

Notas de Pensiones

N.º 66; Noviembre 2022

Análisis y evolución de las pensiones no contributivas de vejez en América Latina



Federación Internacional
de Administradoras
de Fondos de Pensiones

Resumen Ejecutivo

El número de países con pensiones no contributivas en América Latina aumentó de seis en el año 2000 a quince en el 2017, subiendo la cobertura de estos beneficios en el mismo periodo de 3.8% a 22.7% de las personas de 65 o más años. Sin embargo, aún existe una brecha significativa de cobertura, pues un 41% de la población mayor de 65 años no recibe ningún tipo de pensión, contributiva o no contributiva.

La introducción de las pensiones no contributivas es un camino que permite enfrentar en el corto plazo los problemas de cobertura y los bajos niveles de ahorro y pensiones de los programas contributivos, y evitar que las personas caigan en la pobreza en la vejez. El objetivo esencial que debieran tener estos programas es precisamente la reducción de los niveles de pobreza en la vejez, asegurando a todos los ciudadanos un nivel mínimo de ingresos cuando cumplen una cierta edad y han perdido su capacidad de trabajo.

Algunos países van más allá y utilizan este pilar no contributivo para mejorar las pensiones de un amplio segmento de los adultos mayores. Bolivia y México universalizaron la pensión no contributiva y Chile creó la Pensión Garantizada Universal que cubre actualmente sobre el 70% de la población de 65 o más años, pero el actual gobierno ha declarado su intención de hacerla realmente universal. En los demás países la cobertura es limitada, fluctuando entre 3.5% y 37.8% de la población de 65 o más años. Por otra parte, con la excepción de Costa Rica, Chile y Uruguay, que otorgan pensiones no contributivas cercanas o superiores al 100% de la línea de la pobreza (coincidentemente son los países latinoamericanos con mayor formalidad laboral), en los restantes países los beneficios otorgados no alcanzan ni a la mitad del nivel de ingresos que se estima suficiente para superar la pobreza. La cobertura, el nivel de los beneficios no contributivos y el diseño de los programas son

decisiones que cada país debe adoptar en función de su realidad y disponibilidad de recursos.

La expansión de la cobertura y el aumento en el nivel de los beneficios de este tipo de programas son necesarios dada la realidad de América Latina, pero pueden tener costos fiscales significativos y distorsionar los mercados laborales si los niveles de pensiones son muy elevados y/o el diseño contiene impuestos implícitos (aumentos de la pensión contributiva implican una reducción de los beneficios no contributivos) que desincentivan los aportes a los programas contributivos de pensiones. Al tomar la decisión sobre la cobertura y diseño de los programas no contributivos, es crucial asegurar la sostenibilidad de los beneficios en el tiempo; resguardar la equidad intergeneracional, evitando definir montos de pensiones muy elevados que impliquen costos altos para las actuales generaciones a través de los impuestos, y que no puedan mantenerse a futuro por los aumentos de gastos que implicará el acelerado envejecimiento de la población; y evitar que el diseño de los beneficios desincentive los aportes a los programas contributivos de pensiones.

Se identifican dos efectos más relevantes sobre los incentivos para cotizar como consecuencia del otorgamiento de pensiones no contributivas. En primer lugar, un efecto ingreso ocasionado por el aumento de la pensión que implica la recepción del beneficio no contributivo, que puede generar una disminución de los aportes previsionales si no ha cambiado el objetivo de pensión que tienen las personas. Por otra parte, cuando la obtención de una pensión contributiva implica no tener derecho a recibir la pensión no contributiva o que su monto disminuya, se introduce un desincentivo a la cotización. Los estudios que analizan estos efectos son limitados, lo que no permite extraer de ellos conclusiones con amplio respaldo empírico. Además, los impactos que se generan entre los trabajadores pueden diferir según edad, ingreso, género y otras variables, lo que hace

particularmente complejo el análisis. Dicho esto, los estudios existentes muestran que las pensiones no contributivas que tienen un impuesto implícito han reducido la participación laboral y las cotizaciones a los programas contributivos, especialmente entre quienes están más cerca del retiro y entre las mujeres. Cuando se universaliza la pensión no contributiva y se reduce el impuesto implícito, persiste el impacto negativo del efecto ingreso sobre los incentivos a cotizar, pero desaparecen o se reducen los desincentivos que genera dicho impuesto.

La revisión del diseño de las pensiones no contributivas en los países estudiados muestra que solo en Perú la obtención de una pensión contributiva hace perder el derecho a recibir la pensión no contributiva. Sin embargo, en Bolivia, El Salvador y Chile, existe un impuesto implícito, porque la recepción de una pensión contributiva implica la reducción de los beneficios no contributivos para todos o algunos grupos de pensionados. En los restantes países no existe una relación directa entre la pensión no contributiva y contributiva, pero la obtención de esta última podría también afectar el derecho a obtener la pensión no contributiva si con ello se deja de cumplir las condiciones de elegibilidad (por ejemplo, extrema pobreza).

En cuanto a la edad para obtener los beneficios no contributivos, excepto Colombia, en los países estudiados no existe una vinculación explícita con la edad mínima requerida para pensionarse en los programas contributivos obligatorios de

pensiones, ni tampoco con otras variables como las expectativas de vida. Las edades definidas para acceder a las pensiones no contributivas son iguales o superiores a las establecidas en las pensiones contributivas obligatorias, con la excepción de Colombia. Por otra parte, en la mayoría de los países estudiados las pensiones no contributivas están actualmente focalizadas en las personas pobres y vulnerables. Sin embargo, como se señaló previamente, Bolivia y México han universalizado el beneficio y Chile camina en esa dirección.

Una revisión a la forma en que se están financiando las pensiones no contributivas en los países estudiados, muestra que, en general, los beneficios se financian con el presupuesto público, tal como recomiendan instituciones internacionales como la OCDE. No obstante, en Colombia, Costa Rica y Uruguay, los fondos provienen, al menos en parte, de cotizaciones previsionales.

El gasto público estimado en las pensiones no contributivas fluctúa entre 0.1% y 1.8% del PIB. El mayor porcentaje se observa en Chile, que aumentó significativamente el monto de la pensión no contributiva en los últimos tres años y amplió el universo de personas que tienen derecho a ella. En el otro extremo están Colombia, El Salvador y Perú, con un gasto equivalente a entre 0.1% y 0.2% del PIB, debido a la escasa cobertura de los beneficios entre la población de adultos mayores y el bajo nivel de las pensiones otorgadas.

Introducción

El número de pensionados por vejez aumentará significativamente en América Latina en las próximas décadas, como consecuencia del acelerado envejecimiento de la población. La informalidad y los bajos niveles de ahorro previsional que existen en la región implicarán que muchos trabajadores no tendrán derecho a una pensión contributiva o bien sus montos serán insuficientes. Es en este contexto donde adquiere especial relevancia la existencia de un pilar social o no contributivo de pensiones, que asegure a las personas un cierto nivel mínimo de ingresos y que evite que caigan en la pobreza en la vejez.

La cobertura y diseño de este pilar tiene consecuencias muy importantes no solo sobre los pensionados, sino también en el mercado laboral, en el gasto público, en los incentivos para ahorrar y en el contexto social y político de los países por la masividad de sus beneficiarios.

Es por esto que FIAP ha preparado esta nota técnica centrada en los programas no contributivos de pensiones de vejez. No se incluye en el análisis los beneficios que forman parte de los sistemas contributivos obligatorios de pensiones, como puede ser la garantía de pensión mínima de vejez en función de los años cotizados o los aportes que hace el Estado a los trabajadores que cotizan durante su vida activa. Las secciones I a la VI describen y analizan las características de estos programas para nueve países de América Latina, y en el Anexo se presenta un mayor detalle descriptivo de los mismos.

I. Definición

Para efectos de esta nota se define a las pensiones no contributivas como transferencias de dinero por concepto de pensiones de vejez que se realizan a las personas que han cumplido una cierta edad, sin que se les exija haber realizado cotizaciones a los programas contributivos

obligatorios o voluntarios de pensiones para obtener el beneficio. Solo se consideran las pensiones no contributivas de vejez y no las de invalidez.

II. Expansión de las pensiones no contributivas en América Latina

Según los antecedentes presentados por Reyes (2022), el número de países con pensiones no contributivas en América Latina aumentó de seis en el año 2000 a quince en el 2017, subiendo la cobertura de estos beneficios en el mismo periodo de 3.8% a 22.7% de las personas de 65 o más años (Gráfico 1). Esta tendencia ha contribuido a aliviar la situación de los adultos mayores en la región. Sin embargo, aún existe una brecha significativa de cobertura, pues un 41% de la población mayor de 65 años no recibe ningún tipo de pensión, contributiva o no contributiva (Tapia, 2022).

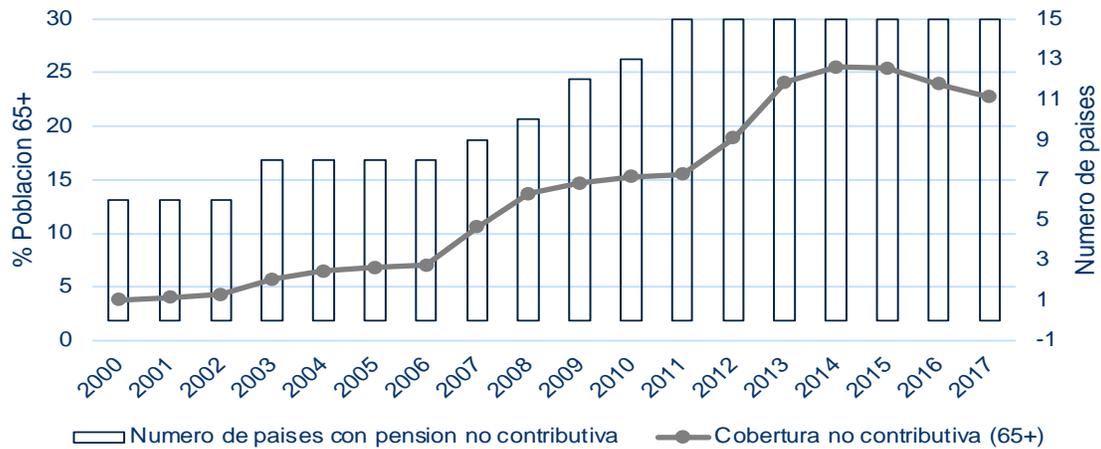
Esta falta de cobertura en pensiones entre los adultos mayores es una de las explicaciones importantes de por qué existe una alta participación relativa de este segmento de la población en el mercado laboral, considerando la etapa de la vida en la que se encuentran. Dicha participación alcanzó un promedio de 36% en América Latina y el Caribe (ALC) durante el 2021, comparado con 16% en los países de la OCDE (Gráfico 2).

La principal razón que ha impulsado la expansión de las pensiones no contributivas en la región es la baja cobertura y densidad de cotización de los programas contributivos de pensiones durante la vida laboral, y los escasos o nulos ahorros acumulados con que llegan muchas personas a la edad de jubilación, lo cual no les permite tener derecho a pensiones contributivas o sus montos son bajos. Solo cuatro de cada diez trabajadores de América Latina cotizan a algún sistema previsional (Tapia, 2022). Esta situación irá adquiriendo cada vez mayor relevancia social,

financiera y política a medida que la región envejece y aumenta el número de personas que están en la etapa de pensión.

Gráfico 1

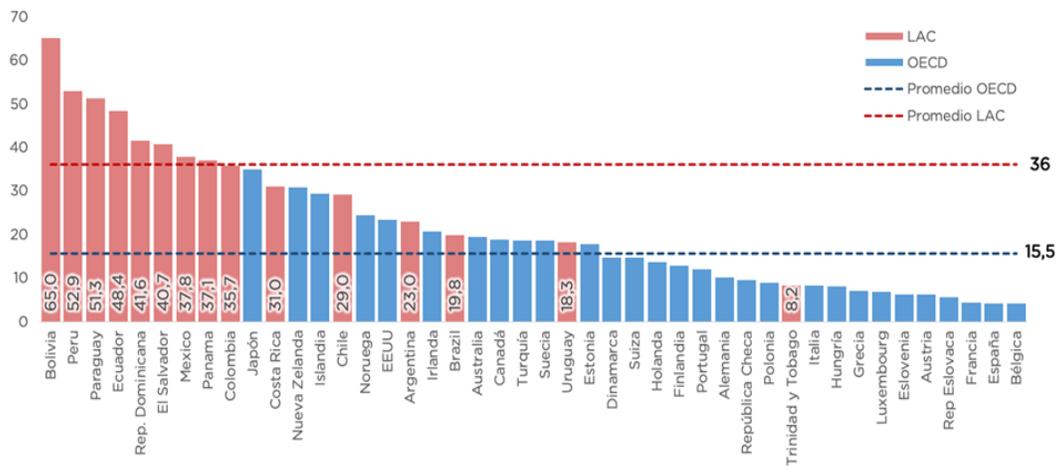
Evolución de los programas de pensiones no contributivos en América Latina



Fuente: Reyes (2022).

Gráfico 2

Participación en la fuerza laboral de hombres mayores de 65 años



Fuente: Tapia (2022).

La ampliación de la cobertura de los programas contributivos es un proceso que toma tiempo y que requiere complementarse con la implementación de distintas medidas de política pública: perfeccionar los mercados laborales para estimular la participación de los trabajadores en el sector formal; revisar y mejorar la relación y complementación que existe entre los beneficios que entregan los distintos programas de seguridad social y reducir los desincentivos a declarar ingresos y a cotizar a dichos programas por parte de los trabajadores y empleadores; estimular y facilitar los aportes previsionales utilizando las lecciones de la economía del comportamiento y los avances tecnológicos; perfeccionar y ampliar el tipo de programas previsionales existentes para, entre otros objetivos, estructurar planes que permitan la realización de cotizaciones más allá de los descuentos vía empleador, tales como aportes a través del consumo; y adaptar los programas de pensión a la realidad de grupos que no han estado integrados al sistema, especialmente entre los trabajadores del sector informal. Se sabe que uno de los mayores problemas que afectan la cobertura de los sistemas de pensiones en América Latina es la alta informalidad, y que ésta tiene una correlación positiva significativa con el nivel de desarrollo de los países.

La introducción de las pensiones no contributivas es un camino que permite enfrentar los problemas de cobertura y los bajos niveles de ahorro en el corto y mediano plazo, y evitar que las personas caigan en la pobreza en la vejez. Una actuación oportuna y con medidas de política pública bien diseñadas no solo puede descomprimir las presiones sociales que se producirán para aumentar el gasto dirigido hacia un sector de la población que crecerá aceleradamente en las próximas décadas, dado el envejecimiento de la población, sino que también puede contribuir a reducir las presiones políticas

que pueden empujar a la implementación de políticas públicas ineficientes y costosas (por ejemplo, políticas que destinen cotizaciones a un fondo colectivo de reparto, con el fin de aumentar las pensiones actuales, a costa de la sostenibilidad del sistema y del monto de los beneficios otorgados a las futuras generaciones).

Por otra parte, la introducción y expansión de la cobertura y el nivel de beneficios de este tipo de programas puede tener costos fiscales significativos y distorsionar los mercados laborales si los niveles de pensiones son muy elevados y/o el diseño desincentiva los aportes a los programas contributivos de pensiones.

III. Objetivos de los programas de pensiones no contributivas

El objetivo esencial que debieran tener los programas de pensiones no contributivos es la reducción de los niveles de pobreza en la vejez, y asegurar a todos los ciudadanos un nivel mínimo de ingresos cuando cumplen una cierta edad y han perdido su capacidad de trabajo.

Barr (2022) señala que las pensiones no contributivas refuerzan el alivio de la pobreza, pudiendo pagar a todos los ciudadanos una pensión lo suficientemente alta para lograr dicho objetivo. Agrega que estas pensiones tienen ventajas en equidad de género, porque las mujeres son las principales beneficiadas dado que tienen en promedio un historial de cotizaciones más fragmentado. También afirma que las pensiones no contributivas se financian con impuestos y se pagan en función de la edad y la residencia y no de las cotizaciones.

De acuerdo con Antolín de la OCDE (2022), todos los ciudadanos a la hora de jubilarse tienen que estar protegidos por encima de la pobreza, con una red de protección social a la vejez fuerte que

cubra a todos y que se financie con los presupuestos generales del Estado.

Por otra parte, FIAP (2020) argumenta que la prevención de la pobreza en la vejez e invalidez requiere el diseño de programas que vayan en ayuda de las personas que pertenecen a las familias más pobres y vulnerables, que por distintos motivos no tienen derecho a pensión, o no pueden financiar a través de los programas contributivos pensiones suficientes para alcanzar niveles mínimos que la sociedad en su conjunto defina. El nivel de los beneficios otorgados en estos programas y su cobertura es una materia de decisión política, que está supeditada a la disponibilidad de recursos financieros. Una vez definido el nivel y cobertura de los beneficios no contributivos o sociales, se debe establecer la forma en que serán financiados. Lo óptimo es que sea un financiamiento progresivo, es decir, que recaude recursos en mayor medida de los sectores de altos ingresos, y que sea lo menos distorsionador posible para la economía en general y para el mercado laboral en particular. Es por ello que este financiamiento debiera provenir de impuestos aplicados tanto a los ingresos del trabajo como del capital.

Algunos países buscan no solo reducir la pobreza en la vejez, sino que van más allá y utilizan este pilar no contributivo para mejorar las pensiones de un amplio segmento de los adultos mayores. Es el caso de Bolivia, Chile y México. Por ejemplo, Chile creó la Pensión Garantizada Universal (PGU), que excluye de su obtención únicamente a las personas que integran un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 o más años, o a quienes perciben un monto de pensión mensual igual o superior a Ch\$ 1,048,200 (USD 1,085)¹.

La cobertura, el nivel de los beneficios no contributivos y el diseño del programa involucran decisiones de política pública que cada país debe adoptar en función de su realidad. Sin embargo, con estas decisiones es crucial asegurar la sostenibilidad de los beneficios en el tiempo; resguardar la equidad inter generacional, evitando definir montos de pensiones muy elevados que impliquen costos altos para las actuales generaciones a través de los impuestos, y que no puedan mantenerse a futuro por los aumentos de gastos que implicará el acelerado envejecimiento de la población; y evitar que el diseño de los beneficios desincentive los aportes a los programas contributivos de pensiones.

¹ Las cifras en pesos chilenos se convirtieron a dólares con un tipo de cambio de Ch\$ 966 por dólar

registrado el 30.09.2022.

Cuadro 1
Monto y cobertura de la pensión no contributiva de vejez
 Últimas cifras disponibles

País	Monto		Cobertura (2)
	USD (1)	% Línea Pobreza	
Bolivia (Renta Dignidad)	55	44%	129%
Chile (Pensión Garantizada Universal)	201	96%	70.5%
Colombia (Colombia Mayor)	18	25%	37.8%
Costa Rica (Pensiones por Monto Básico)	141	104%	15.0%
El Salvador (Pensión Básica Universal)	50	45%	6.5%
México (Pensión Bienestar Adultos Mayores)	95	47%	101%
Perú (Pensión 65)	31	38%	19.0%
República Dominicana (Te Ama y Provee)	19	19%	n.d.
Uruguay (Pensión por vejez no contributiva)	332	213%	3.5%

(1) Se utilizaron los tipos de cambio al 30.09.2022 en cada país, informado por los bancos centrales.

(2) Entre la población de 65 o más años.

Fuente: FIAP en base a información de la base de datos de programas de protección social no contributiva de la CEPAL; línea de la pobreza informada por la CEPAL sobre la base de encuestas de hogares del Banco de Encuestas de Hogares (BADEHOG); y antecedentes de las instituciones administradoras de los programas no contributivos. En el caso de Chile se utilizan los datos de beneficiarios de pensiones no contributivas de la Superintendencia de Pensiones a agosto de 2022, la línea de la pobreza informada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia a junio del mismo año, y las estimaciones de población del INE para el 2022.

En América Latina varios países han universalizado los pagos de las pensiones no contributivas o se encaminan hacia este objetivo. Como se señaló previamente, es el caso de Bolivia y México que están cubriendo al 100% de la población de 65 o más años, mientras que Chile cubre sobre el 70% de esta población y el actual gobierno ha declarado su intención de universalizar efectivamente la PGU. En los restantes países la cobertura es limitada, fluctuando entre 3.5% y 37.8% de la población de 65 o más años (Cuadro 1).

Por otra parte, con la excepción de Costa Rica, Chile y Uruguay, que otorgan pensiones no contributivas cercanas o superiores al 100% de la línea de la pobreza, en los restantes países los beneficios otorgados no alcanzan ni a la mitad del nivel de ingresos que se estima suficiente para superar la pobreza. En todo caso, según declaraciones realizadas por distintos gobiernos de la región, tales como Chile, Colombia y México,

existe la intención de aumentar significativamente los montos pagados a los beneficiarios de este tipo de programas. De hecho, México aumentó la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores en 47% entre 2020² y 2022, y el programa del actual gobierno de Chile considera aumentar la PGU a un nivel de \$250,000 (USD 259), lo que corresponde a un 124% de la línea de la pobreza actual.

IV. Diseño de las pensiones no contributivas

Los aspectos más relevantes del diseño son la edad a la que se puede acceder a las pensiones no contributivas; los requisitos exigidos para obtenerlas, además de la edad, que definen si están focalizadas o si son universales; y la relación de los montos percibidos con los ahorros y/o las pensiones obtenidas de los programas contributivos.

² Último año con información de línea de pobreza de CEPAL y para el cual se hizo el cálculo del porcentaje

que representa la pensión no contributiva sobre dicha línea de la pobreza.

1. Edad

En los países estudiados no existe, en general, una vinculación explícita de la edad exigida para obtener los beneficios no contributivos con la edad mínima requerida para pensionarse por vejez en los programas contributivos obligatorios de pensiones, ni tampoco con otras variables como las expectativas de vida. Sin embargo, en cuatro de los nueve países analizados las edades definidas en las pensiones no contributivas de

vejez son iguales a las establecidas en las pensiones contributivas obligatorias y en otro caso es igual solo para los hombres. En tres de los países la edad en el pilar no contributivo es superior entre dos y quince años a la fijada para las pensiones contributivas, y solo en Colombia ambas edades están vinculadas, pues los beneficios no contributivos se obtienen a una edad tres años menor a la exigida para pensionarse por vejez en el programa contributivo (Cuadro 2).

Cuadro 2
Edad para obtener la pensión no contributiva y contributiva de vejez

País	Edad (1)	
	Pensión no Contributiva	Pensión Contributiva
Bolivia	60	58
Chile	65	60/65
Colombia	54/59(2)	57/62
Costa Rica	65	65
El Salvador	70	55/60
México	65	65
Perú	65	65
República Dominicana	60	60
Uruguay	70	60

(1) Cuando se informan dos edades, la primera es de la mujer.

(2) Tres años menos que la edad requerida para pensionarse por vejez en el programa contributivo.

Fuente: FIAP en base a las normas existentes en los distintos países.

2. Otras condiciones exigidas para obtener el beneficio

La exigencia más común es la de residencia. Adicionalmente, en seis de los nueve países estudiados las pensiones no contributivas están actualmente focalizadas en las personas pobres y vulnerables, que carecen de rentas suficientes para subsistir, están excluidas del sistema de protección social, no perciben ingresos, tienen una situación económica desfavorable o están calificadas como de pobreza extrema (Cuadro 3).

México no exige condiciones que deben ser cumplidas más allá de la residencia. Bolivia solo excluye a quienes cobran un sueldo en el sector público y Chile deja fuera al 10% de las familias

más ricas de la población de 65 o más años y a quienes obtienen pensiones iguales o superiores a Ch\$1,048,200 (USD 1,085).

En algunos países no está asegurado el financiamiento de las pensiones no contributivas de acuerdo a las condiciones de elegibilidad establecidas. Por ejemplo, como en Colombia los recursos disponibles no son suficientes para cubrir a todos los adultos mayores que cumplen los requisitos para ser beneficiarios de Colombia Mayor, se estableció una metodología de priorización que busca seleccionar a los ancianos más pobres del país. Se da prioridad en la asignación del subsidio a los adultos de 70 y más años de edad que se registren en los listados de potenciales beneficiarios del programa por parte

de los municipios, quienes son ingresados de manera automática cuando existen cupos disponibles en el municipio de su residencia. Existen distintos criterios de priorización, tales como el puntaje del SISBÉN³ o listado censal, las personas a cargo del aspirante o ser adulto mayor que vive solo y no depende económicamente de ninguna persona. En Costa Rica la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social puede acordar en

cualquier momento la variación de las cuantías que se otorgan en el programa, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, las políticas de cobertura del gobierno, los estudios técnicos respectivos y la asignación presupuestaria vigente. En Perú no se han establecido los criterios ni la frecuencia con la que se ajustarán las subvenciones.

Cuadro 3
Condiciones para obtener las pensiones no contributivas, además de la edad

País	Condiciones
Bolivia	Residencia en el país; estar registrado en la base de datos de beneficiarios de Renta Dignidad; no cobrar un sueldo del sector público; no tener resolución que suspenda cobro de BOLIVIDA o BONOSOL
Chile	No integrar un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 o más años; acreditar residencia por un lapso no inferior a 20 años contados desde los 20 años de edad, y no inferior a 4 en los últimos 5 años previos a la solicitud; contar con una pensión base inferior a la pensión superior
Colombia	Ser colombiano; haber residido durante los últimos diez años en el territorio nacional; carecer de rentas suficientes para subsistir
Costa Rica	Personas excluidas del sistema de protección social con domicilio en el país; no percibir ingresos por remuneración o como independiente o tener una situación económica favorable
El Salvador	Encontrarse en situación de vulnerabilidad y exclusión social
México	Identificación oficial, acta de nacimiento, domicilio y Clave Única de Registro de Población
Perú	Carecer de condiciones básicas para manutención; estar clasificado en pobreza externa y no recibir pensión
República Dominicana	Encontrarse en condición de pobreza extrema
Uruguay	Carecer de recursos para necesidades vitales, tomando en cuenta los ingresos personales y de sus familiares obligados

Fuente: FIAP en base a las normas existentes en los distintos países.

³ Sistema de Identificación y Clasificación de

potenciales beneficiarios.

3. Relación con las pensiones contributivas

i. Incentivos para cotizar

El análisis de la relación entre los montos percibidos de pensiones no contributivas con las pensiones contributivas a las cuales tienen derecho los afiliados de los sistemas de pensiones es importante, porque puede influir sobre la formalidad laboral y los incentivos para cotizar a los programas contributivos.

Se identifican dos efectos más relevantes sobre los incentivos para cotizar como consecuencia del otorgamiento de pensiones no contributivas. En primer lugar, un efecto ingreso, que se produce por el aumento de la pensión (ingreso en la etapa pasiva) que genera la recepción del beneficio no contributivo. Dado un cierto objetivo de pensión que tienen las personas, este efecto puede ocasionar una disminución de los aportes a los programas contributivos, porque el subsidio fiscal contribuye al logro de dicho objetivo. Por otra parte, si la obtención de una pensión contributiva significa no tener derecho a recibir la pensión no contributiva o que su monto disminuya, se introduce un desincentivo a la cotización. Los estudios que analizan estos efectos son limitados, lo que no permite extraer de ellos conclusiones con amplio respaldo empírico. Además, los impactos que se generan entre los trabajadores pueden diferir según edad, ingreso, género y otras variables, lo que hace particularmente complejo el análisis. A continuación, algunas referencias de estudios que revisaron estos impactos.

Joubert et al. (2011) estudiaron los efectos de la reforma previsional de 2008 en Chile que creó el Sistema Solidario de Pensiones, sustituido en 2022 por la PGU, concluyendo que, entre otros efectos, dicha reforma generará algunas respuestas conductuales negativas en la forma de una menor participación en la fuerza laboral a edades mayores y una menor participación laboral de los

sectores cubiertos por los beneficios, generando una disminución en la densidad de cotizaciones. Agregan que a medida que el retiro se acerca, los incentivos para cotizar a los programas contributivos disminuyen en relación a la situación antes de la reforma, especialmente entre las mujeres, debido a las mayores expectativas de ingreso en la etapa de retiro. En todo caso, estos autores advierten que la magnitud de los efectos debe ser validada con datos más actualizados que capturen el impacto completo de la reforma.

Attanasio et al. (2011) estudiaron también la reforma chilena de 2008, señalando que los cambios en el patrimonio final de pensión a la edad de retiro han reducido ligeramente la participación en el mercado laboral formal, y que la probabilidad de contribuir al sistema de pensiones ha disminuido como resultado de la reforma. Según ellos, la caída de la participación en el mercado laboral formal fue cercana a 4.1% para aquellos trabajadores mayores de 40 años. Los resultados difieren por sexo y edad, pues la reforma reduce la probabilidad de ser formal en 3.2% y 2.8% para mujeres y hombres entre 56 y 65 años, respectivamente.

Pfütze et al. (2015) muestran que uno de los efectos del programa Colombia Mayor ha sido aumentar la participación en la fuerza laboral de los beneficiarios hombres que tienen relativamente menor edad. Este incremento ocurre en las ocupaciones que requieren alguna inversión, pues la recepción del beneficio no contributivo permite enfrentar las restricciones de liquidez y mantenerse en los empleos. Sin embargo, este efecto no se produce entre las mujeres y los beneficiarios de mayor edad. Otro estudio de Hessel et al. (2018) encuentra resultados similares.

Un informe del Consejo Consultivo Previsional (2021) analizó los efectos del proyecto de ley que

crea la Pensión Garantizada Universal (PGU) en Chile (proyecto que posteriormente fue aprobado). Algunas de las principales conclusiones de este análisis son las siguientes:

- Los incentivos que generen las medidas no afectarán a todas las personas por igual, siendo diferentes por ingreso, género, edad, grado de vulnerabilidad, conocimiento de la PGU y número de años que falten para jubilarse.
- En los beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria de Vejez que trabajan informalmente, es dable pensar que la posibilidad de recibir una mayor pensión les haga disminuir su oferta de trabajo por tener garantizada una pensión mayor, y con ello disminuir también su ahorro previsional autofinanciado. Este efecto ingreso será muy menor dado que el cambio de ingreso es poco significativo (5.1%). El hecho que el impuesto implícito de la PGU sea cero (aumentos de la pensión contributiva no implican una reducción de los beneficios fiscales), puede hacer que algunas personas de este grupo, que están en el sector informal, decidan moverse al sector formal, incrementando sus ahorros previsionales.
- En los beneficiarios del Aporte Previsional Solidario (APS), el aumento del beneficio estatal podría reducir la oferta de trabajo y las cotizaciones previsionales, por cuanto para alcanzar una determinada pensión final ya no es tan necesario trabajar y ahorrar más en el sistema previsional para lograr ese objetivo. Los efectos no serán iguales para todas las personas de este grupo, pues es factible esperar que haya un mayor impacto sobre los afiliados con más posibilidades de trabajar informalmente, lo que les permite evadir o eludir las cotizaciones previsionales. Por otra parte, dado que

con la PGU el impuesto implícito se reduce a cero, se incentivará a algunas personas a abandonar el mercado del trabajo informal para trasladarse al formal y a trabajar más, e incrementar su ahorro previsional.

- En el grupo de personas que con el Sistema Solidario de Pensiones (SPS) no reciben beneficios fiscales y que recibirán el total de la PGU, se generará el efecto ingreso señalado previamente, lo que podría reducir la oferta de trabajo y las cotizaciones previsionales. Para aquellos trabajadores que han tenido por largo tiempo un trabajo formal y con una remuneración superior, es menos probable que modifiquen su comportamiento. Un efecto adicional, que va en sentido contrario, se produce para aquellos afiliados que en el SPS estaban cercanos al umbral que los hace perder los beneficios y que podían tener desincentivos para cotizar y trabajar en el mercado formal para no perderlos. Ellos dejarán de estar en esta situación con la PGU, desapareciendo este desincentivo. Además, como cada peso adicional de pensión contributiva implica un peso más de pensión final, no habría efecto sobre el grado de informalidad del trabajo de este grupo de personas.
- En el grupo de personas que no recibían beneficios del SPS y que con la PGU obtendrán subsidios fiscales, pero se afectarán con un impuesto implícito (aumentos de la pensión contributiva implican una reducción de los beneficios fiscales), también tendrían un efecto ingreso al aumentar su pensión final. Al igual que en los demás grupos, podría haber una reducción de la oferta de trabajo y de las cotizaciones. Por otra parte, el impuesto implícito implica que el riesgo de informalidad sí estará presente en este grupo. Para maximizar el

beneficio algunas personas podrían moverse al sector informal, reduciendo sus ahorros previsionales y su pensión contributiva. También es más probable que aquellos trabajadores que han tenido por largo tiempo un trabajo formal y con una remuneración superior, no modifiquen su comportamiento.

ii. Relación entre las pensiones contributivas y no contributivas en los países estudiados

Solo en Perú la obtención de una pensión contributiva hace perder el derecho a recibir la pensión no contributiva. En Bolivia, El Salvador y Chile, existe un impuesto implícito, porque la recepción de una pensión contributiva implica la reducción de los beneficios no contributivos para todos o para algunos grupos de pensionados (Cuadro 4).

En otros tres países (Colombia, Costa Rica y República Dominicana) la obtención de una pensión contributiva podría también afectar el

derecho a obtener la pensión no contributiva si con ello deja de cumplir las condiciones de elegibilidad, es decir, la persona logra tener recursos para subsistir, tiene una situación económica más favorable, no es vulnerable o ya no es de extrema pobreza, de acuerdo a los instrumentos de evaluación existentes para hacer estas calificaciones. En Uruguay la obtención de ingresos personales reduce la pensión no contributiva, y se aplican topes a los ingresos personales y de los familiares obligados para percibir el beneficio.

En función del análisis presentando anteriormente y de la relación entre las pensiones no contributivas y contributivas descrito en esta sección, se puede concluir que el otorgamiento de las pensiones no contributivas está desincentivando los aportes a los programas contributivos de pensiones en varios de los países estudiados, pues su diseño genera un impuesto implícito, es decir, el aumento del ahorro previsional y la obtención de una pensión contributiva hacen perder o reducir el monto de los subsidios fiscales no contributivos.

Cuadro 4
Relación entre las pensiones no contributivas y las pensiones contributivas (1)

País	Relación
Bolivia	El monto de Renta Dignidad disminuye de Bs. 4,550 (USD 658) a Bs. 3,900 (USD 564) anuales si se recibe una pensión del Sistema Integral de Pensiones
Chile	El monto mensual de la PGU disminuye si el valor de la pensión contributiva es superior a Ch\$ 660,366 (USD 684) y ya no se recibe si dicho valor es igual o superior a Ch\$ 1,048,200 (USD 1,085)
Costa Rica	El monto de la pensión no contributiva, multiplicado por 1.5, no debe ser mayor al valor de la pensión mínima del Régimen del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte; el monto de la pensión básica de quienes están extrema pobreza no debe ser inferior a un 50% de dicha pensión mínima
El Salvador	La pensión mensual no contributiva es igual a USD 50; se entrega un subsidio a quienes obtienen una pensión inferior a USD 50 mensuales, el cual les permite alcanzar dicha cantidad
Perú	Para recibir el beneficio se exige no recibir pensión de jubilación del sector público y privado
Uruguay	Monto de ingresos personales no puede superar el valor de la pensión no contributiva; si existen ingresos inferiores, la prestación es la diferencia entre el monto de la pensión no contributiva y los ingresos declarados

(1) Solo se incluyen los casos en que la normativa señala directamente que no se recibe la pensión no contributiva o ésta se reduce cuando la persona obtiene una pensión contributiva. Puede ser que indirectamente se pierda o reduzca el monto de la pensión no contributiva si la persona tiene ingresos, incluidos la pensión contributiva, que la hacen salir de la condición exigida para obtenerla, como ya no ser de extrema pobreza.

Fuente: FIAP en base a las normas existentes en los distintos países.

Dada la importancia que irán adquiriendo los pilares no contributivos, será necesario estudiar más ampliamente los efectos que éstos pueden producir en los incentivos para trabajar en el mercado formal y para cotizar a los programas contributivos. Como se señaló antes, los estudios realizados hasta la fecha son limitados.

V. Financiamiento

El financiamiento de las pensiones no contributivas debiera ser progresivo, recaudando para este objetivo más recursos de los sectores de altos ingresos. Adicionalmente, dicho financiamiento debiera ser lo menos distorsionador posible para la economía en general y para el mercado laboral en particular. Esto se consigue si proviene de impuestos aplicados tanto a los ingresos del trabajo como del capital, es decir, si se financia con recursos del

presupuesto público y no a partir de fondos que son recaudados de las cotizaciones previsionales, porque en este caso se afectan los incentivos a trabajar en el mercado del trabajo formal y a cotizar a los programas contributivos.

Una revisión a la forma en que se están financiando las pensiones no contributivas en los países estudiados (Cuadro 5), muestra que en general los beneficios se financian con el presupuesto público, tal como recomiendan instituciones internacionales como la OCDE. En tres (Colombia, Costa Rica y Uruguay) de estos países los fondos provienen, al menos en parte, de cotizaciones previsionales. Solo Bolivia destina recursos específicos provenientes del impuesto a los hidrocarburos y de los dividendos de empresas públicas al financiamiento de las pensiones no contributivas.

Cuadro 5
Financiamiento de las pensiones no contributivas (1)

País	Relación
Bolivia	Recursos del impuesto indirecto a los hidrocarburos y dividendos de empresas públicas
Chile	Recursos del presupuesto público
Colombia	Fondo de Solidaridad Pensional (Cotización adicional trabajadores de mayores ingresos; presupuesto público; otros)
Costa Rica	Ingresos Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares que, a su vez, se financia con un 5% de los sueldos y salarios de cargo de los empleadores y con transferencias del presupuesto público; tributo licores, cervezas y cigarrillos; utilidad neta Junta de Protección Social, multas Código del Trabajo; y transferencias del Ministerio de Hacienda
El Salvador	Presupuesto nacional, préstamos internacionales y fondos no reembolsables de la cooperación bilateral
México	Presupuesto gobierno
Perú	Presupuesto gobierno
República Dominicana	No disponible
Uruguay	Presupuesto del Banco de Previsión social que, a su vez, se financia con cotizaciones previsionales de trabajadores y empleadores, impuestos afectados y transferencias fiscales

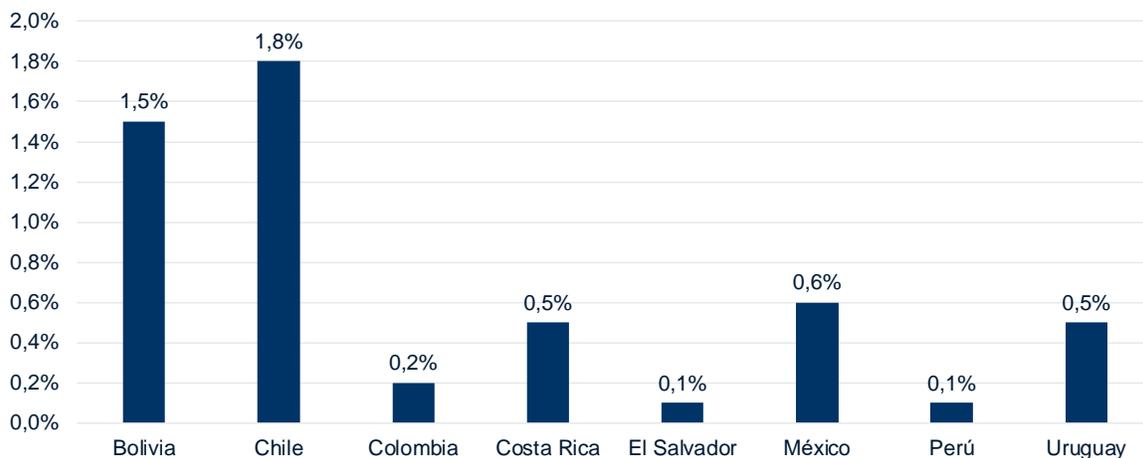
Fuente: FIAP en base a las normas existentes en los distintos países y a la Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva de la CEPAL.

El gasto público estimado en las pensiones no contributivas fluctúa entre 0.1% y 1.8% del PIB en los países estudiados (Gráfico 3). El mayor porcentaje se observa en Chile, que aumentó significativamente el monto de la pensión no contributiva en los últimos tres años y amplió el

universo de personas que tienen derecho a ella. En el otro extremo están Colombia, El Salvador y Perú, debido a la escasa cobertura de los beneficios entre la población de adultos mayores y el bajo nivel de pensiones otorgadas.

Gráfico 3

Estimación gasto en pensiones no contributivas como porcentaje del PIB (1)



Fuente: Cifras preliminares en base a información de la Base de datos de programas de protección social no contributiva de la CEPAL y de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en Chile. Última información disponible para los años 2020 y 2021. La cifra de Chile es de 2020, pero se ha sumado el mayor gasto estimado por la PGU en 2022.

La experiencia de América Latina muestra que la introducción y fortalecimiento de los sistemas de pensiones de capitalización individual contribuye en el mediano y largo plazo al financiamiento de las pensiones no contributivas (FIAP, 2020). Cuando se creó el sistema de AFP en Chile se produjo un aumento del déficit fiscal en los primeros años de la transición, pero posteriormente ha disminuido el gasto público necesario para financiar el déficit del régimen antiguo de reparto y los bonos de reconocimiento, liberando recursos que están contribuyendo al financiamiento de las pensiones no contributivas. Por el contrario, otros países

como Colombia mantuvieron el sistema de reparto, lo que obliga a destinar continuamente recursos públicos para financiar su abultado déficit, los cuales no pueden ser utilizados para financiar otros programas públicos, incluyendo las pensiones no contributivas.

VI. Conclusiones

Un número creciente de países de América Latina están otorgando pensiones no contributivas en respuesta a las bajas pensiones entregadas por los programas contributivos, lo que, a su vez, se explica fundamentalmente por las imperfecciones

del mercado laboral (en especial la alta informalidad), los montos insuficientes de ahorro previsional y las bajas edades de jubilación. Sin embargo, en la mayoría de los países de la región la cobertura de las pensiones no contributivas es inferior al 40% y el monto de dichas pensiones es menor al 50% de la línea de la pobreza. Esto explica que el gasto en pensiones no contributivas varíe solo entre 0.1% y 0.6% del PIB, con la excepción de Chile y Bolivia que han universalizado el pago de estos beneficios o caminan en esa dirección, y donde el gasto supera el 1.5% del PIB.

El nivel de los beneficios no contributivos y su cobertura son decisiones políticas, que están supeditadas a la disponibilidad de recursos financieros. El diseño de estos beneficios debe evitar que se desincentive la cotización a los programas contributivos de pensiones, ya sea porque los montos pagados son muy superiores a la línea de la pobreza o porque existe un impuesto implícito, que se genera cuando la percepción o aumento de las pensiones contributivas produce una disminución de los beneficios no contributivos de pensión.

Además, las decisiones de cobertura y del nivel de los beneficios no contributivos deben adoptarse teniendo en cuenta la necesidad de asegurar la sostenibilidad de las pensiones no contributivas en el tiempo y de resguardar la equidad intergeneracional, evitando definir montos de

pensiones muy elevados que impliquen costos altos para las actuales generaciones a través de los impuestos, y que no puedan mantenerse a futuro por los aumentos de gastos que implicará el acelerado envejecimiento de la población.

En general, el financiamiento de las pensiones no contributivas en la región proviene del presupuesto público, excepto en tres países en los cuales parte de los beneficios se financia con cotizaciones previsionales. Esto último representa un impuesto al trabajo que desincentiva los aportes a los programas contributivos, lo cual es particularmente relevante en América Latina por los altos porcentajes de informalidad que tienen sus mercados laborales. Lo óptimo es que el financiamiento sea progresivo y provenga de impuestos aplicados tanto a los ingresos del trabajo como del capital, es decir, del presupuesto público.

La experiencia de América Latina muestra que la introducción y fortalecimiento de los sistemas de pensiones de capitalización individual en sustitución de los sistemas de reparto, contribuye en el mediano y largo plazo al financiamiento de las pensiones no contributivas, porque se liberan recursos que antes estaban destinados a cubrir los déficits de los sistemas de reparto, los cuales pueden ser utilizados para el financiamiento de otros programas sociales, incluyendo las pensiones no contributivas.

Anexo: Descripción pensiones no contributivas

Bolivia

Renta Dignidad

La Renta Dignidad es un pago mensual, universal y vitalicio que provee el Estado a las personas de 60 años o más, residentes en el país, con el objeto de permitir a los adultos mayores una vejez digna, con calidad y calidez humana.

Requisitos y monto del beneficio

Para recibir el beneficio se exige:

- a) Tener 60 o más años cumplidos.
- b) Vivir en Bolivia.
- c) Estar registrado en la Base de Datos de beneficiarios de la Renta Dignidad (BDRD).
- d) No cobrar un sueldo del sector público.
- e) No tener Resolución Administrativa que suspenda el cobro del BOLIVIDA o BONOSOL.

Los adultos mayores que no reciben renta o jubilación tienen derecho a un monto de Bs.4,550 al año, monto que es cobrado en doce pagos mensuales (once de Bs. 350 y uno de Bs. 700). Los rentistas de la Corporación del Seguro Social Militar (COSSMIL) y del Servicio Nacional del Sistema de Reparto (SENASIR) y quienes perciben una pensión de jubilación del Sistema Integral de Pensiones (SIP), obtienen un beneficio de Bs 3,900 al año, monto que es cobrado en doce pagos mensuales (once de Bs. 300 y uno de Bs. 600, el cual incluye el aguinaldo de Renta Dignidad).

Chile

En 2022 se creó la Pensión Garantizada Universal (PGU), que, como dice su nombre, universaliza la concesión del beneficio, dejando fuera de cobertura solo al 10% más rico de la población de 65 o más años en el caso de vejez y al 20% en invalidez. Además, se aprobó entregar el 100% de la PGU, que actualmente es de \$ 193,917 mensuales (USD 201)⁴, a todos los pensionados que califiquen y que reciban una pensión de hasta \$ 660,366 (USD 684), monto que disminuye gradualmente hasta desaparecer para pensiones iguales o superiores a \$1,048,200 (USD 1,085). El programa del gobierno actual ha comprometido una alza de la PGU hasta \$ 250,000 (USD 259). A continuación se explica con más detalles este beneficio.

Descripción de la Pensión Garantizada Universal

Es una pensión no contributiva financiada con recursos del Estado y administrada por el Instituto de Previsión Social (IPS). Entrega a quienes califiquen un beneficio que depende del monto de la Pensión Base (PB) que obtengan, según se muestra en el siguiente cuadro con datos actualizados a octubre de 2022.

⁴ Con tipo de cambio de \$ 966 por USD. En junio de 2022 se reajustó a \$ 193.917 (USD 201).

Pensión Base (PB)	Beneficio
PB <= Pensión Inferior (PI)	PGU = \$ 193,917
PI < PB < Pensión Superior (PS) PI = \$ 660,366; PS = \$ 1,048,200	PGU * Factor Determinación (FD) FD = (PS - PB) / (PS - PI)
PB >= PS	0

La Pensión Base resulta de sumar la pensión autofinanciada del solicitante más las pensiones de sobrevivencia que se encuentre percibiendo en el sistema de AFP, las pensiones obtenidas por cualquier causa en el sistema antiguo administrado por el Instituto de Previsión Social y las pensiones de sobrevivencia recibidas por la ley de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Para estos efectos, no se considera la pensión financiada con ahorros previsionales voluntarios y con ahorros que provengan del seguro de cesantía. El beneficio se entrega a quienes cumplan los requisitos, estén o no pensionados o se encuentren o no afectados a algún régimen previsional. Para los afiliados al sistema de AFP la pensión autofinanciada se calcula como una renta vitalicia simple, considerando la edad, grupo familiar y saldo acumulado que tengan a la edad legal para pensionarse por vejez.

Con los valores actuales de la PI, PS y PGU, se obtienen las siguientes pensiones no contributivas para diferentes niveles de Pensión Base:

Pensión Base	FD	Beneficio		
		\$	USD(1)	% Línea Pobreza(2)
PB <= \$ 660,366 (USD 684)	1	\$ 193,917	201	96%
\$ 700,000 (USD 725)	0.897807	\$ 174,100	180	87%
\$ 800,000 (USD 828)	0.639965	\$ 124,100	129	62%
\$ 900,000 (USD 932)	0.382122	\$ 74,100	77	37%
\$ 1,000,000 (USD 1,035)	0.124280	\$ 24,100	25	12%
PB >= \$ 1,048,200 (USD 1,085)	0	\$ 0	0	0%

(1) Con tipo de cambio del 30/09/2022: \$ 966.

(2) Línea de la pobreza por persona equivalente: \$ 201,230 (USD 208).

Fuente: FIAP en base a la Ley N° 21.419 e Informe Mensual Valor de la Canasta Básica de Alimentos y Líneas de la Pobreza del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

El monto de la PGU se fijó inicialmente al nivel de la línea de la pobreza. Posteriormente, los valores en pesos de la PGU, PI, PS se reajustan automáticamente el 1 de febrero de cada año según la variación del IPC del año anterior, siempre que dicha variación sea positiva. Cuando sea negativa, el reajuste del año siguiente considera la inflación acumulada de ambos periodos, o periodos anteriores, hasta compensarlo completamente. Sin perjuicio de lo anterior, sus valores deben reajustarse anticipadamente cuando la variación del IPC acumulada desde el último reajuste sea igual o superior al 10%. La ley contemplaba un primer reajuste extraordinario en julio de 2022, el cual se adelantó a junio por el alto nivel de la inflación, elevando el monto de la PGU a \$ 193,917 (USD 201).

Las personas que cumplan los siguientes requisitos copulativos son beneficiarios de la PGU:

- a) Haber cumplido 65 años de edad.

- b) No integrar un grupo familiar perteneciente al 10% más rico de la población de 65 o más años de Chile.
- c) Acreditar residencia en Chile por un periodo no inferior a 20 años continuos o discontinuos contados desde los 20 años de edad y, en todo caso, por un periodo no inferior a 4 años en los últimos 5 años anteriores a la solicitud.
- d) Tener una PB menor a la PS.

Se entienden parte de un grupo familiar el(la) cónyuge o conviviente civil, hijos o hijas menores de 18 años o mayores de 18 años, pero menores de 24 años, si son estudiantes de enseñanza básica, media, técnica o superior. Es posible solicitar la inclusión de familiares en el grupo evaluado cuando comparten el presupuesto familiar, o excluirlos cuando no lo comparten.

Un reglamento dictado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, suscrito además por el Ministerio de Hacienda, señala el o los instrumentos de focalización y los procedimientos que utilizará el IPS para determinar la no pertenencia al 10% más rico de la población de 65 años o más, considerando, a lo menos, el ingreso per cápita del grupo familiar y un test de afluencia. Este test será un instrumento de medición, que podrá incluir variables indicativas de ingreso y patrimonio y deberá considerar criterios que contemplen la autonomía presupuestaria del grupo familiar del beneficiario. Los instrumentos de focalización no deberán considerar como parte del patrimonio del beneficiario el valor de la vivienda principal, y deberán ser los mismos para toda la población de 65 o más años de edad.

El IPS puede revisar el cumplimiento de los requisitos en cualquier oportunidad y debe poner término al beneficio cuando ha concurrido alguna causal de extinción. Además, debe realizar una revisión anual general del cumplimiento de los requisitos respecto de los beneficios vigentes con una antigüedad mayor a tres años desde su concesión.

Las personas que a la entrada en vigencia de la ley que creó la PGU se encontraban percibiendo algún beneficio solidario de vejez por la ley anterior del Sistema de Pensiones Solidarias (SPS), tienen derecho a la PGU, o a su complemento, a contar de dicha fecha, dejando de percibir el beneficio anterior. Los pensionados bajo la modalidad de Retiro Programado, con o sin garantía de monto de pensión real constante en el SPS que se reemplaza, serán asignados de manera automática a aquel beneficio de mayor valor entre el Aporte Previsional Solidario y la PGU, esto es aquel que en valor presente otorgue mayores pensiones finales al beneficiario. No obstante, el pensionado tiene la opción de optar por el beneficio alternativo dentro de un periodo acotado de tiempo.

Colombia

Programa de Protección Social al Adulto Mayor

El programa de Protección Social al Adulto Mayor, “Colombia Mayor”, busca aumentar la protección brindada a los adultos mayores por medio de la entrega de un subsidio económico para aquellos que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión, o viven en la extrema pobreza.

El Gobierno Nacional unificó el valor del subsidio mensual de este Programa en COP/ 80,000 (USD 18) para todos los beneficiarios a nivel nacional.

Para ser beneficiario las personas deben cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Ser colombiano
- b) Haber residido durante los últimos diez años en el territorio nacional
- c) Tener mínimo tres años menos que la edad requerida para pensionarse por vejez (Actualmente 54 años para mujeres y 59 para hombres)
- d) Carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir

Para efectos del último punto el instrumento de selección es el SISBEN. Se trata del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales que permite clasificar a la población de acuerdo con sus condiciones de vida e ingresos.

Los subsidios del Programa Colombia Mayor se entregan bajo dos modalidades:

- Subsidio económico directo: se entrega en dinero directamente al adulto mayor beneficiario.
- Subsidio económico indirecto: los recursos son girados de manera mensual al Centro de Protección Social al Adulto Mayor (CPSAM) o al Centro Diurno según sea el caso. El CPSAM o el Centro Diurno utiliza la totalidad de los recursos para financiar los servicios sociales básicos y complementarios que presta a los beneficiarios. Los servicios sociales básicos comprenden alimentación, alojamiento y salubridad, medicamentos o ayudas técnicas, prótesis u órtesis no incluidos en el Plan de Beneficios en Salud (PBS) de acuerdo con el régimen aplicable al beneficiario, ni financiadas con otras fuentes. Puede comprender medicamentos o ayudas técnicas incluidas en el Plan de Beneficios en Salud (PBS), cuando el beneficiario del programa no esté afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Dado que los recursos disponibles no son suficientes para cubrir a todos los adultos mayores que cumplen los requisitos para ser beneficiarios del programa, se estableció una metodología de priorización que busca seleccionar a los ancianos más pobres de todos los entes territoriales del país.

Se da prioridad en la asignación del subsidio a los adultos de 70 y más años de edad que se registren en los listados de potenciales beneficiarios del programa por parte de los municipios, quienes son ingresados de manera automática cuando existen cupos disponibles en el municipio de su residencia. Los criterios de priorización son:

- La edad del aspirante.
- Puntaje del SISBÉN o listado censal.
- La minusvalía o discapacidad física o mental del aspirante.
- Personas a cargo del aspirante.
- Ser adulto mayor que vive solo y no depende económicamente de ninguna persona.
- Haber perdido el subsidio al aporte en pensión por llegar a la edad de 65 años y no contar con capacidad económica para continuar efectuando aportes a dicho sistema. En este evento, el beneficiario debe informar que con este subsidio realizará el aporte a pensión con el fin de cumplir los requisitos. Este criterio se utilizará cuando al beneficiario le hagan falta máximo 100 semanas de cotización.
- Pérdida de subsidio por traslado a otro municipio.
- Fecha de solicitud de inscripción al programa en el municipio.

La aplicación de los criterios anteriores de priorización busca seleccionar como beneficiarios del programa exclusivamente a los adultos mayores en las condiciones de pobreza más críticas.

El financiamiento de Colombia Mayor proviene del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP). El FSP es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio del Trabajo. Sus objetivos son ampliar la cobertura en pensiones, subsidiar los aportes de los trabajadores rurales y urbanos que no cuenten con los recursos suficientes, subsidiar a adultos mayores que se encuentren en estado de vulnerabilidad y pobreza extrema, así como a otros grupos vulnerables. A su vez, el financiamiento del FSP proviene de los siguientes recursos:

- i. Una cotización adicional de los afiliados al Régimen General de Pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes (SMLMV). Las cotizaciones adicionales son las siguientes:

Ingreso mensual (IM) en SMLMV	Cotización sobre el IBC(1) al FSP
4 <= IM < 16	1.0%
16 < IM <= 17	1.2%
17 < IM <= 18	1.4%
18 < IM <= 19	1.6%
19 < IM <= 20	1.8%
IM > 20	2.0%

(1) IBC es el ingreso base de cotización.

- ii. Aportes del presupuesto nacional. Estos no pueden ser inferiores a los obtenidos anualmente por las cotizaciones adicionales a que se refiere el punto anterior.
- iii. Los recursos que aporten las entidades territoriales para planes de extensión de cobertura en sus respectivos territorios o de agremiaciones o federaciones para sus afiliados.
- iv. Las donaciones que se reciban, los rendimientos financieros de sus excedentes de liquidez, y en general los demás recursos que reciba a cualquier título.
- v. Multas establecidas en ciertos artículos de la Ley de Seguridad Social.

Costa Rica

Régimen no Contributivo de Pensiones por Monto Básico

Se trata de una pensión no contributiva que busca apoyar a aquellas personas que se encuentran excluidas del sistema de protección social costarricense, con el objetivo de reducir la pobreza entre los adultos mayores y/o con discapacidad. La población que se intenta cubrir son los adultos mayores de 65 años; las personas inválidas; las personas viudas en desamparo con al menos 55 años y menores de 65 y los menores de 55 con hijos que cumplen ciertas condiciones; los huérfanos; y los indigentes. El organismo ejecutor es la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

El monto de la transferencia mensual en 2022 es de 82.000 Colones y su último ajuste fue en el año 2019. Adicionalmente, se paga un décimo tercer mes en diciembre, así como el costo total del aseguramiento, en calidad de pensionado, en el seguro de salud que administra la CCSS.

La Junta Directiva de la Caja, de acuerdo con los estudios técnicos respectivos y la asignación presupuestaria vigente, puede acordar en cualquier momento la variación de las cuantías que se otorgan en el programa, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las políticas de cobertura del Gobierno. El monto de la pensión ordinaria del Régimen no Contributivo de Pensiones, multiplicado por 1.5, no debe ser mayor al monto de la pensión mínima del Régimen del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte. Por otra parte, la pensión básica de quienes se encuentren en situación de extrema pobreza no debe ser inferior a un 50% de la pensión mínima otorgada por vejez dentro del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja.

La CCSS puede verificar en cualquier momento si se mantienen las condiciones que dieron lugar a la concesión del beneficio. Se deja de recibir el beneficio cuando se perciben ingresos por remuneración o como independiente, existe una situación económica favorable, se supera el estado de invalidez y cuando la persona traslada su domicilio al exterior o fallece. Se declaró inconstitucional la norma que establecía que se cancela la pensión del régimen no contributivo cuando se compruebe que el pensionado recibe una pensión no contributiva o contributiva de cualquier otro régimen de pensión del país.

El Régimen no Contributivo de Pensiones se financia con al menos el 10,35% de los ingresos totales del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), los recursos provenientes de la Ley "Creación de Cargas Tributarias sobre Licores, Cervezas y Cigarrillos", los recursos provenientes de la utilidad neta total de la Junta de Protección Social, las transferencias del Ministerio de Hacienda, el cobro de ciertas multas establecidas por el Código de Trabajo y con cualquier otra fuente de financiamiento que se apruebe para estos efectos. El financiamiento del FODESAF proviene del presupuesto público y un 5% de cotización sobre sueldos y salarios pagados a los trabajadores que es de cargo de los empleadores, excluyendo a aquellos cuyo monto mensual de planillas no exceda de un salario base y los de actividades agropecuarias con planillas mensuales hasta el equivalente a dos salarios base.

Con los ingresos señalados previamente, la Caja constituyó un fondo especial denominado "Fondo Régimen no Contributivo de Pensiones y Otros Beneficios", en el cual recaen los pagos por concepto de pensión y demás beneficios que se otorguen de conformidad con la normativa. Asimismo, el reembolso del costo estimado en que la Caja incurra por administrar el Régimen, según las recomendaciones de la Dirección Actuarial y de Planificación Económica, es financiado con los recursos financieros establecidos en las Leyes 7972 (cargas tributarias sobre licores, cervezas y cigarrillos) y 7983 (utilidad lotería electrónica y faltante por el presupuesto nacional).

El Salvador

Pensión Básica Universal

El gobierno de El Salvador creó el Sistema de Protección Social Universal (SPSU) que articula y complementa los diferentes programas de protección social, con el objetivo de garantizar un piso básico de bienestar a toda la población, especialmente a aquella que presenta mayores niveles y condiciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social. Una de las prestaciones que forman parte del SPSU, dirigida a los adultos mayores, es la Pensión Básica Universal (PBU), que fue establecida en el año 2009. La PBU es ejecutada por el Fondo de Inversión Social y Desarrollo Local (FISDL) y forma parte del Programa Nuestros Mayores Derechos, integrado a la iniciativa de Comunidades Solidarias Urbanas y Rurales, la cual es impulsada y coordinada por la Secretaría de Inclusión Social. Este programa busca entregar protección social no contributiva a las personas adultas mayores. Las intervenciones se desarrollan progresivamente y se inician cuando el municipio participante se ha incorporado a la entrega de la PBU.

La Pensión Básica Universal es un apoyo económico de USD 50 mensuales, entregado cada dos meses a las personas mayores de 70 años. Tienen derecho al beneficio las personas adultas mayores que se encuentran en situación de vulnerabilidad y exclusión social, que sean priorizadas para obtener este beneficio en función de sus condiciones de vida y nivel de vulnerabilidad. También se entrega un subsidio a quienes obtienen una pensión inferior a USD 50 mensuales, el cual les permite alcanzar dicha cantidad. El programa incluye un seguro por muerte que consiste en la entrega única de dos mensualidades (USD 100) a los familiares de la persona fallecida, como apoyo para financiar los gastos funerarios. Además, el programa tiene un enfoque integral, pues se complementa con atenciones médicas generales, nutrición, vacunación, servicios odontológicos, entrenamiento de cuidados familiares, alfabetización, mejora en la comprensión del envejecimiento y otros servicios. La PBU se financia con recursos del Estado provenientes del presupuesto general.

A finales del 2018 se implementó la Pensión Básica Solidaria para las Personas con Discapacidad y Dependencia, que se entrega a personas menores de 70 años que no sean beneficiarias de otra pensión, pertenezcan a un hogar de los estratos del 1 al 7 identificados por el Registro Único de Participantes (RUP) y que presenten una evaluación del Ministerio de Salud (MINSAL) en la que califiquen con dificultad grave o dificultad completa (OIT, 2021).

México

Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores

El gobierno crea en 2019 la pensión universal no contributiva denominada “Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores”. El objetivo de este programa, que es de rango constitucional, es contribuir al bienestar de las personas adultas mayores a través de la entrega de una pensión no contributiva que ayude a mejorar las condiciones de vida y que a su vez permita el acceso a la protección social.

El programa atiende a todos los adultos mayores de 65 años de todo el país. La pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores consiste en un apoyo económico que en 2022 es de \$3,850 (USD 190) cada dos meses.

Solo se exige como requisitos la identificación oficial, el acta de nacimiento, el domicilio y la Clave Única de Registro de Población.

También existen programas estatales que buscan garantizar un ingreso mínimo, inicialmente a la población de bajos ingresos, pero han tendido a la universalidad. No se tiene información de si existe duplicidad entre sus beneficiarios y los de los programas federales.

Perú

En octubre de 2011 se constituyó el Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65, que se encuentra actualmente vigente. El programa no fue concebido como parte del sistema previsional. Esto se hace evidente al considerar que Pensión 65 tomó varios de los elementos de un programa piloto aplicado en 2010 denominado Gratitud, pero con cambios que principalmente se dirigían a lograr una mayor cobertura. Se redujo la edad mínima de la población objetivo a 65 años y se amplió la cobertura a seis regiones. Posteriormente, durante el 2012 se amplió hasta dieciséis regiones y para el 2013 ya cubría todas las veinticinco regiones.

El programa se focaliza en las personas adultas mayores que carecen de condiciones básicas para su manutención, y se enmarca en un programa que impulsa la protección integral de las personas adultas mayores de extrema pobreza y que promueve el acceso a servicios de salud. Para recibir el beneficio se requiere ser clasificado en condición de pobreza extrema por el SISFOH y no recibir pensión de jubilación del sector público y privado, incluyendo aquellas prestaciones económicas que se otorgan a través de EsSalud.

La administración del programa Pensión 65 se encuentra a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), responsable de los programas sociales del gobierno. El MIDIS articula esfuerzos con otras instituciones, como los gobiernos locales, la ONP (entidad administradora del régimen de reparto), el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, para la identificación, registro, afiliación y notificación de los usuarios, y con el Banco de la Nación para la entrega de la subvención económica.

El monto que otorga Pensión 65 es de S/. 250 cada dos meses (aproximadamente USD 63). A través de este ingreso periódico se busca atender las necesidades básicas de sus usuarios, fomentar su revaloración social, y contribuir a la dinamización de pequeños mercados y ferias locales. Está permitido que los beneficiarios participen también en otros programas sociales, como el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres “Juntos”, Programas de Alfabetización, Programas de Asistencia Alimentaria y los Programas de Reparaciones, los cuales también se encuentran a cargo del MIDIS. La subvención se ha aumentado ante la necesidad de brindar mayores recursos y disminuir la vulnerabilidad de la población objetivo. Hasta el momento no se han establecido los criterios ni la frecuencia con la que se ajustarán las subvenciones.

República Dominicana

Programa “Te Ama”

El programa transfiere un subsidio económico no condicionado mediante cuenta bancaria de RD\$ 600 mensuales (USD 11). Este programa está destinado aquellos adultos mayores que no cuentan con algún tipo de ingreso para satisfacer sus necesidades básicas. Es un programa de carácter transitorio hasta tanto sean incluidos en la pensión solidaria, conforme lo establece la Ley 87-01.

Son beneficiarios los adultos Mayores que se encuentran en condición de pobreza extrema, según diagnóstico, y tienen 60 años de edad o más.

La entidad responsable de administrarlo es el Departamento de Desarrollo Social del Consejo Nacional de la Persona Envejeciente.

El programa es implementado a nivel nacional, priorizando las comunidades donde residan mujeres solas, jubiladas o sin empleo para el cuidado de los adultos mayores con mayor vulnerabilidad y pobreza, según diagnóstico previo.

Programa “Provee”

Este Programa provee un subsidio económico condicionado de RD\$ 400 mensuales (USD 7.5), a través de la Tarjeta Supérate para ser consumido en insumos alimenticios en comercios previamente establecidos, para aquellos adultos mayores de 60 años de edad o más que se encuentran en condición de pobreza extrema, según diagnóstico.

La entidad responsable de administrarlo es el Departamento de Desarrollo Social del Consejo Nacional de la Persona Envejeciente.

Este programa es implementado a nivel nacional, priorizando las comunidades donde residan mujeres solas, jubiladas o sin empleo para el cuidado de los adultos mayores con mayor vulnerabilidad y pobreza, según diagnóstico previo.

Pensiones del Régimen Subsidiado

La Ley 87-01 que creó el Sistema Dominicano de Seguridad Social estableció una pensión solidaria en beneficio de las personas mayores de 60 años de edad que carecen de recursos suficientes para satisfacer sus necesidades esenciales, la población discapacitada, desempleada e indigente, como parte de una política general tendiente a reducir los niveles de pobreza. Estas pensiones aún no se han implementado.

Uruguay

Pensión por vejez no contributiva

Es una prestación no contributiva que se abona mensualmente a personas mayores de 70 años en situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Son beneficiarios todos los habitantes del país con 70 años cumplidos, que carezcan de recursos para hacer frente a sus necesidades vitales. Pueden tener derecho las personas que antes de cumplir 70 años de edad hayan estado amparadas en el Programa Asistencia a la Vejez gestionado por el Ministerio de Desarrollo Social, que mantengan las condiciones que le permitieron acceder a ese beneficio. En estos casos, al cumplir 70 años accederán en forma automática a la prestación Pensión por Vejez.

Los habitantes tienen derecho a la prestación si son carentes de recursos. Para evaluarlo se toman en cuenta los ingresos personales y los de sus familiares civilmente obligados a prestarle alimentos, convivan o no con él. Se realiza también una valoración de la situación socioeconómica en el domicilio a través de una inspección presencial.

- Ingresos personales: los ingresos directos, de cualquier índole, no pueden superar el monto de la pensión por vejez. Si tiene ingresos inferiores, la prestación a percibir será la diferencia entre el monto de la pensión y los ingresos declarados.
- Ingresos de familiares obligados: si la persona solicitante reúne las condiciones de derecho y tiene familiares obligados con quienes no convive en condiciones de servirle pensión alimenticia (madre, padre e hijos naturales o adoptivos), luego de otorgada la prestación, se dispondrá que los servicios correspondientes inicien la acción judicial de pensión alimenticia o las gestiones tendientes a celebrar un convenio entre las partes.

Si los familiares obligados fueran casados, se toma en cuenta para el tope el 50 % de los ingresos líquidos de sus cónyuges.

Cuando existen familiares obligados con el solicitante, se aplican topes de ingresos para la recepción de los beneficios. Los topes de ingresos están preestablecidos de acuerdo a la categorización de los familiares

obligados. Estos se ajustan en las mismas oportunidades y porcentajes en que se ajustan las pasividades. A partir del 1/1/2022 los topes son:

Topes de ingresos de familiares para la recepción de la pensión no contributiva⁽¹⁾

Familiares que conviven con el solicitante⁽²⁾	
Cónyuge	\$ 18,530 (USD 444)
Hijo o hermano soltero	\$ 12,353 (USD 296)
Hijo o hermano casado, sin hijos	\$ 18,530 (USD 444)
Hijo o hermano casado con hijos menores	\$ 18,530 (USD 444) + \$ 2,471 (USD59) por cada hijo menor o mayor con discapacidad
Padres solos	\$ 18,530 (USD 444)
Padres con hijos menores	\$ 18,530 (USD 444) + \$ 2,471 (USD59) por cada hijo menor o mayor con discapacidad
Familiares que no conviven con el solicitante⁽²⁾	
Solteros	\$ 49,413 (USD 1,184)
Casados	\$ 61,767 (USD 1,480)

(1) Conversión a USD con tipo de cambio de \$U/ 41.736 vigente al 30/09/2022.

(2) En caso de tener a cargo menores o incapacitados de cualquier edad, se le suma \$ 2,471 (USD 59) por cada uno.

Fuente: Banco de Previsión Social.

El monto de la pensión mensual es de \$ 13,838 (USD 332) y se reajusta cada año. Cuando los beneficiarios tienen ingresos (por actividad, otra pasividad, etc.) inferiores a este monto, el valor de la pensión queda fijado en la diferencia entre éste y el de los ingresos, excepto que sea de aplicación la ley N° 17,266 del 22/9/2000 (personas con discapacidad).

Bibliografía y Fuentes de Información

1. Antolín, Pablo (2022). “Lecciones aprendidas, experiencias internacionales, reformas pensiones”. OECD. Seminario Internacional FIAP 2022, 6-7 de octubre de 2022, República Dominicana.
2. Attanasio, O.; Meghir, C.; and Otero, A. (December, 2011). “Pensions, Work and Informality: The impact of the 2008 Chilean Pension Reform”.
3. Barr, Nicholas (2022). “Pensiones: ¿Qué es lo que hemos aprendido en lo que va de este siglo?” Libro Prosperidad y Pensiones. Reflexiones y perspectivas tras 20 años de la reforma de pensiones en la República Dominicana. Asociación Dominicana de Administradoras de Fondos de Pensiones.
4. Cepal. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y El Caribe. <https://dds.cepal.org/bpsnc/ps>
5. Clement Joubert and Petra E. Todd (October 2011). “The Impact of Chile’s Pension Reform on Labor Force Participation, Pension Savings, and Gender Equity”.
6. Consejo Consultivo Previsional (Diciembre, 2021). “Análisis de los efectos del Proyecto de ley que crea la Pensión Garantizada Universal y modifica cuerpos legales que indica”.
7. FIAP (Septiembre, 2020). “Reversiones, mientras Europa avanza hacia la capitalización individual, en América Latina algunos proponen volver al reparto”.
8. Hessel, P; Avendaño, M; Pfitze, T.; y Rodríguez, C. (Marzo, 2018). “Los efectos del programa de pensiones Colombia Mayor sobre la salud y la participación laboral en Colombia”. Notas de Política N° 31, Universidad de los Andes.
9. Pfitze, T. and Rodríguez-Castelán, C. “Can a Small Social Pension promote labor force participation. Evidence from the Colombia Mayor Program”
10. Prosperidad Social, Colombia. <https://prosperidadsocial.gov.co/colombia-mayor/>
11. Reyes, Gonzalo (2022). “Programas de pensiones no contributivos en América Latina”. Seminario Internacional FIAP 2022, 6-7 de octubre de 2022, República Dominicana.
12. Tapia, Waldo (2022). “Una visión de las pensiones en 2050, Desafíos y soluciones para las pensiones del mañana”. Seminario Internacional FIAP 2022, 6-7 de octubre de 2022, República Dominicana.

Importante: Los comentarios y afirmaciones de este documento deben considerarse como una orientación de carácter general para aumentar la cultura previsional y bajo ninguna circunstancia pueden ser considerados como una recomendación que reemplace la evaluación y decisión personal, libre e informada de los trabajadores. La información de esta Nota de Pensiones puede ser reproducida por los medios de comunicación.

Consultas: Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP).
Dirección: Avenida Nueva Providencia 2155, Torre B, piso 8, Of.810-811, Providencia. Santiago – Chile.
Fono: (56-2) 2381 1723; E-mail: fiap@fiap.cl; Sitio web: www.fiapinternacional.org