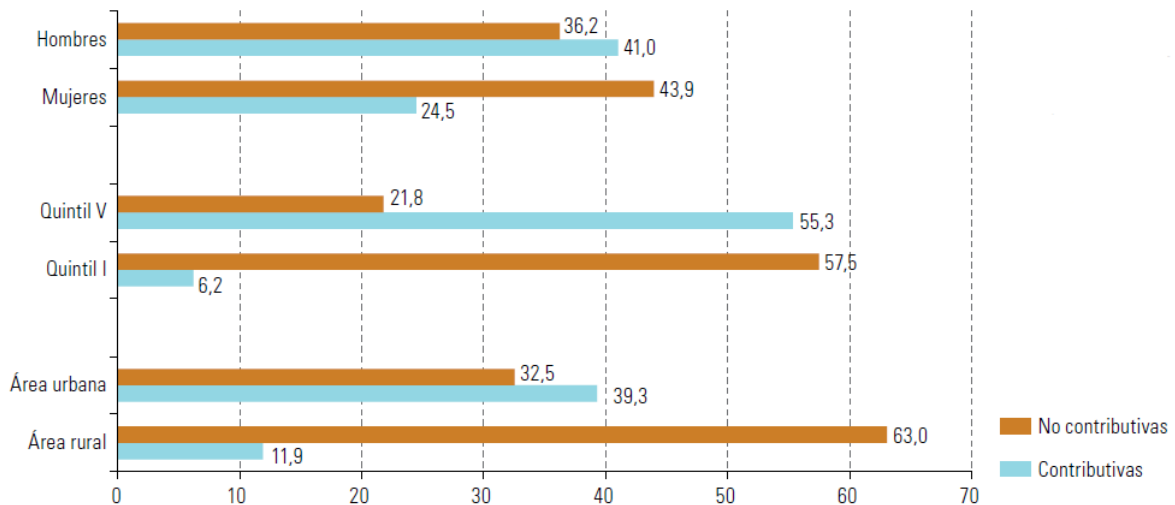
(En porcentajes)



Fuente: FIAP.

Gráfico No. 3: América Latina (8 países): Beneficiarios de pensiones contributivas y no contributivas entre mayores de 65 años según sexo, quintil de ingreso y área de residencia, alrededor de 2015

(En porcentajes)



Fuente: CEPAL (2018).

3. Diseño de un sistema de pensiones no contributivas

Aún no es claro cuál debiese ser su diseño óptimo (Banco Mundial, 2012). El gran desafío es que las pensiones no contributivas no desalienten la cultura previsional en la sociedad, es decir que no generen incentivos para que los trabajadores dejen de aportar a los sistemas contributivos. Cuando los beneficios de los programas no contributivos son muy generosos, podría generarse el riesgo que los trabajadores opten por no contribuir al sistema formal, al tener garantizada una pensión cuando llegan a la edad de jubilación. Por ello, las recomendaciones generales del Banco Mundial (2012) son que las pensiones no contributivas sean focalizadas en los más pobres y que el monto de los beneficios se defina con el objetivo de evitar que las personas caigan en la pobreza. Para esto debe tomarse en cuenta la brecha de pobreza promedio y el nivel relativo de salarios o ingresos, además de considerar la sostenibilidad fiscal a largo plazo del programa.

Según Palacios (2007) hay tres parámetros clave que deben tomarse en cuenta al momento de diseñar un programa de pensiones no contributivas.

- i. **Edad de elegibilidad.** Las pensiones no contributivas debiesen pagarse una vez que la productividad del trabajador tenga una caída sustancial. Esta edad puede ser diferente según las condiciones de salud y productividad laboral de cada país, por lo cual los programas no contributivos de cada país pueden tener distintas edades de elegibilidad. Otro factor a considerar al definir la edad de elegibilidad de los

programas no contributivos es la edad de jubilación de los programas contributivos. Las edades de ambos tipos de programas debiesen estar coordinadas y alineadas con las expectativas de vida de los países. Finalmente, la edad de elegibilidad de ambos programas puede ser flexible siempre y cuando los beneficios se ajusten de forma actuarialmente justa. Por ejemplo: si la edad de elegibilidad de una pensión no contributiva es a los 65 años, pero un trabajador solicita acceder a ella a los 60 años, el monto de los beneficios sea reducido de forma actuarialmente justa. Si por el contrario, el trabajador posterga la edad en que solicita los beneficios a los 70 años, el monto del beneficio debiese incrementar en una proporción actuarialmente justa.

- ii. **Monto de los beneficios.** Este punto es el más difícil de determinar, pues por un lado el monto de los beneficios debiese ser suficiente para prevenir que el trabajador caiga en la pobreza una vez concluida su vida laboral, pero por otro lado el monto no debe ser muy alto como para generar incentivos a no cotizar en los programas contributivos. Asimismo, el monto de los beneficios de los programas no contributivos, debe contemplar la realidad de los recursos fiscales del país, a fin de que sea financieramente sostenible. Según Palacios (2007), el nivel de beneficios debería establecerse observando este programa en conjunto con los niveles esperados de beneficios del plan de pensiones contributivas. Un ejemplo que se plantea como deseable es el diseño del pilar solidario del sistema de pensiones chileno, sobre el cual se

presentará mayor información en la siguiente sección.

- iii. **Población objetivo.** El objetivo de las pensiones no contributivas no es ayudar a las personas de altos ingresos o patrimonio, sin embargo, algunos países como Bolivia, establecen pensiones universales que pagan montos muy bajos. Un argumento a favor de las pensiones universales es que administrativamente es más fácil pagar un beneficio uniforme a todos quienes llegan a cierta edad, en lugar de identificar a los trabajadores más pobres. No obstante, con ello se desdibuja la misión redistributiva de las pensiones no contributivas. Como alternativa, las pensiones no contributivas focalizadas determinan una compensación dependiendo del nivel de ingresos o patrimonio del individuo. Sin embargo, puede resultar difícil medir los ingresos de las personas por lo cual su implementación es compleja. Otra alternativa, es realizar un test de pensión, bajo el cual el monto de la pensión no contributiva se reduce en la misma proporción que la pensión contributiva. Debido a que las pensiones contributivas son fáciles de observar, este mecanismo es más factible de implementar, pero también tiene dos problemas. Primero, ignora los ingresos diferentes a las pensiones, con lo cual se pueden beneficiar a individuos que no lo requieren. Segundo, puede desincentivar la cotización en el sistema contributivo. Sin importar el mecanismo elegido, la focalización y la coordinación entre las distintas instituciones involucradas en la

entrega de las prestaciones, son características deseables de un programa de pensión no contributiva.

4. Situación en América Latina

El Cuadro No. 1 resume las principales características de los programas de pensiones no contributivas de 14 países de la región. Como podemos apreciar, existen diferencias considerables en los montos otorgados entre los diferentes programas. Mientras que en Brasil el beneficio de los dos programas no contributivos es de USD 300 (equivalente a un tercio del ingreso per cápita), en Perú apenas llega a los USD 38 (8,2% del ingreso per cápita).

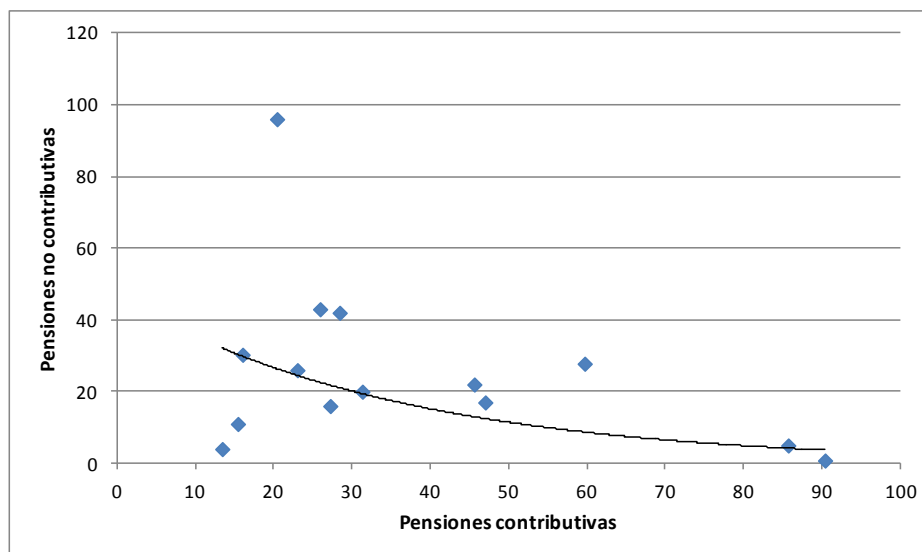
En la mayoría de los países las pensiones no contributivas son focalizadas según nivel de pobreza o según ubicación geográfica, con la excepción de Bolivia donde el programa Renta Dignidad es universal. La cobertura de los programas no contributivos alcanza casi al 100% de los mayores de 60 años en Bolivia. Mientras que en países como Argentina y Uruguay la cobertura de las pensiones no contributivas es de 0,8% y 4%, respectivamente. Esta baja cobertura de las pensiones no contributivas en estos países dice relación con la alta cobertura que tienen los sistemas contributivos. Como podemos observar en el Gráfico No. 4, existe una correlación negativa entre la proporción de beneficiarios (respecto a la población mayor de 65 años) que reciben pensiones contributivas y no contributivas. Es decir, en aquellos países donde hay una baja cobertura de pensiones contributivas, las pensiones no contributivas son más relevantes y viceversa.

Cuadro No. 1: América Latina (14 países): Principales características de los programas de pensiones no contributivas

País	Programa	Condiciones de elegibilidad			Cobertura y monto		
		Focalizada según nivel de pobreza	Focalizada geográfica	Edad	Beneficiarios/ población 60+ (%)	Monto mensual USD	Beneficio/ Ingreso per cápita (%)
Argentina	Pensiones asistenciales	Sí	No	70	0,8	198	24
Bolivia	Renta Dignidad	No	No	60	97	43	15,4
Brasil	Previdencia Rural	No	Sí	60/55	27	300	33,3
	Prestaca Continuada	Sí	No	65	8	300	33,3
Chile	Pensión Básica Solidaria de Vejez	Sí	No	65	28	174	13,3
Colombia	Colombia Mayor	Sí	Sí	59/54	26	32	5
Costa Rica	Régimen no Contributivo	Sí	No	65	17	132	14,5
Rep. Dominicana	Nonagenerios	Sí	No	60	nd	nd	nd
Ecuador	Pensión para adultos mayores	Sí	No	65	43	35	7,4
El Salvador	Pensión Básica Universal	Sí	Sí	70	4	50	15,1
Guatemala	Aporte Económico Adulto Mayor	Sí	No	65	11	51	18,4
México	65 y más	No	Sí	65	42	35	4,7
Panamá	120 a los 65	Sí	No	65	22	120	12,2
Perú	Pensión 65	Sí	Sí	65	16	38	8,2
Uruguay	Pensión no Contributiva	Sí	No	70	5	262	21,1

Fuente: Social Pension Database HelpAge, marzo 2018.

Gráfico No. 4: América Latina: Cobertura sistema pensiones contributivo vs sistema no contributivo (% de personas de 65 o más años que reciben una pensión)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Social Pension Database HelpAge, CEPAL (2018) y Rofman (2007).

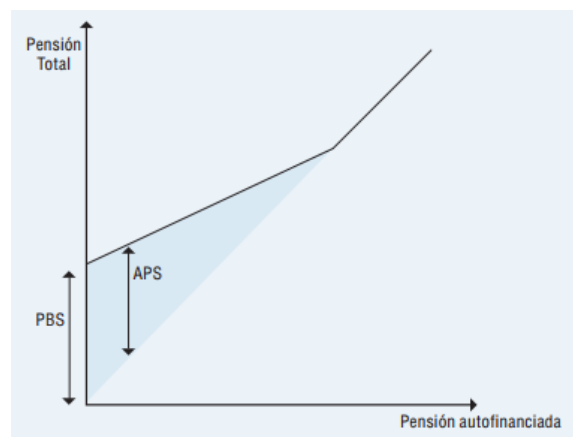
5. La integración de las pensiones contributivas y no-contributivas: El caso de Chile

Como se indicó con anterioridad, a la fecha no existe un diseño “óptimo” para los programas no contributivos de pensiones, pues estos se deben ajustar a las diferentes realidades de cada país. No obstante lo anterior, la OECD (2014) y Palacios (2007) destacan el diseño del pilar solidario de Chile, en el cual las pensiones no contributivas se integran con las contributivas, con el fin de reducir los incentivos a no cotizar o evadir las cotizaciones al sistema contributivo. Es por ello que en esta sección hacemos una breve descripción del funcionamiento del pilar solidario del sistema de pensiones chileno.

Chile introdujo un nuevo pilar solidario en 2008, como complemento al sistema contributivo de capitalización individual. Anteriormente, existía la garantía de pensión mínima, pero no funcionaba bien por las razones ya explicadas. De acuerdo con la OECD (2014), el nuevo pilar solidario fue diseñado en compatibilidad con los incentivos para contribuir con el sistema. Así, el beneficio no se diseñó como un mínimo garantizado de pensión, sino como un mínimo para los individuos sin contribuciones, y adicionalmente un pago extra para los individuos con contribuciones. El monto del pago extra es inversamente proporcional al nivel de la pensión contributiva. De esta forma, el monto total de la pensión (la suma de la pensión contributiva y no contributiva) aumenta en función de la suma acumulada en la cuenta individual del trabajador, con lo que se minimizan los incentivos a no cotizar.

El diagrama No. 1 muestra la forma en que opera el pilar solidario. En el nivel más bajo de pensión, el aporte previsional solidario constituye la mayor parte de la pensión total. A medida que el nivel de pensión contributiva aumenta, el monto del aporte previsional solidario disminuye, hasta que dicha pensión alcanza el nivel máximo establecido en la normativa, cuando el total de la pensión proviene de la parte contributiva.

Diagrama No. 1: Pilar solidario de Chile



Fuente: OECD (2014).

En lo operacional, el nuevo pilar de solidaridad se compuso de dos beneficios: (i) la pensión básica solidaria (PBS) para individuos sin derecho a pensión; y (ii) un aporte previsional solidario (APS), que es un subsidio para individuos que cuentan con ahorro en sus cuentas individuales. El programa se focaliza en los adultos mayores de 65 años, pertenecientes al 60% de los hogares más pobres y que cumplen con un mínimo de 20 años de residencia en el país. Actualmente, el monto de la PBS asciende a USD 171, mientras que la pensión máxima con aporte solidario es de USD 505.

Referencias

Banco Mundial (2012), *Pensions*, Africa Social Protection Policy Briefs.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), *Panorama Social de América Latina 2017*.

Palacios, R. (2007), “Alternativas de diseño para programas de pensión social”, en FIAP (ed), *Sistemas de Capitalización: Su Aporte a la Solución del Problema de las Pensiones*. Disponible [online](#).

OECD (2014), *Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean*.

La información de esta Nota puede ser reproducida íntegramente por los medios de comunicación. Los comentarios y afirmaciones de este documento sólo deben considerarse como una orientación de carácter general para aumentar la cultura previsional.

Consultas: FIAP. Dirección: Avenida Nueva Providencia 2155, Torre B, piso 8, Ofic. 810-811, Providencia. Santiago – Chile. Fono: (56) 2 23811723, Anexo 10. Email: fiap@fiap.cl. Sitio Web www.fiapinternacional.org