

Ampliando la protección: El papel de las pensiones mínimas y de la asistencia social

Pensiones no contributivas y asistenciales en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay¹

Fabio Bertranou
Especialista Principal en Seguridad Social
Equipo Técnico Multidisciplinario para
América del Sur
Oficina Internacional del Trabajo
Santiago

Introducción

La inseguridad económica y la desprotección social de la población se encuentran en cierta forma directamente asociadas a los modelos de provisión de seguridad social adoptados por los países y al alcance de los mismos. En general, la gran mayoría de la población protegida logra tal condición a través de la participación en el mercado laboral formal donde se encuentran las disposiciones necesarias para proteger a los trabajadores y sus familias frente a los principales riesgos sociales. De esta forma, la protección se logra a través de regímenes de naturaleza contributiva que siguen los modelos tradicionales de seguro social. A pesar de esto, en la mayoría de los países, aún en aquellos con sistemas de protección social más avanzados, una significativa proporción de trabajadores y sus familias llevan a cabo actividades informales o fuera del alcance de la seguridad social tradicional por lo que la protección depende de programas de naturaleza no contributiva y programas asistenciales.

Asimismo, el fenómeno de la exclusión de los seguros sociales de naturaleza contributiva está estrechamente relacionado con los problemas de pobreza e indigencia. Estos se asocian con un bajo nivel de calificación para el empleo traduciéndose en una marginación del mercado formal de trabajo y, por lo tanto, de los canales de acceso a la cobertura de los seguros sociales. A su vez, los seguros sociales reducen la vulnerabilidad, manteniendo el nivel de ingresos en caso de que se presenten contingencias adversas y mejorando el bienestar del trabajador protegido. Esto, consecuentemente, evita que esta población caiga en la pobreza o en la indigencia permanente.

En la 89ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en junio de 2001, la discusión general trató el tema de la seguridad social y definió como actividad prioritaria la atención a las políticas e iniciativas destinadas a ampliar la cobertura de la seguridad social

¹ Este trabajo se basa en Bertranou, Solorio y van Ginneken (2002).

para abarcar a quienes carecen de ella. De esta manera, se reconoció explícitamente que no existe un modelo idóneo único de seguridad social, sino que existen regímenes de asistencia social, regímenes universales, regímenes de seguro social y sistemas públicos o privados. Asimismo, cada sociedad debe elegir la mejor forma de garantizar la seguridad de ingresos y el acceso a la asistencia médica (OIT, 2001). De esta manera, y tal como lo demuestra la experiencia internacional, los regímenes de asistencia social se convierten en una opción importante no sólo para una simple ampliación de la cobertura, sino también a fin de mejorar el impacto de la seguridad social en la reducción de la pobreza de grupos particularmente vulnerables como son aquellos excluidos del mercado laboral formal o que, por razones de discapacidad e invalidez, no pueden contar con un ingreso en el mundo laboral.

La seguridad económica de algunos trabajadores y de sus familias depende ciertamente de programas de pensiones de naturaleza no contributiva y asistencial (también denominados no convencionales², al presentar total o parcialmente características asistenciales). Los valores culturales y sociales, la historia, las instituciones y el nivel de desarrollo económico han determinado que estos programas sean de distinta naturaleza, a saber regímenes basados en conceptos de “derecho ciudadano” hasta regímenes meramente de asistencia social que subsidiariamente otorgan protección a personas en extrema pobreza y/o con graves discapacidades permanentes. También, en algunas sociedades estos programas adoptan la forma de beneficios categóricos permitiendo el acceso a personas con características particulares y que socialmente se les reconoce el derecho a acceder a una prestación de esta naturaleza, por ejemplo a los veteranos de guerras.

Estudios como los de Mesa-Lago (2001) y van Ginneken (2002) han abordado anteriormente el tema de las prestaciones sociales de la seguridad social financiadas con impuestos procedentes de los ingresos generales del gobierno. Este trabajo resume resultados de cinco países de América Latina que abarcan uno o más programas de naturaleza no contributiva y/o asistencial. Los países seleccionados fueron Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile y Uruguay. En estas naciones es donde se encuentran más desarrollados estos tipos de programas, además de contar con una trayectoria institucional en materia de seguridad social junto con una mayor cantidad de beneficiarios. Un aspecto a destacar se refiere justamente al hecho de que estos programas se han desarrollado en los países que tradicionalmente han tenido una evolución más temprana y amplia de la seguridad social. Estos programas surgieron a partir (o en forma paralela) de los programas tradicionales de seguridad social de naturaleza contributiva, por lo tanto los componentes contributivos y no contributivos sin duda han estado estrechamente relacionados.

Otro aspecto adicional a considerar es el importante proceso de cambios que éstos, y otros países de la región, han experimentado en materia de organización de sus sistemas de seguridad social durante los últimos veinte años. A partir de la reforma estructural del sistema de pensiones en Chile en 1981, siguiendo con las reformas experimentadas en otros países durante los años noventa, los sistemas han evolucionado hacia regímenes que introducen total o parcialmente un componente de previsión social basado en el ahorro individual sobre la base de cotizaciones definidas. Uno de los argumentos esenciales que justificaron estas reformas se refiere a que el mejor vínculo entre cotización y prestación que otorga el ahorro previsional individual, permitiría un incremento de la cobertura al

² Se entiende como pensión “no convencional” a todas aquellas pensiones que *no* se derivan totalmente de regímenes contributivos. De esta manera, el concepto de “pensión no contributiva” incluye al de “pensión asistencial”. Sin embargo, se ha preferido caracterizarlas conjuntamente como “pensiones no contributivas y asistenciales” por razones que tienen que ver con la distinta denominación que adquieren en los diferentes países.

generar mayor responsabilidad individual en el pago oportuno y continuado de las cotizaciones. Por el contrario, debido a diversas razones que tienen que ver con aspectos microeconómicos de la organización del mercado de trabajo y las relaciones laborales, así como también con la errante situación macroeconómica que afecta las expectativas de ingresos y empleo, los sistemas reformados no han dado como resultado un incremento de la cobertura. Por el contrario, las razones mencionadas han llevado a que en algunos países la cobertura previsional caiga, incluso drásticamente como en Argentina. De esta manera, los programas de Pensiones No Contributivas y Asistenciales (PNCyA) han sido vistos como un instrumento de política social para incrementar o complementar la cobertura previsional de los tradicionales sistemas contributivos.

Pensiones no contributivas y asistenciales (PNCyA): caracterización y experiencias en América Latina

Los programas de pensiones no contributivas y asistenciales otorgan prestaciones monetarias relativamente uniformes en forma focalizada y/o categórica ante los riesgos de vejez, discapacidad e invalidez. En algunos países, estos programas cubren además los riesgos de enfermedad y también constituyen un vehículo para el acceso a otras prestaciones del sistema de protección social (por ejemplo, asignaciones familiares). Sin embargo, las características más distintivas se refieren al hecho de que las condiciones de adquisición están generalmente desvinculadas de la trayectoria laboral y el financiamiento proviene de impuestos de los ingresos generales. Puede decirse que también existe una zona gris o intermedia en donde existen programas de la seguridad social que podrían caracterizarse como “semicontributivos”, es decir, están en parte vinculados a la historia de las cotizaciones (en general focalizados en ciertas actividades laborales como por ejemplo la agricultura) pero sus prestaciones son en gran parte de naturaleza asistencial³, ya que las cotizaciones financian sólo una pequeña proporción del costo total del programa. En esos casos, la principal fuente de financiamiento proviene de impuestos de los ingresos generales, pudiendo también provenir de otros programas contributivos de la seguridad social.

Una forma de caracterizar los programas en los distintos países consiste en seguir el esquema tradicional de estudio de un programa de protección social: cobertura, prestaciones, financiamiento y administración. La cobertura está vinculada con la población destinataria del programa y el nivel de recursos asignados al mismo. En general, estos programas representan sólo derogaciones desde el punto de vista fiscal y enfrentan una severa restricción presupuestaria debido a que compiten con otros programas sociales tanto universales como focalizados. Así, los programas de PNCyA se convierten generalmente en programas focalizados, con todos los problemas de diseño que esto acarrea.

Otro tema relevante y estrechamente relacionado con el alcance de la cobertura y la forma de financiamiento se refiere a las prestaciones. En general, los programas de PNCyA conceden prestaciones modestas y relativamente uniformes. La coexistencia de estos programas con otros de la seguridad social de naturaleza contributiva, plantea la necesidad de definir políticas consistentes en materia de prestaciones. Los programas de PNCyA, que ofrecen prestaciones generosas y similares a las otorgadas por los programas de prestación definida y de naturaleza contributiva, atentan contra el cumplimiento del pago de las cotizaciones y generan un comportamiento oportunista por parte de los trabajadores obligados a cotizar en el sistema contributivo. Esto sucede especialmente cuando las

³ “Asistencial” se refiere al hecho de que la prestación está sujeta a la verificación de ingresos o recursos del individuo o familia beneficiaria.

expectativas de lograr una prestación en este último sistema son bajas debido al requisito de numerosos años de cotización. Ello se acentúa si la brecha entre las prestaciones otorgadas por el sistema no contributivo y el mínimo brindado por el contributivo, no es lo suficientemente grande. Aunque en la práctica es difícil cuantificar el grado de oportunismo, pueden identificarse algunos casos en los que se presume este tipo de comportamiento que se extiende no sólo al caso de las pensiones asistenciales sino también al de las pensiones mínimas en los programas contributivos (por ejemplo, en Chile).

Debido a que la población beneficiaria carece de capacidad contributiva, estos programas naturalmente se financian a través de recursos impositivos con cargo a los ingresos generales o de subsidios cruzados de otros programas contributivos de la seguridad social. En algunos casos, los subsidios pueden ocurrir entre trabajadores de distintas actividades, por ejemplo, los trabajadores urbanos formales subsidian a los trabajadores rurales.

Por último, por los aspectos mencionados relativos a las prestaciones y a la cobertura, la administración de estos programas plantea desafíos importantes. La necesidad de integrar estos programas con otros cuyo objetivo es reducir la vulnerabilidad de los hogares más pobres, lleva a que los programas sean administrados por ministerios o instituciones públicas vinculadas a la asistencia y/o desarrollo social. Sin embargo, en algunos países, la administración está en manos de instituciones de la seguridad social, que son las que poseen la estructura y experiencia en la administración de programas de transferencia de ingresos de importante envergadura. Por otro lado, esta ventaja comparativa se ve disminuida en el momento en que se evalúa la capacidad de estas instituciones para proceder a las verificaciones de ingresos y administrar las prestaciones focalizadas.

Los programas de PNCyA en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay cubren a una proporción significativa de los beneficiarios de jubilaciones y pensiones de la seguridad y asistencia social. Más aún, en algunos países su relevancia adquiere dimensiones considerables si se consideran aquellos programas contributivos que en la práctica tienen un componente asistencial mayoritario o no contributivo, como es el caso de Brasil con el programa de pensiones rurales. El cuadro 1 resume para cada país la cantidad total de beneficiarios de estos programas, aquellos que corresponden específicamente a las prestaciones de vejez, y el tamaño del programa en relación con el total de beneficiarios de pensiones y con la población total. Si sólo se consideran los programas asistenciales, Chile, Uruguay y Costa Rica son los países que tienen mayor cobertura poblacional. Sin embargo, en términos absolutos, Brasil cuenta con un programa asistencial que supera los dos millones de beneficiarios y si se considera el programa de pensiones rurales, la cantidad de beneficiarios supera los ocho millones de personas.

En el cuadro 2 se pretende dimensionar estos programas en términos del costo fiscal que representan y el papel que desempeñan en términos del gasto público previsional, el gasto público social y el PIB. También se demuestra que estos programas en su mayoría son financiados con cargo a los ingresos generales, con excepción de Costa Rica donde las cotizaciones patronales llegan a representar el 46 % del financiamiento. En Brasil y Chile existe una proporción menor al 10 % que proviene de cotizaciones salariales, sin embargo en este último país tienden a extinguirse debido a que se recaudan en base a los salarios de los trabajadores del sistema público que se viene extinguiendo progresivamente.

El nivel de protección brindado por los programas de PNCyA está determinado por la magnitud de la cobertura (es decir, el número de beneficiarios) y por la cuantía de las prestaciones. El primer aspecto fue discutido comparativamente junto al cuadro 1, mientras que el segundo es presentado en el cuadro 3 que estima el nivel de las prestaciones

otorgadas, y su relación con las prestaciones mínimas o promedio correspondiente a los programas contributivos. En este sentido, Uruguay es el país que otorga prestaciones no contributivas más generosas, sin embargo, en Argentina si se considerara la prestación mínima, y no sólo el promedio contributivo, también podría considerarse como bastante generoso. Brasil y Costa Rica presentan relaciones menos generosas (30,8 y 32,1 %, respectivamente), mientras que Chile posiblemente sobrestime la generosidad del mismo (47,8 %) ya que se calcula con relación a la pensión mínima. En el cuadro 3 se señala también el organismo o entidad pública administradora y/o responsable del otorgamiento de la prestación, como así también el instrumento y variable de focalización utilizada para definir la población receptora. Si bien hay similitudes en cuanto al requisito de la verificación de ingresos, el tipo de evaluación y organismo/entidad responsable varía considerablemente de un país a otro.

Los programas PNCyA en Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile y Uruguay

Argentina

El programa de PNC evolucionó, al igual que otros programas de protección social, en forma desorganizada y otorgando distintos tipos de prestaciones categóricas: pensiones asistenciales de vejez, invalidez y para madres de siete o más hijos; pensiones gratificables otorgadas por los legisladores nacionales; pensiones para los veteranos de las Malvinas; pensiones para familiares de desaparecidos durante el gobierno militar (1976-1983) y otras pensiones otorgadas por leyes especiales. También este programa se ha desarrollado en un contexto de la política social que presenta una importante fragmentación no sólo entre instituciones del gobierno nacional (por ejemplo, la Administración Nacional de la Seguridad Social y el Ministerio de Desarrollo Social), sino también entre niveles de gobierno (nación, provincias y municipios). De esta forma los montos del programa de PNC representan el 3 % del gasto previsional consolidado o el 0,2 % del PIB. El número de beneficiarios directos con pensiones es de aproximadamente 350 mil personas, pero si se incluye la cobertura de salud otorgada al grupo familiar de algunos de los beneficiarios, la cobertura alcanza a 450 000 personas. La prestación promedio alcanza a \$Arg 153, equivalente al 57 % de la prestación promedio de la pensión contributiva (invalidez y sobrevivencia) y al 39 % de la prestación promedio de jubilación por vejez contributiva. El financiamiento proviene enteramente de rentas generales (Bertranou y Grushka, 2002).

Brasil

A pesar de la informalidad en el mercado laboral, este país ha alcanzado, durante las últimas décadas, una cobertura excepcional de su régimen de pensiones en favor de las personas adultas mayores. Esta extensión de la cobertura se debe, en gran parte, a dos programas de pensiones de prestaciones uniformes que no requieren cotizaciones individuales. El régimen rural, que otorga aproximadamente 7 000 000 de prestaciones, comprende pensiones por edad, de viudez e invalidez, así como prestaciones de maternidad y accidentes de trabajo, calculadas sobre un salario mínimo oficial. El grupo de personas aseguradas en la economía familiar rural se basa en el criterio de tiempo de servicio en la agricultura, piscicultura, o actividades similares, en vez de cotizaciones monetarias, apartándose del tradicional vínculo contributivo Bismarckiano. El financiamiento del programa rural depende estructuralmente del Tesoro Nacional y de subsidios cruzados urbano-rurales. Un segundo programa está formado por 2 100 000 de pensiones asistenciales sociales, dirigido a los indigentes de 67 años o más, o a inválidos. Ambos

programas han tenido una gran repercusión en el alivio de la pobreza (Schwarzer y Querino, 2002).

Chile

El pilar no contributivo del sistema previsional chileno, denominado pensiones asistenciales (PASIS), ha logrado extender la cobertura previsional hacia sectores que no han sido alcanzados por el sistema contributivo y que tienen menores recursos económicos. Este objetivo ha sido ampliamente cubierto dado que en el año 2000 el número de beneficiarios de PASIS por vejez era mayor a la población pobre de 65 años y más. Sin embargo, el programa cuenta con una extensa demanda reflejada por los numerosos postulantes en lista de espera. De esta forma, existe una preocupación respecto a si el instrumento de focalización utilizado es el adecuado para asignar este tipo de prestaciones. La asignación de las prestaciones se realiza a través de cupos que establecen una cantidad limitada de pensiones a ser otorgadas cada año con el objeto de controlar el gasto de este programa. De esta forma, tiene la ventaja de controlar desde el punto de vista fiscal el crecimiento desmesurado motivado por el incremento de los posibles beneficiarios del mismo. Sin embargo, este procedimiento reduce la respuesta anticíclica automática que podría tener el mismo al otorgar más pensiones asistenciales durante momentos de crisis donde la indigencia y pobreza alcanzan cifras más elevadas (Gana, 2002).

Costa Rica

El Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico (RNC), administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social, proporciona asistencia económica a aquellos ciudadanos que se encuentran en estado de necesidad, sin capacidades para desarrollar un empleo remunerado y no cuentan con la protección de alguno de los regímenes de pensiones existentes. Los beneficios están constituidos por prestaciones económicas (pensiones ordinarias y pensiones por parálisis cerebral profunda) y prestaciones sociales. Estas últimas contemplan la afiliación al Seguro de Salud, así como la participación en programas de capacitación, recreación y otros. La cobertura es bastante amplia debido a que representa el 31 % del total de pensiones que otorgan todos los regímenes previsionales en el país. El programa se financia en forma mixta con rentas generales, contribuciones patronales e impuestos con asignación específica. Dos problemas en este programa han acaparado la atención. Uno se refiere a la concesión de pensiones a personas que no requieren asistencia, pues no se encuentran en condiciones de pobreza. El otro problema es el incumplimiento por parte de las respectivas autoridades de una transferencia oportuna y completa de los recursos que por ley pertenecen al régimen. Esto limita las posibilidades reales del programa de ampliar su cobertura efectiva e incrementar el monto de las pensiones que otorga (Durán-Valverde, 2002).

Uruguay

El programa de pensiones no contributivas de vejez e invalidez administrado por el Banco de Previsión Social fue creado en 1919. Este histórico programa, financiado con cargo a los ingresos generales, actualmente brinda cobertura a unas 64 mil personas, lo que equivale al 9 % del total de beneficiarios, ante los riesgos de invalidez y sobrevivencia (el resto es cubierto por los programas de naturaleza contributiva), y al 2 % de la población total. El programa experimentó un crecimiento importante durante la última década, en particular el componente de invalidez. Presumiblemente, las razones de dicho aumento se basan en las dificultades que experimentan los trabajadores en el mercado laboral, lo cual los lleva a

acogerse a este tipo de prestaciones, y en la caída de la cobertura del sistema contributivo (Saldain y Lorenzelli, 2002).

La efectividad de los programas PNCyA en la reducción de la pobreza e indigencia

El impacto de un programa para la reducción de la pobreza es ilustrado a través de la Figura 1 en donde IPCi es el ingreso per cápita individual y LP es la línea per cápita de pobreza. De esta manera, pueden identificarse los siguientes conceptos de acuerdo a las áreas que representan. Las prestaciones que reducen la brecha de pobreza corresponde a la suma de las áreas identificadas como B y C₀. Para la determinación de la Figura 1, es importante recordar que (asumiendo una distribución uniforme del ingreso del hogar) el monto total de la pensión otorgado a un beneficiario directo (excepto para aquellos que vienen solos) contribuye en una proporción menor a reducir su brecha de pobreza, debido a que debe distribuirlo con el resto de los miembros del hogar. Por lo tanto, es posible calcular el cierre de la brecha de pobreza tomando en consideración sólo la mejora de la situación del beneficiario directo, o incluyendo la mejora para todos los miembros de la familia. Cuando se considera sólo el beneficiario directo, la medida del impacto tiene una naturaleza limitada debido a que excluye el efecto positivo sobre el resto de los miembros del hogar. Como resultado, los diversos conceptos desarrollados anteriormente (A, B, C₀, C₁, y D) pueden aplicarse a los beneficiarios directos de la prestación PNCyA como así también al total de miembros del hogar que se benefician indirectamente de la prestación PNCyA. Si se aplica al beneficiario directo, el área B incluye todas las personas que, con o sin pensión, mantienen el mismo grado de pobreza, ya estén en la categoría de indigencia o pobreza. C₀ incluye sólo a aquellos beneficiarios que con la ayuda de la pensión pudieron pasar a la categoría de no-pobres, por lo tanto, representa sólo la porción de la pensión que les permite tener un ingreso per cápita equivalente a la línea de pobreza. Una definición más amplia del impacto de los programas de PNCyA en la reducción de la pobreza, debe considerar la reducción de la brecha de pobreza no sólo de los beneficiarios directos, sino también a sus dependientes asumiendo una distribución equitativa del ingreso del hogar. En este caso, la reducción de la brecha de pobreza incluye el monto total de la pensión recibida.

El cuadro 4 resume medidas de la efectividad de los programas de PNCyA en cuatro países de la región en términos de la reducción de la incidencia de la pobreza e indigencia. Para el caso de Argentina, se muestra que en los hogares con individuos receptores de la prestación, la incidencia de la pobreza se reduce en un 31 %, mientras que la incidencia de la pobreza extrema o indigencia se reduce en un 67 %. Los efectos serían mayores si se redujeran las filtraciones y se reformara o eliminara el régimen de pensiones graciables otorgadas por los legisladores.

Para el caso de Chile, se cuenta con dos observaciones en el tiempo que permiten además estudiar el desempeño de este tipo de programas en el transcurso de una década. Utilizando información estadística para 1990 y 2000, período en el cual se observa un importante aumento en la cobertura del programa durante dicho período, el subsidio de pensiones asistenciales muestra un efecto cada vez mayor en la reducción de la pobreza durante el período 1990-2000. Este efecto es especialmente importante entre los indigentes, logrando en 2000 una reducción en la indigencia del 69 % entre los hogares beneficiarios de prestaciones PASIS. Por su parte, la focalización mejoró considerablemente durante el período 1990-2000, aumentando los beneficiarios de pensiones asistenciales en el primer quintil del 35 % en 1990 al 53 % en 2000. A pesar de esta mejora, existen espacios para

aumentar aún más el grado de focalización, lo cual se podría lograr mejorando la Ficha CAS como instrumento de asignación de pensiones asistenciales, así como estableciendo los incentivos adecuados a nivel regional que impulsen una adecuada asignación de los cupos de pensiones asistenciales entre la población que más lo requiera.

Los casos de Brasil y Costa Rica, aunque utilizando una metodología distinta, también muestran importantes impactos en la reducción de la incidencia, en el caso de Brasil alcanza al 95,5 % para la indigencia y al 29,2 % para la pobreza. Estos resultados para Brasil no son comparables a los de Argentina y Chile ya que incluyen el impacto con relación a los beneficiarios de todas las pensiones incluyendo aquellas de naturaleza contributiva. En Costa Rica, que al igual que el Brasil mide el impacto a nivel individual en lugar del de hacerlo por familias, la reducción de la incidencia de indigencia llega al 21,4 % y de la pobreza al 24,3 %. Finalmente, en Uruguay el programa ha tenido aparentemente un impacto importante en la reducción de la pobreza durante la vejez, sin embargo, se encontró con la limitación de carecer de micro-datos adecuados para estimar la magnitud de dicha repercusión.

Temas de política relevantes y desafíos

Uno de los desafíos más importantes que ha de ser resuelto se refiere a si esta forma de suministro de protección social irá convirtiéndose en una modalidad más predominante y cómo se articulará con los otros programas de la seguridad social. En algunos países existe escepticismo respecto a si esta forma de suministro es la más adecuada o si estos programas deberían integrarse con otros para la constitución de un ingreso básico para todas las familias a través de una política que vaya desde la simple focalización a una de universalización selectiva, para luego terminar en un régimen universal. Esta última etapa debería integrarse al desarrollo de un sistema impositivo más justo y eficaz que permita reducir el efecto regresivo que pudiera producir un régimen totalmente universal que no permita recuperar a través de impuestos la prestación percibida por los individuos de más alto estrato de ingreso.

Sin pretender realizar una lista exhaustiva, los principales temas de política pública en el tema abordado se refieren a: (i) la definición del nivel de las prestaciones en relación con su efectividad para reducir la pobreza e indigencia de las familias de los individuos receptores; (ii) la definición de la extensión de la cobertura, es decir el número de beneficiarios, a través de la determinación de las condiciones de adquisición; (iii) los dos temas anteriores determinan el costo fiscal del programa y se relacionan con la forma de financiamiento a adoptar (ingresos generales del gobierno, impuestos específicos, cotizaciones de los asegurados en el régimen contributivo, etc.); (iv) el tipo e instrumento de focalización si la opción no es un régimen universal; (v) la definición de la entidad u organismo público administrador del programa y su relación con otros organismos públicos o de la sociedad civil que puedan participar en instancias de gestión; (vi) la definición de la vinculación del programa y del organismo administrador con las instituciones tradicionales de la seguridad social (régimen contributivo) considerando las ventajas y limitaciones que podría representar esta última opción; (vii) la definición de la extensión y tipo de integración del programa a una política social comprensiva que vincule los diferentes programas sociales asistenciales focalizados y universales, con el fin de maximizar la efectividad del programa a través de la reducción de la pobreza e indigencia y la mejora en la inclusión social; y (viii) la protección de las prestaciones contra la inflación debido a que generalmente su ajuste se realiza en forma discrecional y no de manera automática de acuerdo a una fórmula pre-establecida de ajuste.

A modo de conclusión final, puede decirse que a pesar de los problemas de diseño, administración y posible impacto en los incentivos a la formalidad, y cumplimiento de las cotizaciones y esfuerzo laboral, los programas de PNCyA han demostrado ser un valioso instrumento para reducir la pobreza e indigencia y una forma de integración social de sectores tradicionalmente excluidos de la protección social y sujetos a vulnerabilidad e inseguridad económica.

Bibliografía

- Bertranou, F.M. y Grushka, C.O. 2002. "Beneficios sociales y pobreza en la Argentina: Estudio del programa de pensiones no contributivas", en Bertranou, Solorio y van Ginneken (eds.), págs. 31-62.
- Bertranou, F.M., Solorio, C. y van Ginneken, W. 2002 (eds.). *Pensiones No Contributivas y Asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, OIT, Santiago.
- Durán-Valverde, F. 2002. "Los programas de asistencia social en Costa Rica: El régimen no contributivo de pensiones", en Bertranou, Solorio y van Ginneken (eds.), págs. 173-220.
- Gana, P.A. 2002. "Las pensiones no contributivas en Chile: Pensiones Asistenciales (PASIS)", en Bertranou, Solorio y van Ginneken (eds.), págs. 125-172.
- Mesa-Lago, C. 2001. "Social assistance on pensions and health care for the poor in Latin America and the Caribbean", en Lustig, N. (ed.), *Shielding the poor*, Inter-American Development Bank, Washington DC.
- OIT. 2002. *Seguridad social: Un nuevo consenso*, OIT, Ginebra.
- Saldain, R. y Lorenzelli, M. 2002. "Estudio del programa de pensiones no contributivas en Uruguay", en Bertranou, Solorio y van Ginneken (eds.), págs. 221-264.
- Schwarzer, H. y Querino, A.C. 2002. "Beneficios sociales y los pobres en Brasil: Programa de pensiones no convencionales", en Bertranou, Solorio y van Ginneken (eds.), págs. 63-124.
- Van Ginneken, W. 2002. "Effective ways to extend social security: Evidence from the developing countries", OIT, Ginebra.

Cuadros 1 a 4 y Figura 1

Cuadro 1. Población beneficiaria de pensiones no contributivas y asistenciales (PNCyA), 2000-2001*

País	Total beneficiarios PNCyA (1)	Total beneficiarios PNCyA por vejez (2)	(2)/(1)	Beneficiarios PNCyA como porcentaje del total beneficiarios jubilaciones y pensiones	Beneficiarios PNCyA como porcentaje de la población total
Argentina	350 660	40 152	11,4	10,1	0,9
Brasil ^a					
Asistenciales	2 022 708	706 345	34,9	11,1	1,2
BPC ^b	1 209 927	403 207	33,3		
RMV ^c	812 781	303 138	37,3		
Brasil ^a					
Pensiones rurales ^d	6 024 328	4 012 127	66,6	33,0	3,5
Chile	358 813	165 373	46,1	22,6	2,3
Costa Rica	76 009	46 597	61,3	31,2	1,8
Uruguay	64 053	18 515	28,9	9,0	2,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Bertranou y Grushka (2002); Schwarzer y Querino (2002); Gana (2002); Durán-Valverde (2002) y Saldain y Lorenzelli (2002).

Nota:

* Argentina, Brasil (diciembre) y Costa Rica: año 2000; Chile y Uruguay: año 2001.

^a Prestaciones en Brasil por concepto "emisión" (= autorizaciones de pago).

^b BPC = *Benefício de Prestação Continuada*. No requiere cotizaciones previas y reemplaza a la RMV a partir de 1996.

^c RMV = *Renda Mensal Vitalicia*. Requería al menos 12 meses de cotizaciones.

^d Pensiones rurales por edad, invalidez y viudez, excepto RMV rurales (que ya fueron contabilizadas en "pensiones asistenciales").

Cuadro 2. Gasto público y financiamiento relacionado a pensiones no contributivas y asistenciales (PNCyA), 2000-2001*

País	Gasto público en PNCyA	Gasto público en PNCyA como porcentaje gasto previsional total ^e	Gasto público en PNCyA como porcentaje del gasto público social total	Gasto público en PNCyA como porcentaje del PIB	Financiamiento
Argentina	\$Arg 654 millones	3,6	1,1	0,23	100 % rentas generales
Brasil ^a Asistenciales BPC y RMV ^{b, c}	R\$ 3 499 millones	5,3	2,0 ^f	0,3	100 % rentas generales
Brasil ^a Rurales ^d	R\$ 11 412 millones	17,2	6,7 ^f	1,0	91,6 % rentas generales y recaudación en el área urbana 8,4 % recaudación sobre comercialización primaria de productos agrícolas
Chile	\$Ch 143 614 millones	5,5	2,3	0,38	91,6 % rentas generales 8,4 % contribuciones personales (sólo cotizantes régimen público)
Costa Rica	C 13 538 millones	7,0	1,8	0,3	48,3 % rentas generales 46,2 % contribuciones patronales 5,4 % impuestos específicos (cigarrillos, cerveza y whisky) 1,7 % intereses depósitos judiciales
Uruguay	\$Ur 1 174 459 000	5,5	2,6	0,62	100 % ingresos generales

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Bertranou y Grushka (2002); Schwarzer y Querino (2002); Gana (2002); Durán-Valverde (2002) y Saldain y Lorenzelli (2002).

Nota:

* Argentina, Brasil (diciembre) y Costa Rica: año 2000; Chile y Uruguay: año 2001.

^a Prestaciones en Brasil por concepto "emisión" (= autorizaciones de pago).

^b BPC = *Benefício de Prestação Continuada*. No requiere cotizaciones previas y reemplaza a la RMV a partir de 1996.

^c RMV = *Renda Mensal Vitalícia*. Requería al menos 12 meses de cotizaciones.

^d Pensiones rurales por edad, invalidez y viudez, excepto RMV rurales (que ya fueron contabilizadas en "pensiones asistenciales").

^e Gasto previsional incluye el gasto público social en programas contributivos y no contributivos de cobertura de riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia.

^f En porcentaje del Presupuesto Social de 2000, conforme calculado por el Ministerio da Fazenda/Secretaría de Política Económica.

Cuadro 3. Pensiones no contributivas y asistenciales (PNCyA): Prestaciones y administración, 2000-2001^a

País	Prestación promedio PNCyA (1) ^b	Prestación promedio contributivo (2)	(1)/(2) (%)	Organismo(s) responsable(s) del otorgamiento y administración	Instrumento de focalización
Argentina	\$Arg 153	\$Arg 330 ^h	46,4	Ministerio de Desarrollo Social (asistenciales) y Congreso (especiales y gratificables)	Examen de ingreso (sólo asistenciales administradas por la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales)
Brasil (diciembre 2000) Asistenciales BPC ^d RMV ^e	R\$ 151	R\$ 489 ^f	30,8	Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	Examen de ingreso familiar a cargo de la autoridad municipal o INSS y examen médico a cargo del INSS; decisión de concesión a cargo del INSS
Brasil (diciembre 2000) Pensiones rurales ^g	R\$ 151	R\$ 489 ^f	30,8	Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)	Comprobación de tiempo de trabajo rural en régimen de economía familiar; concesión a cargo del INSS
Chile (2001)	\$Ch 33 589	\$Ch 70 206 ^c	47,8	Ministerio Planificación Intendencias Regionales	Ficha de Caracterización socioeconómica CAS
Costa Rica (2000)	C 11 988	C 37 348 ^c	32,1	Caja Costarricense de Seguro Social	Ficha de Información Social (FIS)
Uruguay	\$Ur 1 815	\$Ur 3 052	59,5	Banco Previsión Social (Seguridad Social)	Examen de ingreso familiar a cargo del BPS

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Bertranou y Grushka (2002); Schwarzer y Querino (2002); Gana (2002); Durán-Valverde (2002) y Saldain y Lorenzelli (2002).

Nota:

^a Argentina, Brasil (diciembre), Costa Rica y Uruguay: año 2000; Chile: año 2001.

^b Argentina: US\$ 153, luego del abandono del tipo de cambio fijo la prestación se ha visto reducida a aproximadamente US\$ 50; Brasil: US\$ 76.92 (tasa de cambio dólar comercial promedio de diciembre. 2000); Chile: US\$ 50; Costa Rica: US\$ 33.5; Uruguay: US\$ 120.

^c Pensión mínima sistema contributivo.

^d BPC = *Benefício de Prestação Continuada*. No requiere contribuciones previas y reemplaza a la RMV a partir de 1996.

^e RMV = *Renda Mensal Vitalicia*. Requería al menos 12 meses de contribuciones.

^f Pensiones por edad urbanas y pensiones por tiempo de contribución urbanas.

^g Pensiones rurales por edad, invalidez y viudez, excepto RMV rurales (que ya fueron contabilizadas en "pensiones asistenciales").

^h Promedio simple de la prestación promedio de jubilaciones y pensiones.

Cuadro 4. Efectividad de las Pensiones no contributivas y asistenciales (PNCyA) en reducir la incidencia de la pobreza e indigencia de los hogares de Argentina, Brasil, Costa Rica y Chile, 1990-2000 (en porcentajes)

	Indigencia (pobreza extrema)			Pobreza		
	Con pensión (1)	Sin pensión (2)	Reducción de la incidencia (3) = ^a	Con pensión (4)	Sin pensión (5)	Reducción de la incidencia (6) = ^b
Argentina (1997)	10,0	30,4	67,1	39,1	56,5	30,8
Brasil ^{c,d} (1999)	1,2	26,6	95,5	4,6	6,5	29,2
Costa Rica ^d (2000)	32,0	40,7	21,4	18,7	24,7	24,3
Chile (1990)	12,8	20,3	37,1	25,0	27,5	9,2
Chile (2000)	3,7	12,0	69,0	13,0	16,1	18,7

Fuente: Elaborado sobre la base de los casos analizados por Bertranou y Grushka (2002); Schwarzer y Querino (2002); Gana (2002); y Durán-Valverde (2002).

Nota:

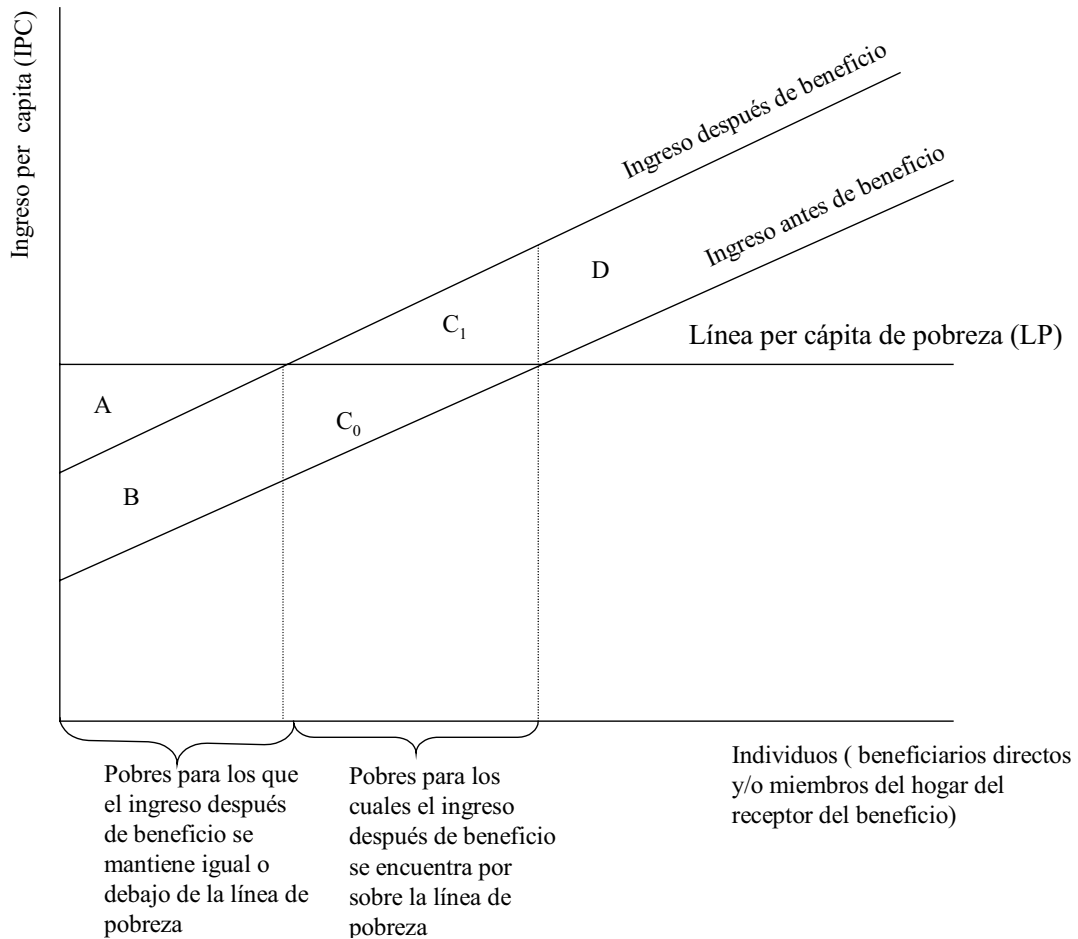
^a [(2) – (1)] * 100/ (2).

^b [(5) – (4)] * 100/ (5).

^c La incidencia es mediada en términos de personas y no de hogares.

^d El porcentaje con relación a “con pensión” también incluye el impacto de las pensiones contributivas.

Figura 1. Cambio en la situación de pobreza de una población objetivo como resultado de las prestaciones de un programa de PNCy A



- A:** Brecha de pobreza después de beneficio.
- B:** Reducción efectiva de la brecha de pobreza para aquellos pobres (antes del beneficio) que tienen ingresos después de beneficio se mantienen igual o debajo de la línea de pobreza.
- C₀:** Reducción efectiva de la brecha de pobreza para aquellos pobres (antes de beneficio) que tienen ingresos luego de beneficio se encuentran por sobre la línea de pobreza. Esta área corresponde únicamente al porcentaje de la pensión que les permite alcanzar la línea de pobreza.
- C₁:** Cantidad de transferencias que permiten elevar el ingreso después de beneficio de los pobres (antes de beneficio) por sobre la línea de pobreza. Estos beneficios son injustificados en la medida que se mantenga la brecha de pobreza.
- D:** Cantidad de transferencias que se destinan a los no pobres (antes de beneficio); su existencia es obviamente injustificada, ya que su reasignación para aquellos individuos en necesidad disminuiría la brecha de pobreza residual.