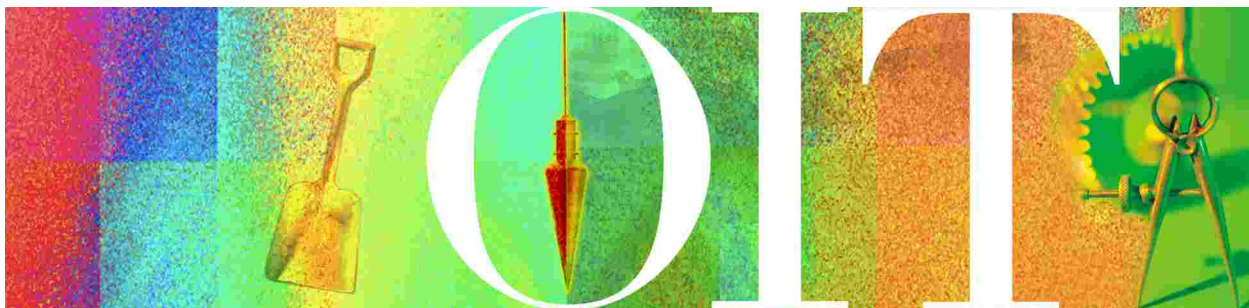
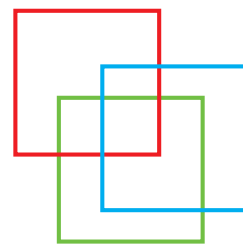




Pensiones no contributivas. Su relevancia en la reforma previsional



El sistema de pensiones de Chile es conocido mundialmente por su componente contributivo organizado en forma de capitalización individual administrado privadamente por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Sin embargo, una parte importante del mismo que no ha generado la suficiente atención es la que corresponde al esquema no contributivo.

ESCRIBEN EN ESTE NÚMERO: FABIO M. BERTRANOU, PAMELA GANA Y JAVIERA VÁSQUEZ

N°3, MAYO DE 2006

CONTENIDO

- ¿Por qué es importante un sistema de pensiones que contemple el componente no contributivo?
- Características y cobertura de las PASIS
- ¿Son las prestaciones PASIS suficientes?
- Impacto de las PASIS en la reducción de la pobreza
- Gasto fiscal en pensiones no contributivas
- Comentarios finales



Oficina
Internacional
del Trabajo

Este componente ha venido siendo observado con mayor atención a partir de numerosos estudios que tanto la OIT como otras agencias gubernamentales e internacionales han promovido recientemente. El objeto de tal preocupación ha sido, por un lado, modernizar el sistema de seguridad social otorgándole mayor integración, eficiencia y equidad; mientras que, por otro, aumentar la cobertura hacia aquellos trabajadores excluidos de la protección contributiva.

I. ¿Por qué es importante un sistema de pensiones que contemple el componente no contributivo?

El mercado laboral chileno, como en la mayoría de los países, es muy heterogéneo. Participan en él trabajadores con distintas calificaciones y las oportunidades no son iguales para todas las edades y géneros. Esto, junto a otros factores, genera que la distribución de ingresos sea bastante desigual. De esta forma, existen numerosos trabajadores con historias laborales irregulares y con bajos ingresos que no les permiten contar con una adecuada capacidad contributiva constante para ahorrar lo suficiente para la vejez o calificar a la pensión mínima garantizada por el Estado, pudiendo dejar a la pensión no contributiva como posible única fuente de ingresos en la vejez. Lo anterior ha quedado en evidencia especialmente a partir de las proyecciones de cobertura de pensiones que resultan de la información recopilada por la Encuesta de Protección Social 2002 donde se ha encontrado que un porcentaje

importante de la población adulta mayor estará en el futuro en condiciones de desprotección.

Todos los países desarrollados cuentan en sus sistemas de seguridad social con un componente no contributivo que busca aliviar la situación de pobreza que atraviesan los trabajadores y sus familias por los motivos antes mencionados. De esta manera, el diseño del componente no contributivo adquiere relevancia no sólo por su impacto en aliviar dichas situaciones de pobreza, sino también porque puede potencialmente afectar las decisiones de ahorro y trabajo de las personas durante su vida laboral. Así, es importante contar con una adecuada articulación con el componente contributivo del sistema y dotarlo de una institucionalidad moderna y efectiva.

II. Características y cobertura de las PASIS

El programa de pensiones no contributivas en Chile fue concebido para otorgar prestaciones asistenciales y, por ello, es denominado PASIS. Fue creado en 1974, por lo que cuenta con una historia que sobrepasa la del sistema de capitalización administrado por las AFP. En términos de la cantidad de beneficiarios, las PASIS cubrían hacia fines de 2005 a cerca de 411 mil personas distribuidas en sus distintas modalidades (vejez, invalidez y discapacidad mental). Para dimensionar su importancia es interesante notar que el antiguo sistema público de pensiones administrado por el INP otorga prestaciones a unas 870 mil personas y que el sistema de pensiones de AFP entrega pensiones a alrededor de 500 mil personas.

Es importante notar que si bien los pensionados del antiguo sistema representan la mayoría de las prestaciones financiadas por el Estado, este beneficio desaparecerá en el futuro, adquiriendo paulatinamente las pensiones asistenciales un papel aún más importante dentro de la cobertura previsional de los adultos mayores. El cuadro 1 muestra cómo las pensiones contributivas han cedido espacio tanto entre los pensionados como entre la población de 65 años o más. Mientras en 1990 el 7.7% de los pensionados tenía una pensión no contributiva, en 2003 este porcentaje había aumentado a cerca de 20%. Por otro lado, se observa que la proporción de la población de 65 años o más con cobertura se ha mantenido alrededor de 80% durante todo el período ocupando las PASIS el lugar que ha ido dejando la pensión contributiva. Es así como el pilar no contributivo ha aumentado en importancia desde 1990 al 2003 desde 6.8% a 14.4% de la población de 65 años o más.

Durante los últimos años el número de prestaciones PASIS aumentó progresivamente alcanzando a superar en el 2005 las 400 mil personas. Respecto a la distribución de las PASIS entre tipo vejez y discapacidad física o mental se observa que, al igual que en el pasado, se sigue

CUADRO 1
DISTRIBUCIÓN DE PENSIONADOS DE VEJEZ, SOBREVIVENCIA Y ASISTENCIAL
(en porcentajes, población de 65 años o más)

Tipo de pensión	1990	1996	2003
SOBRE TOTAL DE PENSIONADOS			
Pensión de Vejez	92.3	65.7	63.3
Pensión de Supervivencia	n.d.	18.0	17.7
Pensión Asistencial (PASIS)	7.7	16.3	19.0
Total pensionados de 65 años o más	100.0	100.0	100.0
SOBRE TOTAL DE LA POBLACIÓN DE 65 AÑOS O MÁS			
Pensión de Vejez	73.2	53.5	48.1
Pensión de Supervivencia	n.d.	14.6	13.4
Pensión Asistencial (PASIS)	6.8	14.6	14.4
Total pensionados de 65 años o más	80.0	82.7	76.0

Fuente: Elaboración de los autores con base en la encuesta CASEN (varios años).

manteniendo que más de la mitad de las prestaciones corresponden al último grupo (cuadro 2). La mayoría de los beneficiarios son mujeres. Esto es parcialmente en respuesta a que el sistema contributivo otorga mayor cobertura a los hombres. La importante cantidad de prestaciones por vejez indica justamente que existe una fuerte demanda por este programa debido a las restricciones de diversa índole que imposibilitan que los trabajadores cuenten con una prestación contributiva.

La asignación de recursos (cupos) para las prestaciones PASIS como también el mecanismo

para seleccionar a los receptores ha generado numerosas controversias durante muchos años. Para acceder a las prestaciones se postula a través de la Ficha CAS (que será reemplazada por la Ficha de Protección Social) generando de esta forma una lista con puntajes que debía acomodarse a los cupos disponibles. Esto, naturalmente, generó listas de espera y cuestionamientos referidos a si el instrumento de focalización era el adecuado. En este aspecto es importante remarcar que si bien el instrumento para identificar a los beneficiarios es ampliamente perfectible, el mismo ha sido consistente y forma parte del sistema general de identificación de beneficiarios de un conjunto de programas de protección social. Esto ha permitido mejorar la focalización y la efectividad del programa en reducir la pobreza en la vejez. En relación a las listas de espera para acceder a una prestación PASIS, en 2006 se aprobó una ley que otorga la PASIS en forma inmediata a las personas que cumplen los requisitos contemplados en la ley y cuentan con un puntaje menor a igual a un límite que es establecido por la Ficha CAS.

CUADRO 2
NÚMERO DE PENSIONES ASISTENCIALES SEGÚN TIPO DE PRESTACIÓN, 1990-2005
(promedio mensual de beneficios)

Año	Vejez	Invalidez	Deficiencia mental	Total
1990	151.093	160.270		311.363
1995	152.449	166.343		318.792
2000	165.373	173.787	19.653	358.813
2005	175.143	189.922	33.313	398.378

Fuente: Elaboración de los autores con base en datos del Instituto de Normalización Previsional y de la Superintendencia de Seguridad Social.

III. ¿Son las prestaciones PASIS suficientes?

El monto de las PASIS ha ido paulatinamente ajustándose para mantener su valor real y en 2004 se introdujo un importante cambio estableciendo tramos de acuerdo a la edad del beneficiario (cuadro 3). La Ley N° 19.953, de junio de 2004, introdujo tres valores de las PASIS: (i) menores de 70 años; (ii) entre 70 y menores de 75 años; y (iii) 75 años o más. Esta medida significó un importante aumento en el beneficio recibido por aquellos de 70 años o más quienes vieron incrementadas sus pensiones en términos reales, durante el período septiembre 2004 y septiembre 2005, en 5.5% para los pensionados en edad entre 70 y 75 años y 15.4% para los de 75 años

o más. Esto permitió ajustar mejor el valor a las necesidades de consumo de las personas más mayores.

Este cambio en el valor de las PASIS también fue acompañado por la creación de un nuevo tramo de valor para las pensiones mínimas garantizadas por el Estado, quedando ambas prestaciones relacionadas a igual corte de edad y correspondiendo el valor de la PASIS a la mitad del de la pensión mínima en cada uno de los tramos. Esta relación se ha mantenido en forma estable desde 1998. A la luz de la discusión en torno a la reforma del sistema de pensiones, cabe preguntarse si esta diferencia permite generar los adecuados incentivos para que los trabajadores mantengan su cultura contributiva.

En el gráfico 1 se observa la relación en términos

reales no sólo entre las PASIS y la pensión mínima garantizada (PMG), sino también con el salario mínimo (SM), la pensión promedio pagada por las AFP (PPAFP)¹ y la pensión promedio pagada por INP (PPINP)². Tanto las PASIS como las pensiones mínimas garantizadas por el Estado se han visto incrementadas desde el año 1990, las primeras a una tasa promedio de 6.6% en este período y las segundas a una tasa de 2.9% promedio. A su vez, se puede apreciar que las pensiones del sistema de capitalización individual

1 Este promedio se obtuvo ponderando las prestaciones de vejez y anticipadas por retiro programado y rentas vitalicias.

2 Este promedio se obtuvo ponderando las pensiones de antigüedad y vejez pagadas por el INP (incluye Ley Orgánica, Ley N° 15.386, Ley N° 19.234 y Ley N° 16.744).

(AFP) han crecido en promedio 3.6% en el mismo periodo, experimentando similar nivel de crecimiento que las pensiones mínimas, las pensiones pagadas por el INP son las que menos han crecido en promedio en los últimos 10 años, experimentando un crecimiento de 2.3%. Por otro lado, el salario mínimo creció un 4.5% entre los años 1990 y 2005. Si se considera el aumento en términos absolutos en el periodo considerado, las PASIS crecieron un 120%, la pensión mínima un 50.8%, el salario mínimo un 93%, mientras que las prestaciones de AFP un 66%.

Aquí cabe una reflexión importante respecto a la necesidad de plantear una estrategia de largo plazo en la indexación de las prestaciones. Si bien Chile ya no cuenta con niveles de inflación elevados que distorsionan constantemente el valor real de las prestaciones, cabe preguntarse si es necesaria una política de reajuste para las PASIS y PMG relacionadas a un índice que considere no sólo inflación, sino que combine también el aumento de los salarios y que de esta manera permitan un mejor balance entre los ingresos de la población activa y los adultos mayores que ya transitaron por el mercado laboral. Lógicamente, esto deberá adecuarse a las posibilidades fiscales que presenten las finanzas públicas en el corto y mediano plazo. A la vez, no sería deseable vincular directamente estas prestaciones públicas con el salario mínimo debido a que la experiencia internacional muestra que esto implica colocarlo a la negociación salarial una restricción adicional. Esto sucede debido a que en épocas de restricciones fiscales podría existir una fuerte presión de las autoridades fiscales para morigerar el aumento del salario mínimo por su posible impacto en las erogaciones para prestaciones financiadas por el Estado.

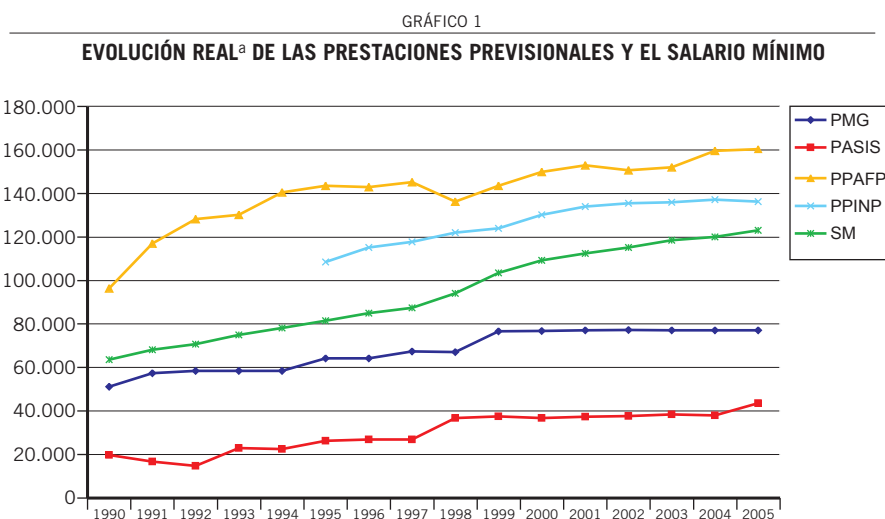
IV. Impacto de las PASIS en la reducción de la pobreza

Desde los años 90 se ha producido una importante mejora de la focalización en los primeros dos quintiles de ingresos de las prestaciones PASIS (cuadro 4). Cabe destacar que en 2004 se implementó una nueva forma de asignar las PASIS y que se esperaba podría ayudar a mejorar el nivel de focalización del beneficio. Hasta esa fecha las personas que postulaban y calificaban para la prestación eran ingresadas a una lista de espera regional donde accedían a la misma de acuerdo a la disponibilidad de cupos regionales. Lo anterior originaba que los puntajes de la Ficha CAS de la última persona recibiendo el beneficio, puntaje

CUADRO 3
MONTO UNITARIO DE LAS PENSIONES ASISTENCIALES, 1990-2005
(en pesos de 2005)

Año	Menos de 70 años	Entre 70 y 75 años	75 años y más
1990		20.327	
1995		27.093	
2000		37.798	
2001		38.488	
2002		38.715	
2003		39.469	
2004	38.984	40.669	42.647
2005	28.572	41.119	44.960

Fuente: Elaboración de los autores con base en la Superintendencia de Seguridad Social. Montos a diciembre de cada año. Para 2005 se asume una inflación de 3%.



Notas:

PMG : corresponde a la Pensión Mínima Garantizada por el Estado a pesos de diciembre de 2004 (fuente: INP).

PASIS : corresponde a la Pensión Asistencial a pesos de diciembre de 2004 (fuente: INP).

PPAF : corresponde a la pensión promedio ponderado de pensiones de vejez por edad y anticipada, pagadas en el sistema de capitalización individual (incluye Retiro Programado y Rentas Vitalicias), a pesos de diciembre de 2004 (fuente: Boletín Estadístico SAFF).

PPINP: corresponde a la Pensión Promedio Ponderado entre pensiones de antigüedad y vejez pagadas por el INP, incluye Ley Orgánica, Ley N° 15.386, Ley N° 19.234 y Ley N° 16.744, a pesos de diciembre 2004 (fuente: INP).

SM : corresponde al salario mínimo a pesos de diciembre de 2004 (fuente: INE).

^a Para expresar los valores en pesos de diciembre de 2004 se utilizó el IPC (INE).

de corte, variaran entre regiones, lo cual iba en desmedro de la focalización del beneficio en los más pobres a nivel nacional.

La modificación introducida por la Ley N° 19.953, de junio de 2004, estableció una lista de espera a nivel nacional, lo cual permite establecer un puntaje de corte único en todo el país, mejorando así la focalización del beneficio. Las modificaciones introducidas en 2006, es decir, la eliminación de listas de espera, tendrán un impacto adicional. Ciertamente, si bien la eliminación de las listas de espera para acceder a las PASIS es un importante avance en el establecimiento de un sistema de protección social, también es relevante considerar que la fiscalización y supervisión que se realice del levantamiento de la Ficha CAS a los solicitantes del beneficio será un elemento clave

para evitar la pérdida de focalización del beneficio. En esto es crucial el perfeccionamiento de los aspectos institucionales del sistema.

Lo anterior es especialmente relevante si se considera que los beneficiarios de PASIS han sido incluidos como receptores de beneficios extraordinarios otorgados por el gobierno en los últimos años³. Esto se ha realizado gracias a la buena focalización que tienen las PASIS, lo que

3 Los beneficios extraordinarios donde los perceptores de PASIS han sido incluidos desde 2000 a la fecha son: (i) Ley N° 19.697 de septiembre de 2000, que otorgó un bono de \$ 10.000; (ii) Ley N° 19.905 de octubre de 2003, que concedió un bono de \$ 10.000; (iii) Ley N° 19.953 de junio de 2004, que dio un bono de \$ 10.000; (iv) Ley N° 20.012 de mayo de 2005 que concedió un bono de \$ 16.000; y (v) Ley N° 20.056 del 10 septiembre de 2005 que entregó un bono complementario al aguinaldo de fiestas patrias.

CUADRO 4

DISTRIBUCIÓN BENEFICIARIOS PASIS VEJEZ E INVALIDEZ, 1996 Y 2003

(según quintil de ingreso autónomo per cápita del hogar)

Quintil	PASIS Vejez		PASIS Invalidez	
	1996	2003	1996	2003
I	37.7	54.1	33.4	59.2
II	25.0	24.8	20.4	21.3
I+II	62.7	78.9	53.8	80.5
III	23.5	12.3	26.9	12.0
IV	10.3	6.6	14.0	6.1
V	3.5	2.2	5.3	1.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración de los autores con base en la encuesta CASEN (varios años).

ha permitido que cualquier beneficio extraordinario logre llegar a los más pobres y así también ayuda a facilitar los procedimientos de asignación de beneficios extraordinarios que no deja ser un elemento menor en la política social.

En relación al efecto que tienen las PASIS en reducir la incidencia de la pobreza, la OIT realizó un estudio en 2002 que mostró que este subsidio lograba reducir en un 69% el número de hogares indigentes entre los receptores, es decir, de no percibir el subsidio de las PASIS dicho porcentaje de hogares hubiese sido indigente. Este importante efecto también se observa para 2003, donde este porcentaje aumenta a 80% en el caso de los indigentes.

Un análisis interesante al respecto es observar si las PASIS colaboran en colocar a las familias fuera de la pobreza o sólo alcanza para que el hogar pase de indigente a pobre no indigente. Concentrándonos en los hogares con algún receptor de PASIS se observa que aquellos que logran salir de la indigencia por estar recibiendo PASIS, el 40% lo hace para pasar a ser no pobre, mientras que el restante 60% pasa de indigente a pobre no indigente. Para los hogares con algún receptor de PASIS de 65 años o más, se tiene que entre los que logran salir de la indigencia un 55% pasa a ser pobre no indigente y el 45% restante logra salir de la pobreza. De esta manera, es bastante evidente que este programa resulta ser efectivo para aliviar la pobreza extrema durante la vejez, justamente uno de los objetivos cruciales de cualquier sistema de seguridad social.

V. Gasto fiscal en pensiones no contributivas

Uno de los interrogantes mayores que abre un esquema de prestaciones no contributivas se refiere a su viabilidad financiera debido a que dependen íntegramente de afectaciones de recursos generales. En el caso de Chile, el aumento de número de PASIS y del valor del beneficio ha generado un incremento del gasto fiscal en esta materia, patrón que ya se venía observando durante toda la década de los noventa, período en que se duplicaron los recursos destinados al Fondo de Pensiones Asistenciales. Durante el período 2000-2004 el gasto público en PASIS aumentó 8.5% en términos reales, acumulando con esto un aumento de 163% desde 1990 (cuadro 5). De igual forma, la Ley de Presupuestos contempló para 2005 un gasto de \$ 197 mil millones para el pago de las PASIS. De todas formas, debido al buen desempeño global de la economía y de las finanzas públicas, estos incrementos se han mantenido estables en términos del PIB y no representan una amenaza para el equilibrio fiscal.

VI. Comentarios finales

El creciente interés en el papel que pueden jugar los regímenes no contributivos en los sistemas de pensiones se origina en su efectividad para lograr el objetivo de reducción de la pobreza en la vejez y su posible viabilidad fiscal. La CEPAL (2005)

ha calculado, a través de un ejercicio hipotético para América Latina, que una prestación para todos los adultos mayores de 65 años que se encuentran en la pobreza tendría un costo en promedio equivalente a 0.93% del PIB. Ejercicios similares han realizado la OIT y el Banco Mundial para América Latina y otras regiones donde las brechas de cobertura son elevadas.

Para el caso de Chile, tanto la efectividad para reducir la pobreza como su viabilidad financiera han sido debidamente demostradas. De esta manera, el componente no contributivo tiene la base para ser adecuadamente reconocido como una parte fundamental del sistema de pensiones. Quedan, sin embargo, numerosos aspectos que abordar. La reorganización institucional del sistema con el objeto de dar mayor coherencia a los objetivos e instrumentos como así también cambiar la naturaleza del programa desde uno meramente asistencial a otro que esté basado en criterios de ciudadanía.

En cuanto al perfeccionamiento del programa PASIS, existen diversos ámbitos en donde pueden generarse modificaciones. Un primer aspecto tiene que ver con definir si las prestaciones se otorgan en forma vitalicia, dado que en teoría no lo son, pero, en la práctica, actúan como si lo fueran. De esta manera habría margen para mejorar la focalización, pero políticamente sería costoso hacer una revisión de las prestaciones otorgadas en el pasado.

Otro aspecto se refiere a las PASIS Invalidez, debido a que la cantidad de prestaciones otorgadas no es congruente con las estadísticas sobre discapacidad. De esta forma, podrían evaluarse las razones por las cuales la cantidad de prestaciones son tan altas como así también los criterios de compatibilidad entre la percepción de este beneficio y las posibilidades de desempeñar tareas laborales.

Finalmente, en la tarea de una revisión comprensiva del sistema de pensiones está la necesidad de articular el programa PASIS con la pensión mínima debido a que pareciera necesario rediseñar las condiciones de acceso o elegibilidad de ambas prestaciones con el objeto de evitar las discontinuidades que generan los 20 años de cotización requeridos para la PMG.

Referencias:

Gana, P. (2002) "Las pensiones no contributivas en Chile", en F. Bertranou et al. (eds.) *Pensiones no contributivas y asistenciales* (Santiago, OIT).

CEPAL (2005) *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad* (Santiago, CEPAL).

CUADRO 5

GASTO PÚBLICO EN PENSIONES ASISTENCIALES, 1990-2005

(millones de pesos de 2005)

Año	Gasto público en PASIS	Gasto público en PASIS como porcentaje del PIB	Gasto público en protección social (porcentajes)
1990	74.094	0.3	1.4
1995	106.076	0.3	2.7
2000	179.472	0.4	4.5
2005	194.246	0.4	4.9 a/

Fuente: Dirección de Presupuestos.
a/ Valor estimado.

OIT
Av. Dag. Hammarskjöld 3177
Vitacura - Casilla 19.034, Correo 19
Santiago de Chile
Fono (56-2) 580-5500 Fax (56-2) 580-5580
www.oitchile.cl