

# Notas de Pensiones

N.º 74; Septiembre 2023

Integración y complementación  
entre distintos programas de  
seguridad social e incentivos y  
desincentivos para cotizar al  
sistema contributivo de  
pensiones en países de América  
Latina



Federación Internacional  
de Administradoras  
de Fondos de Pensiones

### **Resumen, conclusiones y propuestas de mejores prácticas**

El perfeccionamiento de los sistemas de pensiones en América Latina requiere, en primer lugar, definir los objetivos de cobertura, montos de pensión, tasas de reemplazo y redistribución que la sociedad busca obtener a través de la operación de los distintos pilares que los conforman. Esos objetivos debieran estar relacionados con la línea de la pobreza y con los salarios, y son diferentes para cada pilar. Además, el funcionamiento conjunto de ellos debe ser consistente con los objetivos planteados. Existe consenso técnico de que en los países latinoamericanos es indispensable aumentar gradualmente las tasas de cotización y las edades de pensión en el pilar contributivo obligatorio para financiar mejores beneficios. También es necesario hacer reformas de diseño y operación a los programas de pensión para aumentar los volúmenes de ahorro, incorporar a grupos de trabajadores que actualmente no están cubiertos, enfrentar los cambios que están ocurriendo en los mercados laborales (creación de nuevos tipos de trabajo) y lidiar con el envejecimiento de nuestra población (menores tasas de natalidad y mayor expectativa de vida al momento de jubilar).

Dicho lo anterior, esta nota de pensiones se focaliza en analizar la interrelación entre programas sociales y los incentivos y desincentivos que éstos generan para realizar aportes a los programas contributivos de pensión, y las principales causas de los bajos niveles de ahorro y densidad de cotización en los programas contributivos obligatorios, más allá de las insuficientes tasas de cotización. A partir de diferentes publicaciones especializadas, se identificaron las siguientes causas como las más relevantes: las características del mercado laboral; la baja productividad y nivel de ingresos y la escasa capacidad de ahorro de muchos trabajadores; las insuficiencias de las diferentes políticas públicas para enfrentar contingencias sociales; la falta de integración y complementación entre los diferentes programas de la seguridad social y entre los distintos pilares del sistema de pensiones; la existencia de programas de protección social no contributivos que no incentivan la formalización y benefician a sectores informales; la debilidad en la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones previsionales por parte de los empleadores y la evasión y elusión que ello implica; las características de largo plazo del ahorro para pensiones; la falta de educación previsional de los afiliados; y la insuficiente valoración que tienen las personas de los beneficios previsionales que los sistemas pueden otorgar.

La estrecha relación entre el mercado laboral y el sistema de pensiones resalta la importancia de perfeccionar y promover un buen funcionamiento de este mercado donde la alta informalidad, la frecuente rotación de trabajadores entre distintos tipos de trabajo formal e informal, el desempleo y la inactividad, afectan la regularidad y la densidad en el pago de cotizaciones a los programas de pensiones.

Los altos costos de contratación y despido son factores decisivos para explicar la informalidad y el comportamiento de afiliación y aporte a los programas de pensiones contributivas. La experiencia de los países de América Latina muestra también que es indispensable fortalecer la fiscalización, pues la evidencia indica que la debilidad en el control que ejercen los organismos fiscalizadores es

otro elemento que explica la persistencia de altos niveles de incumplimiento de la normativa laboral y la evasión y elusión de las cotizaciones previsionales.

Por otra parte, la insuficiencia de la cobertura y de los beneficios de los programas de seguridad social para proteger a los trabajadores frente a los riesgos financieros que implica la ocurrencia de diversas contingencias sociales (como la cesantía y/o caída de ingresos), genera graves consecuencias para las personas cuando dichas eventualidades se materializan. Si éstas afectan a un gran número de trabajadores, como ocurrió con la pandemia del Covid-19, se generan presiones políticas y ciudadanas para solucionarlas a través de programas que no fueron diseñados para este propósito, como es el caso de los retiros masivos anticipados del ahorro previsional obligatorio. Si bien estas medidas pueden aliviar la situación financiera de algunos trabajadores y sus familias en el corto plazo, los perjudican a mediano y largo plazo. Estas experiencias resaltan la importancia de planificar reformas que busquen paulatinamente incrementar las coberturas de los programas sociales a medida que las condiciones financieras/fiscales de los países lo permitan, bajo un diseño que integre adecuadamente el conjunto de las políticas públicas de seguridad social.

Diversos estudios de países de la región han mostrado la falta de integración y complementación entre programas sociales por la existencia de desincentivos a la declaración de los verdaderos ingresos, porque los beneficios percibidos se reducen o se pierden cuando los ingresos formales aumentan. Adicionalmente, dichos estudios muestran también que falta incluir en esos programas medidas que fomenten la participación en los programas contributivos de pensiones. Basados en estos antecedentes, se advierte la necesidad de que los programas sociales se interrelacionen apropiadamente; no premien la informalidad por sobre la formalidad; tengan herramientas de focalización que aseguren que las prestaciones lleguen a los beneficiarios con los menores costos de administración; eviten desincentivar innecesariamente la participación en los programas contributivos; e incorporen en la medida de lo posible premios por participar en estos programas y actividades de educación de los beneficios que brindan a los trabajadores. Si bien es inevitable que se consideren los ingresos de las personas y familias en los instrumentos de focalización, es recomendable que los criterios de acceso y de reducción o eliminación de beneficios sean graduales en función del ingreso y no con cortes abruptos. Adicionalmente, se debiera intentar tener la mejor información posible de los ingresos percibidos, integrando la información de los diversos organismos públicos. También es importante que se consideren todos los ingresos para determinar el monto de los beneficios a recibir, y no solo los de pensión, como ocurre con el cálculo del monto de la Pensión Garantizada Universal en Chile, que depende directa y exclusivamente del monto de la pensión autofinanciada en el sistema de AFP.

La existencia de múltiples programas de protección social dirigidos a los sectores de menores ingresos, con deficiencias en focalización y altos costos de administración, ha llevado a plantear reformas más radicales a las políticas sociales, eliminando los programas que son ineficientes y redundantes, y reemplazándolos por transferencias directas a los sectores que perciben menores ingresos formales (o ninguno) a través de un “impuesto negativo al ingreso” (cobro de impuestos a personas que superan cierto umbral de ingresos, y entrega de subsidios a quienes no alcanzan ese

límite), y el cobro de impuestos progresivos a las personas de ingresos medios y altos. Este tipo de reforma podría contribuir al aumento del ahorro previsional si es que promueve una mayor formalización del mercado laboral y elimina programas que otorgan beneficios dirigidos especialmente a los trabajadores informales. Sin embargo, para ello se requiere que se perfeccionen los instrumentos que permitan captar mejor los ingresos formales e informales que obtienen las personas, para evitar que se mantengan en la informalidad con el propósito de maximizar la percepción de las transferencias directas del Estado.

Las pensiones no contributivas son necesarias e importantes en un esquema multipilar de pensiones, porque permiten lograr objetivos de redistribución y solidaridad y contribuir a la solución de las bajas pensiones actuales y de la falta de derechos de pensión de muchas personas que llegan a la etapa de jubilación, pero al mismo tiempo la evidencia sugiere que el otorgamiento de estas pensiones está desincentivando los aportes a los programas contributivos de pensiones en varios de los países de la región. Esto por cuanto su diseño genera un impuesto implícito, ya que el aumento del ahorro previsional y la obtención de una mayor pensión contributiva autofinanciada hacen perder o reducir el monto de las pensiones no contributivas. Por otra parte, la obtención de un ingreso vitalicio no contributivo genera un efecto ingreso en las personas, les da mayor seguridad en la etapa pasiva y, dado un cierto objetivo de pensión, reduce el ahorro propio que es necesario realizar. En la medida que existan los recursos financieros necesarios, el monto del beneficio debiera ser cercano a la línea de la pobreza para dar un piso de seguridad a los pensionados y evitar que caigan en esta condición, y su cobertura debiera alcanzar a todas las personas mayores a cierta edad, excluyendo a los trabajadores de más altos ingresos. La experiencia descrita previamente indica que montos mayores de pensiones no contributivas desincentivarán los aportes a los programas contributivos y, además, serían de alto costo poniendo en riesgo la sostenibilidad de las prestaciones en el tiempo. En el diseño de las pensiones no contributivas, se debiera incorporar la posibilidad de que el beneficiario postergue la recepción de la pensión, recibiendo como contrapartida un mayor monto cuando lo solicite a más avanzada edad, lo cual debe ser diseñado y calculado actuarialmente. Este pilar no contributivo debiera ser financiado con impuestos generales.

Otras razones que explican la baja cobertura y densidad de cotización son la falta de educación sobre las características y beneficios de los programas de pensiones, la desconfianza de los trabajadores en el sistema, la que es alimentada muchas veces por mitos que algunos sectores políticos construyen y difunden respecto al origen de las bajas pensiones promedio que están entregando, y la posibilidad de obtener beneficios sin contribuir, todo lo cual afecta la valoración que tienen los trabajadores de los beneficios del empleo formal vs. el informal. De aquí surge la relevancia de fortalecer la información y educación que se entrega a los trabajadores respecto a los beneficios del sistema de protección social y específicamente de los programas de pensiones, y de implementar iniciativas que estimulen y faciliten su participación en el sistema y generen una cultura de ahorro. Dada la existencia de otras prioridades de corto plazo y la baja capacidad de ahorro que tienen muchos trabajadores, se debiera evaluar la creación de planes de ahorro

voluntario con estímulos fiscales que favorezcan a todos los trabajadores (y no solo a quienes pagan impuesto a la renta); tengan distintos objetivos de ahorro (por ejemplo, educación, vivienda y pensión) para generar mayor interés y participación e ir contribuyendo a fortalecer la cultura del ahorro; otorguen mayor flexibilidad y simplicidad para realizar aportes; y que aprovechen los avances tecnológicos y las lecciones de la economía del comportamiento.

Finalmente, otros factores que afectan los niveles de ahorro son la percepción de la posibilidad de continuar trabajando a edades avanzadas para complementar los ingresos de pensión y la confianza de algunos trabajadores (cada vez menos) de que podrán contar con apoyo familiar en esta etapa.

## **Introducción**

Esta nota de pensiones revisa distintas publicaciones especializadas para identificar las razones que están detrás de los bajos niveles de ahorro previsional en los programas contributivos de pensiones y plantea algunas propuestas de mejores prácticas que surgen de las experiencias y lecciones que presentan estos documentos.

Es sabido que una de las principales causas de las dificultades para aumentar los volúmenes de ahorro para pensión se encuentra en el funcionamiento del mercado laboral, pero existen otros orígenes relevantes que explican este problema y que tienen que ver con las políticas públicas para enfrentar las contingencias sociales, el diseño e interrelación entre los distintos programas de protección social y entre los diferentes pilares de los sistemas de pensiones, los incentivos y desincentivos que introducen y el efecto que generan en la valoración de trabajar en el sector formal e informal. La nota aborda esta temática con el propósito de extraer lecciones y propuestas.

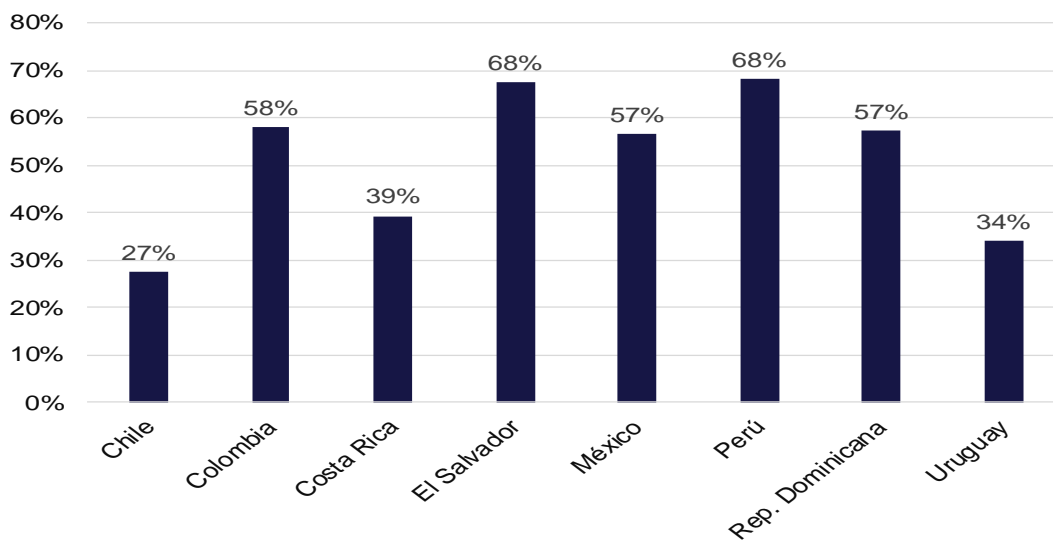
Es necesario advertir que la evidencia existente permite plantear conclusiones preliminares, faltando mayor experiencia, profundización y actualización de los estudios para reforzar dichas conclusiones, especialmente si se consideran los fuertes cambios que están experimentando los mercados laborales, la tecnología, la demografía, los mercados financieros y los sistemas de pensiones.

## **¿Por qué son bajos los niveles de ahorro y de densidad de cotización en los programas de pensiones de América Latina?**

Además de las bajas tasas de cotización, las causas de los bajos niveles de ahorro y densidad de cotización en los programas contributivos de pensiones son múltiples y se originan principalmente en las características del mercado laboral; la baja productividad y nivel de ingresos y la escasa capacidad de ahorro de muchos trabajadores; la insuficiencia de las políticas públicas para enfrentar las contingencias sociales; la falta de integración y complementación entre los diferentes programas de seguridad social; la creación de programas de protección social no contributivos dirigidos a los trabajadores del sector informal; el diseño de los programas de pensiones; la debilidad en la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones previsionales por parte de los empleadores y la

evasión y elusión que ello implica; las características del ahorro para pensiones; la falta de educación previsional; y la valoración que tienen las personas de los beneficios previsionales otorgados.

**Gráfico N° 1**  
**Proporción de la ocupación informal dentro de la ocupación total para algunos países seleccionados (año 2022)**

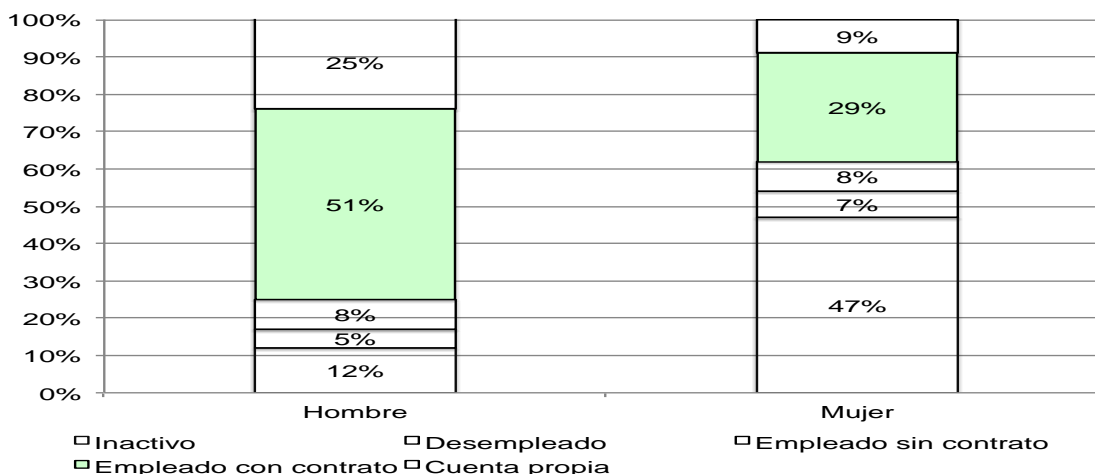


Fuente: ILOSTAT explorer.

Respecto al mercado del trabajo, la alta informalidad y la frecuente rotación de los trabajadores entre la formalidad e informalidad laboral, entre el trabajo como dependiente e independiente, entre la ocupación y el desempleo, y entre la actividad e inactividad, afectan la regularidad y la densidad en el pago de cotizaciones a los programas de pensiones. América Latina y el Caribe es una de las regiones con mayor tasa de informalidad laboral del mundo. Antes del inicio de la pandemia, entre el 50% y 60% de los trabajadores de la región tenía un empleo informal (BID, marzo 2021). Estadísticas más recientes de la OIT (2022) para algunos países seleccionados de América Latina muestran que la proporción de la ocupación informal en la ocupación total varía entre 27% para Chile y 68% para El Salvador y Perú (ver Gráfico N° 1). Esta situación afecta con mayor intensidad a los trabajadores de bajos ingresos y a las mujeres.

Por otra parte, un estudio de la Subsecretaría de Previsión Social (2013) para el caso de Chile concluyó que en su vida laboral el 50% de los hombres y el 71% de las mujeres están inactivos, desempleados, empleados sin contrato o trabajan como independientes (Gráfico N° 2). Otro estudio de Pinbox (2023) señala que, en promedio, aproximadamente el 24% de los trabajadores asalariados, ya sea públicos o privados, dejan la formalidad en un año y pasan a transitar a estados como, por ejemplo, la inactividad, el desempleo y la informalidad.

**Gráfico N° 2**  
**Chile: descomposición de la vida laboral en categorías de la ocupación**



Fuente: Estimaciones Subsecretaría de Previsional Social, sobre la base de historia laboral EPS 2002, 2004, 2006 y 2009. Subsecretaría de Previsión Social

Una de las razones más importantes que origina la alta informalidad existente en nuestros países es el elevado costo de contratación y de despido, especialmente entre los trabajadores de menores ingresos. Según el BID (2013), los costos no salariales de la formalidad pueden alcanzar el 50% del salario. Más recientemente, Pinbox (2023) señala que los salarios mínimos más la contribución a pensiones, salud y seguro de desempleo ascienden al 36% del PIB por trabajador, frente al 22% del PIB en los países de la OCDE. Además, en la mayoría de los países de la región los costos de despido son también elevados y generan incertidumbre, lo que desincentiva la contratación de empleo formal especialmente entre las empresas pequeñas y medianas. Por otra parte, la experiencia muestra que la reducción de los costos laborales ha tenido efectos favorables en la formalidad, como el caso de Colombia en que la implementación de la reforma tributaria en 2012 y la consecuente disminución del impuesto a los salarios en casi 50%, logró aumentar la ocupación formal en 18% (BID, 2021). Esto muestra cómo la política tributaria, además de las políticas laborales y sociales, puede incidir sobre la formalización del mercado del trabajo y el comportamiento de pago de cotizaciones de los trabajadores, ya que implica un alto costo a la formalidad. De aquí la importancia de no sobrecargar los impuestos al trabajo.

El alto nivel del salario mínimo en relación al salario promedio existente en algunos países es otro factor que obstaculiza la contratación formal, dado que la productividad de muchos trabajadores no es suficientemente alta para pagar dicho salario y todos los costos formales de la contratación. Adicionalmente, el bajo nivel promedio de salarios implica una escasa capacidad de ahorro y, junto a la existencia de salarios mínimos de cotización, afecta la regularidad de los aportes a los programas de pensiones.

El diseño y los requisitos de acceso a los programas sociales en la región son un elemento adicional que afecta los incentivos para declarar ingresos y cotizar en los planes de pensiones contributivos,



porque las herramientas que se utilizan para focalizar los beneficios ocasionan que en muchos casos la existencia de ingresos formales reduce o elimina los beneficios recibidos. Por ejemplo, CIEDESS (2019) concluye para el caso chileno que dentro de la interrelación de los criterios de elegibilidad para acceder a los beneficios de algunos programas sociales, se generan incentivos y desincentivos a la formalización y afiliación previsional. Además, muchos programas no buscan frecuentemente promover la formalización y la participación en los planes de pensiones.

En otros casos los programas están dirigidos a los sectores informales, afectando con ello la valoración de las personas respecto a la participación en el sector laboral formal en relación al informal. El hecho de que los beneficiarios sean excluidos de las prestaciones si obtienen un empleo formal refuerza la evidencia de que estos programas suelen generar incentivos para estar en la informalidad. Estudios recientes para los países de América Latina y El Caribe muestran que el efecto de los programas no contributivos sobre el empleo no se da tanto en la decisión de trabajar o no trabajar, sino en la decisión de trabajar formal o informalmente (BID, 2021). Otros estudios muestran diferencias significativas entre los costos de la formalidad y los subsidios a la informalidad. Por ejemplo, el BID (2013) señala que dicha diferencia supera el 70% para los trabajadores del primer decil de ingreso.

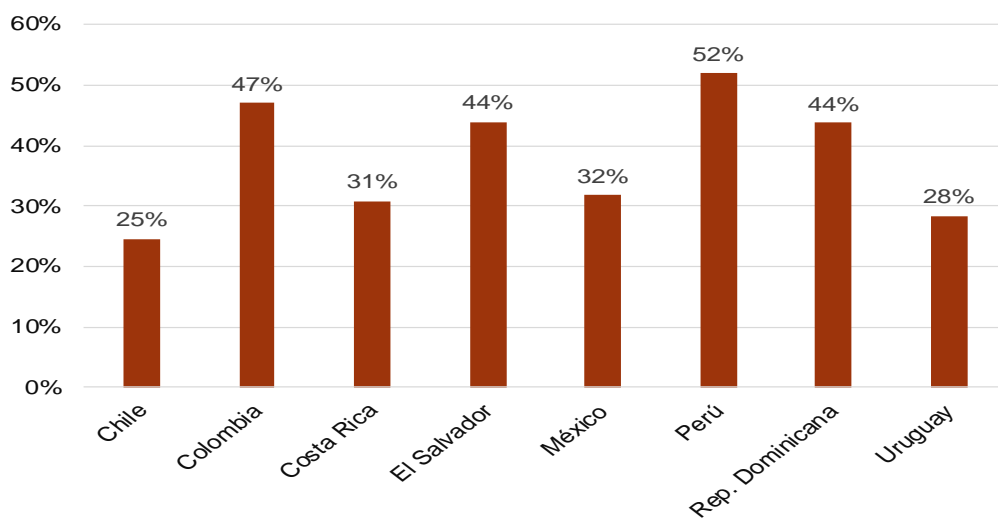
En América Latina las dificultades para ampliar la cobertura y aumentar la densidad de cotización son mayores, porque los sistemas de pensiones no fueron diseñados originalmente para tener una cobertura universal, sino que para cubrir a los trabajadores dependientes que aportan a los programas a través de la retención de las cotizaciones que realizan los empleadores. Los sistemas de pensiones han tenido también capacidad limitada para adaptarse a los cambios en los mercados laborales y a los nuevos tipos de trabajo, y para afiliar a los segmentos de trabajadores que es más difícil de incorporar. Además, muchos trabajadores se desempeñan en ocupaciones a las cuales la regulación no les exige cotizar, como ocurre con los independientes en muchos países, los cuales son una tercera parte de la fuerza laboral en la región, llegando incluso hasta un 70% en algunos países (BID, 2016). Las estadísticas actualizadas de la OIT para 2022 muestran que los trabajadores no asalariados fluctuaban entre un 25% y 52% de la ocupación total (Gráfico N°3). Por otra parte, el diseño de algunos sistemas de pensiones y la relación entre los distintos programas que lo integran no incentiva suficientemente a las personas para cotizar o derechamente las desincentiva. Por ejemplo, en Perú la obtención de una pensión contributiva hace perder el beneficio no contributivo de Pensión 65, o en Chile disminuye o se pierde el derecho a recibir la Pensión Garantizada Universal cuando la pensión autofinanciada supera cierto nivel.

Otra razón que explica la baja cobertura y densidad de cotización es la persistencia de altos niveles de evasión en el cumplimiento de la normativa laboral y del pago de las cotizaciones previsionales, y la debilidad en el control que ejercen los organismos fiscalizadores. La evidencia empírica muestra que la fiscalización en nuestros países está concentrada en las grandes empresas que ya son formales, y no en las pequeñas que tienen menos incentivos para cotizar, porque perciben un costo bajo por el incumplimiento (BID, 2013).



Se suma a los factores anteriores la falta de educación en las características y beneficios de los programas de pensiones y la desconfianza de los trabajadores en el sistema, alimentada muchas veces por mitos que los sectores políticos construyen y difunden respecto al origen de las bajas pensiones promedio que están entregando los sistemas de pensiones. Estos factores se potencian con la baja capacidad de ahorro que tienen muchos trabajadores, la característica de largo plazo y de intangibilidad del ahorro previsional para la vejez, la preferencia por consumo presente y la existencia de prioridades de corto plazo, para no valorar como es debido los aportes jubilatorios y para intentar evitarlos, reducirlos o retirarlos. Es clave entonces que los trabajadores y empleadores vean menos como impuesto los aportes y aumenten su valoración, porque esto aumentará la formalidad y el pago de cotizaciones. La introducción de los sistemas de ahorro individual en nuestra región a partir de la década de los 80 ha contribuido a este objetivo. Los retiros anticipados de ahorros obligatorios desde estos sistemas que han sido autorizados masivamente en Chile y Perú como consecuencia de la pandemia del Covid-19, han sido altamente negativos para los beneficios de pensión que podrán recibir los afiliados, siendo el único factor positivo el hecho de que ha aumentado significativamente el porcentaje de afiliados que saben que los ahorros son de su propiedad, que existen y que se utilizan en beneficio de ellos o de sus sobrevivientes o herederos.

**Gráfico N° 3**  
**Proporción de no asalariados dentro de la ocupación total, 2022**



Fuente: ILOSTAT explorer.

Finalmente, otro factores que afectan los niveles de ahorro son la percepción de la posibilidad de continuar trabajando a edades avanzadas para complementar los ingresos de pensión, y la confianza de algunos trabajadores (cada vez menos) de que podrán contar con apoyo familiar en esa etapa.

**Es necesario mejorar las políticas públicas para evitar que las diversas contingencias sociales aumenten el riesgo de un mal uso de los ahorros previsionales**

La insuficiencia de programas de seguridad social que tengan amplia cobertura entre los distintos segmentos de trabajadores para protegerlos de los riesgos financieros que implica la ocurrencia de diversas contingencias sociales, les genera graves consecuencias cuando dichas contingencias se materializan, porque sufren la reducción de sus ingresos y de su nivel de vida y el aumento de los niveles de pobreza. Además, cuando estos problemas afectan a un gran número de trabajadores, como ocurrió con la pandemia del Covid-19, se generan presiones políticas y ciudadanas para hacer uso de programas que pueden aliviar la situación financiera de algunos trabajadores y sus familias en el corto plazo, pero que no fueron diseñados para protegerlos de las contingencias registradas. Además, estas medidas tienen costos significativos en cuanto perjudican el logro de los objetivos definidos para dichos programas, como ocurrió con la autorización masiva de retiros anticipados de los ahorros previsionales obligatorios en Chile y Perú.

La creación, implementación y desarrollo de las diferentes políticas públicas y programas de seguridad social debe ser integral, asegurando la protección de las personas, los trabajadores y sus familias frente a las diversas contingencias sociales. El diseño de beneficios y condiciones de acceso debe propender al desarrollo armonioso del conjunto de los programas, evitando o minimizando la existencia de desincentivos para participar en algunos de ellos como consecuencia de las características y requisitos de elegibilidad para obtener los beneficios de otros programas. Por ejemplo, esto ocurre cuando la cobertura financiera de las prestaciones de salud depende de los ingresos que declaran las personas, lo cual lleva a evadir o eludir el reconocimiento de estas rentas en los sistemas formales de pensión, especialmente cuando la pérdida de derechos es abrupta al superarse un cierto nivel de renta.

La estrechez financiera que enfrentan los países de nuestra región limita las posibilidades de avanzar rápidamente en una amplia cobertura de los diversos programas sociales, los cuales requieren del financiamiento de trabajadores, empleadores y el Estado. Sin embargo, ello no impide planificar reformas que busquen paulatinamente ir incrementando las coberturas a medida que las condiciones financieras/fiscales de los países lo permitan, bajo un diseño que integre adecuadamente el conjunto de las políticas públicas de seguridad social. Para ello es crucial entender cómo funcionan y se interrelacionan los distintos programas de la seguridad social y adoptar medidas apropiadas que sean consistentes y sostenibles en el mediano y largo plazo y que incentiven la formalización y la obtención de protección ante las diferentes contingencias sociales.

En la mayoría de los países latinoamericanos la seguridad social se estructura para cubrir preferentemente los riesgos específicos que enfrentan los trabajadores dependientes formales. Esto es claramente insuficiente, especialmente con las tendencias que actualmente se registran en los mercados laborales, en que los trabajadores transitan mucho más entre diversos tipos de trabajo. Estar o no empleado en un tipo de trabajo específico no debiera hacer perder la protección de la seguridad social. Es necesario que se adopten nuevas políticas tendientes a la universalización

de la protección, incorporando a nuevos trabajadores independientes, informales y que trabajan en empleos esporádicos. Para ello se requiere entender bien el funcionamiento de los mercados laborales de estos diversos tipos de trabajadores, y así diseñar programas que reconozcan sus realidades y contengan incentivos para que ellos participen. En este diseño debieran adquirir un rol primordial las experiencias y lecciones que ofrece el estudio de la economía del comportamiento y las posibilidades que otorga la tecnología actualmente existente. Adicionalmente, se debe colocar especial atención en el diseño e incentivos de los programas, para que los trabajadores vayan conociendo y valorando crecientemente los beneficios que les reporta la formalidad y se integren a los beneficios de la protección social a medida que sus ingresos aumentan.

### **Experiencias con la interrelación entre programas sociales y el incentivo a la formalización y a la cotización a los programas de pensiones**

Diversos estudios de países de la región han mostrado históricamente desincentivos a la formalización y a la declaración de los verdaderos ingresos para efectos de no perder los beneficios de los programas de protección social. También destacan la falta de consideración en esos programas de medidas que fomenten la participación en los programas contributivos de pensiones, como podría ser asignar un premio en puntaje a quienes participen en dichos programas y aporten para pensiones.

El BID (2013) señala que el diseño de determinados programas sociales cuyos beneficiarios son principalmente los trabajadores de bajos ingresos, puede reducir los incentivos a ser formales. Dicha publicación agrega que incluso algunos programas solo están disponibles para trabajadores informales, lo cual equivale a entregar un subsidio a ser informal. En el caso de los programas no contributivos de salud y de algunos programas de transferencias condicionadas, se indica que, de acuerdo con la evidencia bastante consolidada que existe en la región, están causando efectos negativos en la creación de empleo formal y, de manera indirecta, en la generación de ahorro previsional.

Por ejemplo, en Colombia las personas que no tienen capacidad de pago pueden pertenecer al plan obligatorio de salud subsidiado (POS-S), mientras que las personas que tienen vínculo laboral vigente o quienes perciben ingresos suficientes para afiliarse al régimen contributivo no tienen derecho a este régimen. Por otra parte, la gratuidad en salud en el Distrito Capital está dirigida a la población más pobre y vulnerable clasificada en la encuesta Sisbén en nivel 2 (el nivel 1 ya está exento a nivel nacional). El Sisbén es una encuesta que permite conocer las condiciones socioeconómicas de los hogares y los clasifica por su capacidad para generar ingresos y calidad de vida. En Uruguay la afiliación a los servicios de salud del Estado depende de la integración y situación socio-económica del núcleo familiar, pudiendo obtenerse una afiliación gratuita si las personas tienen ingresos que no superan las 62 Unidades Reajustables<sup>1</sup> (U.R.), al que se le agrega 2,5 U.R. por

---

<sup>1</sup> La Unidad Reajutable es una unidad de valor que se reajusta mensualmente en función del Índice Medio de Salarios, publicado por el Instituto Nacional de Estadística.

cada integrante del núcleo familiar. Para acceder al Bono Familiar Habitacional del programa de viviendas de interés social (VIS) en Perú se exige, entre otras condiciones generales, que el ingreso familiar mensual neto no exceda de cierto tope de ingresos. En México el acceso a los programas de vivienda social está basado en estudios socio-económicos de los postulantes.

Un estudio preparado para el Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Chile en 2012 se basó en la hipótesis de que muchas veces en los países existe una multiplicidad de programas sociales y políticas públicas que pueden afectar la disposición de las personas beneficiarias a cotizar en el sistema de pensiones y a formalizar su situación laboral. Esta situación tiene enormes implicancias para el adecuado funcionamiento de los programas de ahorro individual obligatorios. El estudio analizó veintitrés programas y políticas públicas, llegando a numerosas conclusiones, entre las que destacan:

- (i) Existen programas de protección que no tienen incentivos a la participación en el sistema previsional. Se detectó que sólo tres de los veintitrés programas de protección social analizados presentan incentivos a la cobertura previsional;
- (ii) Dados los sistemas de selección de beneficiarios y el acceso a beneficios asociado a los ingresos percibidos, existen claros incentivos a declarar ingresos menores a los efectivos, lo cual repercute en el nivel de la cotización;
- (iii) Los programas que son más relevantes presentan desincentivos para la cobertura, nivel y densidad de las cotizaciones;
- (iv) Es crucial revisar los instrumentos de focalización mayormente utilizados en los programas sociales con lógica de protección, como parte de los mecanismos existentes que pueden influir en el comportamiento previsional;
- (v) Todos aquellos programas en los que se consideran ciertos tramos de ingreso como puntaje de corte para la entrega de beneficios, tienen un incentivo indirecto hacia una menor declaración de ingresos, afectando fuertemente el nivel de cotización;
- (vi) La gradualidad en la obtención y pérdida de los beneficios puede influir en la participación en un determinado programa.

El incremento de programas no contributivos en salud y pensiones y la obtención de mejores beneficios cuando se perciben menores ingresos en programas de vivienda, influye sobre el análisis que hacen las personas sobre si buscar trabajos formales o no, y genera impuestos netos (balance entre costos y beneficios) para quienes se integran al sector formal. En la sección siguiente se verá específicamente lo que sucede con los programas no contributivos de pensiones.

## **Programas de pensiones contributivos e integración y complementación con los programas no contributivos de pensiones**

El número de países con pensiones no contributivas y la cobertura de estas pensiones aumentó significativamente en América Latina en las últimas dos décadas, aunque aún existe una brecha importante de cobertura, pues un 41% de la población mayor de 65 años no recibe ningún tipo de pensión, contributiva o no contributiva (FIAP, 2022).

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. Además, contribuyen a resolver los problemas de diseño de los sistemas previsionales al poder focalizarse en todas las personas y no solo en los trabajadores (BID, 2013). 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

El análisis de la relación entre los montos percibidos de pensiones no contributivas y 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. Según el BID (2013), existe el peligro de que la ausencia de un diseño integral entre ambos tipos de programas pueda incidir negativamente en la participación de los individuos en los sistemas previsionales contributivos, y que se conforme un círculo vicioso de baja cobertura en estos programas que lleve a la creación de mecanismos no contributivos que, a su vez, provoque una escasa probabilidad de contribuir y, por lo tanto, surgiría una mayor necesidad de seguir instituyendo y financiando instrumentos alternativos paralelos.

Se identifican tres 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. En segundo lugar, la obtención de una pensión no contributiva generosa le da mayor seguridad a las personas de que podrán contar con un ingreso vitalicio sin necesidad de aportar a los programas contributivos. 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 aún 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.

Según el BID (2013), el resultado con mayor respaldo documentado y esperado es que el acceso a una pensión subsidiada tiene un impacto importante sobre la oferta de trabajo de los beneficiarios. Las pensiones no contributivas reducen de manera significativa la oferta de trabajo de aquellas personas elegibles y de quienes están cerca de la edad de elegibilidad. Así lo indican las evaluaciones de impacto que se han realizado en varios programas no contributivos en la región. Sin embargo, se sabe poco acerca del efecto en el largo plazo sobre el ahorro previsional de los trabajadores que están lejos de la edad de jubilación. La teoría sugiere que existe un potencial efecto de reducción de incentivos para cotizar, aunque todavía no se ha probado empíricamente de manera concluyente. Otra publicación del BID (2016) señala que las decisiones de los hogares comienzan a cambiar con la llegada de las pensiones no contributivas, y que estos beneficios disminuyen las tasas de participación de quienes los reciben en los sistemas contributivos y también reducen las transferencias que los hogares beneficiarios reciben de otros miembros del hogar.

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 la jubilación 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 jubilación. 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.

Pfutze 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 que surgen de este informe son las siguientes:

- Los incentivos que generan 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 faltan para jubilarse;
- El hecho que el impuesto implícito de la PGU sea cero (es decir, aumentos de la pensión contributiva no implican una reducción de los beneficios fiscales) para algunos pensionados, puede hacer que algunas personas de este grupo, que están en el sector informal, decidan moverse al sector formal, incrementando sus ahorros previsionales;
- Entre los beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidario (SPS), 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;
- En el grupo de personas que con el SPS no recibían beneficios fiscales y que ahora recibirán el total de la PGU, se generará un efecto ingreso, lo que podría reducir la oferta de trabajo y las cotizaciones previsionales;
- Un efecto adicional se produce para aquellos afiliados que en el SPS están cercanos al umbral que los hace disminuir o perder los beneficios y que podían tener desincentivos para cotizar y trabajar en el mercado formal para no perderlos.

### **Relación entre las pensiones contributivas y no contributivas en algunos países estudiados**

Después de revisar los programas sociales de pensión en algunos países seleccionados de América Latina, FIAP (2022) señala que en Perú la obtención de una pensión contributiva hace perder el derecho a recibir la pensión no contributiva, y que 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 N° 1).

Para el caso de Chile, debe aclararse que el diseño actual de la Pensión Garantizada Universal (PGU) es sustancialmente superior a la situación previa, ya que genera un impuesto implícito más bajo que el que se producía previamente con el Aporte Previsional Solidario (APS) y la Pensión Básica Solidaria (PBS) [ambos fueron reemplazados por la PGU desde el 1 de febrero de 2022]. Por un lado, el valor del APS disminuía al aumentar la pensión contributiva (mayor ahorro en la AFP reducía el monto del APS), y por otro lado, la PBS se entregaba solo para los que no cotizaban y si el trabajador tenía alguna cotización, perdía el derecho al beneficio no contributivo. Esa situación mejoró con la PGU y el monto del beneficio no contributivo ya no disminuye si hay cotizaciones, sino que se recibe completo, decreciendo solo si la pensión contributiva es mayor a USD 684 y menor a USD 1.085 (para una pensión contributiva igual o superior a dicho umbral, la PGU es cero).

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 se deja de cumplir las condiciones de elegibilidad, es decir, la persona logra tener recursos para subsistir, alcanzar una situación económica más favorable, no ser vulnerable o ya no ser 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.

Se concluye que el diseño de las pensiones no contributivas desincentiva los aportes a los programas contributivos de pensiones en varios de los países estudiados, pues 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. Además, señala que, 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.

**Cuadro 1: 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)
Colombia	-
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
México	-
Perú	Para recibir el beneficio se exige no recibir pensión de jubilación del sector público y privado
República Dominicana	-
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.

**Bibliografía**

1. Attanasio, O.; Meghir, C.; and Otero, A. (December, 2011). "Pensions, Work and Informality: The impact of the 2008 Chilean Pension Reform".
2. Banco Interamericano de Desarrollo (2013). "Mejores Pensiones Mejores Trabajos. Hacia la cobertura universal en América Latina y El Caribe". Autores: Mariano Bosch, Ángel Melguizo y Carmen Pagés.
3. Banco Interamericano de Desarrollo (2016). "Ahorrar para desarrollarse. Como América Latina y El Caribe puede ahorrar más y mejor". Editado por Eduardo Cavallo y Tomás Serebrisky.
4. Banco Interamericano de Desarrollo (Marzo, 2021). "Ahora es el momento de impulsar la formalización laboral en América Latina y El Caribe". Blog escrito por Carola Pessino, Emilio Pineda, Alejandro Rasteletti y Valentina Alarcón.
5. CIEDESS (Enero, 2019). "Estudio de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones: Modificación a la Normativa Laboral y Previsional: Una propuesta de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones para incentivar la formalización de los trabajadores". Proyecto desarrollado por CIEDESS para la Subsecretaría de Previsión Social.
6. Clement Joubert and Petra E. Todd (October 2011). "The Impact of Chile's Pension Reform on Labor Force Participation, Pension Savings, and Gender Equity".
7. 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".
8. Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (Noviembre, 2022). "Análisis y evolución de las pensiones no contributivas de vejez en América Latina". Nota de Pensiones N° 66.
9. Hessel, P.; Avendaño, M.; Pfitze, T.; y Rodríguez-Castelán, 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.
10. Ministerio del Trabajo y Previsión Social (Marzo, 2012). "Análisis de los Incentivos que Generan los Actuales Programas Sociales y Políticas Públicas sobre Cobertura, Nivel y Densidad de Cotizaciones Previsionales". Estudio Conjunto: Consejo Consultivo Previsional y Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones. Documento de Trabajo N°7. Centro de Políticas Públicas, Pontificia Universidad Católica de Chile.
11. Pfitze, T. and Rodríguez-Castelán, C. (2015). "Can a Small Social Pension Promote Labor Force Participation. Evidence from the Colombia Mayor Program"
12. Pinbox Solutions (2023). "Pensiones para todos. Propuestas para Sistemas de Pensiones más inclusivos en Latinoamérica". Editores David Tuesta y Gautam Bhardwaj.
13. Subsecretaría de Previsión Social (Diciembre, 2013). "Propuestas para mejorar las pensiones de vejez". Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

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](mailto:fiap@fiap.cl); Sitio web: [www.fiapinternacional.org](http://www.fiapinternacional.org)