

# Los sistemas de pensiones en la encrucijada

Desafíos para la sostenibilidad  
en América Latina

ALBERTO ARENAS DE MESA

Desarrollo Económico



NACIONES UNIDAS



POR UN DESARROLLO  
SOSTENIBLE CON IGUALDAD

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



[www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)



[www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

# Los sistemas de pensiones en la encrucijada

Desafíos para la sostenibilidad  
en América Latina

Alberto Arenas de Mesa



Libros de la CEPAL

159

**Alicia Bárcena**

Secretaria Ejecutiva

**Mario Cimoli**

Secretario Ejecutivo Adjunto

**Raúl García-Buchaca**

Secretario Ejecutivo Adjunto  
para Administración y Análisis de Programas

**Daniel Titelman**

Director de la División de Desarrollo Económico

**Ricardo Pérez**

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Este libro fue elaborado por Alberto Arenas de Mesa, Asesor Regional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El autor agradece muy especialmente a Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, por haber motivado desde sus inicios esta investigación y por el constante apoyo para llevar adelante este proyecto.

Agradece también los aportes de Daniel Titelman, Director de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, Noel Pérez, Jefe de la Unidad de Asuntos Fiscales, y Jürgen Weller, Jefe de la Unidad de Estudios del Empleo, por los valiosos comentarios aportados a los borradores de este libro. De forma especial agradece a Elisa Aranedo por su inestimable y riguroso apoyo en la investigación y el desarrollo de contenidos, que significó una colaboración esencial en este proyecto. El autor agradece asimismo a Nancy Rivas por su permanente asistencia. También expresa su agradecimiento a Laís Abramo, Directora de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, así como a Simone Cecchini y Claudia Robles por sus valiosos comentarios y a Ernesto Espíndola por su apoyo en relación con la información proveniente de las encuestas de hogares, todos de la misma División.

Las primeras versiones de este libro se beneficiaron de valiosos comentarios de Martín Abeles, Elisa Aranedo, Jacqueline Canales, Jean-Baptiste Carpentier, Simone Cecchini, Martín Cherkasky, Marcos Chiliatto, Fidel Miranda, Verónica Montecinos, Carlos Mussi, Andrea Palma, Noel Pérez, Claudia Robles, Soledad Villafaña y Jürgen Weller. Este trabajo se benefició también de las opiniones de los participantes en el 31º Seminario Regional de Política Fiscal, organizado por la CEPAL y realizado en Santiago en marzo de 2019. El autor agradece asimismo a José Luis Actis, Bernardo Atuesta, Patricio Coronado, Alexis Cruz, Marcos Chiliatto, Martín Francos, Sebastián García, Carlos Grushka y María Pilar Mascaro, por la facilitación de información sobre los sistemas de pensiones.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas  
ISBN: 978-92-1-122025-4 (versión impresa)  
ISBN: 978-92-1-047947-9 (versión pdf)  
ISBN: 978-92-1-358262-6 (versión ePub)

Número de venta: S.19.II.G.16

LC/PUB.2019/19-P

Distribución: G

Copyright © Naciones Unidas, 2019

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.19-00521

Esta publicación debe citarse como: A. Arenas de Mesa, *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones. cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

# Índice

Prólogo .....	15
Introducción.....	19
Capítulo I	
Del seguro social a la protección social: envejecimiento, sostenibilidad y modelos de sistemas de pensiones en América Latina .....	25
A. Del seguro social a la protección social.....	25
B. Principios de la seguridad social aplicados a los sistemas de pensiones.....	33
C. Envejecimiento regional y sistemas de pensiones.....	36
1. Envejecimiento acelerado en América Latina .....	38
2. Envejecimiento y sistemas de pensiones .....	40
D. Sostenibilidad de los sistemas de pensiones.....	42
1. Evaluación integral .....	44
2. Evaluación básica .....	46
E. Clasificación de las reformas de los sistemas de pensiones.....	48
1. Reformas estructurales de los sistemas de pensiones.....	49
2. Reformas paramétricas de los sistemas de pensiones .....	50
F. Modelos de sistemas de pensiones en América Latina .....	53
1. Modelo de reparto o de capitalización parcial colectiva .....	53
2. Modelo sustitutivo: del reparto a la capitalización individual ...	54
3. Modelo paralelo: competencia entre el reparto y la capitalización individual .....	56
4. Modelo paralelo integrado: competencia entre el reparto y la capitalización individual con presencia de una base solidaria .....	58

5. Modelo mixto: complementación entre el reparto y la capitalización individual .....	58
6. Modelo integrado: complementación entre el sistema público de pensiones y la capitalización individual con presencia de una base solidaria .....	60
<b>Capítulo II</b>	
Nuevo ciclo de reformas de los sistemas de pensiones en América Latina .....	63
Introducción .....	63
A. Aumento de la participación del Estado tanto en la administración como en el financiamiento de los sistemas de pensiones .....	66
1. Chile (2008): de la capitalización individual a un sistema integrado de pensiones.....	67
2. Uruguay (2008): reforma paramétrica para resguardar los avances en protección social.....	74
3. Argentina (2008): retorno al sistema de pensiones público de reparto .....	78
4. Estado Plurinacional de Bolivia (2010): administración pública del sistema de capitalización individual y pensiones no contributivas universales.....	82
B. Reformas y nuevos proyectos de ley de reforma de los sistemas de pensiones: 2016-2019.....	88
1. Costa Rica (2016-2017): reformas paramétricas centradas en la sostenibilidad financiera del sistema de reparto.....	90
2. El Salvador (2017): reforma paramétrica del sistema de capitalización individual .....	96
3. Argentina (2017): reforma paramétrica orientada a la contención de costos .....	105
4. Uruguay (2018): autorización para regresar al sistema de reparto (la denominada “ley de los cincuentones”) .....	108
5. Chile (2018): proyecto de ley que fortalece la capitalización individual y aumenta las prestaciones del sistema de pensiones solidario .....	110
6. Brasil (2019): proyecto de ley de enmienda constitucional de reforma del sistema de pensiones .....	117
C. Nuevas tendencias en las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina .....	129
1. De la capitalización individual a los sistemas públicos y solidarios .....	130
2. Reformas de los sistemas de capitalización individual .....	131
3. Debate regional actual sobre la sostenibilidad de los sistemas de pensiones .....	133

### Capítulo III

Los desafíos de la cobertura universal en los sistemas de pensiones: protección y desprotección social en América Latina.....	135
Introducción .....	135
A. Alcance y extensión de la cobertura de los sistemas de pensiones.....	138
1. Definiciones según las instituciones internacionales .....	139
2. Cobertura de activos: cotizantes en el mercado laboral .....	141
3. Cobertura de pasivos: pensionados entre las personas mayores .....	143
4. Base de datos administrativos de la cobertura de activos y pasivos en América Latina.....	144
B. Cobertura de activos (cotizantes) en América Latina, 2000-2017 .....	147
1. Cobertura efectiva (PEA) .....	148
2. Cobertura ocupacional .....	153
3. Cobertura de activos y mercado laboral .....	156
4. Calidad de la cobertura de activos: densidad de cotización.....	158
5. Cobertura de activos y desigualdad.....	165
C. Cobertura de pasivos (pensionados) en América Latina, 2000-2017 .....	170
1. Cobertura de pasivos (contributiva y no contributiva) de 65 años y más.....	170
2. Cobertura de pasivos contributiva de 65 años y más .....	175
3. Calidad de la cobertura de pasivos: tasas de reemplazo.....	177
4. Cobertura de pasivos y desigualdad.....	186
D. Expansión de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina .....	188
1. Cobertura de pasivos no contributiva en América Latina: 2000-2017 .....	191
2. Cobertura de pasivos no contributiva por nivel socioeconómico.....	196
3. Desafíos para los sistemas de pensiones no contributivos de la región.....	198
E. Comparación de la cobertura en América Latina y países de la OCDE .....	198
1. Comparación de la cobertura de activos en América Latina y países de la OCDE.....	199
2. Comparación de la cobertura de pasivos en América Latina y países de la OCDE.....	200
F. Cobertura y desafíos para la sostenibilidad de los sistemas de pensiones.....	202
1. Cobertura y ciclo económico .....	202
2. Cobertura y sostenibilidad de los sistemas de pensiones .....	204
Anexo III.A1 .....	206

## Capítulo IV

Los sistemas de pensiones y la dimensión de género en el siglo de las mujeres .....	211
Introducción .....	211
A. La dimensión de género en los sistemas de pensiones en América Latina .....	214
1. Feminización del envejecimiento.....	214
2. Debates sobre la desigualdad de género en los sistemas de pensiones.....	216
3. Pensiones y género: desigualdades provenientes del mercado laboral.....	218
4. Desigualdades de género provenientes del sistema de pensiones.....	220
5. Inclusión de la dimensión de género en las reformas a los sistemas de pensiones.....	224
B. Brechas en cobertura según género en América Latina .....	228
1. Cobertura efectiva (población económicamente activa (PEA)) según género .....	228
2. Desigualdad de género en la densidad de cotización.....	234
3. Cobertura de pasivos (pensionados) por género.....	237
4. Cobertura de pasivos contributiva por género .....	241
5. Desigualdad de género en la cobertura de pasivos no contributiva.....	245
C. Brechas en el nivel de las prestaciones de hombres y mujeres en América Latina .....	248
D. Avances en materia de autonomía económica y derechos.....	252
1. Pensiones por derecho propio o por derecho derivado.....	252
2. Dimensión de género y desafíos de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones .....	256

## Capítulo V

Política fiscal y sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina: desafíos y proyecciones .....	261
Introducción .....	261
A. Política fiscal y sistemas de pensiones.....	263
1. Escenario macroeconómico: crecimiento moderado e incertidumbre.....	263
2. Transición demográfica: envejecimiento y estudios actuariales.....	265
B. Gasto público en los sistemas de pensiones de América Latina.....	269
1. Cobertura institucional del gasto público en los sistemas de pensiones.....	269
2. Gasto social y gasto en pensiones .....	272
3. Base de datos del gasto público en sistemas de pensiones de la región.....	278



C.	Proyecciones del gasto público en los sistemas de pensiones.....	281
1.	Proyecciones del gasto público en pensiones: América Latina y la OCDE .....	281
2.	Gasto público en sistemas de pensiones no contributivos en América Latina .....	282
3.	Proyecciones del gasto público en sistemas de pensiones no contributivos en América Latina .....	285
D.	Debates y desafíos de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina .....	288
1.	Vínculos entre la política fiscal y los sistemas de pensiones .....	288
2.	Nuevo pacto fiscal-social en América Latina .....	291
3.	Sistemas de pensiones, informalidad laboral y efectos fiscales .....	292
4.	Cobertura y suficiencia de las prestaciones: bases de datos sobre la cobertura para dar seguimiento y evaluar los sistemas de pensiones .....	293
5.	Pensiones no contributivas universales: impacto en la pobreza extrema .....	295
6.	Reformas de los sistemas de pensiones: adecuada cobertura, solidaridad, suficiencia y sostenibilidad.....	296
7.	Inclusión de la dimensión de género en los sistemas de pensiones.....	298
8.	Fortalecimiento de la institucionalidad de los sistemas de pensiones .....	299
9.	El desafío de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina .....	300
	Bibliografía.....	303
	Publicaciones recientes de la CEPAL.....	317

## Cuadros

I.1	América Latina, Europa, Brasil y Colombia: año en que la población de 65 años y más alcanza el 8% y el 16% de la población total .....	38
I.2	América Latina (11 países): reformas estructurales de los sistemas de pensiones, 1981-2017 .....	50
I.3	América Latina (15 países): reformas paramétricas de los sistemas de pensiones, 2008-2017 .....	52
II.1	Chile: número de pensionados del sistema de pensiones solidario, 2008-2010 y 2018.....	70
II.2	Chile: número de prestaciones y pensionados por vejez e invalidez del sistema integrado de pensiones, 2017.....	71
II.3	Chile: efecto del sistema de pensiones solidario sobre la pobreza y la pobreza extrema entre las personas mayores, 2015 .....	72
II.4	Chile: gasto público efectivo y proyectado del sistema de pensiones, 2010, 2015, 2025 y 2030.....	73

II.5	Uruguay: cotizantes del sistema mixto, 2016 .....	75
II.6	Argentina: gasto en prestaciones de la seguridad social de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), 2005-2017 .....	81
II.7	Estado Plurinacional de Bolivia: gasto público en el sistema de pensiones no contributivo, 2000-2017 .....	88
II.8	Costa Rica: cobertura de pasivos (65 años y más) contributiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), 2000-2017 .....	91
II.9	Costa Rica: tasa de reemplazo según salario promedio real del trabajador, 2005.....	93
II.10	Costa Rica: transición del aumento de la tasa de cotización al seguro de invalidez, vejez y muerte (IVM) de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), 2009-2035 .....	93
II.11	Costa Rica: tasas de cotización del régimen de reparto o capitalización individual, 2001-2035 .....	96
II.12	El Salvador: tasa de cotización y destino de las cotizaciones, 2016-2050.....	101
II.13	El Salvador: beneficios por vejez de la reforma del sistema de pensiones, 2017 .....	103
II.14	Chile: proyecto de ley de reforma del sistema de pensiones de 2018.....	112
II.15	Chile (2018): proyecciones de los efectos fiscales de la reforma del sistema de pensiones, 2030 .....	115
II.16	Brasil: tasas de cotización actuales y propuestas del Régimen General de Previsión Social (RGPS) .....	124
II.17	Brasil: tasas de cotización actuales y propuestas del Régimen Propio de Previsión Social (RPPS) .....	125
II.18	Brasil: transición de las exigencias de edad mínima para jubilarse en el Régimen General de Previsión Social (RGPS), 2019-2031 .....	127
II.19	Brasil: requisitos de edad mínima y puntaje requerido para jubilarse en el Régimen Propio de Previsión Social (RPPS), 2019-2033 .....	127
III.1	Cobertura de activos y pasivos en el sistema de pensiones.....	144
III.2	América Latina (17 países): cobertura efectiva (PEA) de los sistemas de pensiones, 2000-2017 .....	149
III.3	América Latina (17 países): clasificación según la cobertura efectiva (PEA) de los sistemas de pensiones, 2016.....	152
III.4	América Latina (17 países): cobertura ocupacional de los sistemas de pensiones, 2000-2017 .....	155
III.5	América Latina (17 países): cobertura efectiva (PEA) de los sistemas de pensiones por quintiles de ingreso, alrededor de 2002 y 2016 .....	167
III.6	América Latina (18 países): cobertura de pasivos (65 años y más) de los sistemas de pensiones, 2000-2017 .....	171
III.7	América Latina (17 países): cobertura de pasivos contributiva (65 años y más) de los sistemas de pensiones, 2000-2017 .....	176

III.8	Chile: mediana de tasas de reemplazo efectivas según tramos de meses cotizados, 2007-2014 .....	184
III.9	Chile: mediana de tasas de reemplazo proyectadas según tramos de meses cotizados, 2025-2035 .....	185
III.10	América Latina (16 países): cobertura de pasivos (65 años y más) de los sistemas de pensiones por quintiles de ingreso, alrededor de 2002 y 2016 .....	187
III.11	América Latina (16 países): sistemas de pensiones no contributivos según año de creación .....	190
III.12	América Latina (15 países): cobertura de pasivos no contributiva (65 años y más), 2000-2017 .....	193
III.A1.1	América Latina (16 países): diferencias de cobertura efectiva (PEA) de los sistemas de pensiones según datos de encuestas y fuentes administrativas, alrededor de 2002 y 2016 .....	208
III.A1.2	América Latina (16 países): diferencias de cobertura de pasivos (65 años y más) de los sistemas de pensiones según datos de encuestas y fuentes administrativas, alrededor de 2002 y 2016 ....	209
IV.1	América Latina (20 países): edad de retiro para mujeres y hombres, 2017 .....	222
IV.2	América Latina (7 países): la dimensión de género en el diseño de las reformas a los sistemas de pensiones, 2005-2017 .....	225
IV.3	América Latina (11 países): proporción de cotizantes, por sexo, 2017 .....	229
IV.4	América Latina (11 países): cobertura efectiva (PEA), por sexo, 2004-2017 .....	231
IV.5	América Latina (17 países): cobertura efectiva (PEA), por género y quintil socioeconómico, alrededor de 2016 .....	232
IV.6	América Latina (5 países): densidad de cotización, por género, último año disponible .....	235
IV.7	América Latina (7 países): cobertura de pasivos de 65 años y más, por sexo, 2000-2017 .....	239
IV.8	América Latina (16 países): cobertura de pasivos (de 65 años y más), por quintil y sexo, alrededor de 2016 .....	240
IV.9	América Latina (9 países): cobertura de pasivos contributiva (65 años y más), por sexo, 2000-2017 .....	244
IV.10	América Latina (6 países): cobertura de pasivos no contributiva (65 años y más), por género, 2000-2017 .....	247
IV.11	América Latina (8 países): cobertura de pasivos no contributiva (65 años y más), por quintil y género, alrededor de 2016 .....	248
IV.12	América Latina (17 países): relación entre pensiones de mujeres y hombres, por quintil de ingreso, alrededor de 2002 .....	249
IV.13	América Latina (17 países): relación entre pensiones de mujeres y hombres, por quintil de ingreso, alrededor de 2016 .....	251
IV.14	Argentina: proporción de beneficios entregados a personas de 65 años y más, 2000, 2005, 2010 y 2016 .....	253
IV.15	Brasil: proporción de beneficios entregados a personas de 65 años y más, 2000, 2005, 2010 y 2016 .....	253

IV.16	Uruguay: proporción de beneficios entregados a personas de 65 años y más, 2000, 2005, 2010 y 2016.....	254
IV.17	Colombia: proporción de beneficios entregados a personas de 65 años y más, 2005, 2010 y 2016.....	255
IV.18	Guatemala: proporción de beneficios entregados a personas de 65 años y más, 2010 y 2016 .....	255
IV.19	América Latina: edad de retiro y expectativa de vida de hombres y mujeres, 1990 y 2017 .....	257
IV.20	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): edad de retiro por género, 2002, 2010, 2020, 2030, 2040 y 2050.....	258
V.1	América Latina: tasas de crecimiento del producto interno bruto (PIB) y de la población de 65 años y más, 2010-2019.....	265
V.2	América Latina y el Caribe: esperanza de vida a los 65 años y período de jubilación, 2015 y 2065 .....	266
V.3	América Latina: gasto público en pensiones según organismos internacionales, alrededor de 2010, alrededor de 2015 y 2016.....	277
V.4	América Latina (18 países): gasto público en los sistemas de pensiones según organismos internacionales, 2010 y 2015.....	279
V.5	América Latina (15 países): gasto en pensiones no contributivas de vejez e invalidez, 2000-2017 .....	283
V.6	América Latina (15 países): gasto en pensiones no contributivas de vejez, 2000-2017 .....	284
V.7	América Latina (15 países): pensiones no contributivas como proporción del PIB per cápita, 2010 y 2016.....	286
V.8	América Latina (18 países): proyecciones del gasto en sistemas de pensiones no contributivos para la vejez, 2030 y 2050.....	287
V.9	América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (31 países): indicadores socioeconómicos, alrededor de 2015 .....	301

## Gráficos

I.1	América Latina: evolución y proyección de la población total y de la población de 65 años y más, 1965, 2015 y 2065.....	37
I.2	América Latina y el Caribe, Europa y el mundo: población de 65 años y más respecto del total de la población, 1965-2065 .....	39
I.3	América Latina: índice de envejecimiento tomando como referencia las personas de 60 años y más y las de 65 años y más, 1965-2065 .....	40
I.4	América Latina: relación de dependencia demográfica total, de los menores de 15 años y de las personas de 60 años y más, 1965-2065 .....	41
I.5	América Latina: relación de apoyo potencial respecto de las personas de 60 y 65 años y más, 1965-2065 .....	42
II.1	Uruguay: opciones para dirigir las cotizaciones según niveles de ingreso.....	76
II.2	Uruguay: cobertura de pasivos (65 años y más), 2000-2017.....	77
II.3	Estado Plurinacional de Bolivia: cobertura efectiva (PEA) y número de cotizantes, 2000-2017.....	85

II.4	Estado Plurinacional de Bolivia: número de beneficiarios del sistema de pensiones no contributivo, 1997-2017 .....	87
II.5	América Latina (17 países) y Costa Rica: cobertura efectiva (PEA), 2017 .....	91
II.6	El Salvador: cobertura efectiva (PEA) y cobertura de pasivos (65 años y más), 2000-2017 .....	97
II.7	América Latina (17 países) y El Salvador: cobertura de activos (PEA) y cobertura de pasivos (65 años y más), 2017.....	98
II.8	El Salvador: cobertura efectiva (PEA) por quintiles de ingreso, 2001 y 2016.....	99
II.9	El Salvador: cobertura de pasivos (65 años y más) por quintiles de ingreso, 2001 y 2016 .....	99
II.10	El Salvador: deuda bruta del gobierno central, 1998, 2003, 2008, 2013 y 2018.....	104
II.11	Argentina: cobertura de pasivos (65 años y más), 2000-2017.....	106
II.12	Brasil: cobertura efectiva (PEA) y cobertura de pasivos (65 años y más), 2000-2017 .....	119
III.1	América Latina (17 países): cobertura efectiva (PEA) de los sistemas de pensiones, 2000, 2005, 2010 y 2017 .....	148
III.2	América Latina (17 países): variación de la cobertura efectiva (PEA) de los sistemas de pensiones, 2000-2017.....	151
III.3	América Latina (17 países): número de cotizantes y no cotizantes de la población económicamente activa, 2000-2017 .....	153
III.4	América Latina (17 países): relación entre cobertura efectiva (PEA) de los sistemas de pensiones y tasa de empleo informal, alrededor de 2016 .....	157
III.5	América Latina (7 países): relación entre densidad de cotización y cobertura efectiva (PEA) de los sistemas de pensiones, último año disponible.....	162
III.6	América Latina (17 países): cobertura efectiva (PEA) de los sistemas de pensiones por quintiles de ingreso, alrededor de 2002 y 2016 .....	166
III.7	América Latina (17 países): diferencia de cobertura efectiva (PEA) de los sistemas de pensiones entre el quinto y el primer quintil, alrededor de 2002 y 2016 .....	169
III.8	América Latina (18 países): variación en la cobertura de pasivos (65 años y más) de los sistemas de pensiones, entre 2000 y 2017.....	173
III.9	América Latina (18 países): evolución de la cobertura de pasivos (65 años y más) de los sistemas de pensiones, 2000-2017.....	174
III.10	América Latina (18 países): evolución de la población de 65 años y más con y sin pensiones, 2000-2017 .....	175
III.11	América Latina (19 países): estimaciones de las tasas brutas de reemplazo de los sistemas de pensiones.....	181
III.12	América Latina (18 países): estimaciones de las tasas de reemplazo promedio de los sistemas previsionales, según modelo.....	182

III.13	América Latina (16 países): cobertura de pasivos (65 años y más) de los sistemas de pensiones por quintiles de ingreso, alrededor de 2002 y 2016.....	186
III.14	América Latina (16 países): diferencia de cobertura de pasivos (65 años y más) entre el quinto y el primer quintil, alrededor de 2002 y 2016 .....	188
III.15	América Latina (17 países): prestaciones contributivas y no contributivas de los pensionados de 65 años y más, 2000 y 2017.....	191
III.16	América Latina (15 países): cobertura de pasivos contributiva y no contributiva (65 años y más), 2017 .....	195
III.17	Estado Plurinacional de Bolivia, Chile y Ecuador: beneficiarios de pensiones no contributivas por quintiles de ingreso, alrededor de 2002 .....	196
III.18	América Latina (8 países): beneficiarios de pensiones no contributivas por quintiles de ingreso, alrededor de 2016.....	197
III.19	América Latina (17 países): cobertura de activos (cotizantes con respecto a la población económicamente activa) de los sistemas de pensiones, 2015.....	199
III.20	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (31 países): cobertura de activos (cotizantes con respecto a la población económicamente activa) de los sistemas de pensiones, 2015.....	200
III.21	América Latina (18 países): cobertura de pasivos (65 años y más) de los sistemas de pensiones, 2015.....	201
III.22	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (34 países): cobertura de pasivos (65 años y más) de los sistemas de pensiones, 2015.....	201
III.23	América Latina (17 países): relación entre cobertura efectiva (PEA) de los sistemas de pensiones y producto interno bruto (PIB) per cápita, 2000-2017 .....	202
III.24	América Latina (17 países): cobertura efectiva (PEA) de los sistemas de pensiones y producto interno bruto (PIB) per cápita, 2000-2017 .....	203
IV.1	América Latina: proporción de personas de 65 años y más sobre el total de la población, por sexo, 1950-2050 .....	215
IV.2	América Latina: composición de la población de 65 años y más, y de 80 años y más, por sexo, 2017.....	216
IV.3	América Latina (18 países): proporción de mujeres de entre 15 y 64 años ocupadas en sectores de baja productividad, respecto del total de ocupadas, y proporción de afiliadas o cotizantes al sistema de pensiones, alrededor de 2016.....	219
IV.4	América Latina (11 países): evolución de la proporción de cotizantes, por sexo, 2000-2017 .....	229
IV.5	América Latina (9 países): evolución de la cobertura de pasivos contributiva (65 años y más), por sexo, 2000-2017.....	242
IV.6	América Latina (9 países): evolución de la proporción de pensionados contributivos de 65 años y más, por sexo, 2000-2017.....	242

IV.7	América Latina: proporción de pensionados según fuente contributiva y no contributiva, por sexo, 2017 .....	245
IV.8	América Latina (17 países): disminución de la brecha del monto de pensiones entre mujeres y hombres, entre alrededor de 2002 y 2016 .....	250
V.1	América Latina: tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB), 1961-2019 .....	264
V.2	América Latina: población de 80 años y más sobre el total de la población y sobre la población de 65 años y más, 2015 y 2065 .....	267
V.3	América Latina (17 países): gasto social del gobierno central como proporción del producto interno bruto (PIB) y del gasto público total, 2000-2017 .....	273
V.4	América Latina (17 países): gasto social del gobierno central como proporción del producto interno bruto (PIB), 2017.....	274
V.5	América Latina (17 países): gasto social y gasto en protección social del gobierno central como proporción del producto interno bruto (PIB), 2000-2016 .....	274
V.6	América Latina (17 países): gasto en protección social como proporción del producto interno bruto (PIB), 2000-2016.....	275
V.7	América Latina (18 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): relación entre las contribuciones a la seguridad social y el PIB per cápita, 1990 y 2016.....	278
V.8	América Latina: proyecciones del gasto público en pensiones, 2015, 2030 y 2065.....	281
V.9	América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): gasto público en pensiones actual y proyectado, 2015 y 2065.....	282
V.10	América Latina (18 países): gasto en los sistemas de pensiones no contributivos para la vejez y esfuerzo adicional que se debería hacer para cubrir a la población de 65 años y más que no recibe pensión, 2016 .....	286
V.11	América Latina (18 países): relación entre la proporción de la población económicamente activa (PEA) que no cotiza y el producto interno bruto (PIB) per cápita, 2017.....	293
V.12	América Latina: proporción de personas de 65 años y más que estarían en situación de pobreza extrema si percibieran o no percibieran pensiones contributivas y no contributivas, 2016.....	296

## Recuadro

I.1	Principios normativos de la seguridad social .....	35
-----	--	----

## Diagramas

I.1	Principales hitos de la transición del seguro social a la protección social .....	27
I.2	Seguridad social: seguridad económica y seguro social.....	29
I.3	Protección social, seguridad social y sistemas de pensiones .....	33

I.4	Ingresos en el ciclo de vida: ámbito de la familia, mercado laboral y sistemas de pensiones .....	44
I.5	Evaluación integral de un sistema de pensiones .....	45
I.6	Evaluación básica de un sistema de pensiones .....	48
I.7	América Latina: modelos de sistemas de pensiones y países pioneros en su implementación, 1981-2017 .....	61
II.1	Estado Plurinacional de Bolivia: hitos del sistema de pensiones, 1997-2017 .....	83
II.2	América Latina: tendencias de las reformas de los sistemas de pensiones, 1981-2018.....	131
II.3	América Latina: transición en los cinco países con modelo sustitutivo de capitalización individual a modelos que integran la solidaridad y sistemas públicos de pensiones .....	132
III.1	Relación entre la densidad de cotización y la tasa de reemplazo en los esquemas de capitalización individual .....	164
IV.1	América Latina (11 países): proporción de la población en edad de trabajar (PET) (de entre 15 y 64 años) que se encuentra económicamente activa (PEA) y que cotiza al sistema de pensiones, 2016 .....	234
IV.2	América Latina (11 países): proporción del tiempo potencial de la población en edad de trabajar (PET) (de entre 15 y 64 años) que cotiza al sistema de pensiones, 2016.....	237
V.1	Determinantes de los efectos fiscales de los sistemas de pensiones .....	289

## Mapa

III.1	América Latina (17 países): cobertura de pasivos (65 años y más) total y contributiva, 2017 .....	195
-------	---	-----



## Prólogo

En las próximas décadas, cuidar del bienestar de las personas mayores será uno de los desafíos centrales para los sistemas de protección social en América Latina. La región ya cuenta con aproximadamente 50 millones de personas de 65 años y más, grupo etario que crece aceleradamente, y se estima que para 2065 llegará a cerca de 200 millones de personas. Esta realidad conllevará un conjunto de demandas que plantearán grandes exigencias al gasto público, en especial en materia de salud y pensiones. Pero los desafíos van más allá de las presiones en materia de gasto.

El autor de este libro nos invita a evaluar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina, proponiendo y desarrollando en profundidad una definición en esta materia que incorpora tres aspectos: cobertura adecuada, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera. Se trata de tres dimensiones cuya satisfacción de manera estable en nuestros países supone un equilibrio económico, social y político. Examinar a fondo estas dimensiones permite evaluar la viabilidad futura y establecer los principales desafíos para los sistemas de pensiones.

América Latina atraviesa una etapa de crecimiento económico débil. Desde 2011 el crecimiento del PIB se sitúa por debajo las cifras de la primera década del presente siglo y la brecha con respecto a las economías avanzadas se ha mantenido. En lo inmediato, para 2019 se proyecta una desaceleración; en el largo plazo, la evidencia indica que el crecimiento potencial del PIB anual será menor que el esperado. Este contexto macroeconómico es un condicionante para el desarrollo de las políticas públicas en la región y un desafío adicional para la sostenibilidad de la protección social y, en particular, de los sistemas

de pensiones. Se trata de un escenario que, unido a las demandas crecientes de los sistemas de pensiones, nos muestra la necesidad de prepararnos y anticiparnos a una situación de grandes desafíos regionales.

Si bien la cobertura, tanto de cotizantes como de pensionados, ha crecido en este siglo, aún dista mucho de lo que se consideraría óptimo para la región. En particular, la cobertura de trabajadores en actividad (cotizantes) de América Latina fue del 47,3% en 2015, cifra muy inferior a la observada en países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que alcanzan un 82,8% para ese año. En materia de cobertura de personas de 65 años y más, se han observado avances muy significativos por la creación y extensión de programas no contributivos (un 23,6% de los pensionados de 65 años y más están cubiertos por estos programas), financiados con recursos públicos. No obstante, mientras la cifra de cobertura de pensionados alcanzada en la región asciende al 78,4% en 2015, es inferior a la de los países de la OCDE (95%). Es más, la abrumadora mayoría de países de la OCDE mantiene una cobertura universal de sus personas mayores.

Es relevante señalar que la información estadística basada en datos administrativos de cobertura y suficiencia de las prestaciones que ha sido sistematizada en este libro es una fuente de información importante para constituir un sistema de datos previsionales para América Latina. Este esfuerzo en materia de recopilación de datos administrativos es uno de los primeros realizados por organismos internacionales. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) cuenta, además, con una base de datos de programas de protección social no contributiva en la región. Sería de gran utilidad para el desarrollo de las políticas públicas en la región continuar estos esfuerzos y expandirlos a otros componentes de los sistemas de pensiones.

La dimensión de género es un tema imprescindible en el estudio de los sistemas de pensiones en la región, tanto por la feminización de la población de personas mayores como por las desigualdades y discriminaciones que perjudican a las mujeres en cuanto a cobertura y suficiencia de las prestaciones. En este marco, el libro dedica un capítulo completo a los temas de género y pensiones. La perspectiva de género ha estado ausente del diseño de las principales reformas a los sistemas de pensiones en la región. No se han puesto sobre la mesa con claridad las discriminaciones y desigualdades entre mujeres y hombres en este ámbito de las políticas públicas. A pesar de las restricciones de información estadística respecto del género, en el libro se desarrollan y muestran las brechas existentes en materia de cobertura y calidad de las prestaciones, que tienen su origen en las discriminaciones y desigualdades en el mercado de trabajo durante la vida activa de las mujeres.

También se evidencian las discriminaciones provenientes de los propios diseños de los sistemas de pensiones. Adicionalmente, el autor entra en el debate sobre el derecho de las mujeres como titulares de pensiones, que ha estado presente en los últimos años en la región y que marcó fuertemente la reforma de pensiones de 2008 en Chile, en la que el autor fue protagonista de primera línea.

Para la política fiscal, todos los factores antes señalados constituyen elementos de presión sobre las finanzas públicas. La etapa de bajo crecimiento en la región se traduce en menores ingresos fiscales para afrontar las crecientes demandas de la protección social y, particularmente, de los sistemas de pensiones. Desde luego que la demografía y, en particular, el acelerado envejecimiento de la población es un factor estructural e ineludible en materia de presión sobre el gasto, sobre todo para los sistemas no contributivos de pensiones.

Las brechas en cuanto a cobertura y calidad de las prestaciones constituyen desafíos de gran envergadura para los países de la región, siendo también fuentes de presión para el gasto público, tanto por la necesidad de fortalecer y luego universalizar la cobertura de los programas no contributivos, como también por la necesidad de complementar las pensiones contributivas para alcanzar niveles de suficiencia mínima.

El autor realiza un exhaustivo recuento de las reformas diseñadas e implementadas en América Latina en las últimas décadas. Resulta particularmente relevante observar cómo en los últimos diez años estas reformas se han caracterizado por la implementación de sistemas en los que predominan componentes solidarios y con una mayor participación pública en su financiamiento e institucionalidad. El autor pone de relieve este punto como forma de señalar una dirección que permita avanzar en la sostenibilidad de los sistemas de pensiones.

Más allá de las últimas reformas implementadas en la región, que evidencian tendencias y caminos, en este libro se plantea como desafío un ejercicio económico, social y de economía política de gran envergadura: la necesidad de un nuevo pacto denominado por el autor fiscal-social, para responder a las crecientes demandas sociales al sistema de protección social en la región. Este pacto fiscal-social debe establecer como requisitos fundamentales tanto la sostenibilidad fiscal como la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Para alcanzar este pacto es fundamental la contribución tripartita (trabajadores, empleadores y Gobiernos) de los esfuerzos económicos.

En la práctica, el autor nos señala que este nuevo pacto requiere importantes esfuerzos políticos e institucionales que deben cristalizar reformas fiscales y previsionales que, a su vez, deben estar estrechamente vinculadas. Estas grandes reformas son ejercicios que requieren liderazgos fuertes, capacidades técnicas y políticas probadas, y suponen una gran exigencia para los Gobiernos. Hoy tenemos la responsabilidad de actuar con oportunidad y prontitud frente a la encrucijada que nos plantean los sistemas de pensiones y el bienestar de las personas mayores de la región.

**Alicia Bárcena**  
Secretaria Ejecutiva  
Comisión Económica para  
América Latina y el Caribe (CEPAL)

## Introducción

A diferencia de otras áreas milenarias de las políticas públicas, como la educación y la salud, la seguridad social es aún muy joven. Los sistemas de pensiones presentan una situación bastante similar. La primera experiencia de un sistema nacional de pensiones contributivo y obligatorio se desarrolló hace 130 años en Alemania (1889). En este contexto, América Latina fue una de las regiones pioneras en la creación de sistemas de seguridad social en el mundo, incluidos los sistemas de pensiones que se pusieron en marcha a inicios del siglo XX. El primer sistema de pensiones no contributivo fue establecido en el Uruguay en 1919 y la primera ley (en América) que creó un sistema nacional de seguridad social obligatorio que incluyó un sistema de pensiones contributivo para la vejez se dictó en Chile en 1924. Por cierto, el nivel de desarrollo de los sistemas de pensiones no ha sido homogéneo entre los países y, en parte, esto explica los distintos niveles de protección y desprotección social que presenta la región a fines de la segunda década del siglo XXI.

En América Latina, el desarrollo institucional de los sistemas de pensiones ha estado marcado por los esquemas obligatorios y contributivos, vinculados al mercado laboral formal. En este marco de referencia, el principal objetivo de un sistema de pensiones es proveer un seguro de ingresos que permite distribuir el consumo a lo largo del ciclo de vida. En los enfoques más modernos de la protección social, el desarrollo de los sistemas de pensiones requiere alcanzar el equilibrio de una delicada ecuación que, además de la clásica función de seguro de los ingresos frente a distintos riesgos, considera los efectos de estos en la mitigación de la pobreza y en la distribución del ingreso. Así, los componentes solidarios y la participación del Estado en los sistemas de pensiones han tenido cada vez más relevancia en las últimas décadas en la región.

Los sistemas de pensiones se han ubicado en el centro del debate de la protección social y, debido a los elevados compromisos de gasto público que generan, son también un eje fundamental de la política fiscal en la región. Además, el envejecimiento de la población redundará en que los sistemas de pensiones sean cada vez más relevantes, en virtud de sus efectos sociales, económicos y políticos. En la actualidad, cerca de 50 millones de personas en América Latina tienen 65 años o más; en 2065, alrededor de 200 millones de personas estarán en dicho grupo etario, lo que consolidará a los sistemas de pensiones como una de las principales fuentes de gasto público y uno de los ejes más importantes de las políticas de protección social. De esta manera, la sostenibilidad de los sistemas de pensiones será uno de los principales desafíos de la región.

La sostenibilidad de los sistemas de pensiones está vinculada al concepto de solvencia, es decir, la sostenibilidad es la capacidad de dichos sistemas de enfrentar sus obligaciones o de mantener en forma indefinida (por varias generaciones) los compromisos de cobertura y suficiencia de las prestaciones sin dejar de ser solventes. En este contexto, la sostenibilidad de los sistemas de pensiones es un concepto integral que incluye al menos tres dimensiones: i) la cobertura adecuada, ii) la suficiencia de las prestaciones y iii) la sostenibilidad financiera. Encontrar el equilibrio entre estas tres dimensiones, sin que ninguna de ellas ponga en riesgo a las demás, será fundamental para asegurar una senda de sostenibilidad para los sistemas de pensiones en América Latina. El déficit en una o más de estas dimensiones, en general, provoca intensos debates sociales y motiva la implementación de reformas a los sistemas de pensiones.

En las últimas décadas, se han puesto en marcha numerosas reformas a los sistemas de pensiones y lo más probable es que ello siga ocurriendo, en especial, por las demandas sociales, fiscales y políticas de los países. Cerca de 40 años después de la introducción del esquema de capitalización individual en Chile y alrededor de 25 años después de otras experiencias latinoamericanas, pueden extraerse distintas conclusiones respecto de las reformas previsionales implementadas en la región. Los debates previsionales han sido intensos y han concitado diversas y encontradas opiniones provenientes de organismos internacionales, expertos en pensiones, el sector académico, la sociedad civil y el mundo político. Estos debates no solo han estado vinculados con el área de la protección social, sino también con la política fiscal y la economía política de las reformas.

Es sabido que no existe consenso en cuanto a las propuestas de política previsional que es necesario implementar para enfrentar los déficits y otros problemas de los sistemas de pensiones, ya que estas dependen de cada situación, del país donde se implementen y, en especial, de la economía política, que en la mayoría de los casos es un factor que obstaculiza la realización de ajustes o reformas requeridos para lograr la sostenibilidad de los sistemas de pensiones.

Después de varias décadas de debate existe una opinión compartida respecto de la necesidad de introducir cambios y reformas para enfrentar los desafíos en materia de cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones de la región, así como respecto del hecho de que la receta explorada en la década de 1990, dominada por los sistemas de capitalización individual, no representa la tendencia o la recomendación de política previsional dominante en la actualidad. En este contexto, en las reformas de los últimos años en la región, se observa un denominador común, con el desarrollo de mecanismos de solidaridad (contributivos y no contributivos) y, en la mayoría de los casos, también con el fortalecimiento tanto de la administración como del financiamiento público del sistema de pensiones. Se trata de una nueva tendencia que retoma los principios básicos de los sistemas de seguridad social, en especial, en aquellos países que optaron en el pasado por esquemas de capitalización individual.

No existe un modelo único de pensiones para la región; sin embargo, décadas después de la introducción de la capitalización individual, la concentración de los esfuerzos del sistema de pensiones exclusivamente en la capacidad de ahorro individual es una política previsional que no ha generado los resultados esperados en cuanto a cobertura, suficiencia de las prestaciones y efectos fiscales en la región.

Uno de los factores más relevantes para enfrentar un proceso de reforma previsional es contar con la información necesaria para la eficiente toma de decisiones. De esta manera, es fundamental para un óptimo proceso de reforma volver a desarrollar la antigua práctica de los estudios actuariales. En todos los sistemas de pensiones de reparto, de capitalización parcial colectiva y de capitalización individual, se deberían realizar evaluaciones y estudios actuariales que entreguen los equilibrios actuariales y financieros de los sistemas previsionales, de modo que esta información permita guiar la toma de decisiones y los diseños de reformas a los sistemas de pensiones.

Otra lección aprendida de las reformas a los sistemas de pensiones en la región es que estos tienen efectos diferenciados entre hombres y mujeres. Es decir, los sistemas de pensiones no son neutros en cuanto al género. Entre 1980 y 2005, las reformas estructurales realizadas a los sistemas de pensiones de la región (11 reformas) no consideraron la dimensión de género en el diseño de dichos sistemas. Lo anterior, en los últimos 15 años, ha comenzado a revertirse gradualmente. Un requisito fundamental de las futuras reformas previsionales será incorporar decididamente la perspectiva de género en su diseño, ya que solo así se podrá alcanzar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones.

A fin de lograr la sostenibilidad de los sistemas de pensiones de América Latina se requiere una sistematización y un seguimiento riguroso, por ejemplo, de los niveles de cobertura, para enfrentar la desprotección que se observa en la mayor parte de la región. El panorama de la cobertura en la región, a

pesar de mostrar algunos avances, no es muy alentador. En 2017, cerca de 158 millones de personas (más de la mitad de la población económicamente activa (PEA) regional) no cotizaron al sistema de pensiones; entre otros factores, la informalidad de los mercados laborales ha sido una seria restricción al avance de la cobertura. Además, 11,5 millones de personas de 65 años y más no tuvieron acceso a una pensión (contributiva o no contributiva) y se estima que de quienes accedan a una pensión contributiva, una gran proporción lo hará con insuficiencia en el nivel de las prestaciones.

La extensión de la cobertura de los sistemas de pensiones es uno de los grandes desafíos del desarrollo de la protección social en América Latina. De esta manera, uno de los objetivos prioritarios de la política previsional debería ser avanzar en la creación de bases de datos de cobertura (de activos (cotizantes) y de pasivos (pensionados)) que monitoreen el desarrollo de los sistemas de pensiones y sean pilares de los nuevos diseños de políticas públicas que enfrenten y disminuyan la desprotección social y la insuficiencia de las prestaciones en la región. En este documento se incluye una nueva serie estadística y base de datos de cobertura de los sistemas de pensiones de la región tanto de activos como de pasivos, construida con datos administrativos de los países correspondientes al período 2000-2017.

Una respuesta a la baja cobertura de pensionados en algunos países ha sido la creación de sistemas de pensiones no contributivos. En 1980, las naciones pioneras en la puesta en marcha de sistemas de pensiones en la región (Argentina, Brasil, Chile, Cuba, Costa Rica y Uruguay) contaban con sistemas no contributivos. En la actualidad, la mayoría de los países de la región cuentan con sistemas no contributivos. Así, 16 países presentan sistemas de pensiones no contributivos, lo que ha incrementado la cobertura, que llega a cerca de 11 millones de personas de 65 años y más, y se ha transformado en una de las tendencias más notables de la protección social en este siglo.

Una meta coherente con la eliminación de la extrema pobreza entre las personas mayores sería avanzar en la cobertura de los sistemas no contributivos para llegar a la población perteneciente a los tres primeros quintiles en 2030 y a la universalización de estos sistemas en 2050. Estas metas parecen ser alcanzables si se consideran los crecimientos registrados en las primeras dos décadas en este siglo. El impacto social de estas medidas será un paso significativo para eliminar la pobreza extrema entre las personas de 65 años y más; sin embargo, los efectos fiscales serán considerables y se estiman en un 1,1% del PIB en 2030 y un 2,3% del PIB en 2050 (estos efectos fiscales dependerán críticamente de la reajustabilidad de las prestaciones).

Los sistemas de pensiones están relacionados con distintas dimensiones. Así como la cuestión social va más allá de lo social y se vincula con lo económico, lo ambiental y lo político, los sistemas de pensiones van más allá de las pensiones y se relacionan con distintas dimensiones, entre ellas, las



dimensiones demográfica, laboral, de género, fiscal y de economía política. En este contexto, los sistemas de pensiones son parte de un pacto fiscal-social, en el que se acuerda qué tipo de protección tendrán las personas mayores (y otros grupos), bajo qué requisitos y con qué aportes, siendo el Estado garante (explícito o implícito) tanto de las promesas previsionales como de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y asegurando que este ejercicio pueda repetirse para las próximas generaciones.

En algunos países, el principal problema que se enfrenta en la gestión de las finanzas públicas está relacionado con los compromisos fiscales de los sistemas de pensiones. En la actualidad, la principal área de gasto público del gobierno central, en promedio, está concentrada en los sistemas de pensiones. Esta tendencia aumentará en el futuro, según todas las proyecciones demográficas y financieras previsionales. En este contexto, llama la atención que no existan estadísticas oficiales sistematizadas respecto del gasto público de los sistemas de pensiones. La creación de bases de datos con esta información debería ser una prioridad tanto para los países de la región como para los organismos internacionales, con el objeto de apoyar el diseño de medidas que permitan consolidar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en la región.

La esencia de la seguridad social y, en especial, de los sistemas de pensiones es enfrentar en forma colectiva las inseguridades económicas en el ciclo de vida. La sostenibilidad de dicha promesa social es uno de los desafíos más importantes que enfrenta la región y requerirá de una vinculación muy estrecha con la política fiscal en el marco de la construcción de un nuevo pacto fiscal-social. En este nuevo pacto las responsabilidades y los esfuerzos deberían estar compartidos entre el Estado y los ciudadanos (trabajadores y empleadores). En la búsqueda de alternativas para responder a la encrucijada de los sistemas de pensiones será prioritario avanzar en la sostenibilidad de los sistemas previsionales en la región.

Este libro está estructurado en cinco capítulos, además de esta introducción. En el capítulo I se analizan los principales hitos históricos normativos de los sistemas de pensiones, los principios de la seguridad social, la evaluación integral y básica de un sistema de pensiones, incluidos los efectos demográficos, la clasificación de las reformas previsionales y la descripción de los distintos modelos de sistemas de pensiones en América Latina.

En el capítulo II se pone énfasis en el nuevo ciclo de reformas a los sistemas de pensiones que ha tenido lugar en la región entre 2008 y 2019. Se revisan las reformas previsionales implementadas entre 2008 y 2010 (en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y el Uruguay), que tuvieron un claro acento estatal tanto en la administración como en el financiamiento de los sistemas de pensiones. También se describen las reformas a los sistemas de pensiones de los últimos años (realizadas entre

2016 y 2018, en la Argentina, Costa Rica, El Salvador y el Uruguay), así como los principales proyectos de ley de reformas previsionales que están en pleno debate parlamentario en 2019 (en el Brasil y Chile). Este capítulo finaliza con la descripción de la nueva tendencia en las reformas a los sistemas de pensiones en la región, en la que se pone de relieve que, a diferencia de lo ocurrido en la década de 1990, cuando la tendencia estuvo marcada por la capitalización individual, el movimiento actual está liderado por esquemas públicos y solidarios, es decir, sistemas de pensiones con financiamiento y administración públicos con la presencia de mecanismos solidarios tanto contributivos como no contributivos.

En el capítulo III se plantean las distintas definiciones de cobertura previsional y se presentan las bases de datos de cobertura de activos (cotizantes) y cobertura de pasivos (pensionados con cobertura contributiva y no contributiva) de los sistemas de pensiones de la región para el período comprendido entre 2000 y 2017. Estas bases de datos fueron construidas sobre la base de registros administrativos de los países y constituyen un primer esfuerzo por consolidar bases de datos de cobertura con datos administrativos de los sistemas nacionales de pensiones de la región.

En el capítulo IV se exponen los avances en cuanto a la dimensión de género en los sistemas de pensiones de la región. Se tratan los cambios normativos y la inclusión del debate sobre la dimensión de género en las reformas previsionales de las últimas décadas. También se presentan las brechas tanto en la cobertura previsional (activos y pasivos) total y por nivel de ingresos como en la suficiencia de las prestaciones. La sostenibilidad de los sistemas de pensiones estará incompleta si no se incluye la dimensión de género en el diseño de los esquemas previsionales.

El capítulo V, que cierra este libro, está dedicado a la política fiscal y la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en la región. Se incluyen estadísticas sobre el gasto público en los sistemas de pensiones de los países de América Latina, y se aborda el debate sobre la necesidad de crear bases de datos con series estadísticas del gasto en pensiones en dichos países, que servirán de guía para futuros procesos de reformas previsionales en la región. También se analizan las proyecciones del gasto público en los sistemas de pensiones no contributivos. Finalmente, se presenta el debate y los desafíos de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones.

Este libro está dirigido, en especial, a quienes están en la búsqueda de sistemas de pensiones que se caractericen por la solidaridad, la suficiencia y la sostenibilidad, y aspiran decididamente a impulsar los cambios estructurales que se requieren para enfrentar y reducir tanto la desprotección social como la desigualdad que afecta a millones de personas en América Latina.

## Capítulo I

# Del seguro social a la protección social: envejecimiento, sostenibilidad y modelos de sistemas de pensiones en América Latina

*... la Sociedad de las Naciones tiene por objeto establecer la paz universal, y [...] esta paz no puede fundarse sino sobre la base de la justicia social. (Tratado de Versalles, 1919)<sup>1</sup>*

### A. Del seguro social a la protección social

A diferencia de otras áreas milenarias de las políticas públicas, como la educación y la salud, la seguridad social es aún muy joven y su desarrollo no llega a cumplir un siglo<sup>2</sup>. Los sistemas de pensiones presentan una situación bastante similar: las primeras expresiones de un sistema nacional

---

<sup>1</sup> Primer considerando de la parte XIII del Tratado de Versalles del 28 de junio de 1919, por medio del cual se constituye la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Véase [en línea] <http://www.cervantesvirtual.com/descargapdf/tratado-de-versalles/>.

<sup>2</sup> Desde las más antiguas comunidades, el ser humano ha requerido protección frente a las distintas contingencias y riesgos de la vida. Por ejemplo, en la antigua Roma existieron asociaciones de personas llamadas *Collegia funeraticia*, que se financiaban con aportes individuales y prestaban servicios funerarios o de sepultura a sus miembros. Ese sistema básico de ahorro colectivo permitía ofrecer beneficios a los que de otra manera los miembros de menores ingresos no podrían acceder (Sano, 2012). En 1493, la legislación sajona incluyó prestaciones de asistencia médica y de accidentes de trabajo en el sector de la minería. Otro ejemplo más contemporáneo son las leyes de los pobres (*Poor Laws*), que se encuentran entre las primeras acciones legales en que se dispusieron medidas de asistencia social en Inglaterra y Gales. La más antigua de esas leyes data de 1601 y la más nueva se aprobó en 1834. En 1845, las cajas de socorros mutuos se reglamentaron en Prusia y se permitió a los municipios decretar la participación obligatoria de los artesanos (González, 1927; Himmelfarb, 1987).

de pensiones contributivo y obligatorio se encuentran a fines del siglo XIX. Los sistemas de pensiones han evolucionado al amparo de las distintas fases de las políticas sociales que se sucedieron entre 1883 y 2018: i) a fines del siglo XIX se creó el seguro social en Alemania, en una etapa marcada por los sistemas públicos de pensiones de reparto, que eran obligatorios y contributivos (de 1883 a 1889)<sup>3</sup>; ii) en la primera mitad del siglo XX (de 1935 en adelante) apareció la seguridad social y con ella se ampliaron los horizontes contributivos y no contributivos, y se incorporó, entre otros principios, el de la universalidad de los beneficios, y iii) a finales del siglo XX (de 1995 en adelante) surgió la protección social, que se sigue desarrollando en la actualidad y que expande los objetivos de los sistemas de pensiones al área del desarrollo económico y social (véase el diagrama I.1).

Los principales hitos de la transición del seguro social a la protección social comienzan con la creación del seguro social en Alemania<sup>4</sup>. El canciller Otto Von Bismarck dio inicio al seguro social alemán al aprobar la Ley del Seguro de Enfermedades en 1883. Luego se avanzaría con la creación de la Ley del Seguro de Accidentes de Trabajo en 1884 y con la histórica Ley de Seguro Obligatorio de Invalidez y Vejez en 1889. Esta última sentó las bases de los sistemas públicos de pensiones obligatorios y contributivos de reparto en el mundo y tuvo un gran efecto en la creación de sistemas de pensiones y jubilaciones en Europa y América Latina. Así, la protección de los trabajadores contra riesgos sociales de vejez, invalidez, sobrevivencia, accidentes (del trabajo) y enfermedad fue el inicio del seguro social en Alemania y el mundo (OIT, 2009).

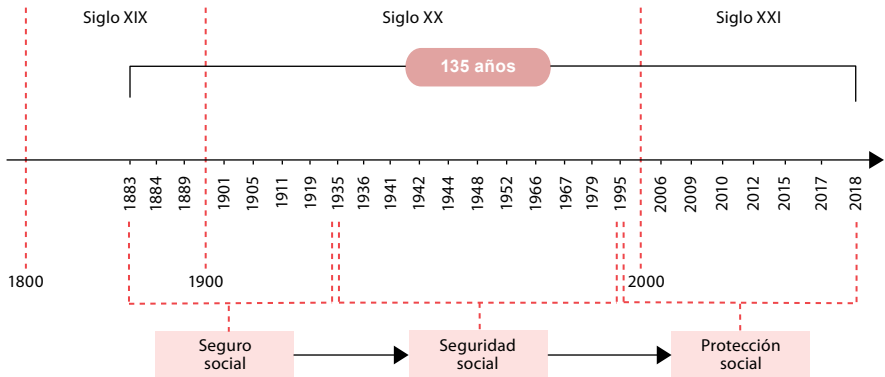
El primer programa de seguro de desempleo voluntario se creó en la ciudad de Gante, Bélgica, en 1901. Luego, en 1905, este sistema local se tomó como base para formular el primer programa nacional de seguro de desempleo voluntario en Francia y, en 1911, se implementó el primer programa nacional de seguro de desempleo obligatorio en el Reino Unido (OIT, 2009) y se creó la Ley del Seguro de Sobrevivencia (Viudez y Orfandad) y el Código de los Seguros Sociales en Alemania.

---

<sup>3</sup> Véase una definición de los modelos de sistemas contributivos de pensiones, entre otros los sistemas públicos de reparto, en la sección F del presente capítulo.

<sup>4</sup> Con anterioridad, en 1854, se aprobó la Ley sobre la Caja de Asistencia de Prusia, en que se obligaba a los trabajadores y empresarios a cotizar a la caja de enfermedad (González, 1927).

**Diagrama I.1**  
**Principales hitos de la transición del seguro social a la protección social**



- 1883: Ley del Seguro de Enfermedades, Alemania.
- 1884: Ley del Seguro de Accidentes de Trabajo, Alemania.
- 1889: Ley de Seguro Obligatorio de Invalidez y Vejez, Alemania. El canciller Bismarck creó el seguro social alemán (1883-1889).
- 1901: Seguro voluntario de desempleo en la ciudad de Gante, Bélgica.
- 1905: Programa nacional de seguro de desempleo voluntario, Francia.
- 1911: Seguro obligatorio de desempleo (*National Insurance Act*), Reino Unido; Ley del Seguro de Supervivencia (*Viudez y Orfandad*) y Código de los Seguros Sociales, Alemania.
- 1919: Se crea la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- 1935: La expresión seguridad social se utiliza por primera vez en una ley, a saber, la Ley de Seguridad Social (*Social Security Act*) de los Estados Unidos.
- 1936: Primera Reunión Regional Americana de la OIT en Santiago de Chile, en que se aprueban resoluciones relativas a la seguridad social.
- 1941: Carta del Atlántico entre los Estados Unidos y el Reino Unido, en que se acuerda promover condiciones económicas, laborales y de seguridad social.
- 1942: Informe Beveridge (*Social Insurance and Allied Services*), sistema unificado de seguridad social, Reino Unido; Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, en que se aprueba la Declaración de Santiago de Chile mediante la cual se promueve la seguridad social.
- 1944: Declaración de Filadelfia de la OIT, en que se promueve la extensión de la cobertura y la seguridad económica.
- 1948: Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en que se incorpora el derecho a la seguridad social.
- 1952: Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) de la OIT.
- 1966: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en que se reconoce el derecho a la seguridad social; Octava Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT en Ottawa, Canadá, en que se adopta una resolución sobre el papel que la seguridad social desempeña en el progreso social y económico.
- 1967: Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128) de la OIT; Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.
- 1979: Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- 1995: Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de las Naciones Unidas, en que se brindan las primeras definiciones internacionales del concepto de protección social.
- 2006: *Protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), trigésimo primer período de sesiones de la CEPAL, Montevideo.
- 2009: Informe de la OIT presentado a los líderes del G-20 en la Cumbre de Pittsburgh, Estados Unidos, en que se presenta el concepto de la protección social y sus efectos en el desarrollo.
- 2010: Creación del Grupo Consultivo sobre el Piso de Protección Social. Lo crea la OIT con la colaboración de la Organización Mundial de la Salud (OMS).
- 2012: Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) de la OIT.
- 2015: Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe de la CEPAL, Lima, en que se promueve la protección social y el desarrollo sostenible.
- 2017: *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-19* de la OIT, en que se informa que 4.000 millones de personas no tienen acceso a la protección social.

Fuente: Elaboración propia.

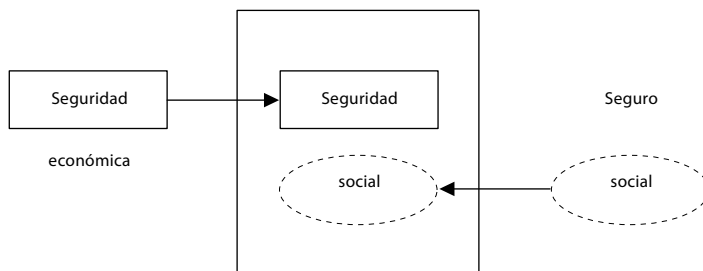
Otro hito importante para la consolidación de los sistemas de seguro social fue la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1919, a fines de la Primera Guerra Mundial. La OIT se fundó conforme al principio de que la paz universal solo puede basarse en la justicia social. Además, la OIT estableció y promovió el seguro social como un sistema de protección de los trabajadores, las trabajadoras y sus familias contra ciertos riesgos sociales.

En América Latina hubo un grupo de países pioneros donde se crearon los primeros sistemas de seguridad social y de pensiones antes de que esto ocurriera en gran parte del mundo desarrollado y en las grandes potencias económicas como los Estados Unidos y los países europeos (Mesa-Lago, 2008). En la Argentina se creó la primera caja de jubilaciones de empleados de la administración pública en 1904. En el Uruguay se creó el primer sistema de seguro contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales en 1914 y, en 1919, se creó el primer sistema de pensiones no contributivo de la región. En el Brasil, en 1923 se creó la Caja de Jubilación y Pensiones para los empleados ferroviarios, que fue uno de los principales hitos de la previsión social brasileña. En Chile, en 1924 se creó el primer sistema nacional obligatorio de seguridad social de América (OIT, 2009), que incluía salud y pensiones (riesgos de vejez, invalidez y muerte), a través de la Caja del Seguro Obrero, que terminaría siendo el Servicio de Seguro Social. En 1925, en dicho país se crearon la Caja Nacional de Empleados Públicos (CANAEMPU) y la Caja de Empleados Particulares (EMPART), que dieron inicio al sistema público de pensiones de reparto (o de capitalización parcial colectiva).

En la primera mitad del siglo XX pueden identificarse importantes hitos que consolidan la transición del seguro social a la seguridad social, y la OIT fue el principal organismo internacional que lideró dicha transición. El seguro social se fundaba en el contrato de trabajo y era financiado por los trabajadores, empresarios y, en algunos casos, por el Estado. La concepción técnica del seguro social bismarckiano estaba radicada en los seguros privados; sin embargo, el avance hacia la solidaridad colectiva supuso hacerlos obligatorios para que cubrieran contingencias individuales que tuvieran impactos colectivos y, por ello, existió financiamiento del Estado. La transición a la seguridad social implicó que la cobertura de los riesgos sociales no fuera solo una responsabilidad del individuo, sino que la responsabilidad institucional de los sistemas de seguridad social le correspondiera al Estado. Además, se consolidaron los principios de universalidad (extender la cobertura a toda la población) y solidaridad (redistribuir el ingreso).

En 1935, bajo el mandato del presidente Roosevelt se aprobó la Ley de Seguridad Social (*Social Security Act*) en los Estados Unidos, y esa fue la primera normativa legal en que se utilizó el término seguridad social. En esta ley, el concepto de seguridad social se entiende como la combinación de la seguridad económica y el seguro social (véase el diagrama I.2).

Diagrama 1.2  
**Seguridad social: seguridad económica y seguro social**



Fuente: Elaboración propia.

En 1936 se realizó en Chile la Primera Reunión Regional Americana de la OIT y en ella se acordaron resoluciones especiales para promover la seguridad social en la región. En 1938 se aprobó en Nueva Zelanda la Ley de Seguridad Social, que ha sido catalogada como la norma jurídica en que se consolidó la perspectiva de un sistema integrado de seguridad social que incluía el sistema de salud, las pensiones y el seguro de desempleo, entre otros beneficios (Rockwell, 1939; OIT, 1995). En 1941, en la Carta del Atlántico, los Estados Unidos y el Reino Unido acordaron hacer esfuerzos conjuntos para avanzar en distintas materias, entre ellas, en promover mejores condiciones económicas, laborales y de seguridad social (Naciones Unidas, 1947).

En 1942 se publicó el Informe Beveridge, en que se propuso el primer sistema unificado de seguridad social para el Reino Unido<sup>5</sup>. Dicho informe tuvo una gran influencia en la implementación de los sistemas de seguridad social en todo el mundo y ha sido catalogado como el primer documento de estas características en el área de la seguridad social. Ese mismo año se realizó la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social en Santiago de Chile, en la que se congregaron 20 países para coordinar esfuerzos encaminados a promover la seguridad social en la región (Jenks, 1943)<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Este informe, titulado *Social Insurance and Allied Services*, debe su nombre a su autor, el británico William H. Beveridge, y ha sido caracterizado como el inicio de la seguridad social contemporánea.

<sup>6</sup> La Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social realizada en Chile fue una invitación que Salvador Allende dirigió a la OIT como Ministro de Salubridad, Previsión y Asistencia Social (1938-1941). Cuando la Conferencia se llevó a cabo en 1942, Allende era el Vicepresidente de la Caja de Seguro Obligatorio de Chile y fue promotor, junto con sus pares de la Argentina, México y el Perú, de la Declaración de Santiago de Chile, donde se promovía la seguridad social en línea con los principios de la OIT (Rodgers y otros, 2009).

En 1944, en la Declaración de Filadelfia de la OIT se consideró la seguridad social como un derecho humano básico y se proclamó la necesidad de extender la cobertura de la seguridad social para garantizar ingresos y prestar asistencia médica a todas las personas que carecieran de ella. Esta fue la primera vez en la historia que la comunidad mundial declaró su compromiso de extender la seguridad social y avanzar hacia la cobertura universal (OIT, 2011).

En 1948 se confirmó el derecho a la seguridad social en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (artículo 22): allí se estableció que toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social. En 1952, el concepto de la seguridad social se consolidó internacionalmente cuando la OIT aprobó el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), en que se incluye la definición de las nueve ramas de la seguridad social<sup>7</sup>. En la actualidad, este convenio contiene varias modificaciones y es una de las normativas internacionales fundamentales para la promoción de los sistemas de seguridad social. En 1966 se incluyó el derecho a la seguridad social en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (artículo 9), y en 1967 se avanzó hacia normas internacionales destinadas a los sistemas de pensiones en el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128) de la OIT.

La OIT ha definido el concepto de la seguridad social desde sus inicios. A principios de este siglo, entre los principales temas de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 se encontraba la discusión general sobre la seguridad social. Entre otras conclusiones se determinó que la seguridad social es un derecho humano básico. La OIT ha definido la seguridad social como la protección que una sociedad proporciona a los individuos y a los hogares, ya sea en dinero o en especies, con los siguientes fines: i) garantizar la seguridad del ingreso en caso de enfermedad, discapacidad, maternidad, accidente de trabajo, desempleo, edad avanzada o muerte de un familiar; ii) proporcionar acceso a la salud; iii) ofrecer acompañamiento frente a la falta de apoyo familiar (particularmente a niños y personas mayores), y iv) brindar protección en situaciones de pobreza o exclusión social. En este sentido, la seguridad social tiene dos funciones principales: garantizar los ingresos frente a distintos riesgos y proporcionar acceso a la atención médica.

A fines del siglo XX se expandió el concepto de seguridad social, y el debate sobre las políticas públicas destinadas al desarrollo social se centró en los sistemas de protección social, entre cuyos instrumentos se

---

<sup>7</sup> Las nueve ramas de la seguridad social son las siguientes: i) asistencia médica; ii) prestaciones monetarias de enfermedad; iii) prestaciones de maternidad; iv) prestaciones de vejez; v) prestaciones de invalidez; vi) prestaciones de sobrevivientes; vii) prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; viii) prestaciones de desempleo, y ix) prestaciones familiares.



encuentra la seguridad social. Existen distintos acercamientos al concepto de protección social. Los organismos internacionales como las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han formulado distintas definiciones que se siguen debatiendo y desarrollando<sup>8</sup>.

El concepto de protección social se utilizó mucho en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Naciones Unidas que se realizó en Copenhague en marzo de 1995. El concepto fue objeto de extensos debates y más tarde se incorporó en el informe final (Naciones Unidas, 1995). Fueron también las Naciones Unidas quienes formularon uno de los primeros acercamientos a la definición del concepto de la protección social en este siglo: esta se presentó como el conjunto de políticas y programas públicos y privados que dan respuesta a diversas contingencias relacionadas con la fluctuación de los ingresos laborales, la salud, la vivienda y las familias con hijos, entre otras (Naciones Unidas, 2000). El Banco Interamericano de Desarrollo adoptó una perspectiva macro de la protección social y la definió como las intervenciones públicas que pueden atenuar el impacto que las crisis económicas o los desastres naturales tienen en los ingresos y en las condiciones de vida de los pobres, así como en las tendencias de desarrollo de largo plazo (BID, 2000). El Banco Mundial, en un enfoque que se centra en la protección de las personas frente a distintos riesgos, definió la protección social como el conjunto de intervenciones que tienen por objeto disminuir la vulnerabilidad de los individuos pobres, las familias o las comunidades a través de un mejor manejo de los riesgos (Hague, 2001). La Comisión Económica para América Latina y el Caribe definió la protección social como una protección basada en derechos que no se limita a promover respuestas asistenciales, sino que se extiende a políticas de desarrollo de capital humano y prevención de riesgos, y plantea que un sistema de protección social es más que una estructura institucional: es un acuerdo político al que concurre la sociedad para establecer las bases sobre las que desea construir y regular su convivencia (CEPAL, 2006).

La OIT utilizó el concepto de protección social en los considerandos de la resolución sobre la elaboración de estadísticas de la seguridad social aprobada en la novena Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo en 1957 (OIT, 1957)<sup>9</sup>. El concepto se ha utilizado en distintas publicaciones de la organización. Sin embargo, no fue hasta inicios del siglo XXI que el

---

<sup>8</sup> Véase un análisis del debate sobre la definición del concepto de protección social en Cecchini y Martínez (2011).

<sup>9</sup> Con anterioridad, en 1948, en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se incorporó el concepto de la protección social como un derecho complementario a los ingresos laborales (artículo 23) y como un derecho de los niños y las niñas (artículo 25).

concepto de protección social quedó establecido sobre la base de los derechos que tienen los individuos a acceder a transferencias básicas y servicios esenciales. Esto ocurrió como consecuencia del debate que provocó la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) de la OIT. Dichos pisos de protección social constituyen un conjunto de garantías básicas de seguridad social cuyo objeto es asegurar una protección destinada a prevenir o aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social (OIT, 2012).

En 2010, la OIT publicó el primer Informe Mundial sobre Seguridad Social (OIT, 2010), en que se brindaba un completo análisis de la cobertura de la seguridad social en distintas regiones. Cuatro años más tarde, dicho informe pasó a denominarse Informe Mundial sobre la Protección Social (OIT, 2014a). En la edición 2017 de ese informe se plantea lo siguiente: “La protección social desempeña un papel decisivo en el logro del desarrollo sostenible, la justicia social y el derecho a la seguridad social para todos” (OIT, 2017, pág. 1). Además, en dicho informe se estima que 4.000 millones de personas no tienen cobertura de protección social, y brindársela es uno de los principales objetivos sociales. A nivel regional, el concepto de protección social se integró a la Carta Social de las Américas (junio de 2012), en cuyo artículo 14 se considera que todos los Estados americanos “tienen la responsabilidad de desarrollar e implementar políticas y programas de protección social integral, con base en los principios de universalidad, solidaridad, igualdad, no discriminación y equidad” (OEA, 2012, pág. 6).

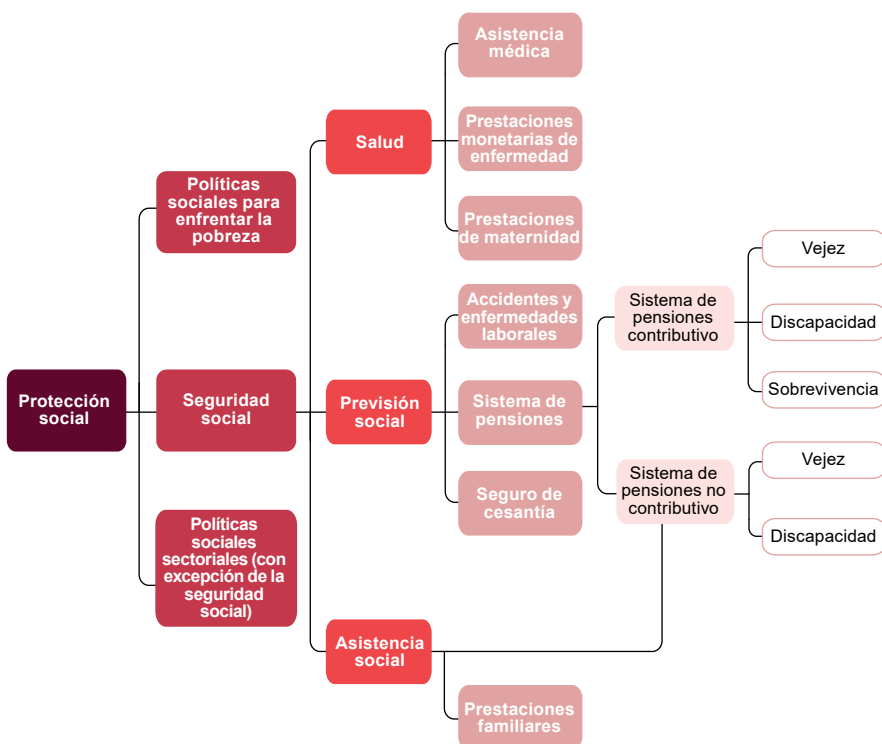
El debate sobre el concepto de protección social sigue su curso y en estas últimas dos décadas se ha intensificado. La protección social es un eje conceptual que está destinado a integrar una variedad de acciones orientadas a construir sociedades más justas e inclusivas y a garantizar niveles mínimos de vida. En este contexto, la protección social abarca una gama de políticas en que se promueven derechos económicos, sociales y culturales.

En este capítulo, además de esta breve reseña histórica se presentan los principios de la seguridad social en virtud de los cuales se implementan y desarrollan los sistemas de pensiones. Asimismo, se mencionan los antecedentes del envejecimiento regional que influye en el diseño y las reformas de los sistemas de pensiones. También se presenta la sostenibilidad de los sistemas de pensiones como un concepto integral y se indican los elementos básicos que se deben considerar al evaluar un sistema de pensiones y las condiciones técnicas que restringen o incentivan las reformas previsionales. Se definen las diferencias conceptuales entre los tipos de reformas de los sistemas de pensiones y al final se describen los distintos modelos previsionales de la región.

## B. Principios de la seguridad social aplicados a los sistemas de pensiones

La protección social es un concepto amplio que incluye la seguridad social, las políticas sociales de otros sectores no comprendidos en esta última y las políticas sociales destinadas a enfrentar la extrema pobreza y la pobreza. En la seguridad social se consideran los sistemas de salud, la previsión social y la asistencia social. Los sistemas de salud comprenden la asistencia médica, las prestaciones monetarias en caso de enfermedad y las prestaciones de maternidad. La previsión social integra los seguros sociales que proporcionan cobertura frente a pérdidas de ingreso en el mercado laboral, a saber, el sistema de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (accidentes y enfermedades laborales), el sistema de seguro de cesantía (desempleo) y los sistemas de pensiones contributivos (vejez, discapacidad y sobrevivencia) y no contributivos (vejez y discapacidad) (véase el diagrama I.3).

Diagrama I.3  
Protección social, seguridad social y sistemas de pensiones



Fuente: Elaboración propia.

En la región, uno de los cambios institucionales más notables en cuanto a la protección social de las personas mayores en las últimas dos décadas ha sido la creación de los sistemas no contributivos de pensiones y la expansión de su cobertura. En 2000, este tipo de sistemas de protección social se encontraba en siete países de América Latina; en 2015, se encontraba en 16. Así, entre 2000 y 2015 la cobertura de los sistemas no contributivos de pensiones entre las personas mayores de 65 años se incrementó en más de 20 puntos porcentuales en la región y se llegó a abarcar a más de 11 millones de personas (véase el capítulo III).

Los sistemas de pensiones son una parte fundamental del sistema de seguridad social y, por tanto, también están afectos a los principios normativos de la seguridad social. A partir de la creación de la OIT en 1919, la Declaración de Filadelfia de 1944, el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), y los numerosos convenios y recomendaciones de la OIT pueden inferirse los siguientes principios de la seguridad social<sup>10</sup>:

- i) Universalidad: todas las personas tienen derecho a que el sistema las cubra.
- ii) Comprensividad: todas las personas tienen derecho a estar protegidas frente a todos los riesgos sociales.
- iii) Suficiencia de las prestaciones: las prestaciones deben ofrecer seguridad en materia de ingresos y permitir que los asegurados atiendan sus necesidades básicas<sup>11</sup>.
- iv) Sostenibilidad financiera: la seguridad social debe ser sostenible financieramente, de acuerdo con las capacidades económicas y fiscales del país<sup>12</sup>.
- v) Solidaridad y redistribución del ingreso: este es un principio que distingue la seguridad social de los seguros privados, ya que los asegurados aportan según sus capacidades y reciben prestaciones de acuerdo a sus necesidades. La seguridad social permite redistribuir el ingreso mediante las transferencias inter- e intrageneracionales, por ejemplo, de los sanos a los enfermos, de los hombres a las mujeres, de los jóvenes a las personas mayores y de las personas de ingresos altos a las de ingresos bajos.

---

<sup>10</sup> En Mesa-Lago (2008) se hace un completo análisis de los principios de la seguridad social y de su vigencia y aplicación en América Latina.

<sup>11</sup> Beveridge (1942) agregó el principio de clasificación, según el cual las prestaciones debían ajustarse conforme a las distintas circunstancias. La OIT considera el principio del pluralismo, que se refiere a que existen distintos medios, instrumentos y prestaciones para alcanzar los objetivos de la seguridad social (OIT, 2011).

<sup>12</sup> Los estudios actuariales son fundamentales para la sostenibilidad financiera y deberían implementarse antes de modificar el sistema de pensiones (OIT, 1952).

- vi) Igualdad y uniformidad en el trato: en la seguridad social no se aceptan discriminaciones (de raza, color, sexo, idioma, religión, política, nacionalidad, ingreso o cualquier otra índole) y se ofrecen normas uniformes a los asegurados. La seguridad social es un sistema que brinda prestaciones como derecho reconocido en la legislación.
- vii) Unidad, responsabilidad estatal y eficiencia: la unidad del sistema es fundamental para evitar duplicaciones. El Estado desempeña un rol fundamental y debería ser garante de la seguridad social, que debería administrarse en forma eficiente.
- viii) Participación en la gestión: este principio se refiere a que los distintos grupos que reciben prestaciones se involucren en la gestión del sistema.

En el recuadro I.1 se presentan los principios de la seguridad social que se infieren de documentos de la OIT, cinco de los seis que señala Beveridge (1942) y los seis que sugiere Mesa-Lago (2008).

**Recuadro I.1**  
**Principios normativos de la seguridad social**

Desde su primera reunión en 1919, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha velado por extender la cobertura y ha definido el alcance y la importancia de la seguridad social. Los principios de la seguridad social no se encuentran en un único documento oficial de la OIT, sino en varios, entre los que cabe mencionar los convenios y las recomendaciones, que constituyen el marco de los principios orgánicos de la seguridad social. En la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en 2001 tuvo lugar un debate especial que llevó a definir un nuevo consenso en seguridad social (OIT, 2001). En este recuadro, además de incluir los principios de la seguridad social extraídos de distintos documentos y publicaciones de la OIT (2001, 2006 y 2011), se consideran cinco de los seis principios de la seguridad social mencionados por Beveridge (1942) y los seis principios que sugiere Mesa-Lago (2008).

Principios	Informe Beveridge (1942) <sup>a</sup>	OIT (2001, 2006 y 2011)	Mesa-Lago (2008)
Universalidad	Comprensividad respecto de las personas cubiertas	Cobertura universal	Universalidad de la cobertura
Comprensividad	Extensión (comprensividad respecto de las necesidades cubiertas)	Integridad y flexibilidad	Comprensividad y suficiencia de las prestaciones
Suficiencia	Adecuación de las prestaciones	Adecuación y equivalencia de las prestaciones	Comprensividad y suficiencia de las prestaciones
Solidaridad		Solidaridad entre sanos y enfermos, hombres y mujeres, jóvenes y personas mayores, activos y pasivos, ricos y pobres	Solidaridad y redistribución del ingreso

Recuadro I.1 (conclusión)

Principios	Informe Beveridge (1942) <sup>a</sup>	OIT (2001, 2006 y 2011)	Mesa-Lago (2008)
Igualdad y uniformidad en el trato	Uniformidad de las prestaciones y las cotizaciones	Norma legal que deberá prevalecer a escala nacional e internacional. Prestaciones basadas en derechos reconocidos en normas legales.	Igualdad, equidad o uniformidad en el trato
Sostenibilidad financiera		Sostenibilidad financiera	Sostenibilidad financiera
Unidad, responsabilidad estatal y eficiencia	Unificación de la responsabilidad administrativa, la eficiencia y la economía	Responsabilidad general del Estado que garantice gobernanza y pago oportuno de las prestaciones	Unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación social en la gestión
Participación en la gestión		Participación de los asegurados	Unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación social en la gestión

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de W. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, Londres, Macmillan, 1942; Organización Mundial del Trabajo (OIT), *Seguridad social: un nuevo consenso*, Ginebra, 2001; "Social security for all: investing in global social and economic development: a consultation", *Issues in Social Protection Discussion Paper*, N° 16, Ginebra, 2006; *Informe IV: seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa*, Ginebra, 2011; M. Humblet y R. Silva, *Normas para el siglo XXI: seguridad social*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2002; C. Mesa-Lago, *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2008.

<sup>a</sup> En el Informe Beveridge se incluyen seis principios de la seguridad social: los cinco que se mencionan en este recuadro y el principio de clasificación. Además, en lo que respecta a la solidaridad, se menciona que el plan de seguridad social es principalmente un método para redistribuir ingresos y, en relación con la sostenibilidad financiera, se explicita que el plan de seguridad social debe ser financieramente viable y debe implementarse por etapas (Beveridge, 1942).

**Fuente:** Elaboración propia.

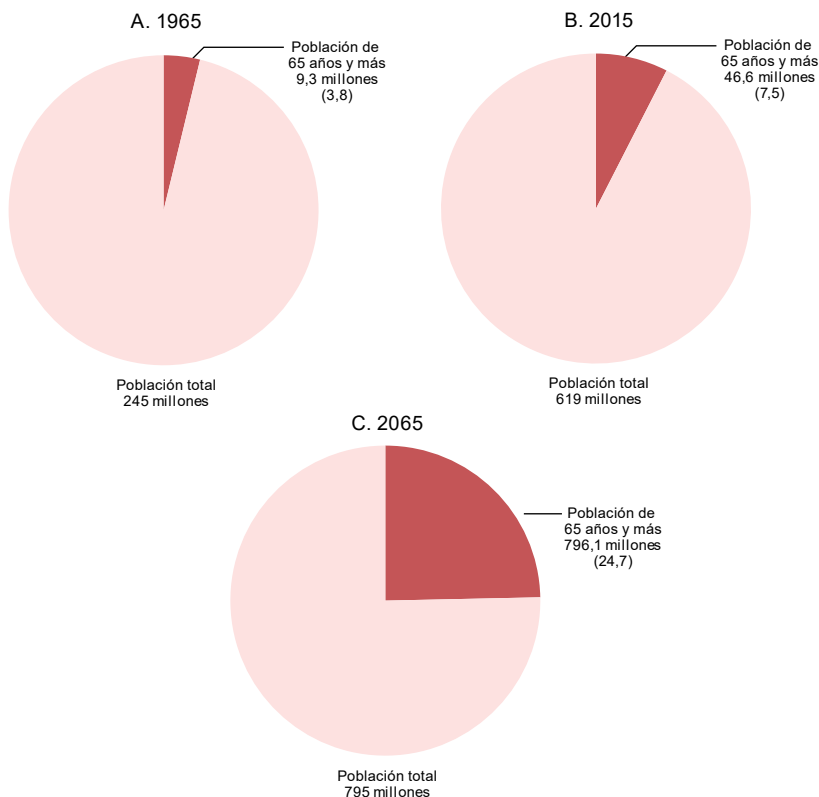
## C. Envejecimiento regional y sistemas de pensiones

El envejecimiento de la población es el principal fenómeno demográfico de esta época y adquirirá especial relevancia para la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones en la región. La transición demográfica y el acelerado envejecimiento que ha generado la reducción de las tasas de mortalidad y fecundidad, entre otros factores, harán que los sistemas de pensiones sean cada vez más gravitantes por sus efectos fiscales, económicos, sociales y políticos (CEPAL, 2018a).

La acelerada transición demográfica, sin precedentes en América Latina, requerirá que en los países de la región se actúe de forma anticipada y se proteja mediante pactos fiscales-sociales que viabilicen la implementación de políticas públicas que permitan enfrentar la potencial desprotección social, en especial la proveniente de la baja cobertura de los sistemas de pensiones (véase el capítulo III).

En 1965, la población total de América Latina era de 245 millones de personas, y el grupo de 65 años y más representaba solo un 3,8% de ese total (9,3 millones de personas). En 2015, las personas mayores de 65 años y más representaban el 7,5% de la población total, y su número se había quintuplicado respecto de 1965. Las proyecciones de población del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL indican que, en 2065, la población de 65 años y más será uno de los grupos que más habrá crecido y representará el 24,7% del total de la población en América Latina<sup>13</sup>. Así, la población de ese grupo etario aumentará de 47 a 196 millones de personas entre 2015 y 2065, es decir, un crecimiento del 320%, mientras que la población total aumentará el 28% en el mismo período (véase el gráfico I.1).

**Gráfico I.1**  
**América Latina: evolución y proyección de la población total y de la población de 65 años y más, 1965, 2015 y 2065**  
 (En número de personas y porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017”, Santiago, 2017.

<sup>13</sup> Según las proyecciones de población del CELADE-División de Población de la CEPAL, el grupo de 60 años y más representará el 30,7% del total de la población de América Latina en 2065.

## 1. Envejecimiento acelerado en América Latina

No solo habrá una mayor proporción de personas mayores en las próximas décadas, sino que la velocidad del envejecimiento en América Latina será muy superior al proceso de envejecimiento que se observó en Europa (Huenchuan, 2013). En dicho continente, la población de 65 años y más pasó de representar el 8% a representar el 16% de la población total en un período de más de medio siglo (56 años)<sup>14</sup>. Según las proyecciones de población del CELADE-División de Población de la CEPAL, esto tomará en promedio solo 24 años en América Latina, con transiciones demográficas más veloces en algunos países, entre los que destacan el Brasil y Colombia, donde la proporción de este grupo de personas mayores respecto de la población total se duplicará en dos décadas (véase el cuadro I.1).

Cuadro I.1

**América Latina, Europa, Brasil y Colombia: año en que la población de 65 años y más alcanza el 8% y el 16% de la población total**

	8% de la población total (1)	16% de la población total (2)	Años de transición (2)-(1) (3)
América Latina	2017	2041	24
Europa	1950	2006	56
Brasil	2015	2035	20
Colombia	2018	2037	19

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017; Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 2017 Revision*, Nueva York, 2017.

En promedio, los países latinoamericanos envejecen más rápido de lo que los países desarrollados envejecieron en el pasado. Entre otras dimensiones, esto implicará que en los países de América Latina habrá menos tiempo para adaptarse a las consecuencias del fenómeno demográfico (Huenchuan, 2013).

Cuando comparamos el envejecimiento de América Latina con el de Europa o el mundo vemos grandes diferencias. Europa es la región más envejecida del mundo: en 2015, el 17,6% de la población total tenía 65 años y más. En América Latina, por su parte, este indicador alcanzaba el 7,5%, lo que representa una brecha de diez puntos porcentuales respecto de Europa y un porcentaje inferior al promedio del mundo, que era del 8,3%. En 2045, la región podría llegar al mismo nivel de envejecimiento que presentaron

<sup>14</sup> Huenchuan (2013) menciona que la población de 65 años y más en Francia pasó del 7% al 14% de la población total en 115 años.

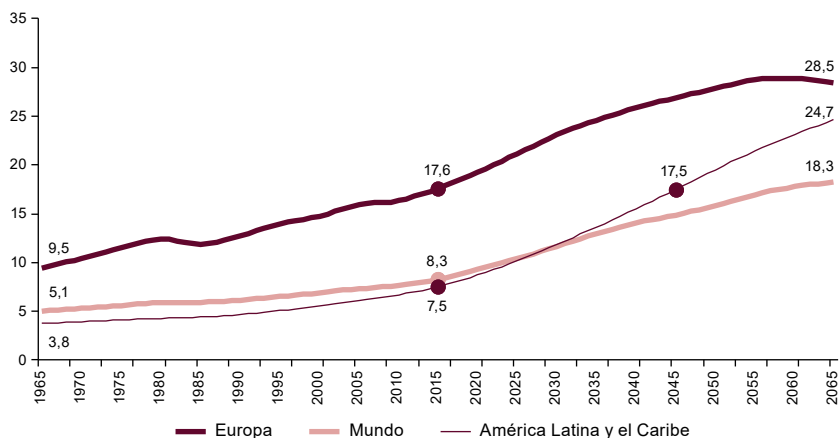


los países europeos en 2015, es decir, a que la población de 65 años y más llegue a representar cerca del 18% de la población total (véase el gráfico I.2). Según las proyecciones de población, entre 2015 y 2065 la brecha entre Europa y América Latina disminuirá de 10 a 3,8 puntos porcentuales. Sin embargo, hay que considerar que lo más probable es que la protección social (la cobertura y el nivel de las prestaciones) que presenten los sistemas de pensiones no sea equivalente, lo que podría provocar importantes efectos económicos y sociales.

Gráfico I.2

### América Latina y el Caribe, Europa y el mundo: población de 65 años y más respecto del total de la población, 1965-2065

(En porcentajes)

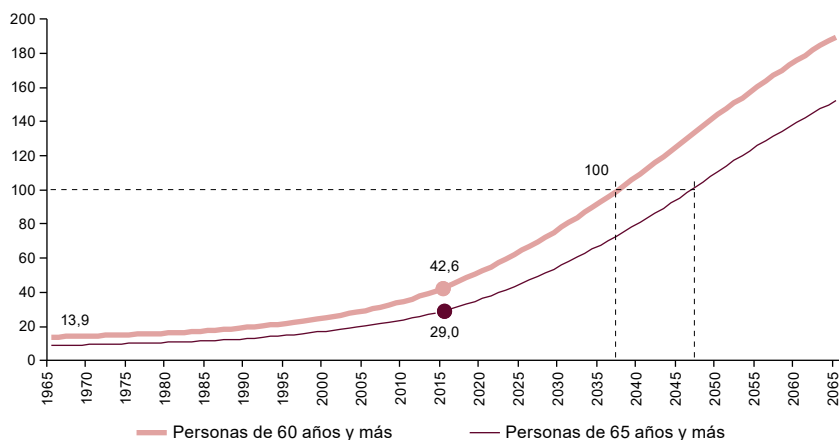


**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017; Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 2017 Revision*, Nueva York, 2017.

Otra manera de graficar el hecho de que la población de la región envejece a una velocidad mayor es mediante el índice de envejecimiento. Este índice expresa la forma en que varía el crecimiento de la población mayor con respecto a la más joven. En medio siglo, de 1965 a 2015, se pasó de 13,9 personas de 60 años y más por cada 100 jóvenes (de entre 0 y 14 años) a 42,6 por cada 100. Según las proyecciones, la cantidad de personas en estos grupos poblacionales llegaría a ser equivalente en 2037 y, en 2065, habría 188 personas de 60 años y más por cada 100 jóvenes en la región. La población de 65 años y más, por su parte, será equivalente a la población de entre 0 y 14 años en 2047 (véase el gráfico I.3).

Gráfico I.3

**América Latina: índice de envejecimiento tomando como referencia las personas de 60 años y más y las de 65 años y más, 1965-2065<sup>a</sup>**  
(En cantidad de personas mayores por cada 100 jóvenes de entre 0 y 14 años)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

<sup>a</sup> La fórmula para calcular el índice de envejecimiento es la siguiente: (población de 60 o 65 años y más/población de entre 0 y 14 años) \* 100.

El siglo analizado (1965-2065) presenta dos períodos y tendencias muy acentuadas. Durante los primeros 50 años (1965-2015), el índice de envejecimiento se triplicó en la región y la población mayor no llegó a representar la mitad de la población joven. Entre 2015 y 2065 se proyecta una baja de las tasas de mortalidad y fecundidad, por lo que el índice de envejecimiento aumentaría 4,4 veces y la población mayor llegaría a representar casi el doble de la población joven<sup>15</sup>.

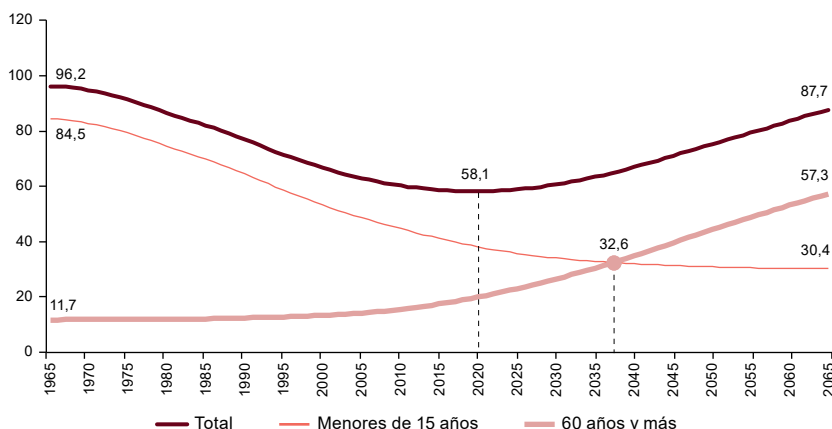
## 2. Envejecimiento y sistemas de pensiones

Dos de los indicadores más utilizados para analizar los cambios demográficos y los efectos que estos pueden tener en los sistemas de pensiones son la relación de dependencia demográfica y la relación de apoyo potencial. La relación de dependencia demográfica total es la que existe entre la población teóricamente dependiente (jóvenes y personas mayores) y la población en edad activa (potenciales trabajadores). Este indicador puede descomponerse en la relación de dependencia de los jóvenes (jóvenes/población en edad activa) y la relación de dependencia de las personas mayores (personas mayores/población en edad activa). El inverso de este último indicador es la relación de apoyo potencial, es decir, la población en edad activa (potenciales trabajadores) por cada persona de 60 o 65 años y más.

<sup>15</sup> Según las proyecciones del CELADE-División de Población de la CEPAL sobre América Latina, en 2085 la población de 60 años y más será el doble de la población de entre 0 y 14 años.

La relación de dependencia demográfica total disminuyó en América Latina entre 1965 y 2017, y se estima que alcanzará su mínimo en 2020, cuando el crecimiento de la relación de dependencia de las personas mayores supere la reducción de la relación de dependencia de los jóvenes<sup>16</sup>. Así, se estima que la relación de dependencia demográfica total en la región pasará de 58 a 88 dependientes por cada 100 potenciales trabajadores entre 2020 y 2065 (véase el gráfico I.4).

**Gráfico I.4**  
**América Latina: relación de dependencia demográfica total, de los menores de 15 años y de las personas de 60 años y más, 1965-2065<sup>a</sup>**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

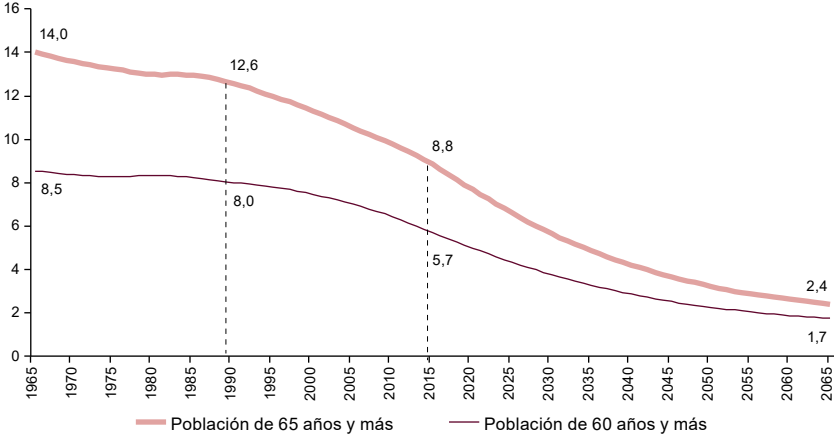
<sup>a</sup> Las fórmulas para calcular las relaciones de dependencia demográfica son, respectivamente, las siguientes:  $[(\text{población de entre 0 y 14 años} + \text{población de 60 años y más}) / \text{población de 15 a 59 años}] * 100$ ;  $(\text{población de entre 0 y 14 años} / \text{población de 15 a 59 años}) * 100$ , y  $(\text{población de 60 años y más} / \text{población de 15 a 59 años}) * 100$ .

En cuanto a la relación de apoyo potencial respecto de las personas de 60 años y más, esta disminuyó de 8,5 a 5,7 potenciales trabajadores por cada persona mayor (potencial pasivo) entre 1965 y 2015. En la primera mitad de ese período (1965-1990), la relación de apoyo potencial presentó una moderada disminución de 8,5 a 8,0, sin embargo, en la segunda mitad (1990-2015), esa relación disminuyó de 8,0 a 5,7 potenciales trabajadores por cada persona mayor. Las proyecciones de población indican que esta relación de apoyo potencial continuaría disminuyendo hasta llegar a menos de dos potenciales trabajadores por cada persona mayor de 60 años en 2065. La relación de apoyo potencial respecto de las personas de 65 años y más exhibe una caída

<sup>16</sup> Cuando la relación de dependencia demográfica total comienza a aumentar, la región en promedio iniciará el cierre de los beneficios del llamado bono demográfico.

aún mayor en el período analizado. Entre 1965 y 2015, dicha relación pasó de 14,0 a 8,8, y se proyecta que en 2065 será de 2,4 potenciales trabajadores por cada persona de 65 años y más (véase el gráfico I.5).

**Gráfico I.5**  
**América Latina: relación de apoyo potencial respecto de las personas de 60 y 65 años y más, 1965-2065<sup>a</sup>**  
*(En número de personas activas por pasivo)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

<sup>a</sup> Las fórmulas para calcular las relaciones de apoyo potencial son, respectivamente, las siguientes: población de entre 15 y 59 años/población de 60 años y más; población de entre 15 y 64 años/población de 65 años y más.

Estos antecedentes demográficos y sus proyecciones confirman los importantes efectos que habrá en la estructura etaria de la población y, por tanto, en los sistemas de pensiones, que podrían ser objeto de reformas significativas destinadas a enfrentar el acelerado envejecimiento de la población en América Latina.

### D. Sostenibilidad de los sistemas de pensiones

El desarrollo institucional de los sistemas de pensiones está marcado por los sistemas de pensiones obligatorios y contributivos, especialmente en América Latina, donde los países pioneros en esta materia crearon sus sistemas previsionales en las primeras décadas del siglo XX. Desde este punto de vista, el principal objetivo de un sistema de pensiones es proveer un seguro de ingresos (por concepto de invalidez, vejez y muerte), que permite distribuir el consumo a lo largo del ciclo de vida. En una definición más

integral de los sistemas de pensiones también se tienen en cuenta objetivos de política pública, como la reducción de la pobreza y la redistribución del ingreso (Barr y Diamond, 2008; Mesa-Lago, 2008).

En los enfoques más modernos de la protección social, el desarrollo de los sistemas de pensiones implica lograr el equilibrio de una delicada ecuación que, además de la clásica función de seguro de los ingresos frente a distintos riesgos, incorpora la solidaridad necesaria para que los sistemas previsionales sean sostenibles y permitan enfrentar la pobreza y la desigualdad provocadas, entre otros factores, por los bajos índices de cobertura y la insuficiencia de las prestaciones.

Considerando los principios normativos de la seguridad social, los sistemas de pensiones deberían promover la distribución del ingreso y la solidaridad entre sus miembros. En general, los clásicos sistemas de pensiones contributivos de reparto dan lugar a transferencias inter- e intrageneracionales. Estas transferencias van de sanos a enfermos, de jóvenes a personas mayores, de personas de ingresos altos a personas de ingresos bajos, y de hombres a mujeres. En las reformas estructurales de los sistemas de pensiones de la región en distintas ocasiones se han modificado o eliminado estas transferencias y se ha creado una carga fiscal futura potencial (un pasivo contingente) que el Estado deberá cubrir (Arenas de Mesa, 2010)<sup>17</sup>.

Los sistemas de pensiones se han ubicado en el centro del debate de la protección social y, debido a los importantes compromisos de gasto público que crean, son también un eje fundamental de la política fiscal. Además, el envejecimiento de la población llevará a que los sistemas de pensiones sean cada vez más relevantes, y su sostenibilidad será uno de los principales desafíos de la región.

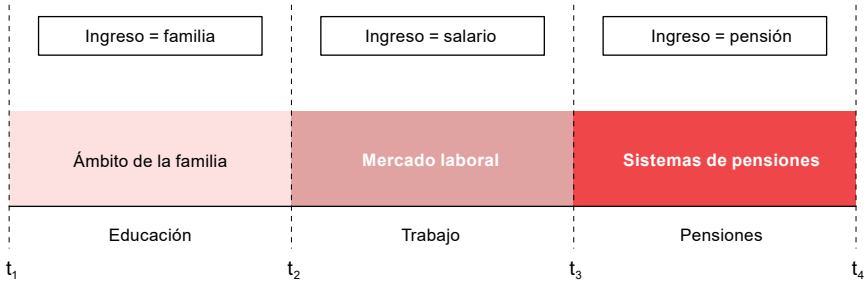
La sostenibilidad de los sistemas de pensiones está vinculada al concepto de solvencia, es decir, a la capacidad de los sistemas para enfrentar sus obligaciones o cumplir los compromisos de cobertura y suficiencia de las prestaciones de forma indefinida (varias generaciones) sin dejar de ser solventes. En este contexto, la sostenibilidad de los sistemas de pensiones es un concepto integral que incluye al menos tres dimensiones: i) la cobertura adecuada; ii) la suficiencia de las prestaciones, y iii) la sostenibilidad financiera. Encontrar el equilibrio entre estas tres dimensiones, sin que ninguna de ellas ponga en riesgo a las demás, será fundamental para asegurar que los sistemas de pensiones de América Latina vayan por una senda de sostenibilidad. En general, el déficit en una o más de estas dimensiones provoca intensos debates sociales y lleva a que se reformen los sistemas de pensiones.

---

<sup>17</sup> Véase una definición de las reformas estructurales de los sistemas de pensiones en la sección E.1 del presente capítulo.

El funcionamiento de los sistemas de pensiones está estrechamente relacionado tanto con las características del mercado laboral como con el período en que los individuos son dependientes de la economía familiar o de los ingresos que sus familias les transfieren. En el ciclo de vida de las personas pueden identificarse al menos cuatro hitos que condicionan los sistemas de pensiones: i) el nacimiento ( $t_1$ ); ii) el ingreso al mercado laboral ( $t_2$ ); iii) la jubilación, es decir, el retiro del mercado laboral ( $t_3$ ), y iv) el fallecimiento ( $t_4$ ). Estos cuatro hitos, entre otras dimensiones, caracterizan los ingresos que podrían recibir los individuos en el ciclo de vida: i) ingresos provenientes del ámbito de la familia; ii) ingresos provenientes del mercado laboral, y iii) ingresos provenientes del sistema de pensiones. La evaluación del funcionamiento y los resultados de los sistemas de pensiones están en parte condicionados por lo que ocurre en el ámbito de la familia (inversión en educación y otras variables), en el mercado laboral (ingresos laborales, períodos de desempleo, informalidad y características laborales) y en el sistema de pensiones (diseño, modelos y normativas previsionales) (véase el diagrama I.4).

**Diagrama I.4**  
**Ingresos en el ciclo de vida: ámbito de la familia, mercado laboral y sistemas de pensiones**



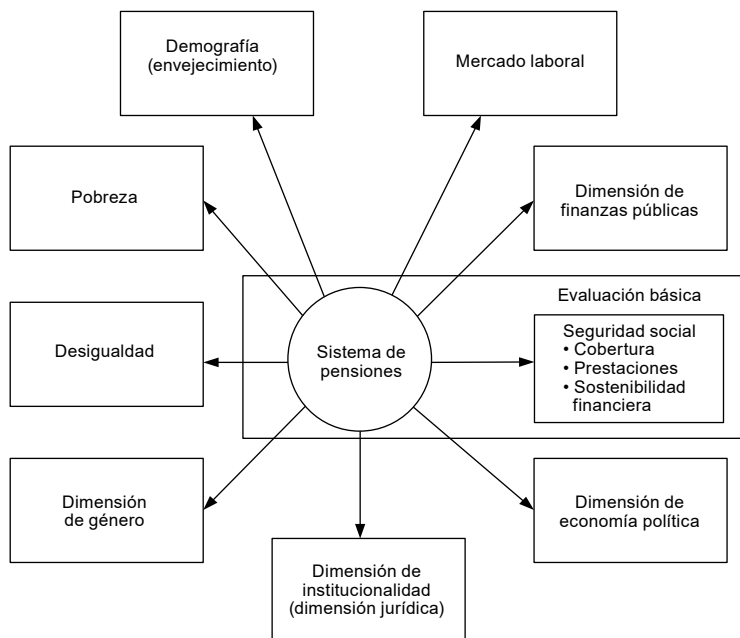
Fuente: Elaboración propia.

En este contexto, los sistemas de pensiones pueden evaluarse considerando las distintas dimensiones que se vinculan con los sistemas de protección social (evaluación integral) o pueden evaluarse según las dimensiones más directas de los sistemas de seguridad social (evaluación básica).

### 1. Evaluación integral

La evaluación integral de los sistemas de pensiones supone analizar distintas dimensiones que interactúan con los sistemas previsionales (véase el diagrama I.5). El análisis de cada una de estas dimensiones puede condicionar el diseño del sistema previsional y revelar condiciones que requieran la modificación o reforma de los sistemas de pensiones.

**Diagrama I.5**  
**Evaluación integral de un sistema de pensiones**



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018.

Entre las dimensiones que se deben considerar en una evaluación integral del sistema de pensiones se encuentran las siguientes: i) la evaluación básica de la seguridad social, en que se consideran la cobertura, las prestaciones y los costos del sistema (véase la sección D.2 del presente capítulo); ii) la dimensión de finanzas públicas, puesto que los sistemas de pensiones tienden a ser una carga fiscal considerable (véase el capítulo V), en especial en los países donde la relación entre activos y pasivos (relación de apoyo potencial) ha disminuido notablemente; iii) el mercado laboral, ya que las condiciones de este (la formalidad y la informalidad) determinan los niveles de cobertura efectiva y las prestaciones del sistema de pensiones (véase el capítulo III); iv) la demografía, porque la región envejece rápidamente y la presión demográfica va a transformar los sistemas de pensiones en uno de los principales ejes de la protección social (véase la sección C del presente capítulo); v) la pobreza, ya que para enfrentar la extrema pobreza y la pobreza entre las personas mayores y los discapacitados en distintos países de la región se han creado y desarrollado sistemas de pensiones no contributivos; vi) la desigualdad y el grado de progresividad del sistema, es decir, si la distribución del ingreso mejora o no después de considerar las contribuciones y las prestaciones; vii) la dimensión de género, pues el

diseño del sistema de pensiones afecta la equidad de género y, en un contexto en que cada vez más mujeres serán destinatarias primarias del sistema de pensiones, es decir, aseguradas con derecho propio y no secundarias (de derecho derivado) de las prestaciones que recibe el cónyuge, la dimensión de género cobrará cada vez más importancia en el diseño de los sistemas de pensiones (véase el capítulo IV); viii) la dimensión institucional, porque la eficiencia de la operación del sistema de pensiones, su institucionalidad y el marco jurídico deben modernizarse para hacer frente a las demandas de la población, y ix) la dimensión de economía política, que condiciona al sistema de pensiones y, por ende, limita la gama de posibilidades en el campo de las reformas previsionales. Las grandes reingenierías del Estado (por ejemplo, las reformas estructurales) requieren de diseños técnicos y de economía política para que su aprobación e implementación sean un éxito.

## 2. Evaluación básica

Si bien en una evaluación básica del sistema de pensiones pueden considerarse dimensiones distintas y variadas, los resultados de dicha evaluación deberían dar respuesta a por lo menos tres preguntas en el marco de un sistema que pertenezca a la seguridad social.

La primera pregunta es la siguiente: ¿cuál es la cobertura del sistema de pensiones? Es necesario precisar y estimar indicadores de cobertura cuantitativos y cualitativos para evaluar el sistema. La dimensión cuantitativa se refiere a la proporción de la población económicamente activa que cotiza en el sistema de pensiones (cobertura de activos) y a la proporción de las personas mayores que reciben alguna prestación del sistema de pensiones (cobertura de pasivos)<sup>18</sup>. La dimensión cualitativa de la cobertura de activos en general se determina por la densidad de cotizaciones (proporción de la vida laboral en que se cotiza).

La segunda pregunta es esta: ¿son suficientes las prestaciones del sistema de pensiones? A nivel agregado, la medida más común consiste en comparar las prestaciones promedio del sistema de pensiones con la línea de extrema pobreza, la línea de pobreza, el salario mínimo y el ingreso per cápita. Con estos indicadores se estima la suficiencia de las prestaciones a nivel agregado. A nivel individual, el análisis de la calidad de las prestaciones se efectúa comparando el nivel de las pensiones con el de los ingresos previos al retiro de los trabajadores y, con ello, se calculan las tasas de reemplazo del sistema de pensiones<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> El indicador de cobertura de pasivos puede estar basado en distintas edades, que en general se relacionan con la edad de retiro (60 o 65 años). Usar la edad de 65 años disminuye la probabilidad de subestimar la cobertura de los pasivos, debido a que la población de 65 años y más tiene mayores probabilidades de estar retirada del mercado del trabajo.

<sup>19</sup> Las tasas de reemplazo también se consideran parte de la calidad de la cobertura de pasivos (véase el capítulo III).



Por último, la tercera pregunta es la que sigue: ¿a qué costo se alcanzan la cobertura y las prestaciones entregadas? Es necesario evaluar si el sistema de pensiones es sostenible desde el punto de vista financiero, por ejemplo, si los aportes públicos como porcentaje del producto interno bruto (PIB) son apropiados en relación con otras necesidades económicas y sociales<sup>20</sup>.

Estas preguntas y sus respuestas han sido uno de los principales motores que han impulsado la introducción de reformas paramétricas y estructurales en los sistemas de pensiones de América Latina. Los desequilibrios en materia de cobertura, prestaciones y financiamiento de los sistemas de pensiones presionan para que se diseñen cambios y se prueben nuevos modelos destinados a equilibrar la protección social y la dimensión financiera.

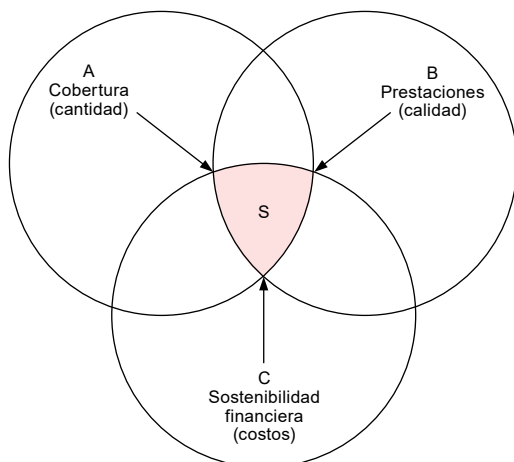
En el diagrama I.6 se representan las áreas de la evaluación básica del sistema de pensiones: la cobertura o la cantidad de personas cubiertas (conjunto A); las prestaciones o el nivel (la suficiencia) de las pensiones (conjunto B), que dan una noción de la calidad del sistema, y los costos y la sostenibilidad financiera del sistema (conjunto C). La intersección de los tres conjuntos, área S, representa la sostenibilidad del sistema de pensiones: si el sistema se encuentra en esa área, significa que ha alcanzado una adecuada cobertura, suficiencia en las prestaciones y sostenibilidad financiera. Si el sistema se encuentra fuera del área S, se deberán realizar modificaciones o reformas, pues no se cumplen los estándares relativos a la cobertura o la suficiencia de las prestaciones, o hay déficits financieros que hacen insostenible el sistema previsional. En general, los sistemas de pensiones que son deficitarios en las tres dimensiones cumplen con los requisitos técnicos para implementar una reforma estructural del sistema previsional.

Es recomendable realizar un análisis integral del sistema de pensiones antes de hacer una reforma previsional. En la mayoría de los países de la región en la década de 1990 solo se efectuó una evaluación básica centrada sobre todo en la sostenibilidad financiera y los efectos fiscales de los sistemas de pensiones. La ampliación del campo de análisis es fundamental para consolidar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, de modo que en los futuros diseños de los sistemas previsionales se tengan en cuenta todas las dimensiones relevantes para lograr los objetivos de un sistema que pertenece al ámbito de la protección social (Cecchini y Martínez, 2011; CEPAL, 2018a).

---

<sup>20</sup> Los efectos fiscales de los sistemas de pensiones han sido objeto de constante debate en la región. Los sistemas de reparto, los esquemas de capitalización individual y otros modelos presentan diferencias notables en cuanto a los compromisos de gasto público que suponen. Véase un análisis más detallado de esta materia en Arenas de Mesa (1999), Mesa-Lago (2000), Arenas de Mesa y otros (2008), Centrángolo y Grushka (2008), Uthoff (2011 y 2016) y el capítulo V.

**Diagrama I.6**  
**Evaluación básica de un sistema de pensiones<sup>a</sup>**



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018.

<sup>a</sup> Los sistemas de pensiones deberían situarse en el área S (sostenibilidad), que representa una adecuada cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera.

En las últimas décadas se llevaron a cabo numerosas reformas de los sistemas de pensiones, tanto estructurales como paramétricas, que condujeron a implementar distintos modelos de pensiones en América Latina. Es sabido que no existe un modelo único recomendado para la región, sin embargo, de la experiencia en reformas previsionales se pueden extraer principios y criterios que analizaremos más adelante.

## **E. Clasificación de las reformas de los sistemas de pensiones**

En las últimas décadas, en los sistemas de pensiones de América Latina se han hecho diversas modificaciones. Estas representan importantes procesos de reforma que tienen consecuencias económicas, fiscales, sociales y políticas de gran magnitud, pues alcanzar definiciones y consensos en esta materia es un proceso complejo que supone articular distintos actores y una serie de dimensiones.

En este contexto, es difícil alcanzar o lograr definiciones y consensos en el área de los modelos y las reformas de las pensiones y, por tanto, las numerosas y diversas experiencias de cambios que se han hecho en los sistemas de pensiones en las últimas décadas han sido importantes avances y han producido transformaciones de gran magnitud en América Latina.

Reformar un sistema de pensiones supone un considerable entramado de acciones políticas, económicas, sociales, técnicas, institucionales y de gestión, que a su vez conllevan el riesgo de abrir diversos focos de conflicto con distintos actores sociales y grupos de poder (Arenas de Mesa, 2010). En América Latina, las reformas de los sistemas de pensiones pueden clasificarse como estructurales o paramétricas (Mesa-Lago, 2004 y 2008; Gill, Packard y Yermo, 2005; CEPAL, 2006).

## 1. Reformas estructurales de los sistemas de pensiones

Las reformas estructurales son las que conducen a la creación de un nuevo sistema de pensiones. La implementación de este tipo de reformas ha sido quizás una de las políticas sociales más profundas e importantes de los últimos años, tanto por la población beneficiaria involucrada como por los efectos sociales, fiscales e institucionales, que se debaten de forma permanente.

En América Latina, las reformas estructurales se han caracterizado por introducir la capitalización individual para transformar el diseño institucional del sistema de pensiones de reparto (o de capitalización parcial colectiva)<sup>21</sup>. En general, las reformas estructurales conllevan un largo período de transición previsional en el que conviven al menos dos sistemas de pensiones (el antiguo y el nuevo). Entre otros objetivos, las reformas estructurales —al igual que las paramétricas— están destinadas a mejorar la cobertura, la suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad financiera de los sistemas.

En las reformas estructurales implementadas entre 1981 y 2017 se establecieron distintos modelos de sistemas de pensiones en la región, lo que confirma que no existe un modelo único para América Latina, como se afirmaba en la década de 1990 cuando se propuso la pionera reforma estructural chilena de 1981 como modelo para toda la región (Banco Mundial, 1994; Mesa-Lago, 2008). En esa reforma se sustituyó completamente el sistema público civil de reparto por uno de capitalización individual administrado por el sector privado, que después de una transición de casi 40 años está técnicamente pronto para madurar. Dicha reforma estructural tuvo una gran influencia en la región y en otros países del mundo. Así, diez países de América Latina se sumaron al proceso de reforma estructural mediante la inclusión de un esquema de capitalización individual, ya sea como componente principal del sistema de pensiones o como complemento del sistema de reparto tradicional (véase el cuadro I.2)<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Los sistemas de reparto que tienen reservas financieras se denominan sistemas de capitalización parcial colectiva. Cuando estas reservas se agotan, se denominan sistemas de reparto.

<sup>22</sup> En otros países se promovieron reformas estructurales para introducir la capitalización individual, pero estas no llegaron a implementarse. Ese fue el caso de Nicaragua (2000) y el Ecuador (2001).

**Cuadro I.2**  
**América Latina (11 países): reformas estructurales de los sistemas de pensiones, 1981-2017**

País	Año	Modelo
Chile	1981 y 2008	Sustitutivo (1981) e Integrado (2008)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1997 y 2010	Sustitutivo (1997) y Sustitutivo estatizado (2010)
México	1997	Sustitutivo
El Salvador	1998	Sustitutivo
República Dominicana	2003	Sustitutivo
Perú	1993	Paralelo
Colombia	1994	Paralelo
Argentina	1994 y 2008	Paralelo integrado (1994) y de Reparto (2008)
Uruguay	1996	Mixto
Costa Rica	2001	Mixto
Panamá	2008	Mixto

**Fuente:** A. Arenas de Mesa y F. Bertranou, "Learning from social security reforms: two different cases, Chile and Argentina", *World Development*, vol. 25, N° 3, Amsterdam, Elsevier, 1997; C. Mesa-Lago, *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2008; "Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social", *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 144 (LC/L.2090-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2004; I. Gill, T. Packard y J. Yermo, *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, Washington, D.C, Banco Mundial, 2005; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago, 2006.

Las reformas estructurales dieron paso a la creación de distintos modelos de sistemas de pensiones contributivos, que se sumaron al clásico sistema público de reparto que se aplica actualmente en diez países de la región (véase la sección F del presente capítulo). Entre 2008 y 2017, en la Argentina (2008), Chile (2008) y el Estado Plurinacional de Bolivia (2010) se volvieron a hacer reformas estructurales de los sistemas de pensiones. En dichas reformas se avanzó hacia el fortalecimiento del rol del Estado y se incluyeron mecanismos de solidaridad contributivos y no contributivos (véase el capítulo II; CEPAL 2018a).

## **2. Reformas paramétricas de los sistemas de pensiones**

Una reforma paramétrica es aquella en la que no se cambia la estructura del modelo existente, sino que se promueven cambios en los parámetros del sistema de pensiones. Las modificaciones más recurrentes son las que siguen: i) aumento de la tasa de cotización; ii) aumento de la edad de retiro (por sexo), lo que permite incrementar el conjunto de activos

contribuyentes y disminuir el flujo de nuevos pensionados; iii) variación de las condiciones de acceso a los beneficios, por ejemplo, aumento o disminución de la cantidad mínima de años de cotización necesaria para acceder a una prestación, y iv) disminución de las prestaciones mediante la reducción de las tasas de reemplazo, la modificación de las bases imponibles establecidas para el cálculo de las pensiones o el cambio de la reajustabilidad de las prestaciones.

En general, las reformas paramétricas suponen cambiar los parámetros de los sistemas de reparto. Sin embargo, también es posible aplicarlas a los esquemas de capitalización individual. Mediante las reformas paramétricas de los sistemas públicos de reparto se busca lograr la sostenibilidad financiera del sistema previsional. Para alcanzar dicho objetivo e implementar la reforma de manera eficiente se requieren estudios actuariales y simulaciones que validen los nuevos parámetros y permitan estimar los efectos que la reforma produciría en la cobertura, las prestaciones y el equilibrio financiero.

Conforme a la economía política de las reformas previsionales, cuando se propone una modificación paramétrica, por ejemplo, un cambio de las tasas de cotización, esta se aplica a todos los afiliados; sin embargo, la modificación de las condiciones de acceso a las prestaciones y del monto de estas (las tasas de reemplazo y la reajustabilidad de las prestaciones) en general suele aplicarse solo a los nuevos integrantes del sistema y, por tanto, no afecta a los participantes actuales o a las personas mayores de determinada edad fijada en la ley, que están cercanas a jubilarse. Entre otros factores, esto puede implicar que la transición previsional sea larga, es decir, que haya dos sistemas de pensiones que convivan durante un tiempo prolongado: uno que rige para los antiguos beneficiarios y otro que rige para los nuevos. También puede reducir los efectos financieros potenciales que, según el diseño y la transición, pueden transformarse en beneficios a mediano plazo.

En un sistema de pensiones es necesario evaluar constantemente los cambios demográficos, económicos y sociales. En este sentido, los estudios actuariales y financieros son fundamentales para orientar el diseño de las políticas previsionales y realizar a tiempo los cambios paramétricos que permitan optimizar el sistema de pensiones, de manera que este pueda cumplir con los objetivos para los que fue diseñado.

Entre 2008 y 2017 se realizaron 15 reformas paramétricas en los sistemas de pensiones de la región: 12 en sistemas públicos de reparto y 3 en sistemas de capitalización individual (véase el cuadro I.3).

**Cuadro I.3**  
**América Latina (15 países): reformas paramétricas de los sistemas de pensiones, 2008-2017**

País	Reformas paramétricas	
	Año	Modelo
Colombia	2008	Paralelo
Perú	2016	Paralelo
El Salvador	2017	Sustitutivo
Uruguay	2008	Mixto
Costa Rica	2016	
Cuba	2009	Reparto
Paraguay	2010	
Guatemala	2010	
Nicaragua	2013	
Venezuela (República Bolivariana de)	2014	
Honduras	2014	
Haití	2015	
Ecuador	2015	
Brasil	2015	
Argentina	2017	

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Se efectuaron reformas paramétricas de los sistemas públicos en los siguientes países: i) el Uruguay (2008), donde se disminuyeron los requisitos para acceder a los beneficios del sistema público a fin de asegurar que el sistema proporcionara una cobertura adecuada y se mantuvieran los avances del sistema de protección social; ii) Cuba (2009), donde se buscó solucionar el problema de la insuficiencia de ciertos beneficios y generar sostenibilidad financiera; iii) Guatemala (2010), donde se aumentaron la edad de retiro y los años de cotización necesarios para acceder a las prestaciones; iv) el Paraguay (2010), donde se aumentó la cantidad mínima de años de cotización para acceder a los beneficios; v) Nicaragua (2013), donde se aumentó la tasa de cotización patronal y se mejoraron las prestaciones de los más vulnerables; vi) Honduras (2014), donde la edad de jubilación del sistema de pensiones de los empleados públicos pasó de 58 a 65 años y se aumentó la cantidad de años que se debía cotizar para acceder a las prestaciones; vii) la República Bolivariana de Venezuela (2014), donde se homogeneizaron los regímenes existentes en el sistema público; viii) Haití (2015), donde mediante decreto (acto administrativo) se fijó una tasa de cotización del 8% en el sistema de reparto para los funcionarios públicos; ix) el Brasil (2015), donde se aumentaron los requisitos para acceder a las prestaciones del sistema; x) el Ecuador (2015), donde se estableció que el reajuste de las prestaciones

fuera equivalente a la inflación del año anterior; xi) Costa Rica (2016), donde la edad para acceder a una pensión con financiamiento del presupuesto público pasó de 55 a 60 años, y xii) Argentina (2017), donde se implementó un nuevo mecanismo de reajustabilidad de las pensiones.

Las reformas paramétricas de los sistemas de capitalización individual corresponden a los siguientes países: i) Colombia (2009), donde se reformó el sistema de capitalización individual mediante la introducción de multifondos, conforme a las modificaciones del sistema de capitalización individual implementadas en Chile en 2002; ii) el Perú (2016), donde se creó una nueva modalidad de pensión en el sistema de capitalización individual, que permite a los beneficiarios acceder de una vez a casi la totalidad de los fondos de pensiones ahorrados, y iii) El Salvador (2017), donde, entre otras modificaciones, se aumentó la tasa de cotización, se creó una cuenta de garantía solidaria y se diseñaron nuevas modalidades de pensión (véase el capítulo II).

## **F. Modelos de sistemas de pensiones en América Latina**

### **1. Modelo de reparto o de capitalización parcial colectiva**

En América Latina, los sistemas de reparto nacieron de forma muy temprana (en las primeras décadas del siglo XX) y la región fue pionera en la implementación de sistemas públicos de pensiones de reparto o de capitalización parcial colectiva<sup>23</sup>. La visión bismarckiana incidió en el diseño de los sistemas de reparto: las contribuciones que se hacían al sistema generaban el flujo de financiamiento de los beneficios del presente y también garantizaban los derechos de los asegurados que accedían a beneficios en el futuro, que se financiaban con los aportes de las nuevas generaciones.

Algunas de las principales características de los sistemas de pensiones de reparto es que presentan transferencias inter- e intrageneracionales, su administración es pública y sus prestaciones están determinadas por ley (en la mayoría de los casos, en la ley se fijan una tasa de reemplazo, los requisitos de acceso y la reajustabilidad de las prestaciones). Las cotizaciones también están determinadas por ley y pueden ser con cargo a los trabajadores, empleadores y el Estado, en cuyo caso se dice que el sistema de reparto tiene un financiamiento tripartito.

---

<sup>23</sup> Un sistema de capitalización parcial colectiva se basa en una prima media escalonada que permite acumular reservas por un período inicial; esas reservas se invierten y, con sus rendimientos y las contribuciones siguientes, se financian las pensiones.

En la región hay diez países que cuentan con un sistema público de reparto o de capitalización parcial colectiva<sup>24</sup>. Entre los que tienen sistemas de reparto se encuentran la Argentina, el Brasil, Cuba, Haití y la República Bolivariana de Venezuela<sup>25</sup>. Entre los que presentan un sistema público de capitalización parcial colectiva están el Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Paraguay. Los sistemas de pensiones de todos estos países se han modificado en las últimas décadas, y en algunos se han introducido reformas paramétricas recientes o estas se encuentran en discusión, como es el caso del Brasil (2016-2017, véase el capítulo II), Cuba (2009), el Ecuador (2015) y Honduras (2014). En otros países se intentó hacer reformas estructurales e introducir la capitalización individual, pero esas reformas finalmente no se implementaron: ese fue el caso de Nicaragua (2000) y el Ecuador (2001).

La transición demográfica (el envejecimiento) que caracteriza la región ejerce presiones para que se implementen reformas paramétricas en los sistemas de pensiones, en especial en los sistemas públicos de reparto, ya que mientras la proporción de personas en edad de trabajar (los cotizantes potenciales) disminuye, la masa de pensionados aumenta<sup>26</sup>. Será fundamental definir reglas claras y hacer estudios actuariales para respaldar la posibilidad de modificar los parámetros previsionales frente a los efectos demográficos regionales. La estabilidad y la gobernabilidad de los sistemas previsionales públicos de reparto estarán estrechamente vinculadas al equilibrio que se alcance entre la protección social efectiva (la cobertura adecuada y la suficiencia de los beneficios) y la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones en América Latina.

## **2. Modelo sustitutivo: del reparto a la capitalización individual**

El modelo sustitutivo está basado en la reforma estructural chilena de 1981. En este modelo, el sistema civil público de reparto se reemplaza completamente por un esquema de capitalización individual administrado por el sector privado. Dicha reforma da lugar a una larga transición previsional en que conviven ambos sistemas. El sistema de capitalización individual se caracteriza por lo siguiente: i) un régimen financiero de capitalización por medio de cuentas

---

<sup>24</sup> Hay otros cinco países que también tienen sistemas públicos de reparto (o de capitalización parcial colectiva) como parte del sistema de pensiones. Entre ellos se encuentran Colombia y el Perú, donde el sistema público es parte de un modelo paralelo de pensiones (véase la sección F.3), y Costa Rica y Panamá, donde el sistema público es parte de un modelo mixto de pensiones (véase la sección F.5). Además está el caso del Uruguay, donde el sistema de reparto forma parte de un modelo mixto de pensiones (véase la sección F.5).

<sup>25</sup> Véase información sobre el caso de la Argentina y sus reformas previsionales de 1994 y 2008 en el capítulo II.

<sup>26</sup> El envejecimiento de la población y, en especial, el aumento de la expectativa de vida en el momento del retiro ejercen presión para que se hagan reformas en todos los sistemas de pensiones, sean estos de reparto, de capitalización individual o una composición de ambos.



individuales; ii) administración múltiple de los fondos de pensiones y las cuentas individuales, que es mayoritariamente privada pero que también puede ser pública; iii) prestaciones que se financian con el capital acumulado en las cuentas individuales, sin que haya tasas de reemplazo definidas por ley, es decir, las prestaciones dependen de la capacidad de ahorro individual, de la rentabilidad (real) de los fondos y de los fondos acumulados en las cuentas de capitalización, y iv) cotizaciones que están definidas por ley y que pueden permanecer sin variaciones, en especial si se calcularon bien cuando se creó el sistema.

En la región, el modelo sustitutivo se ha implementado en cinco países: Chile (1981), México (1997), el Estado Plurinacional de Bolivia (1997), El Salvador (1998) y la República Dominicana (2003). En los últimos diez años, en la mayoría de los países en que se implementó un modelo sustitutivo el sistema de pensiones se ha reformado o se está debatiendo la posibilidad hacerlo, en especial por la insuficiencia de las prestaciones y la escasa cobertura. En el caso de Chile, el sistema previsional se reformó en 2008 y se creó un modelo integrado que comprende un sistema de pensiones solidario y la capitalización individual. En el Estado Plurinacional de Bolivia, en 2010 se estatizó el sistema de capitalización individual y se aumentó la participación del Estado y la solidaridad del sistema de pensiones. En El Salvador, en 2017 se aprobó una reforma del sistema de capitalización individual (véase el capítulo II). En el caso de la República Dominicana, con la reforma estructural de 2003 se creó un sistema de capitalización individual, llamado sistema de pensiones contributivo, y se crearon otros dos regímenes previsionales: el régimen subsidiado, para los grupos vulnerables, y el régimen contributivo-subsidiado, para los trabajadores por cuenta propia. El sistema de capitalización individual se implementó a partir de julio de 2003; los otros dos programas, sin embargo, aún no se habían implementado en 2018.

Entre los países en que se reformó el sistema de pensiones y se optó por el modelo sustitutivo, México es el único en que no se han hecho modificaciones posteriores significativas. En la sociedad mexicana ha habido un intenso debate respecto del sistema, en especial en tiempos de elecciones, pero el modelo sustitutivo no se ha reformado. Las grandes modificaciones han estado concentradas en el sistema de pensiones no contributivo (véase el capítulo III).

Los resultados y las reformas posteriores de los esquemas de capitalización individual (modelo sustitutivo) indican que la tendencia regional es avanzar hacia sistemas de pensiones más solidarios donde se fomenta la presencia del Estado con el objeto de asegurar una adecuada cobertura y la suficiencia de las prestaciones. Está bastante documentado que el diseño de los esquemas de capitalización individual entregaría buenos resultados en el segmento de los hombres que tienen un trabajo formal y estable, perciben ingresos altos

y realizan contribuciones durante la mayor parte de la vida laboral. Este tipo de trabajador no es representativo de los países de la región por varios motivos, entre ellos: i) la importante informalidad del mercado laboral, que alcanza cifras cercanas al 50%; ii) la elevada proporción de trabajos inestables con baja densidad de cotización que hay en el mercado formal y, por último, iii) la gran cantidad de mujeres que han ingresado al mercado de trabajo en las últimas décadas, que aumenta el flujo de pensionadas en los sistemas previsionales de la región.

En este contexto, el esquema de pensiones fundado solo en la capitalización individual (modelo sustitutivo) ha sido un experimento que presenta claros signos de agotamiento en la región (CEPAL, 2006 y 2018a; Mesa-Lago, 2008; Bertranou, Calvo y Bertranou, 2009; Becker y otros, 2013; Sojo, 2017)<sup>27</sup>. El hecho de que en el sistema de pensiones los esfuerzos se concentren solo en la capacidad de ahorro individual genera grandes dudas respecto de su viabilidad y capacidad como política pública para dar respuesta a las necesidades de cobertura y protección social que demanda la región. La influencia que el modelo chileno tuvo en la región en la década de 1990 no predomina en la actualidad, no solo por la reforma previsional chilena de 2008 y los cuestionamientos al sistema de capitalización individual que hoy en día se debaten en Chile, sino también por la tendencia que se ha observado en los países de la región, donde se ha decidido avanzar hacia la búsqueda de solidaridad, equidad y mayor participación estatal en los sistemas de pensiones (véase el capítulo II).

### **3. Modelo paralelo: competencia entre el reparto y la capitalización individual**

Se dice que el modelo del sistema de pensiones es paralelo cuando los trabajadores deben elegir entre el sistema público de reparto o el sistema de capitalización individual y, por tanto, ambos sistemas son excluyentes y conviven compitiendo por los afiliados. Ambos sistemas funcionan en forma paralela y las personas eligen en cuál se afilian; en algunos casos, existe la posibilidad de cambiarse de sistema.

Este modelo se implementó en el Perú (1993) y luego en Colombia (1994). En el Perú se puso en práctica una reforma estructural que creó el modelo paralelo de pensiones. A principios de los noventa, dados los antecedentes que se manejaban de la experiencia chilena, entre otros, los importantes efectos fiscales que se habían producido en la transición previsional, se desechó la idea de implementar un modelo sustitutivo y se mantuvo el sistema público de reparto. Eso dio origen al modelo paralelo. El sistema de pensiones peruano

---

<sup>27</sup> Este proceso también se ve en algunos países de Europa, por ejemplo, en Polonia y en Hungría, donde las reformas de capitalización individual se han revertido.

se ha modificado en los últimos 25 años, y las reformas más importantes han tenido lugar en los últimos diez. En 2012 se aprobó una ley en que se establecía la cotización obligatoria de los trabajadores independientes (por cuenta propia) que percibieran una renta superior a determinado umbral. En el caso de los trabajadores cuya renta fuera inferior a dicho umbral, el Estado entregaría un bono (un subsidio) a la cotización, para ampliar la cobertura de los más vulnerables<sup>28</sup>. Además, en esta reforma se incluyó la licitación de cartera de los nuevos afiliados cada dos años. El otro cambio fundamental en la legislación previsional peruana ocurrió en 2016, cuando se creó una nueva modalidad de pensión según la cual los mayores de 65 años pueden retirar hasta el 95,5% de sus ahorros previsionales en el momento en que se jubilen. Dicha norma ha sido muy debatida debido a los riesgos potenciales de desprotección, pero no ha sido modificada.

En Colombia, en 1994 se siguieron los pasos de la reforma peruana y se introdujo la capitalización individual para que conviviera con el sistema público de reparto de modo que ambos sistemas fueran excluyentes entre sí. De ese modo, Colombia se convirtió en el segundo país en establecer un sistema paralelo de pensiones en la región. Los efectos fiscales de implementar el modelo sustitutivo, sumados a la complicada economía política que suponía cerrar el sistema público de pensiones, fueron los motivos que llevaron a que en el país se pusiera en práctica este tipo de modelo.

Las principales modificaciones que se han hecho al sistema de pensiones colombiano pueden resumirse en tres reformas. En 2003 se implementaron los primeros cambios al recapitalizar el fondo común del Instituto de Seguro Social. Se obligó a que los trabajadores por cuenta propia cotizaran y además se aplicó una norma que limitaba la posibilidad de cambiar de un sistema a otro. En dicha norma se disponía que diez años antes de la jubilación no sería posible cambiar de sistema. También se creó el fondo de garantía de pensión mínima (FGPM) con el objeto de financiar prestaciones básicas en el sistema de pensiones. En 2005 se integraron grupos que habían quedado fuera de la cobertura de la reforma de 1994 y eso permitió que el gremio de los profesores pasara a estar cubierto. Por último, en 2009 se siguió la experiencia chilena y se crearon los multifondos de pensiones destinados a optimizar la rentabilidad de los fondos y minimizar los riesgos, en especial para los afiliados que estaban por jubilarse.

---

<sup>28</sup> En la reforma de 2012 se establece que los trabajadores independientes que ganen 1,5 veces la remuneración mínima vital, o unos 424 dólares de esa época, deberán aportar de manera obligatoria al sistema de pensiones.

#### **4. Modelo paralelo integrado: competencia entre el reparto y la capitalización individual con presencia de una base solidaria**

El modelo paralelo integrado que se implementó en la Argentina en 1994 era similar al de las reformas que se hicieron en el Perú y Colombia en 1993 y 1994, respectivamente. Sin embargo, el de la Argentina tenía algunas diferencias que lo convertían en un modelo paralelo integrado, ya que incluía una base solidaria universal que formaba parte del sistema de pensiones. En otras palabras, el modelo ofrecía cobertura tanto para los asegurados del sistema de reparto como para los del sistema de capitalización individual (Arenas de Mesa y Bertranou, 1997). Los asegurados del sistema de pensiones podían elegir entre el antiguo sistema público de reparto o el sistema de capitalización individual: la elección era definitiva, es decir, no existía la posibilidad de cambiar de sistema una vez realizada la elección inicial. La base solidaria estaba representada por la pensión básica universal (PBU) para todos los asegurados que hubieran llegado a cotizar durante 30 años.

En 2008 el sistema de pensiones argentino se reformó estructuralmente y la capitalización individual se eliminó, lo que supuso que solo quedara el sistema de reparto administrado por el Estado (véase el capítulo II).

#### **5. Modelo mixto: complementación entre el reparto y la capitalización individual**

El modelo mixto de pensiones es aquel en que el sistema público de reparto y el de capitalización individual se complementan, es decir, los afiliados pueden pertenecer a ambos sistemas. En el caso de América Latina, las pensiones de estos sistemas previsionales provienen principalmente del sistema público de reparto y se complementan con el sistema de capitalización individual, que es de administración múltiple, es decir, que puede ser público o privado. En la región hay tres casos de sistemas de pensiones mixtos: Costa Rica, Panamá y el Uruguay. En esos países hay un sistema público de reparto predominante y un esquema de capitalización individual que complementa las pensiones o que concentra los grupos de mayores ingresos, como ocurre en el caso de Panamá y el Uruguay.

En el Uruguay se implementó una reforma estructural del sistema de pensiones en 1996, cuando se introdujo un modelo mixto con la participación del sistema de reparto y del esquema de capitalización individual, este último como complemento del sistema público de pensiones.

La participación de los asegurados en el sistema público de reparto o en el sistema mixto se determinó según la edad: los mayores de 40 años permanecieron en el primero y los menores de 40 ingresaron al segundo. Las cotizaciones del sistema mixto se destinan al sistema de reparto o al de

capitalización individual según el nivel de ingreso de los asegurados. Los trabajadores de bajos ingresos cotizan en el sistema público de reparto y, en algunos casos, pueden optar por cotizar una parte de sus remuneraciones en el esquema de capitalización individual. En cambio, los trabajadores de ingresos altos deben aportar tanto al sistema de reparto como al de capitalización individual. Por último, en el Uruguay se innovó respecto de la administración del sistema de capitalización individual en cuanto a que los fondos de pensiones podían ser administrados tanto por instituciones públicas como privadas (véase el capítulo II).

Otro de los sistemas de pensiones mixtos de la región es el de Costa Rica, que comenzó a operar en 2001 en virtud de la Ley de Protección al Trabajador núm. 7983 de 2000. Los asegurados participan obligatoriamente en el sistema público de reparto (o de capitalización parcial colectiva) y en el sistema de capitalización individual, que entrega una pensión complementaria y es administrado por entidades públicas y privadas. En la misma ley se creó un sistema de pensiones no contributivo, y existe también un sistema voluntario de ahorro individual que se creó en 1995 con la Ley núm. 7523 (Gobierno de Costa Rica, 1995).

En el sistema de reparto de Costa Rica las cotizaciones alcanzan el 8,5% y son tripartitas: los trabajadores aportan el 2,84%, los empleadores el 5,08% y el Estado el 0,58%. Este pilar es administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). En el esquema de capitalización individual la cotización es un 50% menor y la tasa es del 4,25%: los trabajadores aportan el 1% y los empleadores el 3,25%. Lo anterior confirma el rol complementario de las pensiones que otorgará el sistema de capitalización individual. La Superintendencia de Pensiones ha estimado que las tasas de reemplazo del sistema de capitalización individual serán de entre el 15% y el 20% en promedio, y que las del sistema de reparto serán del 60% y más, conforme a los años que los asegurados hayan cotizado.

Panamá fue el tercer país de la región en implementar un sistema mixto de pensiones: el modelo que se siguió fue muy cercano al que se había puesto en práctica en el Uruguay. En diciembre de 2005 se aprobó la Ley 51, mediante la cual se introdujeron importantes cambios paramétricos para dotar de sostenibilidad financiera al sistema público de reparto, y se hizo una reforma previsional estructural al crear un sistema mixto de pensiones administrado por la Caja de Seguro Social (CSS), lo que mantenía la dimensión pública y solidaria del sistema previsional. Los afiliados a la CSS que tuvieran 35 años o menos podían optar por el sistema mixto. El plazo para ejercer dicha opción, que no tenía retorno, expiró el 31 de diciembre de 2007. A partir de 2008 todos los nuevos trabajadores (con exclusión de los independientes) cotizan en el sistema mixto. Los trabajadores independientes lo hacen exclusivamente en el subsistema de ahorro privado del sistema mixto.

El nuevo sistema de pensiones tiene dos componentes: uno de reparto (misma lógica que el régimen anterior a la reforma), y otro llamado de ahorro personal, que está inspirado en la capitalización individual. Los afiliados que participan en el sistema mixto y tienen rentas inferiores a 500 dólares cotizan exclusivamente en el sistema de reparto, y los afiliados cuyas rentas superan los 500 dólares cotizan lo que excede dicho límite en el sistema de capitalización individual. Según lo estipulado en la reforma, las tasas de cotización aumentaron del 9,5% al 13,5% entre 2005 y 2014, y la cotización de los empleadores y de los trabajadores aumentó un 1,5% y un 2,5%, respectivamente, en dicho período (Rodríguez 2013). Han pasado diez años desde que los nuevos trabajadores comenzaron a ingresar al sistema mixto de pensiones panameño, lo que significa que este se encuentra en el inicio de la transición previsional. En las próximas décadas vendrán evaluaciones más detalladas de los principales resultados.

En los sistemas mixtos de pensiones de la región se han mantenido los sistemas públicos de reparto, se ha generado una larga transición previsional y se han integrado los esquemas de capitalización individual administrados por entes públicos y privados. El subsistema de ahorro individual ofrece beneficios que complementan las pensiones de los asegurados, sobre todo en el caso de los trabajadores de mayores ingresos.

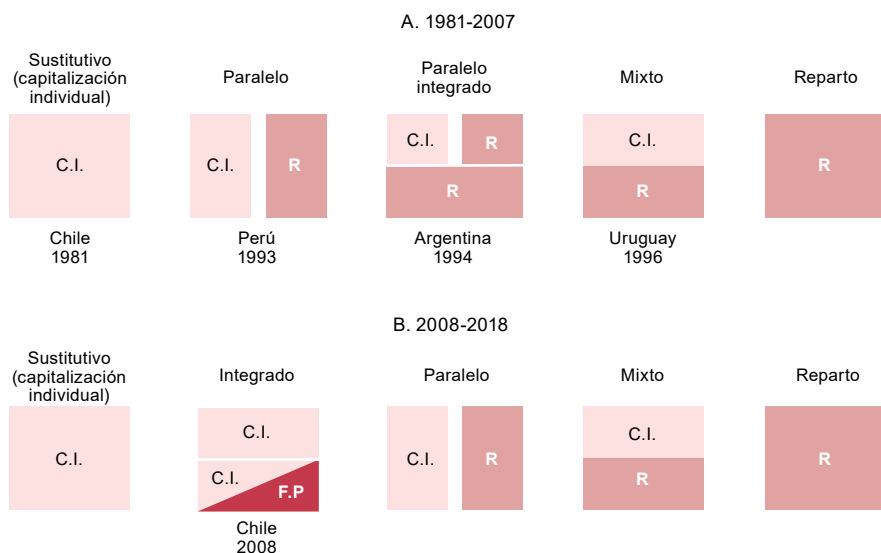
## **6. Modelo integrado: complementación entre el sistema público de pensiones y la capitalización individual con presencia de una base solidaria**

Al modelo que se implementó en Chile en 2008 se le ha denominado modelo integrado de pensiones, porque en él se integran distintas dimensiones que con antelación eran paradigmas antagónicos en los debates sobre las reformas previsionales de la región. Así, en un solo sistema de pensiones se integraron las siguientes dimensiones: i) el sistema no contributivo y el sistema contributivo; ii) el financiamiento público proveniente de rentas generales y el régimen financiero de capitalización individual, y iii) la administración pública y la administración privada del sistema.

Este modelo integrado rompe con algunos de los paradigmas del pionero sistema sustitutivo de capitalización individual de 1981 y promueve el retorno del Estado a la administración, el financiamiento y la regulación del sistema de pensiones (véase más información en el capítulo II).

En el diagrama I.7 se ofrece una sinopsis de los modelos de sistemas de pensiones que se han descrito en esta sección.

**Diagrama I.7**  
**América Latina: modelos de sistemas de pensiones y países pioneros en su implementación, 1981-2017**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

**Nota:** C.I.= Capitalización individual; R= Reparto; F.P.= Financiamiento público. Estos modelos también se implementaron en otros países que presentaron reformas estructurales, a saber: Capitalización individual: Bolivia (1997), México (1997), El Salvador (1998) y República Dominicana (2003); Paralelo: Colombia (1994); Mixto: Costa Rica (2001) y Panamá (2008).





## Capítulo II

# Nuevo ciclo de reformas de los sistemas de pensiones en América Latina

*Countries with structural reforms should relinquish their claim that the state plays a subsidiary role and acknowledge the crucial importance of its functions; this is not solely an ideological issue but a practical one: publicly accepting the fundamental but proper state role should change the debate climate and weaken the strong opposition against the needed reforms. (Carmelo Mesa-Lago, 2008, pág. 345)<sup>1</sup>*

## Introducción

América Latina registra numerosas experiencias en materia de reformas estructurales de los sistemas de pensiones. De 2008 en adelante estas han tenido como denominador común el avance en el desarrollo de mecanismos de solidaridad. En la mayoría de las reformas también se ha fortalecido la administración y el financiamiento público del sistema de pensiones. Esto representa una nueva tendencia que retoma los principios básicos de los sistemas de seguridad social, sobre todo en aquellos países que habían optado por esquemas de capitalización individual.

La reforma estructural chilena del sistema de pensiones de 1981 influyó en distintos países de América Latina (10 países, véase el capítulo I) y de otros continentes (11 países), que incluyeron en sus sistemas de pensiones el modelo de capitalización individual. Cerca de 40 años después de la

---

<sup>1</sup> Los países con reformas estructurales deberían renunciar a su afirmación de que el Estado desempeña un papel subsidiario y reconocer la importancia crucial de sus funciones; esto no es solo un tema ideológico, sino práctico: aceptar públicamente el papel fundamental pero apropiado del Estado debería cambiar el clima del debate y debilitar la fuerte oposición contra las reformas necesarias.

reforma chilena y alrededor de 25 años después de otras experiencias latinoamericanas, pueden extraerse distintas conclusiones respecto de las reformas previsionales implementadas en la región.

Los debates sobre este tema han sido intensos, con diversas y encontradas opiniones tanto de organismos internacionales como de expertos en pensiones y de la academia. Además, no solo han estado vinculados con el área de la protección social, sino con la política fiscal y la economía política. Las reformas de los sistemas de pensiones implementadas en diversos lugares del mundo, orientadas a promover la capitalización individual, tuvieron uno de sus principales soportes financieros y técnicos en el Banco Mundial, que influyó sustantivamente en las diez reformas estructurales que se implementaron entre 1993 y 2005 en América Latina. Según sus propias estadísticas, entre 1984 y 2004 el Banco Mundial concedió más de 200 préstamos y créditos, por un valor aproximado de 5.400 millones de dólares, para apoyar las reformas de los sistemas de pensiones de más de 68 países. Transcurridos 15 años, una de las autocríticas realizadas por el Banco Mundial es que había centrado su análisis en la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones, a tal punto que dicha dimensión dominó el diseño de las políticas previsionales (Andrews y otros, 2006).

El distinguido catedrático Carmelo Mesa-Lago, experto en seguridad social, criticó esta tendencia desde un inicio, cuando indicó que no compartía la afirmación de que la solución de los problemas previsionales consistiera en implementar sistemas de capitalización individual en la región (Mesa-Lago, 1985 y 1994). Algunos economistas chilenos también presentaron cuestionamientos sobre el modelo de capitalización en la primera década de aplicación del nuevo esquema previsional (Arellano, 1985, 1988 y 1989; Marcel y Arenas de Mesa, 1991). En 1992, dos funcionarios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) publicaron un estudio (Gillion y Bonilla, 1992) que contenía proyecciones sobre las prestaciones del esquema de capitalización individual chileno (con tasas de reemplazo del 44%). Esa publicación dio lugar a un intenso debate respecto de los beneficios potenciales de transitar de los sistemas públicos de reparto a sistemas de ahorro individual administrados por el sector privado.

En 1999, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junto con el Ministerio de Hacienda de Chile, organizó por primera vez un seminario regional sobre los efectos fiscales de las reformas de los sistemas de pensiones. En el evento se debatieron los casos de la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay. Respecto de la reforma chilena de capitalización individual, se destacó el hecho de que entre 1981 y 1998 había tenido un costo fiscal anual promedio en torno a un 4,7% del PIB, o un 5,7% del PIB al considerar los costos de los sistemas de pensiones civiles y militares (Arenas de Mesa, 2000).

En este siglo, el acercamiento a la capitalización individual ha sido más cauteloso. Si bien el Banco Mundial ha seguido apoyando los procesos de reforma previsional, lo ha hecho con un relato más contenido, que incluye los déficits y desafíos que enfrenta la región tanto en materia de cobertura como del desarrollo de alternativas solidarias en los sistemas de seguridad social (Gill, Packard y Yermo, 2005; Andrews y otros, 2006).

Es sabido que no existe consenso en las propuestas de política previsional en lo que se refiere a enfrentar los déficits y problemas de los sistemas de pensiones. Las medidas a aplicar dependen del país donde se implementen y, en especial, de la economía política que en la mayoría de los casos dificulta los ajustes o reformas requeridos para establecer la sostenibilidad del sistema de pensiones (CEPAL, 2006; Barr y Diamond, 2008; Mesa-Lago, 2008).

En esta década podría afirmarse que ha ido surgiendo el consenso de que los resultados de las reformas de los sistemas de pensiones, sobre todo los que se basan en la capitalización individual, no han sido los esperados y proyectados cuando se realizaron las reformas. En este contexto, después de varias décadas de debate, existe una base común respecto de las necesidades de cambios y reformas para enfrentar los desafíos en materia de cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones en la región. También se ha concluido que la receta explorada en la década de 1990, dominada por los esquemas de capitalización individual, no representa la tendencia ni las recomendaciones de política previsional dominantes en la actualidad.

Algunas publicaciones de organismos internacionales confirman este principio de consenso. El *Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe*, un esfuerzo conjunto de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), indica que las reformas de los sistemas de pensiones que implicaron un movimiento de los sistemas públicos de reparto a los esquemas de capitalización individual administrados por el sector privado no se tradujeron en progresos en la cobertura de los sistemas de pensiones: “A pesar de que la sostenibilidad mejoró en varios países, hubo muy poco o ningún progreso en el desempeño de una segunda medida clave del sistema pensional: la cobertura. De hecho, el desafío de una cobertura creciente por pensiones no contributivas se ha convertido en el problema más debatido hoy en la región” (BID/OCDE/Banco Mundial, 2015, pág. 11).

Según el *Panorama Social de América Latina, 2017* publicado por la CEPAL, dedicado en forma especial a los sistemas de pensiones, “el sistema de pensiones fundado solo en la capitalización individual [...] presenta claros signos de agotamiento en la región. La concentración de los esfuerzos del sistema de pensiones exclusivamente en la capacidad de ahorro individual

es una política previsional que genera grandes dudas con respecto a su viabilidad y capacidad de dar respuesta a las necesidades de cobertura y protección social que demanda la región” (CEPAL, 2018a, pág. 153).

En su *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*, la OIT planteó que “las políticas de privatización de las pensiones, aplicadas en el pasado en algunos países, no arrojaron los resultados previstos ya que la cobertura y las prestaciones no aumentaron, los riesgos sistémicos recayeron en las personas y la situación fiscal empeoró. En consecuencia, varios países están revirtiendo las medidas de privatización adoptadas y restableciendo los sistemas públicos basados en la solidaridad” (OIT, 2017, pág. 84).

Un denominador común de los 22 países que implementaron la capitalización individual entre 1981 y 2008 es la reducción del peso de los mecanismos de ahorro individual en los sistemas de pensiones (por ejemplo, mediante una menor tasa de cotización dirigida a la capitalización) o la reversión del esquema de capitalización individual a sistemas públicos y solidarios. En Europa oriental y Asia central, ocho de los 11 países que introdujeron el sistema de capitalización individual administrado por el sector privado han realizado reformas previsionales en esta dirección entre 2009 y 2014. Cuatro de esos países revirtieron la capitalización individual (Hungría en 2011, Kazajstán en 2013, Polonia en 2011 y 2014 y la República Checa en 2014) a sistemas de pensiones públicos y solidarios. Otros cuatro países redujeron significativamente las tasas de cotización destinadas a las cuentas de capitalización individual (Estonia en 2009, Letonia en 2009, Lituania en 2009 y Eslovaquia en 2012) y reorientaron la mayor parte de estos recursos a los sistemas públicos de pensiones (OIT, 2017 y 2018a; Mesa-Lago, 2014).

En ese contexto, este capítulo se concentra en estudiar el nuevo ciclo de reformas de los sistemas de pensiones en América Latina entre 2008 y 2019. En la primera sección se exponen las reformas previsionales estructurales realizadas entre 2008 y 2010, que incrementaron la participación del Estado en la administración y el financiamiento de las pensiones. En la segunda se presentan las reformas previsionales y los proyectos de ley de reforma de los sistemas de pensiones que se han estado debatiendo en los Congresos (asambleas legislativas) entre 2016 y 2019. En la sección final se detalla la nueva tendencia de las reformas de los sistemas de pensiones de la región a partir de 2008.

## **A. Aumento de la participación del Estado tanto en la administración como en el financiamiento de los sistemas de pensiones**

Entre 1981 y 2005, 11 países de la región implementaron la capitalización individual en sus sistemas de pensiones con distintos modelos previsionales (véase el capítulo I). De los 11 países, 5 implementaron un modelo sustitutivo

y 6 introdujeron la capitalización individual como una parte del sistema de pensiones, por lo que ese mecanismo convive con el clásico modelo de reparto o de capitalización parcial colectiva.

Entre 2008 y 2018, tres de los cinco países en los que se había implementado un modelo sustitutivo (capitalización individual) realizaron reformas de sus sistemas de pensiones. En Chile esto ocurrió en 2008, mediante la creación de un mecanismo solidario que dio lugar a la conformación de un sistema integrado de pensiones. En 2010, en el Estado Plurinacional de Bolivia se estatizó el sistema de capitalización individual. En 2017, en El Salvador se aprobó una reforma del sistema de pensiones mediante la que se mantiene el sistema de capitalización individual y se agrega un fondo de ahorro colectivo, denominado Cuenta de Garantía Solidaria. Todas estas reformas tienen en común el propósito de avanzar en la creación de mecanismos de solidaridad en los sistemas de pensiones.

A estas reformas se suma la implementada en 2008 en la Argentina, país en el que se eliminó el sistema de capitalización individual (y el modelo paralelo integrado) para volver a un modelo público de reparto. En 2008, también se realizó la reforma paramétrica en el Uruguay, mediante la que se buscó mantener los avances en materia de cobertura y prestaciones alcanzados con el modelo mixto.

En este contexto, se observa una tendencia regional a avanzar hacia la gestión pública y desarrollar mecanismos solidarios, a diferencia de lo que ocurrió en la década de 1990, cuando las reformas se concentraron en la introducción de la capitalización individual en los sistemas de pensiones. En esta nueva tendencia regional hacia una mayor participación del Estado en el sistema de pensiones se incluye el diseño de mecanismos de solidaridad contributivos y no contributivos.

## **1. Chile (2008): de la capitalización individual a un sistema integrado de pensiones**

En Chile, un cuarto de siglo después de la reforma previsional de 1981, tuvo lugar un profundo debate respecto del funcionamiento del sistema de pensiones, en especial, de la suficiencia de sus prestaciones (bajas tasas de reemplazo). Según distintos diagnósticos y proyecciones de los resultados potenciales del mecanismo de capitalización individual entre 2002 y 2005, las tasas de reemplazo serían en promedio entre un 35% y un 45% y, en el caso de las mujeres, serían inferiores al 30% (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006). Además, dada la baja densidad de cotización que presentaban los asegurados, las estimaciones indicaban que más del 50% de ellos no cumpliría el requisito de 20 años de cotizaciones para acceder a la garantía estatal de la pensión mínima. Este sería un escenario previsional impensado, en un mecanismo de capitalización individual que

algunos consideraban como un modelo a seguir para la región. En este contexto, el debate no fue si se realizarían reformas sino, más bien, qué tipo de reforma previsional se implementaría para solucionar estos problemas (Arenas de Mesa, 2010).

De esta manera, en 2008 se implementó una reforma estructural del sistema. Se creó un nuevo modelo integrado de pensiones, en el que la capitalización individual mantiene un importante rol, sobre todo en los sectores de ingresos medios y altos. El modelo sustitutivo de 1981 planteaba el completo reemplazo del esquema civil público de reparto por la capitalización individual, administrada por el sector privado. El modelo integrado de pensiones, en cambio, incluye dimensiones que antes constituían paradigmas antagónicos en los debates sobre las reformas de los sistemas de pensiones (en la mayoría de los países de la región, continúan siendo antagónicas). Así, se integraron en el sistema de pensiones las siguientes dimensiones: i) el sistema de pensiones no contributivo y el esquema contributivo; ii) el financiamiento público proveniente de rentas generales y el régimen financiero de capitalización individual, y iii) la administración pública y privada del sistema de pensiones.

En este contexto, el nuevo modelo integrado de pensiones rompe con algunas de las premisas del esquema de capitalización individual, por ejemplo, el retorno del Estado a la administración y el financiamiento de beneficios contributivos en el sistema de pensiones.

#### **a) La reforma estructural de 2008**

La reforma previsional chilena (de marzo) de 2008 tenía tres objetivos principales. El primero fue crear un sistema de pensiones solidario (SPS) que combatiera la pobreza (y la pobreza extrema) entre las personas mayores de 65 años (y las personas con discapacidad). Esto supuso que el Estado asumiera el papel de garante del sistema de pensiones para la población perteneciente a los tres primeros quintiles de ingreso (60%), además de establecer una perspectiva de derechos universales en torno a la protección social para quienes desarrollaran su vida laboral en Chile. El segundo objetivo consistía en aumentar tanto la cobertura de activos como de pasivos proveniente de grupos vulnerables, específicamente los jóvenes, las mujeres y los trabajadores independientes. El tercer objetivo de la reforma era contribuir al perfeccionamiento del sistema de capitalización individual, mediante el fomento de la competencia, la regulación de las inversiones, la reducción de los costos y el fortalecimiento del ahorro previsional voluntario (Arenas de Mesa, 2010).

La Ley de Reforma Previsional de 2008 contiene cerca de 100 medidas, que pueden clasificarse en siete categorías: i) sistema de pensiones solidario; ii) dimensión de género; iii) políticas para los jóvenes más vulnerables;

iv) políticas para los trabajadores independientes; v) perfeccionamiento del sistema de capitalización individual; vi) institucionalidad pública, y vii) sostenibilidad fiscal.

El SPS tiene distintas prestaciones. Entre las más importantes se encuentran dos componentes. El primero es un nuevo esquema de pensiones no contributivo llamado Pensión Básica Solidaria (PBS), que reemplaza al antiguo programa de pensiones asistenciales (PASIS). El segundo es el Aporte Previsional Solidario (APS), una prestación financiada y administrada por el Estado que fue creada para las personas con pensiones contributivas del sistema de reparto y de capitalización individual pertenecientes al 60% de los hogares de menores ingresos. Cuando la pensión contributiva es igual a cero, el Estado entrega una pensión no contributiva igual a la PBS, mientras que si la pensión contributiva es distinta de cero e inferior a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS), el Estado financia un APS, cuyo monto disminuye a medida que aumenta el valor de la pensión contributiva. La suma del APS y la pensión contributiva (autofinanciada) se denomina pensión final, que en el SPS es siempre inferior o igual a la PMAS.

La dimensión de género fue otro de los ejes de mayor importancia en la reforma, debido a las desigualdades que existen entre hombres y mujeres, tanto en el mercado de trabajo como en el sistema de pensiones. Entre ellas destacan las brechas salariales, la mayor carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados de las mujeres, debido a la desigual distribución del trabajo productivo y reproductivo vigente, y la utilización de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo en el cálculo de las pensiones en el marco de la capitalización individual. La reforma también incluyó un beneficio especial para todas las mujeres que hayan tenido un hijo (bono por hijo nacido). Su objetivo es aliviar la brecha creada por la utilización de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo en el cálculo de las pensiones del sistema de capitalización individual.

Otra medida con un marcado componente de género se basó en reconocer que las mujeres tienen menores probabilidades de usar el seguro de invalidez y sobrevivencia. Por ese motivo, se estableció una única tasa para hombres y mujeres, de modo que la sobreprima que pagaban las mujeres volviera a quedar en su cuenta individual. Con respecto a las situaciones de divorcio, cuando se determine la existencia de un menoscabo económico que suponga una compensación económica, la reforma permite la utilización de los fondos previsionales con ciertos límites. Además, permite que las mujeres obtengan una pensión de sobrevivencia al cónyuge hombre, que antes solo podían obtenerla si el hombre era discapacitado.

Respecto de los trabajadores independientes, que en 2008 presentaban una cobertura cercana al 5%, se establecieron distintas medidas, entre ellas, la obligatoriedad de la cotización, el acceso al Seguro de Invalidez y

Sobrevivencia (SIS) y, una de las más demandadas, el acceso al seguro social contra riesgos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales<sup>2</sup>. La lógica era establecer nuevos deberes (obligación de cotizar) y derechos (acceso a beneficios a corto plazo que incentivaran la cotización).

## b) Principales resultados a diez años de la reforma de 2008

Uno de los principales resultados que se han alcanzado con la reforma de 2008 ha sido el aumento de la cobertura de los pensionados, en especial, de las mujeres y las personas pertenecientes a los sectores más vulnerables. Los antecedentes indican que la cobertura del SPS era de 610.000 personas en 2008 y se incrementó a más de 1 millón de personas en 2010. En diciembre de 2018, a diez años de iniciada la reforma, la cobertura alcanzó a cerca de 1,5 millones de pensionados. Ese total se desglosa en 587.259 pensiones básicas solidarias (PBS, pensión no contributiva) y 920.333 aportes previsionales solidarios (APS) (véase el cuadro II.1).

Cuadro II.1

**Chile: número de pensionados del sistema de pensiones solidario, 2008-2010 y 2018**  
(En número de prestaciones)

	2008	2009	2010	2018
Pensión Básica Solidaria (PBS)	596 645	647 172	623 508	587 259
PBS de vejez	371 248	410 763	407 118	404 348
PBS de invalidez	225 397	236 409	216 390	182 911
Aporte Previsional Solidario (APS)	13 836	307 303	387 587	920 333
APS de vejez	11 736	296 140	370 216	853 431
APS de invalidez	2 100	11 163	17 371	66 902
Total	610 481	954 475	1 011 095	1 507 592

**Fuente:** Superintendencia de Pensiones (2019), "Beneficiarios del Pilar Solidario", Santiago [en línea] [http://www.spensiones.cl/safpstats/stats/.sc.php?\\_cid=13273](http://www.spensiones.cl/safpstats/stats/.sc.php?_cid=13273).

El aumento de la cobertura del SPS ha sido muy significativo. En la actualidad, el número de prestaciones del SPS se aproxima a las otorgadas por el sistema de capitalización individual (gestionado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)). Los pensionados que reciben alguna prestación financiada por el Estado (pensiones del Instituto de Previsión Social (IPS), BPS y APS del sistema de AFP) representan el 55,9% de los pensionados en 2017 (véase el cuadro II.2). Una década después de la creación del sistema integrado de pensiones, este presenta una importante participación entre el total de pensionados y una mayor participación en el gasto público del sistema de pensiones (véase el apartado c) de la sección A.2).

<sup>2</sup> La obligatoriedad de la cotización de los trabajadores independientes se pospuso. Finalmente, se aprobó mediante la Ley núm. 21.133, que comenzará a regir en abril de 2019, con un aporte del 10% a la seguridad social. Este aporte aumentará en 0,75 puntos porcentuales durante ocho años y luego aumentará en 1 punto porcentual, hasta alcanzar un 17% en 2027 (Gobierno de Chile, 2019).



**Cuadro II.2**  
**Chile: número de prestaciones y pensionados por vejez e invalidez del sistema integrado de pensiones, 2017**  
*(En pensionados, prestaciones y porcentajes)*

<b>A. Número de pensionados</b>		
(1) Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)	1 595 684	} 56,4 43,6 100,0
(2) Instituto de Previsión Social	653 964	
(3) Pensión Básica Solidaria	581 814	
(4) Total (1 + 2 + 3)	2 831 462	
<b>B. Número de prestaciones del sistema de pensiones solidario (SPS)</b>		
(3) Pensión Básica Solidaria	581 814	41,0
(5) Administradoras de Fondos de Pensiones	838 524	59,0
(6) SPS (3 + 5)	1 420 338	100,0
<b>C. Número de prestaciones pagadas por el sector público</b>		
(2) Instituto de Previsión Social	653 964	
(3) Pensión Básica Solidaria	581 814	
(7) Aporte Previsional Solidario (AFP)	348 008	
(8) Total (2 + 3 + 7)	1 583 786	
(8) / (4)		55,9

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información de la Superintendencia de Pensiones (2019), "Pensionados y pago de pensiones" [en línea] [http://www.spensiones.cl/safpstats/stats/sc.php?\\_cid=17](http://www.spensiones.cl/safpstats/stats/sc.php?_cid=17).

El 68% de las prestaciones del SPS corresponden a mujeres. En especial, en el nuevo sistema de pensiones no contributivo, las mujeres pueden recibir la PBS, además de recibirla sus cónyuges, si su grupo familiar pertenece al 60% más vulnerable. Con esta medida se terminó con una discriminación que existía antes, pues el requisito de 20 años de cotización hacía que los beneficiarios de las pensiones no contributivas fueran mayoritariamente hombres. Así, las mujeres de 65 años y más que viven en condiciones de pobreza extrema y pobreza accedieron por primera vez a una prestación financiada por el Estado como beneficiarias primarias (de pensiones adquiridas por derecho propio debido su calidad de ciudadanas, no heredadas de terceros).

El gran número de PBS de vejez del SPS se tradujo en un aumento cercano a 10 puntos porcentuales de la cobertura de pasivos (pensionados) no contributiva entre la población de 65 años y más entre 2006 y 2013.

Uno de los principales objetivos de la reforma de 2008 fue reducir la extrema pobreza entre las personas mayores. Según un estudio del Centro UC de Encuestas y Estudios Longitudinales (2017), el sistema de pensiones solidario representa el 56,7% y el 27,8% del total de los ingresos monetarios de los hogares de los quintiles primero y segundo, respectivamente. Según este mismo estudio, la pobreza extrema entre las personas de 65 años y más llegó al 1,2% en 2015. Sin embargo, si no se consideran los ingresos provenientes del sistema de pensiones solidario, la pobreza extrema habría sido del 6,2%. En el caso de la pobreza, esta habría aumentado de un 4,8% a un 7,9% sin las transferencias desde el sistema de pensiones solidario (véase el cuadro II.3).

Estos antecedentes confirman la importancia del sistema de pensiones solidario para asegurar los ingresos de los sectores más vulnerables, además de ser uno de los factores que pueden contribuir a la reducción de la incidencia de la pobreza extrema, que entre los mayores de 60 años disminuyó de un 7,5% a un 1,5% entre 2006 y 2015 (Ministerio de Desarrollo Social, 2015 y 2017).

**Cuadro II.3**  
**Chile: efecto del sistema de pensiones solidario sobre la pobreza y la pobreza extrema entre las personas mayores, 2015**  
*(En porcentajes)*

	Con sistema de pensiones solidario			Sin sistema de pensiones solidario		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Pobreza	5,2	4,5	4,8	8,1	7,8	7,9
Pobreza extrema	1,3	1,1	1,2	6,7	5,9	6,2
Total	6,5	5,5	5,9	14,8	13,6	14,1

**Fuente:** Centro UC de Encuestas y Estudios Longitudinales (2017), *Evaluación del Pilar Solidario en el financiamiento de la canasta de consumo, los ingresos y la pobreza multidimensional de hombres y mujeres adultos mayores*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), 2017.

Otro de los ámbitos donde se intentó producir resultados fue en el incremento de las tasas de reemplazo del sistema de pensiones. La tasa de reemplazo promedio del sistema de capitalización individual se ha estimado en un 34%. Al sumar los APS del sistema de pensiones solidario, alcanzan en promedio un 45%. Según las proyecciones realizadas por la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, el SPS representará un 37,2% del monto de las prestaciones promedio del sistema integrado que se otorguen entre 2025 y 2030, de cuyo total corresponde a los hombres un 26,4% y a las mujeres, un 54,2% (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015a). Esto también confirma los efectos de la reforma desde el punto de vista de la dimensión de género. Las proyecciones indican que, al cabo de 20 años de su implementación, el SPS representará más de la mitad del nivel de las pensiones entre las mujeres.

### c) Efectos fiscales

El gasto público en pensiones en Chile tiene un componente transitorio relacionado con las pensiones del antiguo sistema público (esquema de reparto) y un componente permanente que está vinculado tanto al sistema de pensiones solidario como al sistema previsional militar (cajas previsionales de las fuerzas armadas y carabineros-policías). El gasto del antiguo sistema público civil de pensiones está disminuyendo conforme se terminan de pagar las pensiones (no existe nuevo flujo de pensionados después de la reforma de 1981) y por ello se considera un gasto transitorio y decreciente<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> La reforma chilena por la que se creó el sistema de capitalización individual en 1981 generó una transición previsional con importantes efectos fiscales. Se ha estimado que estos alcanzaron un promedio anual del 5% del PIB entre 1981 y 1998 (Arenas de Mesa, 1999; Arenas de Mesa y Marcel, 1999).

El gasto público asociado a la reforma del sistema de pensiones de 2008 ha sido en torno al 0,7% del PIB entre 2010 y 2015. En 2008 se estimó que alcanzaría el 1% del PIB en 2025. En este contexto, el gasto del sistema solidario se proyecta como el componente más importante del gasto público del sistema de pensiones, pues representa un 36,4% del gasto total en 2030 (véase el cuadro II.4).

**Cuadro II.4**  
**Chile: gasto público efectivo y proyectado del sistema de pensiones,**  
**2010, 2015, 2025 y 2030**  
*(En porcentajes del PIB)*

Sistema	2010	2015	2025	2030
(1) Antiguo sistema público (reparto) <sup>a</sup>	2,1	1,5	0,8	0,6
(2) Sistema de pensiones solidario <sup>b</sup>	0,8	0,7	0,8	0,8
(3) Sistema militar de pensiones <sup>c</sup>	0,9	0,9	0,9	0,9
(4) Total	3,8	3,2	2,4	2,2
(5) (2) / (4)	21,1	21,9	33,3	36,4

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Dirección de Presupuestos (DIPRES), *Estadísticas de las Finanzas Públicas 2001-2010*, Santiago, 2011; *Estadísticas de las Finanzas Públicas 2006-2015*, Santiago, 2016; Consejo Consultivo Previsional, "Análisis de los efectos de la propuesta de modificación legal al Sistema de Pensiones Solidarias", Santiago, 2018.

<sup>a</sup> Gasto en pensiones del Instituto de Previsión Social (IPS).

<sup>b</sup> Incluye el gasto en Pensión Básica Solidaria (PBS), Aporte Previsional Solidario (APS) y bonos por hijo.

<sup>c</sup> Incluye el gasto de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA) y de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (DIPRECA). Para 2025 y 2030 se asumió el mismo gasto como porcentaje del PIB de 2015.

La sostenibilidad financiera de la reforma del sistema de pensiones de 2008 se basa principalmente en tres fuentes de financiamiento: i) los ingresos públicos generales; ii) la reducción de los gastos en pensiones provenientes del antiguo sistema de reparto (véase el cuadro II.4), y iii) el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP). El FRP se creó en la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2006 para financiar pensiones mínimas y asistenciales (no contributivas). En la Ley de Reforma del Sistema de Pensiones de 2008, el FRP se transformó en el instrumento financiero para la sostenibilidad de las prestaciones del sistema de pensiones solidario (PBS y APS). Este recibe anualmente un aporte fiscal del 0,2% del PIB y, dependiendo del balance fiscal global, puede alcanzar un aporte máximo del 0,5% del PIB (Arenas de Mesa, 2010). Sus inversiones son administradas por el Banco Central de Chile y fue considerado como fuente de financiamiento de las prestaciones del sistema de pensiones solidario en las últimas tres leyes de presupuesto de 2017 a 2019.

#### **d) Sostenibilidad financiera y debate pendiente**

De conformidad con la Ley de Responsabilidad Fiscal (2006), desde 2010 la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda realiza estudios sobre la sostenibilidad financiera del FRP (Bravo y Ruiz-Tagle, 2010; DIPRES, 2016b; Castañeda y otros, 2013). De acuerdo con el estudio más reciente, el FRP

presentará una trayectoria ascendente en distintos escenarios alternativos. En otras palabras, el capital acumulado en el FRP es más que suficiente para enfrentar los gastos del sistema de pensiones solidario en las próximas décadas (DIPRES, 2016b).

Mediante la reforma del sistema de pensiones de 2008 se alcanzó una cobertura del 60% de los hogares de menores ingresos y se avanzó sustantivamente en cobertura y suficiencia de las prestaciones para el 40% de la población de menores ingresos. Sin embargo, el debate sobre el futuro del sistema de pensiones ha continuado y es una de las materias de política pública más contenciosas en la sociedad chilena. Ahora se ha presentado al Congreso nacional un nuevo proyecto de ley de reforma del sistema de pensiones (noviembre de 2018). Entre otras materias, en ese proyecto de ley se propone elevar los beneficios del sistema de pensiones solidario y aumentar la tasa de cotización (véase la sección B.6).

## **2. Uruguay (2008): reforma paramétrica para resguardar los avances en protección social**

### **a) Primer sistema mixto de pensiones en América Latina**

El Uruguay es uno de los países pioneros en crear sistemas de pensiones en América Latina. Tanto su cobertura de activos como de pasivos presentan niveles muy superiores al promedio de la región, comparables a los niveles de países desarrollados. Su sistema de protección social es muy avanzado. Por ejemplo, fue el primer país del mundo en crear un sistema nacional de pensiones no contributivo (véase el capítulo I).

Mediante la reforma estructural de las pensiones en 1996 se estableció el primer modelo mixto de pensiones en América Latina, compuesto por el sistema público de reparto que administra el Banco de Previsión Social (BPS) y el esquema de capitalización individual gestionado por las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP), que pueden ser públicas o privadas.

La reforma estructural en el Uruguay tuvo algunas características especiales que permitieron la implementación del sistema mixto y suavizaron la incorporación de un mecanismo de capitalización individual en un país donde se considera fundamental el rol público en la seguridad social. Entre estas características pueden mencionarse las siguientes:

- i) todos los trabajadores de bajos ingresos (independientemente de su edad) permanecieron cotizando exclusivamente en el sistema de reparto (estos pueden optar por el sistema mixto en el 50% de sus rentas);
- ii) todos los mayores de 40 años (independientemente de sus ingresos) permanecieron cotizando en el sistema de reparto;

- iii) los menores de 40 años y que eran trabajadores de ingresos medios y altos cotizan tanto en el sistema de reparto como en el de capitalización individual, y
- iv) se permitió la creación de AFAP tanto públicas como privadas, con lo que se innovó respecto de la experiencia chilena (1981), en que solo se permite tener AFP; se aplicó así una norma similar a la reforma previsional argentina (1994), que autorizó la creación de AFAP con administración múltiple.

Todas estas características facilitaron la implementación de la reforma de 1996 y permiten que en el Uruguay exista un sistema mixto con un claro dominio público. En consecuencia, su sistema de pensiones se caracteriza por un modelo donde el esquema de reparto es complementado por la capitalización individual.

En el Uruguay existen cuatro AFAP, tres de ellas de carácter privado y una de carácter público (AFAP República), cuyos accionistas son el Banco República (51%), el BPS (37%) y el Banco de Seguros del Estado (12%). En 2016, el sistema de reparto contaba con 1.470.647 cotizantes al BPS, de los que un 54,3% (799.052 personas) eran también cotizantes activos del sistema mixto. Es decir, estos cotizantes dirigían una parte de sus aportes al sistema de reparto y otra a las AFAP. De ellos, 358.090 estaban inscritos en la AFAP pública, lo que representa un 44,8% de los participantes en el régimen de capitalización individual. Es decir, un 70% de los cotizantes dirige sus aportes al sistema público (el 45,7% los cotizantes al BPS y el 24,3% a la AFAP República) y un 30% al sector público y privado (véase el cuadro II.5).

**Cuadro II.5**  
**Uruguay: cotizantes del sistema mixto, 2016**  
(En número de personas y porcentajes)

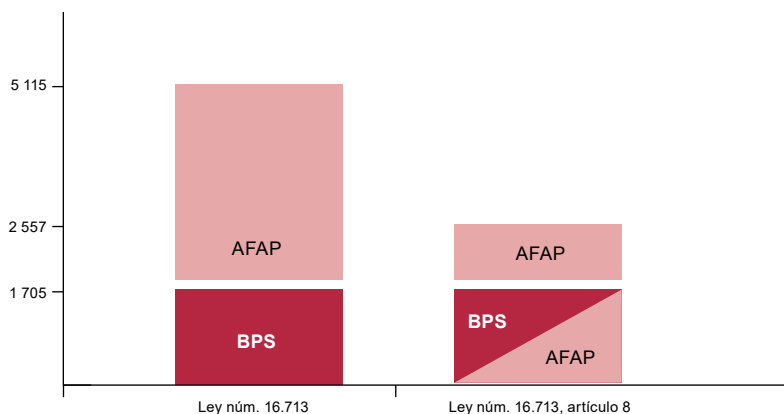
	Número de personas	Porcentaje del total de cotizantes	Porcentaje de cotizantes a las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP)
Cotizantes al Banco de Previsión Social (BPS)	1 470 647	100,0	
Cotizantes exclusivos al BPS	671 595	45,7	
Cotizantes a las AFAP y BPS	799 052	54,3	
Cotizantes a AFAP República	358 090	24,3	44,8
Cotizantes a AFAP privadas	440 962	30,0	55,2

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Banco de Previsión Social (BPS), Boletín Estadístico 2017, Montevideo, 2017.

Las cotizaciones del sistema mixto se destinan al sistema de reparto o de capitalización individual. Esto se determina en función del nivel de ingreso de los asegurados, para lo que se crearon tres tramos. En julio de 2018, si los ingresos de los cotizantes eran inferiores a 1.705 dólares (primer tramo, 53.374 pesos uruguayos), las cotizaciones iban dirigidas exclusivamente al

sistema público de reparto (BPS). Si las remuneraciones estaban entre 1.705 y 5.115 dólares (160.121 pesos uruguayos, tope imponible), las cotizaciones por los primeros 1.705 dólares iban al sistema de reparto (BPS) y el resto, al sistema de capitalización individual (AFAP). La reforma preveía la posibilidad de que los trabajadores de ingresos inferiores a 2.557 dólares (80.060 pesos uruguayos, segundo tramo del artículo 8 de la Ley núm. 16.713) cotizaran al mecanismo de capitalización individual hasta por un 50% de sus ingresos que alcanzaran el primer tramo (véase el gráfico II.1).

**Gráfico II.1**  
**Uruguay: opciones para dirigir las cotizaciones según niveles de ingreso**  
 (En dólares a julio de 2018)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Gobierno del Uruguay, “Ley núm. 18.395 de Beneficios Jubilatorios: Flexibilización de las Condiciones de Acceso”, *Diario Oficial de la República del Uruguay*, N° 27.606, Montevideo, 2008; Banco de Previsión Social (BPS).

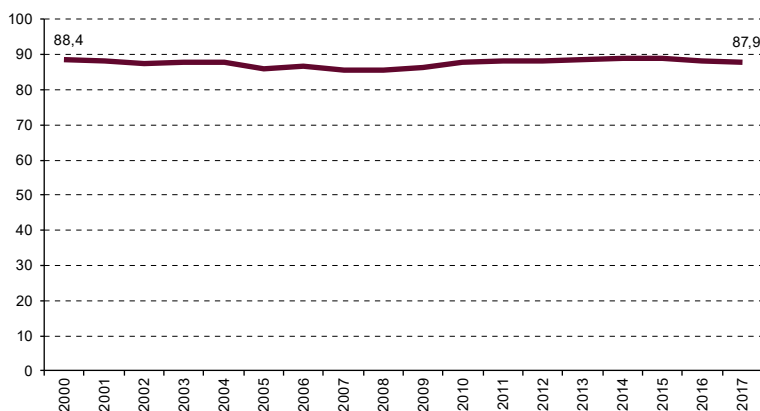
**Nota:** AFAP: Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional; BPS: Banco de Previsión Social.

Además de lo anterior, las carteras de las AFAP privadas están sustantivamente compuestas por inversiones en el sector público. Por ejemplo, de los dos subfondos que componen el Fondo de Ahorro para el Retiro de las AFAP (Acumulación y Retiro), Unión Capital invirtió un 73% y un 85%, respectivamente, en instrumentos de deuda pública, como bonos y letras (AFAP Unión Capital). La AFAP República invirtió un 67% y un 78%, respectivamente, en valores emitidos por el Estado uruguayo e instrumentos de regulación monetaria (AFAP República). Sura invirtió un 76,2% de ambos fondos de ahorro en el Gobierno y el Banco Central del Uruguay (AFAP Sura). Por su parte, Integración invirtió un 64% de esos fondos en instrumentos del Estado Uruguayo y del Banco Central (AFAP Integración). Es decir, aunque el régimen sea mixto, el carácter público del sistema de pensiones es categóricamente predominante.

## b) Reforma paramétrica del sistema de pensiones de 2008

En el Uruguay, la reforma paramétrica del sistema de pensiones de noviembre de 2008 (Ley núm. 18.395 en Gobierno del Uruguay, 2008) tuvo por objeto mantener los altos indicadores de cobertura de pasivos (pensionados entre la población de 65 años y más) que se han presentado en ese país en las últimas décadas (véase el gráfico II.2). Así, con la reforma se utilizaron distintas fórmulas para detener la disminución de cobertura de pasivos prevista en informes actuariales, mediante la flexibilización de las condiciones de acceso a las prestaciones. Los requisitos de aportes para la jubilación común se redujeron de 35 a 30 años de cotización, manteniendo los 60 años de la edad mínima, y la jubilación por edad avanzada se redujo a 65 años con 25 años de servicios, o a 70 años con 15 años de servicio<sup>4</sup>.

Gráfico II.2  
Uruguay: cobertura de pasivos (65 años y más), 2000-2017<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), *Anuario Estadístico 2017*, Montevideo, 2017; *Anuario Estadístico 2011*, Montevideo, 2011; *Anuario Estadístico 2006*, Montevideo, 2006; *Anuario Estadístico 2001*, Montevideo, 2001; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

<sup>a</sup> Cobertura de pasivos: porcentaje de la población de 65 años y más beneficiaria de una pensión.

Se legisló respecto de la edad para acceder a las pensiones no contributivas y se redujo la edad de 70 a 65 años para acceder a este beneficio asistencial. La reforma de 2008 aseguró la cobertura para los mayores de 65 años, ya sea porque cumplen con el mínimo de años de cotizaciones o porque no pueden alcanzar este mínimo y deben optar por una pensión no contributiva.

<sup>4</sup> Los requisitos para optar a la jubilación por edad avanzada comienzan con 65 años y 25 años de servicio. Esta condición se reduce en dos años de servicio por cada año. O sea, es posible jubilarse con 66 años y 23 de servicio, o con 67 años y 21 de servicio, y así sucesivamente, hasta llegar a los 70 años y 15 años de servicio.

También se redujo la tasa de reemplazo al 45% del sueldo básico jubilatorio para las personas que contaran con los 30 años mínimos de servicio. A este porcentaje se añade un 1% por cada año de servicio adicional entre 30 y 35 años, y luego un 0,5% por cada año extra de servicio entre 35 y 40 años. Además, a partir de los 60 años se agrega un 3% por cada año que se difiera el retiro, después de haber completado los 35 años de servicio, con un máximo de un 30% adicional. En caso de posponer el retiro después de los 60 años, pero sin contar con 35 años de aporte, se adiciona un 2%, hasta los 70 años o 35 de aportes, lo que ocurra primero.

Un avance importante en materia de género que incluyó esta reforma es que permite a las mujeres computar un año extra de cotización por cada hijo nacido vivo, o por cada hijo adoptado menor de edad o con discapacidad, con un máximo de hasta 5 años adicionales (5 hijos). La principal motivación de esta iniciativa fue compensar de alguna manera la discontinuidad laboral que experimentan las mujeres debido a la maternidad y la crianza de sus hijos.

En una evaluación realizada por el BPS (2017b) se detalla el efecto del cómputo de hijos en el aumento de las pensiones de jubilación de las mujeres. Entre 2009 y 2015, en el caso de las mujeres que computaron hijos, un 44% mejoró su monto recibido por jubilación común y un 47,7% mejoró su monto por jubilación a edad avanzada<sup>5</sup>. En 2015, en los primeros cuatro deciles, el 86% de las mujeres computan hijos, mientras que en el último decil (de mayor ingreso) ese porcentaje se reduce al 61% de las mujeres. En el caso de las jubilaciones de las mujeres que presentan menores montos el cómputo por hijos se utiliza mayoritariamente para acceder a la causal jubilatoria, mientras que las que presentan mejores ingresos mejoran su jubilación con el cómputo. En 2010, el 43,6% de las mujeres que se jubiló utilizó el bono por hijo, porcentaje que en 2016 fue del 34,6% (Marco, 2016).

### **3. Argentina (2008): retorno al sistema de pensiones público de reparto**

En la Argentina, el sistema de pensiones fue objeto de una reforma estructural en 1994, que dio lugar a la creación del modelo paralelo integrado (véase el capítulo I). Este proceso fue influenciado por la reforma chilena de 1981 y estableció un componente de capitalización individual que competía con el sistema público de reparto, gestionado por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) (Arenas de Mesa y Bertranou, 1997).

El segundo proceso de reforma estructural del sistema de pensiones argentino se realizó en 2008, cuando se terminó con la capitalización individual y se regresó a un sistema público de reparto. Antes se habían realizado

---

<sup>5</sup> La jubilación común corresponde a la prestación que se recibe una vez cumplidos los requisitos de edad (60 años) y años de cotización (30 años).



importantes cambios paramétricos que contribuyeron a la implementación de la reforma de 2008.

**a) Modificaciones del sistema de pensiones anteriores a la reforma estructural de 2008**

En 2005, se implementó una reforma paramétrica con importantes efectos en la cobertura del sistema de pensiones. Fue conocida como instauración de la moratoria previsional o plan de inclusión previsional. La moratoria consistió en crear una modalidad de jubilación (con descuentos) para los trabajadores y trabajadoras que no cumplieran con el requisito de 30 años de aportes. El monto de esta prestación fue significativo, ya que, entre 2005 y 2011, en torno al 40% de las prestaciones por jubilaciones y pensiones correspondieron a personas acogidas a la moratoria. Así, la cobertura de personas mayores de 65 años (cobertura de pasivos) del sistema de pensiones aumentó del 70% al 90% entre 2006 y 2014 (CEPAL, 2018a).

En 2007, otra de las medidas que facilitaron el retorno al reparto en la Argentina fue que se permitió la libre elección entre los sistemas de reparto y de capitalización individual. Todos los afiliados al esquema de capitalización individual tenían la opción de retornar al sistema de reparto cada cinco años. Además, se estableció que, en los casos en que el trabajador o trabajadora no hiciera una elección explícita, la opción por defecto sería el sistema de reparto. También en 2007, se creó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) debido a los potenciales traspasos de afiliados del esquema de capitalización individual al sistema de reparto.

En 2008, se aprobaron medidas legislativas por las que se aumentó el valor de las prestaciones, en especial las de menor poder adquisitivo. El mayor impacto en este sentido correspondió a la Ley de Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público, aprobada unos meses antes de la reforma estructural.

Todas estas medidas crearon condiciones para implementar el retorno al esquema de reparto. Se trató de conjugar la cobertura (2005, moratoria previsional), la movilidad entre sistemas y administración de los fondos (2007) y la nivelación de las prestaciones más bajas (2008). De este modo se allanó el camino para una reforma estructural del sistema de pensiones que finalmente se implementaría en 2008.

**b) Reforma estructural de 2008: el retorno al sistema de reparto con garantías estatales**

En la Argentina, la reforma estructural del sistema de pensiones de (diciembre) 2008 sustituyó completamente el esquema de capitalización individual por un sistema de reparto administrado por el sector público. Los principales objetivos de la reforma eran aliviar la carga fiscal, aumentar la cobertura y mejorar el nivel de las prestaciones.

Mediante la reforma estructural de 2008 se creó el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), un sistema de reparto bajo administración pública. Esta reforma también incluyó modificaciones paramétricas en el cálculo de las prestaciones. Además, el Estado se comprometió a garantizar que las prestaciones serían superiores a las que obtendrían quienes se mantuvieran en el esquema de capitalización individual. El cumplimiento de esta última promesa es difícil de verificar, ya que los sistemas de capitalización individual no incluyen tasas de reemplazo definidas por ley, como sí las tienen los sistemas de reparto.

La reforma estructural de 2008 implicó que la Argentina se convirtiera en el primer país de América Latina en revertir el esquema de capitalización individual. En el Ecuador (2005) y Nicaragua (2005) no se implementaron las leyes aprobadas que creaban la capitalización individual en sus sistemas de pensiones. En el caso del Ecuador se creaba un sistema mixto y, en el de Nicaragua, un modelo sustitutivo similar al chileno.

### **c) Desafíos de la transición de la capitalización individual al reparto**

Además de la economía política, una de las principales dificultades de la reforma estructural argentina era el traspaso de los fondos previsionales de las cuentas individuales a fondos públicos administrados por el sector público. Dos elementos facilitaron este proceso de traspaso de recursos del sector privado al sector público.

El primero fue que los fondos de pensiones de las AFJP se habían invertido en un 51% en papeles e instrumentos financieros del Estado argentino, por lo que el uso de los fondos en su mayoría estaba en manos del sector público (UADE, 2008).

El segundo fue la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) en 2007, con la finalidad de recibir las transferencias de recursos desde el sistema de capitalización individual hacia el sistema de reparto. En 2008, el FGS recibió cuantiosos recursos cuando se traspasaron a la ANSES los fondos de las AFJP, equivalentes a 28.440 millones de dólares (8,5% del PIB)<sup>6</sup>. En 2017, el FGS acumuló 64.055 millones de dólares, equivalentes al 10,1% del PIB.

A diferencia de las AFJP, cuyas decisiones de inversión se basaban en el objetivo de maximizar el retorno del capital invertido, el objetivo principal de la política de inversiones del FGS es el desarrollo económico. Antes de la reforma se introdujeron cambios en los criterios de inversión: i) entre un 5% y un 20% de la cartera debía invertirse en proyectos productivos y de

<sup>6</sup> Los fondos de pensiones de las AFJP llegaban a 29.894 millones de dólares al 31 de diciembre de 2007 (FIAP, 2008).

infraestructura; ii) se aumentó la cantidad de inversión en deuda pública; iii) se redujo la inversión en acciones nacionales, y iv) se prohibió y eliminó completamente la inversión en el extranjero (Hohnerlein, 2013).

En términos institucionales, la gestión del FGS recae en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Desde 2008 se han creado mecanismos de control institucional para supervisar la forma en que el FGS maneja los recursos. Una innovación ha sido el establecimiento de una comisión bicameral del Congreso de la Nación, con el objetivo de controlar el uso de los fondos mediante solicitudes de información y la formulación de observaciones, propuestas y recomendaciones (Bertranou y otros, 2011).

Los gastos de la ANSES desde la reforma de 2008 también han aumentado considerablemente. La razón principal es la Ley de Moratoria, que permitió la inclusión de beneficiarios que antes no cumplían los requisitos para acceder a una pensión. Este aumento de la cobertura incrementó el gasto en pensiones del 3,8% al 5,3% del PIB entre 2005 y 2010, siendo en 2018 un 8,1% del PIB (véase el cuadro II.6) (ANSES, 2011 y 2018).

Cuadro II.6

**Argentina: gasto en prestaciones de la seguridad social de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), 2005-2017**  
(En porcentajes del PIB)

Año	Gasto en prestaciones de la seguridad social
2005	3,8
2006	4,0
2007	5,4
2008	5,4
2009	6,2
2010	5,3
2011	5,6
2012	6,4
2013	6,4
2014	6,5
2015	7,3
2016	7,4
2017	8,1

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), "Datos abiertos financiero", 2018 [en línea] <https://www.anses.gov.ar/informacion/datos-abiertos-financiero>; *Análisis de la cobertura previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad*, Buenos Aires, 2011; Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), "Series trimestrales de oferta y demanda globales: años 2004-2018", Buenos Aires, 2018 [en línea] [http://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/economia/sh\\_oferta\\_demanda\\_12\\_18.xls](http://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/economia/sh_oferta_demanda_12_18.xls).

El elemento más complejo del análisis de los efectos fiscales de la reforma de 2008 es la sostenibilidad financiera. La reforma se realizó sin la publicación de estudios actuariales. Hasta la fecha no se ha publicado ningún estudio que analice el equilibrio actuarial y financiero del nuevo sistema de pensiones. En un contexto de cambio demográfico, esto puede dar lugar a un escenario futuro complejo. Al igual que en varios países de la región, la población argentina experimenta un proceso de envejecimiento, de manera que la relación entre la población en edad de trabajar (de 15 a 64 años) y la población mayor de 65 años se reducirá de 5,8 a 2,7 personas en los próximos 50 años (Bertranou y otros, 2012; Hohnerlein, 2013; Mesa-Lago, 2014).

El sistema de pensiones de la Argentina exhibe indicadores de cobertura y suficiencia de beneficios superiores al promedio regional. La reforma estructural y las reformas paramétricas implementadas mejoraron considerablemente la suficiencia de los beneficios y la cobertura del sistema de pensiones. Queda pendiente el análisis de la sostenibilidad financiera del sistema, debido a la inexistencia de estudios actuariales de carácter público. Entre otros factores, esa evaluación es necesaria debido al escenario demográfico que la Argentina enfrentará en los próximos años, que exige buscar un equilibrio entre la cobertura adecuada, la suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.

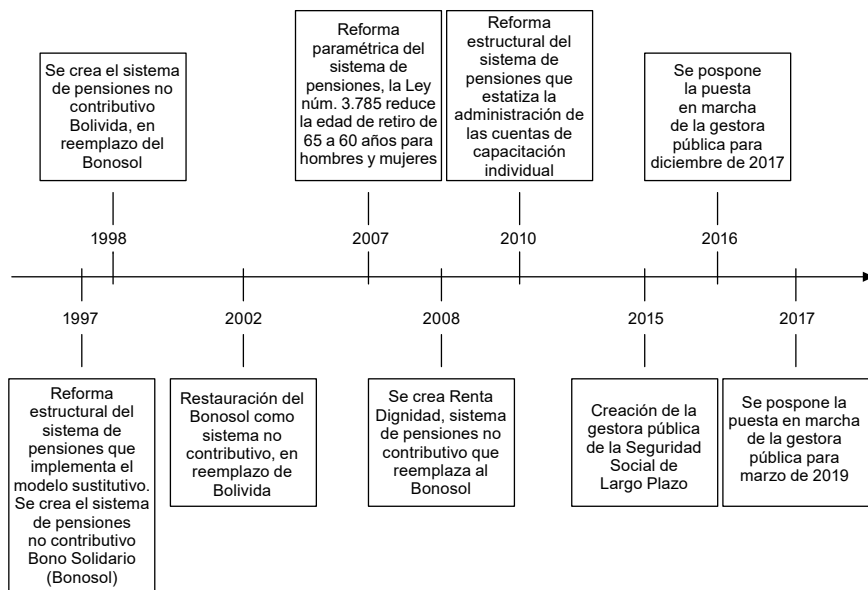
#### **4. Estado Plurinacional de Bolivia (2010): administración pública del sistema de capitalización individual y pensiones no contributivas universales**

El sistema de pensiones boliviano ha enfrentado problemas en diversas áreas, como la gran fragmentación de los regímenes previsionales separados por gremios, la baja cobertura tanto de activos como de pasivos, brechas sustantivas en la cobertura y en el nivel de los beneficios por género, potenciales desequilibrios actuariales debido a las edades de jubilación (50 años para las mujeres y 55 para los hombres) y un creciente aumento de transferencias fiscales para sostener el sistema (Mesa-Lago y Ossio, 2013). Si bien estos problemas son recurrentes en varios países, la forma de enfrentarlos ha sido muy variada en la región.

Entre 1997 y 2017, el sistema de pensiones boliviano se caracterizó por distintos hitos (véase el diagrama II.1). En 1997, el Estado Plurinacional de Bolivia adoptó el modelo chileno sustitutivo en materia de pensiones, que proponía el reemplazo del sistema público de reparto por uno de capitalización individual con administración privada. Las comisiones por administración cobradas por las administradoras privadas de pensiones resultaron decididamente más bajas que en Chile o el Perú (del 0,5%, en comparación con el 1,76% y el 2,27%, respectivamente), a pesar del menor número de administradoras privadas con respecto a esos dos países. Debido al reducido tamaño del mercado

boliviano, la industria de las administradoras de pensiones se constituyó como un duopolio, situación que dificultó la supervisión regulatoria de la calidad de los servicios ofrecidos (Barr y Diamond, 2008).

**Diagrama II.1**  
**Estado Plurinacional de Bolivia: hitos del sistema de pensiones, 1997-2017**



**Fuente:** Elaboración propia.

En 1997, también se creó el sistema de pensiones no contributivo Bono Solidario (Bonosol), que fue reemplazado por el programa Bolivida en 1998. En 2002, utilizando los recursos provenientes de la privatización de múltiples empresas públicas, se volvió a dar impulso al sistema de pensiones no contributivo y se restableció el programa Bonosol. En 2007, se implementó una reforma paramétrica del sistema de pensiones en la Ley núm. 3.785 (que, entre otras medidas, creó la pensión mínima y definió las condiciones para acceder a esta (60 años y más de edad y 15 años de cotizaciones) (Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2007).

En 2008, se creó un nuevo sistema de pensiones no contributivo llamado Renta Dignidad, que reemplazó a Bonosol y aumentó considerablemente la cobertura y los beneficios financiados por el sector público. En 2010, el Gobierno promulgó una nueva reforma estructural del sistema de pensiones, mediante la que se estatizó el sistema de capitalización individual sin modificar su estructura. Además, se creó un fondo para financiar aportes solidarios a las pensiones más bajas del sistema contributivo. En dicha reforma también

se incluyó la dimensión de género, mediante la creación de un bono para las mujeres por hijo nacido vivo, con el objetivo de aumentar sus pensiones (véase el capítulo IV).

### **a) Principales medidas de la reforma estructural de 2010**

Cuatro años antes de la promulgación de la Ley de Pensiones de 2010, el Gobierno definió cuatro dimensiones para la elaboración de una propuesta de reforma estructural del sistema de pensiones: i) la universalidad; ii) la sostenibilidad actuarial; iii) la sostenibilidad fiscal, y iv) la no discriminación generacional. Además, se recalcó la importancia de que no volvieran a existir generaciones castigadas por la reforma estructural del sistema de pensiones.

Entre las principales medidas de la reforma de 2010 se encuentran: i) la sustitución de las dos AFP privadas que administraban el régimen de capitalización individual por una administración pública, denominada Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo; ii) la creación de un fondo solidario que se financia, entre otros recursos, con el 0,5% de cotización adicional que deben pagar los trabajadores; iii) la reducción de la edad de retiro de 60 a 58 años (50 años en el caso de los mineros); iv) la creación de un aporte solidario a las pensiones contributivas, denominado fracción solidaria, que requiere diez años de cotizaciones y aumenta el beneficio con mayores densidades de cotización, y v) la creación de un bono por hijo nacido vivo para las mujeres. Estos dos últimos beneficios son similares a los creados en la reforma previsional chilena de 2008<sup>7</sup>.

El cambio en la administración del régimen contributivo de capitalización individual ha sido sin duda la parte más compleja de la reforma boliviana. La transición de una administración privada a una pública ha tomado más de ocho años. La figura institucional de la gestora pública se creó en el marco de la reforma de diciembre de 2010, que indicaba que el plazo y los procedimientos referentes a su inicio de actividades se establecerían posteriormente mediante reglamento. Luego, en el Decreto Supremo núm. 2.248 de enero de 2015, se estableció el mes de julio de 2016 como plazo máximo de implementación. En junio de 2016, mediante un nuevo decreto (núm. 2.802) se postergó la implementación de la gestora por 15 meses más, es decir, hasta septiembre de 2017 como máximo. Sin embargo, poco antes de cumplirse ese plazo, se aprobó un tercer decreto supremo (núm. 3.333) mediante el que se aplazó el inicio de actividades en 18 meses más, con la fecha límite de marzo de 2019 (Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia, 2017, 2016 y 2015). En marzo de 2019, aún no se había implementado la Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo. Su inclusión se postergó nuevamente hasta septiembre de 2021 (Decreto núm. 3.837).

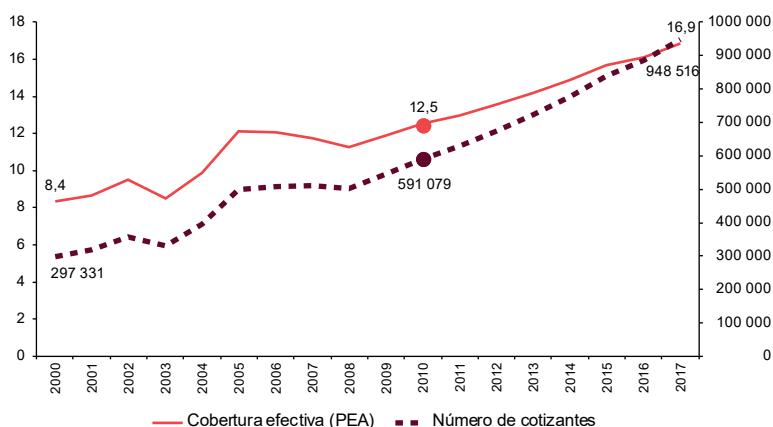
---

<sup>7</sup> En el marco de la reforma previsional chilena de 2008 se creó el Aporte Previsional Solidario (APS) y el bono por hijo nacido vivo para todas las mujeres (véase el apartado b) de la sección B.1).

Según el Gobierno, la dificultad del traspaso se ha debido a las complejidades relacionadas con el *software* utilizado para el almacenamiento de la información, los recursos humanos que se requieren, la nueva institucionalidad y la negociación y el acuerdo con la Central Obrera Boliviana (COB) sobre la plana mayor de la nueva entidad. A la fecha, existe incertidumbre respecto de la plena implementación de la reforma de 2010 debido a su continua postergación mediante decretos supremos (reglamentos).

La cobertura (de activos) del sistema contributivo de pensiones aumentó entre 2010 (antes de la reforma estructural) y 2017. Los cotizantes del sistema representaban el 12,5% de la población económicamente activa (PEA) en 2010 y aumentaron al 16,9% en 2017 (véase el gráfico II.3). La reforma de 2010 amplió las posibilidades para acceder a las prestaciones, de manera que los beneficiarios del denominado sistema integral de pensiones aumentaron más de tres veces, pasando de 29.745 a 119.681 jubilados entre 2010 y 2017 (Viceministerio de Pensiones y Servicios Financieros, 2018). El mayor aumento se registró en la Pensión Solidaria de Vejez, que llegó a tener 60.402 beneficiarios en febrero de 2017 (APS, 2017).

**Gráfico II.3**  
**Estado Plurinacional de Bolivia: cobertura efectiva (PEA) y número de cotizantes, 2000-2017<sup>a</sup>**  
(En porcentajes y número de personas)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones (AIOS), "Regular statistics: contributors", 2018 [en línea] <http://www.aiospf.org/estadisticas/estadisticas-periodicas/?lang=en>; *Statistical Bulletin*, N° 12, 2004; *Statistical Bulletin*, N° 8, 2002; *Statistical Bulletin*, N° 4, 2000; Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), "Datos estadísticos", 2018 [base de datos en línea] <http://www.prevision.com.bo/datos-estadisticos>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

<sup>a</sup> Cobertura efectiva (PEA): porcentaje de la población económicamente activa que realiza cotizaciones al sistema de pensiones.

## **b) Sistema de pensiones no contributivo: un enfoque universal**

En 2008 se creó el sistema de pensiones no contributivo Renta Dignidad. A diferencia del Bonosol (2002), al que solo podían acceder los nacidos después de 1975, Renta Dignidad presenta un enfoque universal, es decir, toda la población de 60 años y más puede acceder a dicho programa. Este enfoque quedó establecido en un marco constitucional mediante el artículo 1 de la Ley núm. 3.791, por el que se crea la Renta Dignidad. Los requisitos para acceder a esas nuevas prestaciones son: i) ser boliviano residente en el territorio nacional y tener 60 años o más; ii) no percibir una renta del sistema de seguridad social de largo plazo o una remuneración contemplada en el presupuesto nacional; iii) estar registrado en la base de datos del sistema Renta Dignidad (un requisito administrativo y no legal), y iv) no tener una suspensión vigente del derecho al cobro de los beneficios de Renta Dignidad, Bolivida o Bonosol (se aplica a quienes hayan cobrado el beneficio más de una vez por el mismo período o cuando se determina que el beneficiario no tiene la edad mínima) (Escobar, Martínez y Mendizábal, 2013).

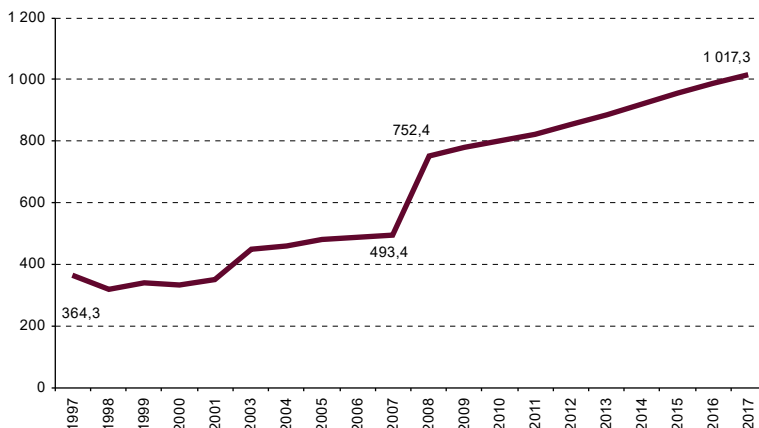
El monto del beneficio es diferenciado. Depende de si el afiliado percibe una pensión contributiva o no. A diciembre de 2018, la prestación mensual era de 300 bolivianos (en torno a 43 dólares de diciembre de 2018) para quienes no fueran beneficiarios del sistema contributivo y de 250 bolivianos (en torno a 36 dólares de diciembre de 2018) para quienes lo fueran.

La cobertura del sistema de pensiones no contributivo aumentó de 364.261 a 493.437 beneficiarios entre 1997 y 2007. Con la creación del programa Renta Dignidad y su orientación universal, la cobertura creció sustantivamente, por encima del 100%, hasta llegar a 1.017.333 personas en 2017, cifra equivalente al 96,6% de la población de 60 años y más (véase el gráfico II.4).

Entre 2006 y 2009, el período inmediatamente posterior al inicio del funcionamiento de la Renta Dignidad, se registró una disminución de la incidencia de la extrema pobreza del 37,7% al 31,9%. Esto sugiere un posible efecto del programa en ese sentido. Debido a la baja cantidad de cotizantes, las pensiones contributivas tienen también una cobertura reducida entre las personas mayores. En ese aspecto, las pensiones no contributivas juegan un rol fundamental, ya que cubren a la población que de otra manera no podría acceder a una prestación para su vejez. Sin embargo, es necesario también analizar la suficiencia de esas prestaciones, que a su vez se encuentran delimitadas por los recursos fiscales.



**Gráfico II.4**  
**Estado Plurinacional de Bolivia: número de beneficiarios del sistema de pensiones no contributivo, 1997-2017**  
*(En miles de personas)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS), "Estadísticas de la Renta Dignidad", La Paz, 2018.

### c) Gasto público del sistema de pensiones no contributivo

La reposición del Bonosol trajo consigo un aumento de los beneficios y de la cobertura del programa, lo que supuso un aumento del gasto público en el sistema de pensiones no contributivo del 0,27% al 0,86% del PIB entre 2001 y 2007. Más adelante, la creación del programa Renta Dignidad y su orientación de cobertura universal contribuyeron a un aumento significativo del número de beneficiarios, de manera que el gasto público se incrementó al 1,39% del PIB en 2009. El crecimiento económico promedio entre 2010 y 2016 fue levemente superior a la tasa de aumento promedio de los beneficiarios del programa Renta Dignidad. Esto se tradujo en un gasto público en el sistema de pensiones no contributivo del 1,34% del PIB en 2017 (véase el cuadro II.7).

La cobertura que ha alcanzado el sistema de pensiones no contributivo es casi universal respecto de la población de 60 años y más. Cabe señalar que las proyecciones fiscales del programa Renta Dignidad están más relacionadas con el nivel de las prestaciones que con la cobertura. En la actualidad, estas representan en torno a un 15% del salario mínimo, por lo que la evolución del nivel de las prestaciones en el sistema no contributivo será fundamental para estimar los efectos fiscales de un programa de cobertura universal.

**Cuadro II.7**  
**Estado Plurinacional de Bolivia: gasto público en el sistema**  
**de pensiones no contributivo, 2000-2017<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes del PIB)*

Año	Gasto
2000	0,27
2001	0,27
2003	1,31
2004	1,19
2005	1,13
2006	0,96
2007	0,86
2008	1,34
2009	1,39
2010	1,26
2011	1,08
2012	0,99
2013	1,07
2014	1,20
2015	1,24
2016	1,25
2017	1,34

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ps>.

<sup>a</sup> No se dispone de datos correspondientes a 2002.

## **B. Reformas y nuevos proyectos de ley de reforma de los sistemas de pensiones: 2016-2019**

Entre 2016 y 2019, la región ha sido testigo de profundos debates previsionales que han terminado con la implementación de cuatro reformas paramétricas. También, al cierre de este capítulo, seguían debatiéndose en dos Congresos nacionales sendos proyectos de ley de reforma.

En 2016, una mesa de diálogo en Costa Rica propuso alternativas de modificaciones del sistema público que desembocaron en la implementación de reformas paramétricas del sistema de pensiones tanto en 2016 como en 2017. Su objetivo era lograr la sostenibilidad financiera del sistema. En 2017, El Salvador aprobó una reforma del sistema de pensiones que, entre otras modificaciones, incluía mecanismos de solidaridad en la capitalización individual.

A fines de 2017, la Argentina implementó una reforma paramétrica con el fin de contener las presiones del sistema de reparto sobre el gasto público. En 2018, en el Uruguay entró en vigor una modificación que permitía a los asegurados del sistema mixto renunciar al sistema de capitalización individual.

Esta modificación se llamó popularmente “la ley de los cincuentones”, ya que permitía a los mayores de 50 años renunciar a las AFAP. En otros países, como Chile (2018) y el Brasil (2019), se están debatiendo proyectos de ley de reforma de los sistemas de pensiones en sus respectivos Congresos nacionales.

Además de las cuatro reformas paramétricas y los dos proyectos de ley que se detallarán en esta sección, se han desarrollado diversos debates previsionales entre marzo de 2018 y marzo de 2019. Por ejemplo, en Costa Rica, entre agosto de 2018 y marzo de 2019 se han presentado seis expedientes con proyectos de ley para ser discutidos por el Poder Legislativo. Entre ellos se encuentran la propuesta de unificar el sistema de pensiones de los funcionarios públicos, establecer topes para las pensiones de lujo, aplicar modificaciones al régimen no contributivo y prever la posibilidad de retirar recursos de la pensión complementaria.

En El Salvador, la reforma de 2017 estaba orientada a lograr la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y entrañaba una reducción del monto de las pensiones. Por ese motivo, en 2019, el Presidente de la Asamblea Legislativa, respaldado por diputados de diversos partidos, propuso la creación de una comisión especial para realizar una nueva reforma integral del sistema de pensiones, con el fin de mejorar la suficiencia de las prestaciones.

En el Paraguay, se aprobó en la Cámara de Diputados una ley de pensiones por la que se creaba una superintendencia de jubilaciones y pensiones. Su objetivo era regular las cajas jubilatorias privadas y públicas. Sin embargo, la propuesta fue rechazada por el Senado y su discusión ha quedado pendiente.

En Nicaragua, en abril de 2018 se decretó una reforma del sistema de pensiones a fin de mejorar la situación financiera del Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS). En el marco de dicha reforma se aumentaba la tasa de cotización, se reducían la tasa de reemplazo y las asignaciones familiares, y se establecía un pago para un seguro de salud de los jubilados. Tras intensas manifestaciones, se derogó el decreto correspondiente. Sin embargo, en febrero de 2019, se publicaron nuevas reformas que prevén el aumento de la tasa de cotización y la eliminación del límite máximo de remuneración exenta de cotizaciones, así como la modificación del cálculo del monto de las pensiones y las asignaciones familiares.

En México, en julio de 2018 se promulgó una ley mediante la que se otorgaban mayores facultades a las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE, del sistema de capitalización individual). Sin embargo, esta ley fue derogada en diciembre del mismo año, antes de su entrada en vigor. En 2019, la nueva Administración ha anunciado que propondrá una reforma del sistema de pensiones que deberá someterse a debate en los próximos años.

## **1. Costa Rica (2016-2017): reformas paramétricas centradas en la sostenibilidad financiera del sistema de reparto**

### **a) Sistema de pensiones**

Costa Rica es uno de los países pioneros de la región en la implementación de un sistema de pensiones. Además, ha dedicado una atención especial al diseño de sus políticas sociales. En abril de 2001, se añadió al clásico régimen de reparto un componente de capitalización individual que transformó el sistema de pensiones en un sistema mixto, compuesto por tres subsistemas contributivos y uno no contributivo.

El primer subsistema es un componente obligatorio de reparto, que comprende el seguro de invalidez, vejez y muerte, administrado por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). El segundo subsistema es un componente obligatorio de pensiones complementarias, administrado en cuentas de capitalización individual por Operadores de Pensiones Complementarias (OPC) (entidades públicas o privadas que funcionan como las AFP). El tercer subsistema consiste en un componente de ahorro complementario que es voluntario y está disponible para cualquier persona, que se incentiva mediante beneficios fiscales y es administrado por los OPC, al igual que el componente de capitalización individual. El cuarto subsistema es un régimen no contributivo centrado en las personas de bajos recursos que no tengan acceso a los otros regímenes de pensiones contributivas y es administrado por la CCSS.

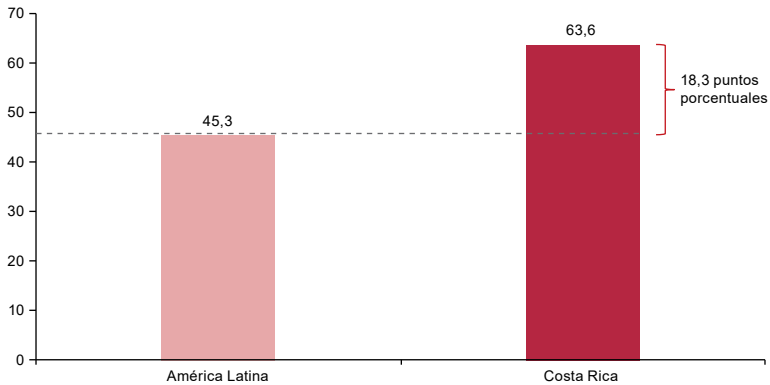
En el caso del subsistema de reparto, el financiamiento es tripartito, es decir, una parte proviene de los trabajadores, otra de los empleadores y otra del Estado. Además, existen tres regímenes de pensiones especiales, que se rigen por sus propias normas: los de los bomberos, los funcionarios del Poder Judicial y los jubilados de magisterio. En el subsistema de capitalización individual, el financiamiento proviene de cotizaciones solo de los trabajadores y empleadores.

La edad de jubilación es de 65 años para mujeres y hombres, con un mínimo de 300 meses (25 años) de cotizaciones. Sin embargo, en mayo de 2005 se introdujeron nuevas modalidades, la de pensión reducida, la de retiro anticipado y la de retiro anticipado con opción a pensión reducida.

La cobertura del sistema de pensiones en Costa Rica es elevada en comparación con el resto de los países de la región, sobre todo la de activos (cotizantes del sistema de pensiones). En cuanto a la cobertura efectiva (PEA), Costa Rica alcanza un nivel del 63,6%, muy superior al promedio de la región, que se sitúa en el 45,3% (véase el gráfico II.5)<sup>8</sup>. La cobertura de pensionados (cobertura de pasivos) del seguro de invalidez, vejez y muerte (IVM) de la CCSS, que concentra a la mayoría de los pensionados, se mantuvo relativamente constante entre 2011 y 2016, en torno al 32%, y luego aumentó al 36,7% en 2017 (véase el cuadro II.8).

<sup>8</sup> En 2016, el nivel alcanzado en la cobertura de activos (cotizantes sobre la PEA) en Costa Rica, solo es superado en la región por el Uruguay y Panamá (véase el capítulo III).

**Gráfico II.5**  
**América Latina (17 países) y Costa Rica: cobertura efectiva (PEA), 2017<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los países y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017”, Santiago, 2017.

<sup>a</sup> Cobertura efectiva (PEA): porcentaje de la población económicamente activa que realiza cotizaciones al sistema de pensiones.

**Cuadro II.8**  
**Costa Rica: cobertura de pasivos (65 años y más) contributiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), 2000-2017**  
*(En porcentajes)*

Año	Cobertura de pasivos (65 años y más)
	Seguro de invalidez, vejez y muerte (IVM) de la CCSS
2000	30,7
2001	30,0
2002	30,0
2003	30,3
2004	30,8
2005	31,2
2006	27,8
2007	31,4
2008	29,7
2009	30,9
2010	28,3
2011	32,8
2012	31,2
2013	31,6
2014	32,1
2015	32,7
2016	31,4
2017	36,7

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), “Anuarios estadísticos” [base de datos en línea] [http://www.ccss.sa.cr/est\\_anuarios](http://www.ccss.sa.cr/est_anuarios); Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017”, Santiago, 2017.

## **b) Reforma paramétrica de 2005**

Con la intención de asegurar la sostenibilidad fiscal y mejorar el acceso a las pensiones, se implementó una reforma paramétrica en abril de 2005 (Reglamento núm. 7.950). Se modificó tanto el cálculo de las prestaciones como los requisitos para acceder a ellas. Entre otras medidas, se creó una pensión reducida. Esta permite a los trabajadores que hayan alcanzado la edad de retiro de 65 años y cuenten con más de 180 meses cotizados, pero menos de los 300 exigidos, acceder a una pensión reducida, calculada como porcentaje de una pensión mínima vigente (Gobierno de Costa Rica, 2005).

También se incluyó una modalidad de retiro anticipado que permite a los hombres desde 61 años y 11 meses, y a las mujeres desde 59 años y 11 meses, optar a jubilarse antes de los 65 años. Para que una mujer se retire a los 60 años, debe contar con 450 meses cotizados (37,5 años), mientras que para que un hombre se retire a los 62, debe contar con 462 meses cotizados (38 años). El requisito de meses cotizados disminuye a medida que aumenta la edad de retiro y se reduce hasta los 300 meses al alcanzar los 65 años.

En la reforma se incluyó una tercera modalidad de retiro anticipado con opción a pensión reducida. Esta modalidad permite que los hombres desde los 62 años, y las mujeres desde los 60, se retiren antes de los 65 años, después de alcanzar el mínimo de 300 meses cotizados, con una disminución en su tasa de reemplazo.

Además de la pensión reducida y el retiro anticipado, la reforma redujo las tasas de reemplazo del 60% a un promedio simple del 48%. Esta reducción se realizó de manera progresiva con relación al ingreso laboral. Es decir, los trabajadores con menores salarios obtienen menores reducciones y, por tanto, mayores tasas de reemplazo, y viceversa, pasando de un 60% para todos los niveles de salario, a un 52,5% en el caso de los trabajadores que perciban un salario promedio inferior a dos salarios mínimos y un 43,0% para los que perciban un promedio de ocho o más salarios mínimos (véase el cuadro II.9). Además de estos cambios, la reforma de 2005 aumentó la tasa de cotización del 7,5% hasta el 31 de diciembre de 2009, al 9% desde el 1 de enero de 2020 y hasta consolidarse en el 10,5%, a partir del 1 de enero de 2035. Este aumento paulatino de 3 puntos porcentuales se compone de un aumento de 1 punto porcentual proveniente de los empleadores, que pasan del 4,75% al 5,75%, 1 punto porcentual por parte de los trabajadores, que pasan del 2,5% al 3,5% y 1 punto porcentual a cargo del Estado, que aumenta del 0,25% al 1,25% (véase el cuadro II.10).

**Cuadro II.9**  
**Costa Rica: tasa de reemplazo según salario promedio real del trabajador, 2005**  
*(En porcentajes)*

Salario promedio real	Tasa de reemplazo (1)	Tasa de reemplazo (2)	Reducción de la tasa de reemplazo (3)
Inferior a 2 salarios mínimos	60	52,5	7,5
Entre 2 y menos de 3 salarios mínimos	60	51,0	9,0
Entre 3 y menos de 4 salarios mínimos	60	49,4	10,6
Entre 4 y menos de 5 salarios mínimos	60	47,8	12,2
Entre 5 y menos de 6 salarios mínimos	60	46,2	13,8
Entre 6 y menos de 8 salarios mínimos	60	44,6	15,4
8 o más salarios mínimos	60	43,0	17,0

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Gobierno de Costa Rica, "Reglamento núm. 7950", *La Gaceta*, N° 95, San José, 18 de mayo de 2005.

**Cuadro II.10**  
**Costa Rica: transición del aumento de la tasa de cotización al seguro de invalidez, vejez y muerte (IVM) de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), 2009-2035**  
*(En porcentajes)*

Hasta el 31 de diciembre de 2009	<b>7,50</b>					
Empleador		4,75				
Trabajador		2,50				
Estado		0,25				
Del 1 de enero de 2010 al 31 de diciembre de 2014	<b>8,00</b>	4,92				
		2,67				
		0,41				
Del 1 de enero de 2015 al 31 de agosto de 2016	<b>8,50</b>	5,08	<b>8,50</b>	5,08		
		2,84		2,84		
		0,58		0,58		
Del 1 de agosto de 2016 al 31 de diciembre de 2019	<b>8,50</b>	5,08	<b>9,16</b>	5,08		
		2,84		2,84		
		0,58		<b>1,24</b>		
Del 1 de septiembre de 2016 al 30 de junio de 2017	<b>8,50</b>	5,08	<b>9,16</b>	5,08	<b>9,16</b>	5,08
		2,84		2,84		2,84
		0,58		1,24		1,24
Del 1 de julio de 2017 al 31 de diciembre de 2017	<b>8,50</b>	5,08	<b>9,16</b>	5,08	<b>9,66</b>	5,08
		2,84		2,84		<b>3,34</b>
		0,58		1,24		1,24
Del 1 de enero de 2018 al 31 de diciembre de 2019	<b>8,50</b>	5,08	<b>9,16</b>	5,08	<b>10,16</b>	5,08
		2,84		2,84		<b>3,84</b>
		0,58		1,24		1,24
Del 1 de enero de 2020 al 31 de diciembre de 2024	<b>9,00</b>	5,25	<b>9,66</b>	5,25	<b>10,66</b>	5,25
		3,00		3,00		<b>4,00</b>
		0,75		<b>1,41</b>		1,41

Cuadro II.10 (conclusión)

Del 1 de enero de 2025 al 31 de diciembre de 2029	<b>9,50</b>	5,42	<b>10,16</b>	5,42	<b>11,16</b>	5,42
		3,17		3,17		<b>4,17</b>
		0,91		<b>1,57</b>		1,57
Del 1 de enero de 2030 al 31 de diciembre de 2034	<b>10,00</b>	5,58	<b>10,66</b>	5,58	<b>11,66</b>	5,58
		3,33		3,33		<b>4,33</b>
		1,09		<b>1,75</b>		1,75
A partir del 1 de enero de 2035	<b>10,50</b>	5,75	<b>11,16</b>	5,75	<b>12,16</b>	5,75
		3,50		3,50		<b>4,50</b>
		1,25		<b>1,91</b>		1,91

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Gobierno de Costa Rica, "Aprobación de la reforma reglamentaria del seguro de invalidez, vejez y muerte", *La Gaceta*, N° 118, San José, 22 de junio de 2017; "Aprobación Reforma Reglamentaria del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte", *La Gaceta*, San José, 23 de agosto de 2016; "Reglamento núm. 7950", *La Gaceta*, N° 95, San José, 18 de mayo de 2005.

### c) Reformas paramétricas de 2016 y 2017

En agosto de 2016 se publicó la aprobación de una nueva reforma paramétrica (reglamentaria) del seguro de invalidez, vejez y muerte de la CCSS. Una vez más, el propósito fundamental de la reforma era asegurar la sostenibilidad financiera del régimen de IVM, dado que existían presiones en el financiamiento de corto plazo. Las presiones del flujo de efectivo a corto plazo provenían sobre todo del desembolso que generaba la pensión anticipada y del número de pensionados que no alcanzaban la pensión mínima y que, por tanto, la CCSS debía subvencionar para que pudieran alcanzarla.

Debido a lo anterior, la Junta Directiva de la CCSS acordó eliminar de manera gradual la opción de retiro anticipado con pensión reducida, y el retiro anticipado en los casos en que al aplicar el cálculo se obtuviera un monto inferior a la pensión mínima. En aquel momento, el acceso al retiro anticipado con pensión reducida era posible a partir de los 300 meses de cotización. Al cabo de 18 meses de comenzar a regir la reforma, se exigirán 360 meses de cotización, y después de 36 meses de su entrada en vigor, se deroga la posibilidad de acceder a la pensión reducida.

Si quienes hayan cumplido 65 años y cuenten con al menos 300 cuotas de cotización no alcanzan a recibir la pensión mínima, el Estado les otorga un subsidio para completar su pensión hasta llegar a ese mínimo. La diferencia radica en que el ente garante de la pensión mínima es el Estado, por lo que su pago no representa un desembolso adicional para la CCSS.

Además, en el caso de los trabajadores de 65 años o más que hayan acumulado entre 180 y 300 meses cotizados, hay un cambio en el cálculo de la pensión reducida. Anteriormente, esta correspondía a una proporción de la pensión mínima vigente, pero en la actualidad se calcula como una



proporción de la pensión por vejez que le correspondería al trabajador (se multiplica la pensión por vejez por el número de cotizaciones realizadas y se divide por 300).

Para incrementar los ingresos de la CCSS, se añadió a la tasa de contribución estatal un aumento del 0,66%, además de los cambios realizados anteriormente por la reforma paramétrica de 2005. Es decir, la cuota de contribución del Estado pasó del 0,58% al 1,24% en 2016, hasta alcanzar una tasa del 9,16% la contribución total. Así, a 2035 la tasa de cotizaciones sería de un 11,16%. De esta suma, el 5,75% provendría de los empleadores, el 3,5% de los trabajadores y el 1,91% del Estado (véase el cuadro II.9).

Luego, en junio de 2017, se publicó un nuevo cambio del reglamento de invalidez, vejez y muerte de la CCSS. En este caso aumenta en 1 punto porcentual la tasa de cotización que corresponde al trabajador, pasando del 2,84% al 3,34% (medio punto porcentual) en 2017, para luego aumentar al 3,84% en 2018 (cuando alcanza el punto porcentual). En relación con el cambio anterior, en 2035, la cuota aportada por trabajador pasaría del 3,5% al 4,5%, con lo que la tasa total de cotizaciones aumentaría del 11,16% al 12,16% en 2035 (véase el cuadro II.9).

#### **d) Relación entre sistema de reparto y capitalización individual**

Como se mencionó anteriormente, el segundo subsistema del sistema de pensiones costarricense está compuesto por un régimen de capitalización individual administrado por los OPC. La tasa de cotización a este régimen es del 4,25%; un 1% proviene del trabajador y un 3,25%, del empleador (SUPEN, 2019).

Con las nuevas reformas del régimen de reparto administrado por la CCSS, la importancia del componente de capitalización individual en el régimen mixto ha disminuido gradualmente. El peso de la tasa de cotización del componente de capitalización individual en la tasa de cotización total del sistema de pensiones se reducirá del 36,2% al 25,9% entre 2001 y 2035. De este modo se consolidará el financiamiento que administra el régimen público de reparto como principal factor del sistema de pensiones, hasta representar cerca del 75% de los aportes (véase el cuadro II.11).

En Costa Rica, al igual que el Uruguay, existe una sólida tradición pública respecto de la seguridad social y, en especial, del sistema de pensiones. Si bien el diseño del sistema mixto en 2001 incluyó la capitalización individual como complementaria de las pensiones públicas financiadas por la CCSS, las reformas introducidas en los últimos años han vuelto a confirmar esa tradición. El desafío para las próximas décadas seguirá siendo cómo enfrentará el sistema previsional la transición demográfica (envejecimiento), con el objeto de mantener la sostenibilidad financiera dados los altos niveles de cobertura y suficiencia que ha alcanzado el sistema de pensiones.

**Cuadro II.11**  
**Costa Rica: tasas de cotización del régimen de reparto o capitalización individual, 2001-2035**  
*(En porcentajes)*

	Reparto (seguro de invalidez, vejez y muerte (IVM) en la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS))	Capitalización individual	Total	Proporción del reparto en el total	Proporción de la capitalización individual en el total
	(1)	(2)	(1) + (2) = (3)	(1) / (3)	(2) / (3)
2001	7,5	4,25	11,75	63,8	36,2
2005	7,5	4,25	11,75	63,8	36,2
2015	8,5	4,25	12,75	66,7	33,3
2020	10,66	4,25	14,91	71,5	28,5
2025	11,16	4,25	15,41	72,4	27,6
2030	11,66	4,25	15,91	73,3	26,7
2035	12,16	4,25	16,41	74,1	25,9

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Gobierno de Costa Rica, "Aprobación de la reforma reglamentaria del seguro de invalidez, vejez y muerte", *La Gaceta*, N° 118, San José, 22 de junio de 2017; C. Mesa-Lago, "Los modelos mixtos de pensiones en Costa Rica y Uruguay: algunas lecciones para la re-reforma en El Salvador", *Aportes al debate sobre las políticas públicas*, N° 6, San Salvador, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, 2016.

## 2. El Salvador (2017): reforma paramétrica del sistema de capitalización individual

En El Salvador, el primer sistema de pensiones contributivo se fundó en 1969, mientras que el sistema de pensiones no contributivo se creó recientemente, en 2009, a raíz de la crisis financiera internacional. En 1998, El Salvador implementó una reforma estructural del sistema de pensiones. Se optó por un modelo sustitutivo, que reemplaza el sistema público de pensiones por uno de capitalización individual administrado por el sector privado (AFP), con una tasa de cotización del 13% y beneficios que dependen del total acumulado en las cuentas individuales de capitalización (Mesa-Lago, 2016).

Los objetivos de la reforma de 1998 eran tres: i) restablecer la sostenibilidad financiera del sistema previsional; ii) asegurar un retiro digno mediante el aumento de la cobertura, la homogenización del acceso a los beneficios y el aseguramiento de una pensión mínima, y iii) generar ahorro para financiar la inversión a largo plazo. En la actualidad, los objetivos de la reforma de 1998 siguen sin alcanzarse, o incluso se encuentran más lejanos que al implementarse el sistema de capitalización individual (Gobierno de El Salvador, 2017b).

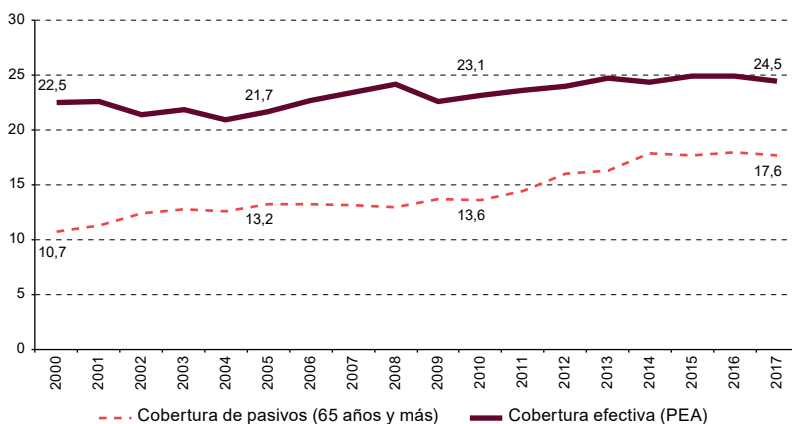
La cobertura del sistema se mantiene en niveles bajos con respecto a la región, el nivel de las prestaciones es insuficiente y la sostenibilidad financiera del sistema exige una reforma que alivie los compromisos fiscales asociados a la transición de un mecanismo de reparto a uno de capitalización individual. En 2017, el sistema de pensiones de El Salvador se reformó después de más de

20 meses de debate en la Asamblea Legislativa. Si bien el Gobierno pretendía establecer un sistema mixto de pensiones, la reforma aprobada mantuvo el esquema de capitalización con algunas modificaciones.

### a) La reforma paramétrica (de septiembre) de 2017

Uno de los principales problemas del sistema de pensiones salvadoreño es la baja cobertura de activos (cotizantes sobre la PEA) y, en especial, de pasivos (beneficiarios de 65 años y más). La cobertura de activos se ha mantenido relativamente estable. En los últimos 16 años ha registrado un ligero aumento de 2,4 puntos porcentuales, hasta alcanzar una cobertura del 24,5% en 2017. La cobertura de pasivos ha aumentado en mayor medida, del 10,7% en 2000 al 17,6% en 2017 (véase el gráfico II.6).

**Gráfico II.6**  
**El Salvador: cobertura efectiva (PEA) y cobertura de pasivos (65 años y más), 2000-2017<sup>a</sup>**  
(En porcentajes)

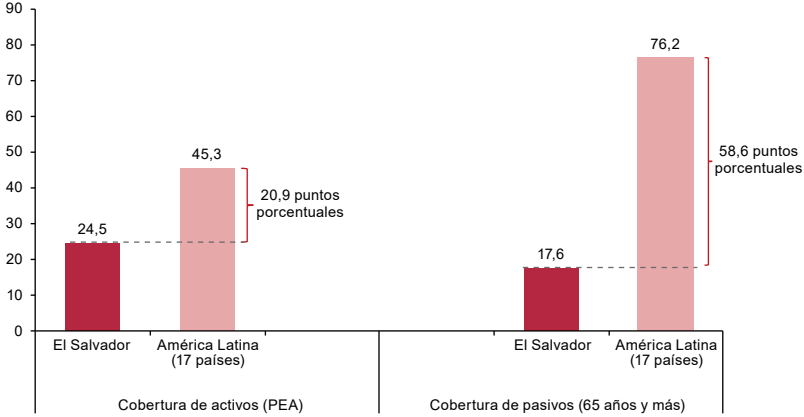


**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Superintendencia del Sistema Financiero, "Informe Estadístico Previsional – Histórico", San Salvador, 2019 [en línea] <https://ssf.gov.sv/informe-estadistico-previsional-historico/>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

<sup>a</sup> Cobertura efectiva (PEA): porcentaje de la población económicamente activa que realiza cotizaciones al sistema de pensiones.

Pese a este crecimiento tanto de la cobertura de activos como de pasivos, El Salvador se encuentra muy por debajo de la cobertura promedio de la región. En 2017, El Salvador presentaba una cobertura de activos 20,9 puntos porcentuales inferior al promedio de América Latina. En el caso de la cobertura de pasivos la brecha es aún mayor, pues su nivel es de 58,6 puntos porcentuales por debajo el promedio de la región. De este modo, El Salvador se consolida como el segundo país de menor cobertura de pasivos, después de Honduras (véase el gráfico II.7).

**Gráfico II.7**  
**América Latina (17 países) y El Salvador: cobertura de activos (PEA)**  
**y cobertura de pasivos (65 años y más), 2017<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos oficiales de los países y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017”, Santiago, 2017.

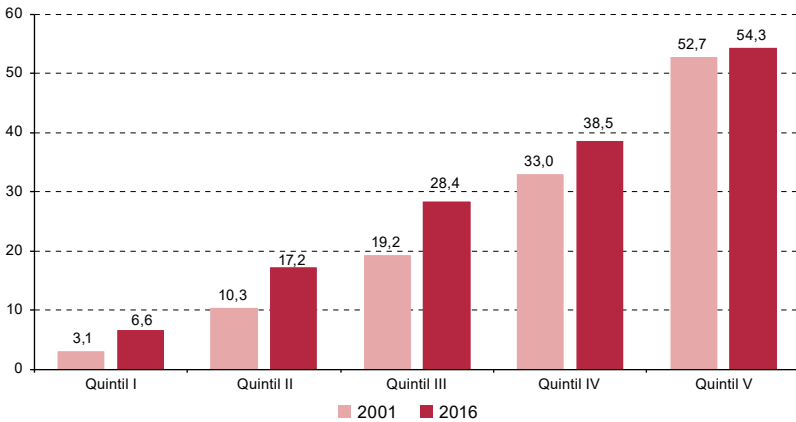
<sup>a</sup> Cobertura efectiva (PEA): porcentaje de la población económicamente activa que realiza cotizaciones al sistema de pensiones.

Si bien la cobertura efectiva (PEA) ha aumentado en todos los quintiles socioeconómicos entre 2001 y 2016, muestra brechas significativas entre los hogares de bajos (primer quintil) y altos ingresos (quinto quintil). La cobertura de activos del primer quintil (más vulnerable) pasó del 3,1% en 2001 al 6,6% en 2016, mientras que la del quinto quintil (más rico) creció del 52,7% al 54,3%. La informalidad del mercado laboral explica en parte estas profundas brechas y la desigualdad en la cobertura del sistema de pensiones, que alcanza cerca de 50 puntos porcentuales entre quintiles extremos (véase gráfico II.8).

Entre 2001 y 2016, la cobertura de pasivos por quintiles de ingreso muestra una reducción en los sectores de menores ingresos (quintiles primero y segundo), siendo la cobertura del primer quintil casi inexistente (1,7%). Esto contrasta con el aumento de la cobertura de los sectores de mayores ingresos (quinto quintil) de la sociedad salvadoreña, que pasan del 29,9% al 39%. En este contexto, la brecha de la cobertura de pasivos de los sectores de mayores ingresos respecto de la registrada para los grupos de menores ingresos creció desde 25 a 37 puntos porcentuales, y de 7 a 23 veces durante el período analizado.

Al cabo de 20 años de la implementación de la reforma de 1998, no solo no se han logrado avances significativos en relación con la cobertura del sistema de pensiones, sino que incluso ha aumentado la desigualdad. Mientras que la cobertura del primer quintil se redujo, la cobertura del quinto quintil aumentó (véase el gráfico II.9).

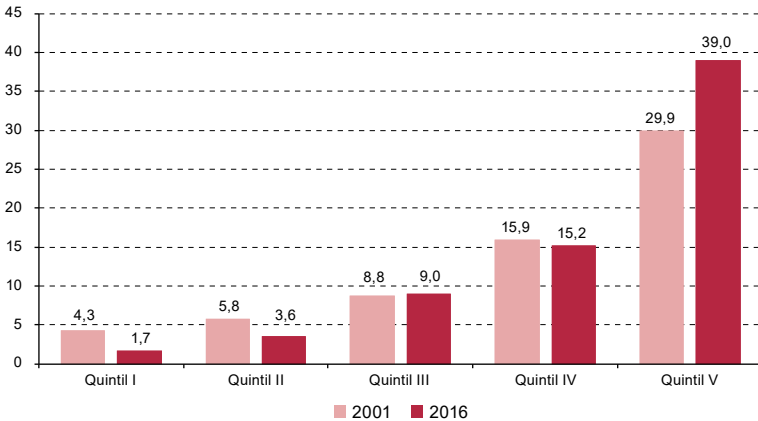
**Gráfico II.8**  
**El Salvador: cobertura efectiva (PEA) por quintiles de ingreso, 2001 y 2016<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Cobertura efectiva (PEA): porcentaje de la población económicamente activa que realiza cotizaciones al sistema de pensiones.

**Gráfico II.9**  
**El Salvador: cobertura de pasivos (65 años y más) por quintiles de ingreso, 2001 y 2016**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Los informes gubernamentales presentaban un escenario muy inestable del sistema de pensiones. Al jubilarse, dos de cada tres pensionados reciben la devolución del saldo de su cuenta de ahorro individual, por no tener los

25 años de cotizaciones requeridos para poder recibir una pensión (Gobierno de El Salvador, 2017b). Por ese motivo, el Estado decidió subsidiar las pensiones del sistema de capitalización individual, de conformidad con los Decretos núms. 1217 (2003) y 100 (2006), en los que se aseguró a los pensionados del sistema de capitalización individual que tendrían pensiones casi equivalentes a las definidas en el sistema de reparto (Gobierno de El Salvador, 2006 y 2003). Lo anterior ha supuesto importantes presiones sobre las finanzas públicas. Los efectos fiscales del sistema de pensiones fueron los principales causantes de la reforma previsional de 2017.

En este contexto, en febrero de 2016, el Gobierno de El Salvador envió a la Asamblea Legislativa una propuesta de reforma estructural del sistema de pensiones con el fin de crear un modelo mixto. En 2017, el Gobierno hizo nuevas propuestas para reformar el sistema de pensiones, que se debatieron junto a otras cuatro iniciativas presentadas por distintas organizaciones sociales y partidos políticos de El Salvador (Mesa-Lago y Rivera, 2017). En el proyecto de ley presentado por el Gobierno se proponía estabilizar los efectos fiscales generados por la transición a un sistema de capitalización individual, garantizar una pensión mínima vitalicia y enfrentar los lentos avances en materia de cobertura. La reforma aprobada por la Asamblea Legislativa en septiembre de 2017 se basaba mayoritariamente en el proyecto presentado por la Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP) y los partidos de la oposición<sup>9</sup>. Mantiene el sistema de capitalización individual y crea un fondo de ahorro colectivo (Cuenta de Garantía Solidaria) para financiar, entre otros, los beneficios de la pensión mínima y la pensión de longevidad.

## **b) Principales medidas**

Entre las principales medidas, la reforma incluyó el aumento de la tasa de cotización del 13% al 15%. Este incremento se distribuyó en un 1% para los empleadores, de manera que su cotización quedó en 7,75%, y en un 1% para los trabajadores, de modo que sus aportes son del 7,25%. El destino de la cotización (15%) durante el período 2017-2050 se presenta en el cuadro II.12. En 2018, se redujo tanto el aporte a la cuenta individual del 10,8% al 8% (-2,8%), como las comisiones de las AFP del 2,2% al 2% (0,2%). Estas reducciones (un 3% en total), sumadas al aumento del 2% en la tasa de cotización, se destinaron a la nueva Cuenta de Garantía Solidaria (CGS).

---

<sup>9</sup> La ICP está formada por la Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones (ASAFONDOS), la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y el Comité de Trabajadores en Defensa de los Fondos de Pensiones (COMTRADEFOP) de El Salvador.

**Cuadro II.12**  
**El Salvador: tasa de cotización y destino de las cotizaciones, 2016-2050**  
*(En porcentajes)*

	2016	2017- 2018	2019	2020- 2027	2028- 2037	2038- 2043	2044- 2049	2050
Cotización trabajadores	6,25	7,25	7,25	7,25	7,25	7,25	7,25	7,25
Destino:								
Cuenta individual	6,25	7,25	7,25	7,25	7,25	7,25	7,25	7,25
Cotización empleadores	6,75	7,75	7,75	7,75	7,75	7,75	7,75	7,75
Destino:								
Cuenta individual	4,55	0,75	0,80	0,85	1,35	1,85	2,85	3,85
Cuenta de Garantía Solidaria		5,0	5,0	5,0	4,5	4,0	3,0	2,0
Seguros y comisiones de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)	2,2	2,0	1,95	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Cotización total	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
Destino:								
Cuenta individual	10,8	8,0	8,05	8,1	8,6	9,1	10,1	11,1
Cuenta de Garantía Solidaria	0,0	5,0	5,0	5,0	4,5	4,0	3,0	2,0
Seguros y comisiones de AFP	2,2	2,0	1,95	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Gobierno de El Salvador. “Decreto núm. 787, de 28 de septiembre de 2017, que reforma la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones”, *Diario Oficial*, N° 180, San Salvador, 28 de septiembre de 2017; “Decreto Legislativo núm. 927”, *Diario Oficial*, vol. 333, N° 243, San Salvador, 23 de diciembre de 1996; C. Mesa-Lago, “Los modelos mixtos de pensiones en Costa Rica y Uruguay: algunas lecciones para la re-reforma en El Salvador”, *Aportes al debate sobre las políticas públicas*, N° 6, San Salvador, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, 2016.

La CGS fue otra de las materias incluidas en la reforma del esquema de capitalización individual en El Salvador. Tiene por objeto financiar la garantía de pensión de longevidad (con el requisito de 20 años de cotizaciones y luego de 20 años de recibir pensiones) y las pensiones mínimas (para quienes tengan 25 años de cotizaciones). La administración de la CGS quedó en manos de las AFP. Funciona como un fondo de ahorro colectivo financiado por una tasa de cotización del 5% que abonan los empleadores. En relación con este diseño, debería estudiarse la proporción de los asegurados que podrá cumplir los requisitos (número de años de cotizaciones) para acceder a la pensión de longevidad y pensión mínima. Estos requisitos podrían dejar sin cobertura justamente a la población de menores recursos y más vulnerable, que presenta las menores densidades de cotización en su historial previsional.

El diseño de las prestaciones de un sistema de pensiones que considere como requisito una densidad de cotización del 50% o más (caso de El Salvador y las prestaciones que financia la CGS), dejará automáticamente fuera de los beneficios a gran parte de la población. Esta fue una de las lecciones

aprendidas en Chile, donde el modelo sustitutivo de capitalización individual exigía 20 años de cotizaciones para acceder a la pensión mínima y todas las proyecciones indicaban que muy pocos asegurados cumplirían dicho requisito. La reforma chilena de 2008 eliminó esas condiciones. El nuevo sistema de pensiones solidario que, entre otras materias, reemplazó las pensiones mínimas garantizadas por el Estado, no exige que el afiliado haga cotizaciones para ser beneficiario de sus prestaciones. Se consideró que ese requisito discriminaba a todos los grupos que tenían menores densidades de cotización, en especial, a las mujeres (véase el capítulo IV).

En El Salvador se tuvieron en cuenta esas consideraciones al incluir en la reforma la creación de nuevas modalidades de pensión que relajaran los 25 años requeridos para obtener un beneficio completo. Así, se creó el beneficio económico temporal para cotizantes con más de 10 y menos de 20 años de cotizaciones y el beneficio económico permanente para cotizantes con más de 20 y menos de 25 años de cotizaciones (véase el cuadro II.12). En la actualidad, a dos de cada tres asegurados se les devuelven los saldos cuando no alcanzan los 25 años de cotizaciones. Sería importante tener información de las historias previsionales de los asegurados para saber cuántos tenían menos de diez años de cotizaciones. En tal caso, a pesar de los cambios implementados, ese segmento de afiliados seguirá teniendo solo su saldo para financiar su vejez.

Otra de las materias incluidas en la reforma previsional fue la definición de una metodología igualitaria para hombres y mujeres en el cálculo de las prestaciones de renta programada de vejez. La modificación consistió en sustituir el concepto del capital técnico necesario para financiar una unidad de pensión, basado en tablas de mortalidad diferenciadas por sexo. De este modo, se evitan las diferencias basadas en el género al estimar las pensiones.

En cuanto al perfeccionamiento del mercado de capitales, se crearon cuatro multifondos separados según el nivel de riesgo de las inversiones en las cuatro categorías siguientes: i) de crecimiento; ii) moderado; iii) conservador, y iv) especial de retiro. La nueva CGS se administrará en el fondo conservador.

Las modificaciones del sistema de pensiones en El Salvador en 2017 representan una reforma paramétrica, ya que no se crea un nuevo modelo de pensiones. Sin embargo, el sistema de capitalización individual convive con un nuevo mecanismo de ahorro colectivo solidario administrado por el sector privado (AFP) que ofrece distintos beneficios (véase el cuadro II.13).



Cuadro II.13

**El Salvador: beneficios por vejez de la reforma del sistema de pensiones, 2017**

Modalidad	Requisitos de edad	Requisitos de cotización	Beneficio	Cuenta de Garantía Solidaria
Devolución de saldo	55 años (mujeres) y 60 años (hombres)	Menos de 10 años de cotizaciones	Devolución de los aportes a la capitalización individual	Devolución de aportes
Beneficio económico temporal	55 años (mujeres) y 60 años (hombres)	Entre 10 y 20 años de cotizaciones	Pago de mensualidades hasta la extinción de la capitalización individual	Devolución de aportes
Beneficio económico permanente	55 años (mujeres) y 60 años (hombres)	Entre 20 y 25 años de cotizaciones	Pago de mensualidades por 20 años	Pensión de longevidad
Renta programada de vejez	55 años (mujeres) y 60 años (hombres)	Más de 25 años de cotizaciones	Pago de mensualidades por 20 años	Pensión de longevidad y pensión mínima

**Fuente:** Elaboración propia sobre la base de Gobierno de El Salvador, “Decreto núm. 787, de 28 de septiembre de 2017, que reforma la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones”, *Diario Oficial*, N° 180, San Salvador, 28 de septiembre de 2017.

**c) Efectos fiscales**

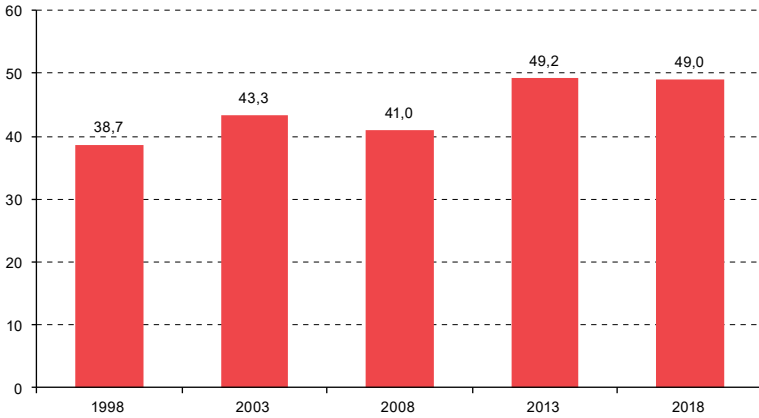
La pesada carga fiscal de la transición desde un sistema de reparto a uno de capitalización individual puede ser una importante restricción para realizar una reforma estructural con miras a implementar un modelo sustitutivo (véase el capítulo V)<sup>10</sup>. En El Salvador, el Estado continúa pagando los compromisos previsionales, sin contar con los ingresos por cotizaciones de los trabajadores activos, que pasan a las cuentas individuales de capitalización. Por esta razón, las reservas técnicas del sistema de reparto, estimadas en 338 millones de dólares (el 3% del PIB), se agotaron en 2001, lo que provocó una presión continua sobre las cuentas fiscales. Entre otros indicadores fiscales, los niveles de deuda pública de El Salvador han aumentado del 38,7% al 49% del PIB entre 1998 y 2018 (véase el gráfico II.10).

El endeudamiento externo, mediante eurobonos, no ha sido la única forma en que el Gobierno salvadoreño ha enfrentado la situación de desequilibrio financiero del sistema de pensiones (2001-2006). Desde 2006, el Gobierno dispone de la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), que prevé la posibilidad de obligar a las AFP a adquirir Certificados de Inversión Previsional (CIP)<sup>11</sup>. Esto significa que una parte importante de las pensiones que se pagan como beneficios provienen del financiamiento de los trabajadores activos (como un sistema de reparto común). Aparte de esto, pueden surgir dos riesgos: que aumente la deuda pública y que el pago de los CIP ocurra fuera de plazo.

<sup>10</sup> Se ha estimado que, en las primeras dos décadas después de implementado el esquema de capitalización individual en Chile, el costo fiscal alcanzó en promedio un 5% del PIB (Arenas de Mesa, 1999).

<sup>11</sup> Los CIP son instrumentos financieros con que el Estado pide prestado dinero al sistema de capitalización individual para pagar las pensiones del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP).

**Gráfico II.10**  
**El Salvador: deuda bruta del gobierno central, 1998, 2003, 2008, 2013 y 2018**  
*(En porcentajes del PIB)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2019 [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>; *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018.

Antes de la aprobación de la reforma, el Ministerio de Hacienda presentó a la Asamblea Legislativa las estimaciones de la deuda del sistema de pensiones en tres marcos hipotéticos: la situación en caso de no realizarse ninguna reforma, la situación en caso de aprobarse el proyecto de ley de reforma propuesto por el Gobierno de El Salvador (GOES) y la situación en caso de aprobarse la propuesta de la ICP y los grupos parlamentarios de la oposición. En el marco hipotético sin la reforma, se asumía que la deuda del sistema de pensiones aumentaría del 16,4% al 29,5% del PIB entre 2017 y 2027. En la hipótesis de aprobación de la propuesta del Gobierno, la deuda disminuía del 16,1% al 10% del PIB en el mismo período. Por último, según las estimaciones del Gobierno basadas en la propuesta de la ICP y los grupos parlamentarios de oposición, la deuda del sistema de pensiones se incrementaría más que en el caso de no realizarse ninguna reforma, es decir, aumentaría del 16,1% al 33,9% del PIB entre 2017 y 2027 (Gobierno de El Salvador, 2016b).

Aprobada la reforma de 2017, sobre la base de las propuestas de la ICP, una de las prioridades para evaluar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones será estimar los compromisos de gasto público derivados del nuevo sistema de pensiones reformado y determinar los mecanismos de financiamiento a los que el Estado deberá recurrir en las próximas décadas.

### 3. Argentina (2017): reforma paramétrica orientada a la contención de costos

#### a) Antecedentes

Entre 2000 y 2005 la cobertura de pasivos (población de 65 años y más con acceso a prestaciones previsionales) se redujo del 62,7% al 56,7% debido a la imposición de requisitos más estrictos para acceder a la jubilación y el aumento de los niveles de desempleo e informalidad. En un estudio actuarial realizado por la ANSES en conjunto con la OIT, se proyectaba una disminución de la cobertura de pasivos al 50% en 2015 y al 44% en 2025 si no se tomaban medidas (ITE, 2017).

Para enfrentar la potencial reducción de la cobertura de pasivos así como para resolver algunos déficits del sistema de pensiones se implementaron distintas reformas, entre ellas: i) la Ley de Moratoria Previsional; ii) la Ley de Movilidad Previsional, que ajustaba automáticamente las pensiones dos veces al año mediante una fórmula que incorporaba la variación de recursos tributarios de la ANSES y la variación del índice general de salarios; iii) la introducción de la Asignación Universal por Hijo (AUH); iv) el Programa Nacional de Reparación Histórica, que tuvo como objetivo reajustar las prestaciones de quienes tuvieran juicios contra la ANSES por prestaciones mal liquidadas en el pasado y que, entre otras medidas, creó la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) y, por último, la más estructural de todas, v) la ley que eliminó el régimen de capitalización individual y volvió a implantar sistema público de reparto, bajo el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) (Grushka, 2016).

En específico, la fórmula de la movilidad previsional (también conocida como movilidad jubilatoria) que representada en la ecuación (1):

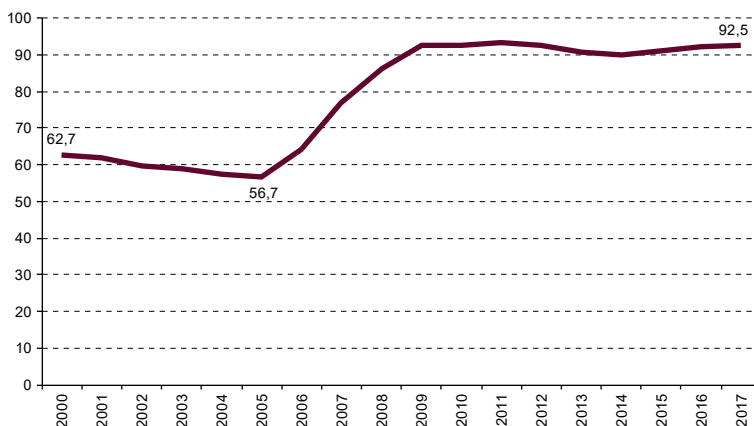
$$m \begin{cases} a = 0,5 \cdot R T + 0,5 \cdot w & \text{si } a \leq b \\ b = 1,03 \cdot r & \text{si } a > b \end{cases} \quad (1)$$

donde  $m$  es la movilidad previsional;  $RT$  es la variación de los recursos tributarios per cápita de la ANSES;  $w$  es la variación del índice general de salarios o la variación del índice RIPTE (Remuneraciones Imponibles Promedio de los Trabajadores Estables), la que resulte mayor;  $r$  es la variación de los recursos totales per cápita de la ANSES;  $a$  es el primer tramo de la función de movilidad (reajustabilidad), y  $b$  es el eventual límite de la movilidad previsional o reajustabilidad de las pensiones (Ley núm. 26.417 en Gobierno de la Argentina, 2008).

Las reformas permitieron expandir la cobertura previsional, que aumentó del 56,7% en 2005 al 92,4% en 2009 y al 92,5% en 2017 (véase el gráfico II.11). Sin embargo, provocaron un importante déficit financiero

en la ANSES. El principal deterioro se registró en 2016. El déficit de la ANSES aumentó del 0,4% del PIB en 2015 al 1,3% del PIB en 2016 debido a la implementación del programa de Reparación Histórica, la incorporación del monotributo al régimen de asignaciones familiares y la compensación de las cajas provinciales (ITE, 2017).

**Gráfico II.11**  
**Argentina: cobertura de pasivos (65 años y más), 2000-2017**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia a partir de Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), "Total país: titulares únicos con al menos una jubilación o pensión contributiva por grupo de edad y sexo", Buenos Aires, 2019 [en línea] <https://www.anses.gov.ar/institucional/datos-abiertos/pasivos/>; Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2017*, vol. 32, Buenos Aires, 2019; *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2016*, vol. 31, Buenos Aires, 2018; *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2015*, vol. 30, Buenos Aires, 2017; *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2014*, vol. 29, Buenos Aires, 2016; *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2013*, vol. 28, Buenos Aires, 2015; *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2012*, vol. 27, Buenos Aires, 2014; *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2011*, vol. 26, Buenos Aires, 2013; *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2010*, vol. 25, Buenos Aires, 2012; *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2009*, vol. 24, Buenos Aires, 2011; *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2008*, vol. 23, Buenos Aires, 2010; *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2007*, vol. 22, Buenos Aires, 2009; *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2006*, vol. 21, Buenos Aires, 2008; *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2005*, vol. 20, Buenos Aires, 2007; *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2004*, vol. 19, Buenos Aires, 2006; *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2003*, vol. 18, Buenos Aires, 2005; *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2002*, vol. 17, Buenos Aires, 2004.

## b) Reforma paramétrica (de diciembre) de 2017

A fines de 2017, se aprobó una reforma paramétrica del sistema de reparto en la Argentina. Entre sus principales objetivos cabe mencionar la necesidad de incorporar medidas para el control del gasto en pensiones y aumentar la sostenibilidad financiera del sistema previsional.

La reforma creó un nuevo mecanismo de movilidad o de reajustabilidad de las pensiones. Se propuso modificar la fórmula de cálculo de la movilidad

jubilatoria de manera que el reajuste de las pensiones se definiera por la inflación y los aumentos de productividad. En un inicio se procuró reducir el límite máximo de la movilidad previsional. Sin embargo, la reforma incluyó un cambio de la fórmula de movilidad previsional (se modificó la definición del factor  $a$  en la ecuación (1)). De este modo, la movilidad quedó determinada por un 70% de la variación del nivel general del índice de precios al consumidor (IPC) y un 30% de la variación del índice RIPTE (véase la ecuación (2)). Además, su actualización sería trimestral y no semestral como se hacía anteriormente.

$$m \left\{ 0,7 \cdot IPC + 0,3 \cdot RIPTE \right. \quad (2)$$

La reforma incluyó un cambio menor en el monto de la pensión básica universal y el permiso para que los empleadores notifiquen a los trabajadores el comienzo de los trámites jubilatorios.

La modificación más polémica resultó ser el cambio en el cálculo de la movilidad previsional, ya que el nuevo mecanismo reduce el potencial reajuste real (por sobre la inflación) que reciben las pensiones. Por ese motivo, el monto de las prestaciones es inferior al que los beneficiarios recibirían sin esta reforma. Con estas modificaciones se obtiene un mayor control del gasto público en pensiones, pero al mismo tiempo se produce un menor reajuste de las prestaciones, por lo que los ajustes financieros están financiados directamente por los pensionados. Se ha estimado que la modificación de la reajustabilidad de las prestaciones podría alcanzar entre un 3% y un 5% real anual, tanto de ahorro en el gasto previsional como de menores niveles de las prestaciones que otorga la ANSES.

Anteriormente, el cálculo de la movilidad jubilatoria era de carácter real, es decir, tenía un componente de crecimiento del producto (ingresos tributarios) y productividad (salarios). Tanto los salarios como los ingresos tributarios en general se ajustaban en función de la inflación y los efectos reales. En la actualidad, sin embargo, el 70% del reajuste de las pensiones es nominal (IPC) y un 30% de la movilidad sigue presentando un componente de carácter real (que depende de lo que ocurra con los salarios de los trabajadores que realizan cotizaciones).

### **c) Decreto reglamentario de 2018**

Después de la promulgación de la ley de reforma paramétrica del sistema de pensiones, en febrero de 2018 se publicó un decreto por el que se aprueba la reglamentación de la Ley núm. 27.426 (de Reforma del Índice de Movilidad Jubilatoria) y la Ley núm. 27.260 (de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados). A su vez, se restringe el acceso a la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM), que es una pensión no contributiva para mayores de 65 años creada en virtud de la Ley de Reparación Histórica.

Según el decreto, las personas mayores de 65 que cobren la PUAM no tendrán variación en el cálculo de su haber jubilatorio mientras trabajen para completar los 30 años de servicio y obtener así una pensión contributiva. Es decir, seguir trabajando da derecho a la posibilidad de acreditar los años mínimos requeridos para la jubilación, pero no para actualizar la pensión por aumentos del promedio salarial de los últimos diez años.

La reforma paramétrica de fines de 2017 produjo descontento y dio lugar a movilizaciones, lo que evidenció que el diálogo social y los acuerdos transversales eran parte de los déficits del proceso. Un componente fundamental de las reformas paramétricas es que estén avaladas por estudios actuariales que equilibren los avances en cobertura y prestaciones con la necesaria sostenibilidad financiera del sistema previsional. Esta es una tarea pendiente no solo en la Argentina, sino en la mayoría de los países de la región.

#### **4. Uruguay (2018): autorización para regresar al sistema de reparto (la denominada “ley de los cincuentones”)**

##### **a) Antecedentes: el primer paso del retorno al sistema de reparto (2014)**

El resguardo de los ciudadanos y los avances en materia de protección social ha continuado en el Uruguay mediante la aplicación de distintas reformas en los últimos diez años (CEPAL, 2018a y 2019b). Un debate latente en la previsión uruguaya se refiere a la evaluación de la suficiencia de las prestaciones, sobre todo de la generación que cotizó al sistema mixto, por opción o por obligación, por lo que una parte de sus cotizaciones se destinó al esquema de capitalización individual. Ante este debate, y luego de dos décadas de implementada la reforma previsional, el Uruguay ha previsto la opción de retornar, bajo ciertas condiciones, al sistema de reparto administrado por el BPS. El objetivo ha sido similar al de la reforma de 2008, o sea, resguardar los avances en el sistema de pensiones, en este caso en los niveles alcanzados por las prestaciones.

A partir de abril de 2014 se permitió a todas las personas de 40 años o más de edad al 1 de abril de 1996, que hubiesen optado de forma voluntaria por participar del régimen mixto, la posibilidad de revocar su opción por el ahorro individual y regresar en su totalidad al sistema de reparto administrado por el BPS. Esta opción también se prevé para las personas que perciben salarios del primer tramo, es decir, que hayan optado voluntariamente por dirigir el 50% de sus aportes a las AFAP. Esta norma protege a los afiliados que optaron por el sistema mixto, ya que el sistema de reparto les ofrece mejores opciones previsionales y, de esta manera, consolida la protección y la calidad de las prestaciones a las que acceden.

**b) “Ley de los cincuentones” de 2018**

En diciembre de 2017 se promulgó la Ley núm. 19.590 que permite renunciar al sistema mixto mediante la desafiliación de las AFAP. La ley prevé la posibilidad de recibir una asesoría por parte del BPS para evaluar si, según las características de cada caso, es más conveniente permanecer en el sistema mixto, o desafiliarse y quedar en el sistema de reparto (régimen transitorio de la reforma de 1996) administrado por el BPS. De esta forma se posibilita la elección de permanencia en el régimen de reparto o el traspaso al mecanismo de ahorro individual.

Pueden acceder a la desafiliación las personas de 50 años o más de edad al 1 de abril de 2016 que, a la promulgación de la Ley de Reforma Previsional de 1996, hubiesen quedado obligatoriamente en el régimen mixto. Para la desafiliación se considera únicamente a las personas que participaban tanto del sistema de reparto como del de ahorro individual, es decir, personas cuyos ingresos hayan superado en alguna oportunidad el primer tramo. De lo contrario, desde un principio estarían incluidos solo en el régimen de reparto administrado por el BPS.

La “ley de los cincuentones” está vigente desde el 1 de abril de 2018 y con ella comienza el período para acceder a la asesoría del BPS, que es obligatoria para ejercer el derecho a la desafiliación. Las personas que a esa fecha tuvieran 58 años o más, podían solicitar la asesoría de inmediato. A su vez, quienes a la entrada en vigor tuvieran entre 55 y 57 años, podrían solicitar la asesoría a partir de abril de 2019. Por último, quienes tuvieran entre 52 y 54 años podrán efectuar la solicitud desde abril de 2020.

En caso de desafiliación de la AFAP, los fondos ahorrados se transferirán al BPS, que le entregará un 90% de la jubilación que le correspondería si perteneciera al régimen de transición<sup>12</sup>. Este detalle es importante, pues significa que habrá un conjunto de personas que estará mejor si recibe el 90% de la jubilación del sistema de reparto que con la prestación del sistema mixto, la cual incluye el componente de la capitalización individual y la proveniente de la cotización que realiza al BPS.

Esta ley de desafiliación funciona como seguro ante la pérdida que puede entrañar la implementación obligatoria del sistema mixto en el bienestar de las personas y garantiza las condiciones que ofrece el sistema de reparto en un 90%.

A más de 20 años de implementado el sistema mixto de pensiones en el Uruguay, hay una generación que está pronta a jubilarse al cumplir 60 años (con 30 años de cotizaciones) y que fue obligada a participar en el

---

<sup>12</sup> Régimen que ampara a las personas que tenían más de 40 años al 1 de abril de 1996 y que comprende las modificaciones paramétricas del sistema de pensiones, pero no incluye el componente de capitalización individual de la reforma.

sistema mixto. Gracias a la “ley de los cincuentones”, esa generación estará asegurada. Sin embargo, sería importante realizar al menos tres evaluaciones respecto del acceso y la suficiencia de las prestaciones del sistema mixto: i) qué porcentaje del total de asegurados que tienen 60 años alcanzó el requisito de 30 años cotizados para acceder a la jubilación; ii) comparar las tasas de reemplazo que obtienen los que por sus edades se quedaron en el sistema público de reparto, con aquellos que tuvieron que migrar obligatoriamente al sistema mixto y que obtienen sus beneficios provenientes del sistema de capitalización individual, y iii) comparar las tasas de reemplazo entre quienes participaron en el sistema mixto, pero por su nivel de ingresos quedaron cotizando en el esquema de reparto, respecto de aquellos que cotizaron en la capitalización individual.

En el caso del Uruguay, país de larga tradición pública en su sistema de pensiones, y en la maduración de la reforma estructural de 1996, todas las medidas tomadas en esta última década refuerzan el sistema público de reparto, tanto en cobertura como en su financiamiento. En este contexto, y de concretarse las proyecciones que indican que el 90% de los beneficios del sistema de reparto serían superiores a las prestaciones ofrecidas por la capitalización individual, se reimpulsará el debate sobre la viabilidad del mecanismo de ahorro individual. La solución que ofrece este mecanismo (al igual que en el caso de la experiencia chilena), solo es adecuada para una baja proporción de los sectores de altos ingresos. En vista de que el mecanismo de ahorro no será capaz de ofrecer prestaciones suficientes al resto de la población, será necesario contar con la protección social estatal y volver al sistema público de pensiones. Este escenario es el más probable, por lo que será fundamental estimar los posibles efectos fiscales de un movimiento en esta dirección para asegurar la viabilidad de las futuras reformas del sistema de pensiones en el Uruguay.

## **5. Chile (2018): proyecto de ley que fortalece la capitalización individual y aumenta las prestaciones del sistema de pensiones solidario**

### **a) Proyecto de ley de reforma del sistema de pensiones de 2017**

El descontento social debido, entre otros factores, a la insuficiencia de las prestaciones en Chile, ha mantenido vigente el debate sobre el futuro de las AFP y sobre las potenciales reformas del sistema de pensiones. En este contexto, en general, se ha hecho hincapié en la creación de nuevos mecanismos de solidaridad que avancen en la conformación y consolidación de un sistema mixto de pensiones en Chile.

En 2014, se creó la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, integrada por destacadas personalidades nacionales e internacionales a las que se encomendó proponer alternativas de política para enfrentar los



déficits y problemas del sistema civil de pensiones. En 2015, la comisión presentó un certero diagnóstico del sistema de pensiones en que confirmó la necesidad de realizar reformas y propuso alternativas de política pública. Al mismo tiempo, algunos movimientos sociales criticaron abiertamente el sistema de AFP y convocaron manifestaciones de protesta. En la segunda mitad de 2016, se hizo un anuncio presidencial en el que se planteaba la necesidad de reformar el sistema de pensiones sobre la base del trabajo de la comisión asesora y de otras propuestas.

Las propuestas se concentraron en un sistema de pensiones tripartito y solidario, con un aumento de 5 puntos porcentuales de la tasa de cotización, financiada por los empleadores. Con esos recursos se crearía un fondo de ahorro colectivo solidario para aumentar las pensiones actuales y futuras, mediante transferencias inter- e intrageneracionales.

En 2017, se presentaron en el Congreso nacional tres proyectos de ley de reforma del sistema de pensiones. En el primero se introducían cambios constitucionales relacionados con la creación de una nueva institución pública destinada a administrar el aumento de las cotizaciones. El segundo proyecto aumentaba la tasa de cotización previsional del 10% al 15% y creaba un sistema de ahorro colectivo, que incluía un componente de reparto. El tercero proponía perfeccionamientos y nuevas regulaciones para el sistema de capitalización individual.

Estos proyectos de reforma del sistema de pensiones no fueron aprobados en el Congreso, a pesar de que sus promotores contaban con mayorías parlamentarias. Los proyectos no fueron enviados al Poder Legislativo en un momento oportuno. Entre otros factores que influyeron, cabe mencionar el período de campañas presidenciales, la división de los representantes del oficialismo frente a las elecciones y la proximidad del término de la segunda administración de Bachelet. Todo lo anterior creó un ambiente poco propicio para alcanzar un acuerdo transversal y tramitar una reforma previsional en el Congreso. En 2018, la administración entrante presentó un nuevo proyecto de ley de reforma del sistema de pensiones que se debatiría en el Congreso nacional en 2019.

## **b) Proyecto de ley de reforma del sistema de pensiones de 2018**

Las propuestas de reforma previsional de 2017 (en la segunda Administración de Bachelet) y de 2018 (segunda Administración de Piñera) presentan diferencias sustantivas en cuanto a la orientación de las transformaciones en el ámbito de la seguridad social. El proyecto de ley de 2017 se centró en introducir nuevos mecanismos de solidaridad y un mecanismo de reparto, así como crear una nueva institucionalidad pública, para avanzar hacia un diseño más solidario y con mayor participación del Estado. Por su parte, en el proyecto de ley de 2018 se propone aumentar los beneficios del sistema de pensiones solidario (creado en 2008) y fortalecer el

modelo de capitalización individual. En este caso, se apela al aumento de la competencia entre las entidades que administran los planes de ahorro para elevar el nivel de las pensiones.

Un denominador común de ambos proyectos de reforma previsional es el diagnóstico de que la tasa de cotización (10%) es baja y no es adecuada para crear suficiencia en las prestaciones del sistema de pensiones. En 2017 se propuso aumentarla en 5 puntos porcentuales y, en 2018, en 4 puntos porcentuales. En ambos casos el incremento sería financiado por los empleadores, de modo que se consolidaría un mecanismo de financiamiento tripartito en Chile. Una de las diferencias principales entre los proyectos de reforma previsional es quién administraría estos nuevos recursos provenientes del aumento de la tasa de cotización y qué se financiaría con ellos. En 2017, con los recursos adicionales provenientes del aumento de la tasa de cotización, comenzaba a conformarse un modelo mixto de pensiones con prestaciones para las generaciones actuales y futuras. En 2018, el proyecto de ley destina dichos recursos a fortalecer el modelo de capitalización individual. Sus resultados madurarán aproximadamente en 40 años.

Entre las principales medidas del proyecto de ley de reforma del sistema de pensiones de 2018 se encuentran las siguientes (véase el cuadro II.14):

Cuadro II.14

**Chile: proyecto de ley de reforma del sistema de pensiones de 2018**

Áreas	Medidas propuestas
Sistema de pensiones solidario	Aumento de la Pensión Básica Solidaria (PBS) según tramo etario
	Aumento de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) según tramo etario
Aporte adicional	Creación de un aporte adicional general diferenciado por género
	Creación de un aporte adicional que incentiva la postergación del retiro, diferenciado por género
Tasa de cotización	Aumento de la tasa de cotización para pensiones en 4 puntos porcentuales a cargo del empleador (incremento del 10% al 14% a implementarse en 8 años)
	Administración privada de los 4 puntos porcentuales adicionales, por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) o entidades administradoras de planes de ahorro complementario para pensión
Retiro e incentivos	Incentivos para postergar la edad de retiro
	Incentivos para postergar la edad de pensión
Reducción de costos para las AFP	Posibilidad de compartir locales de atención al público
	Autorización a las AFP para realizar ventas conjuntas de productos, subcontratación de productos y la posibilidad de crear filiales o sociedades anónimas que no repartan utilidades
	Reducción de la exigencia de encaje
Protección ante dependencia funcional	Creación del subsidio de dependencia funcional severa
	Creación del seguro de dependencia funcional severa y fondo de dependencia
	Tasa de cotización al fondo de dependencia de un 0,1% el primer año y un 0,2% a partir del segundo año
	Administración privada del fondo de dependencia tras una licitación

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Gobierno de Chile, "Proyecto de Ley de Reforma al Sistema de Pensiones", Santiago, 29 de octubre de 2018.

- i) **Cambios del sistema de pensiones solidario.** En 2020, se propone incrementar tanto el monto de la PBS en un 10% como la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) en un 15%. Entre 2021 y 2024, se aumentan anualmente el monto de la PBS y la PMAS en un 2% para las personas entre 70 y 74 años, en un 4% para las personas entre 75 y 79 años, en un 6% para las personas entre 80 y 84 años y en un 8% para las personas de 85 años o más. Estos cambios transforman el sistema de pensiones solidario en varios sistemas solidarios diferenciados por edad.
- ii) **Creación del aporte adicional.** Se crea un aporte adicional general para los pensionados con los siguientes requisitos: que tengan 65 años o más; que el monto de su pensión, incluido el aporte adicional, sea igual o menor a 25 unidades de fomento (UF) (en torno a 1.000 dólares a diciembre de 2018), y que tengan un mínimo de años cotizados. Entre 2021-2023, se exigen 26 años cotizados en el caso de los hombres y 20 años en el de las mujeres. Este requisito disminuye paulatinamente hasta 22 años para los hombres y 16 años para las mujeres en 2027. El aporte adicional mensual por año cotizado es de 0,15 UF (6 dólares) en el caso de los hombres y 0,2 UF (8 dólares) en el de las mujeres. También se crea otro aporte que incentiva la postergación del retiro diferenciado entre hombres y mujeres que tengan una pensión, incluyendo beneficios, igual o menor a 25 UF. Este aporte adicional mensual es de 0,075 UF (3 dólares) para los hombres y de 0,1 UF (4 dólares) para las mujeres, por año cotizado después de la edad legal de jubilación. Los requisitos de años cotizados para acceder a este beneficio son los mismos que para el aporte adicional general.
- iii) **Aumento de la tasa de cotización para pensiones en 4 puntos porcentuales.** El aumento de la tasa de cotización para pensiones será del 10% al 14%, a cargo del empleador. El monto correspondiente se destinaría a las actuales AFP o a otras entidades administradoras de ahorro individual, como las cajas de compensación, las compañías de seguros y las administradoras generales de fondos. El incremento de la tasa de cotización sería gradual, con una transición de ocho años fijada entre 2020 y 2027. Los primeros dos años aumentaría anualmente en 0,3 puntos porcentuales; el tercer año, en 0,4 puntos porcentuales y los otros cinco años, en 0,6 puntos porcentuales al año, completando en ocho años un 4%.
- iv) En el proyecto de ley también se considera la creación de incentivos para postergar la edad de retiro, mediante la posibilidad de retirar anualmente hasta el 50% de los fondos acumulados luego de la edad legal de jubilación y de que las AFP cobren menores comisiones a los afiliados que sigan cotizando después de la edad legal de jubilación.

- v) Otras medidas apuntan a la reducción de costos del esquema de capitalización individual. Entre otras cosas, se propone la posibilidad de compartir locales de atención al público, autorizar a los agentes de ventas de Ahorro Previsional Voluntario (APV) y a las AFP a realizar ventas conjuntas de sus productos, permitir la subcontratación de productos, autorizar a las AFP a formar filiales o sociedades anónimas que no repartan utilidades, rebajar la exigencia de encaje que cubre la pérdida de valor de los fondos de pensiones si la rentabilidad es inferior a la exigida (de un 1% a un 0,5%), potenciar la licitación de nuevos afiliados y permitir la reducción de las comisiones de las AFP por permanencia y afiliación grupal.
- vi) Por último, el proyecto de ley considera nuevos beneficios (subsidio y seguro) para las personas mayores (65 años y más) que presentan un nivel elevado de dependencia funcional. Se propone crear un subsidio de dependencia funcional severa, de un monto entre 60.000 (94 dólares) y 80.000 pesos (125 dólares, dependiendo del nivel de pobreza), con financiamiento público y destinado a todos los mayores de 65 años, que pertenezcan a un hogar del 60% más pobre, que las comisiones médicas hayan calificado como dependientes funcionales severos<sup>13</sup>. Este nuevo subsidio se implementaría entre 2020 y 2025, y en los primeros años beneficiaría a los hogares de menores recursos. En cuanto al seguro de dependencia, se crea: a) una tasa de cotización del 0,1% en 2021 y del 0,2% en 2022 y en régimen; b) un fondo de dependencia, y c) una licitación para determinar la administración (no estatal) de dicho fondo. Al fondo de dependencia cotizan obligatoriamente todos los afiliados del sistema de pensiones y están habilitados para recibir prestaciones los pensionados de 65 años y más que hayan sido calificados como dependientes funcionales severos y, en cuanto a años de cotizaciones al fondo de dependencia, tengan al menos 5 (los hombres) y 4 (las mujeres).

### **c) Efectos fiscales del proyecto de ley de reforma del sistema de pensiones de 2018**

Según la información oficial presentada por el Ministerio de Hacienda, la reforma del sistema de pensiones tendría un efecto fiscal de 3.325 millones de dólares en 2030 (en régimen). Esta estimación oficial se separa en los nuevos gastos públicos, que ascienden a 2.645 millones de dólares, y los menores ingresos fiscales generados por la reforma, calculados en 680 millones de dólares (DIPRES, 2018).

Entre los gastos públicos que genera la reforma en régimen (2030) se encuentran los cambios en el sistema de pensiones solidario de 964 millones

---

<sup>13</sup> Comisiones médicas del Decreto Ley núm. 3.500 de 1980.

de dólares (un 26% en la PBS y un 74% en las mayores APS debido al incremento de la PBS y la PMAS), el aporte adicional de 733 millones de dólares, el aumento de la tasa de cotización de 593 millones de dólares y el subsidio de dependencia funcional severa de 355 millones de dólares (véase el cuadro II.15).

**Cuadro II.15**  
**Chile (2018): proyecciones de los efectos fiscales de la reforma del sistema de pensiones, 2030**  
(En millones de dólares de 2018)

<b>I. Gasto público</b>	<b>2 645</b>	
Sistema de pensiones solidario	964	
PBS		248
APS		696
Otros		20
Aporte adicional	733	
Aumento de la tasa de cotización	593	
Subsidio de dependencia	355	
<b>II. Menores ingresos</b>	<b>680</b>	
<b>III. Efecto fiscal</b>	<b>3 325</b>	

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Dirección de Presupuestos (DIPRES), "Informe financiero del proyecto de ley que mejora el Sistema de Pensiones Solidarias y de Capitalización Individual, crea beneficios de pensión para la clase media y crea un subsidio y seguro de dependencia", *Mensaje*, N° 171-366, Santiago, Ministerio de Hacienda, 2018.

Los informes técnicos gubernamentales presentados al Congreso indican que existiría espacio en el Fondo de Reserva de Pensiones para enfrentar estos gastos públicos permanentes, estimados en un 0,4% del PIB en régimen. Estos representan cerca del 29% de los gastos comprometidos en el proyecto de ley de reforma previsional. En cuanto al resto de los compromisos fiscales (el 71% del total, 2.361 millones de dólares), el proyecto de ley de reforma no menciona nuevas fuentes de financiamiento. Se supone que estos gastos se financiarían con los mayores ingresos fiscales futuros que se obtengan mediante el crecimiento y, por ejemplo, con la liberación de gastos previsionales relacionados con el antiguo sistema de reparto, administrado por el Instituto de Previsión Social (IPS).

Una materia muy debatida es la ausencia de nuevas fuentes de financiamiento público, que deberían ser al menos cercanas al 1% del PIB en régimen según los gastos permanentes informados oficialmente. Una reforma de esta magnitud, en términos de sus efectos presupuestarios, no es coherente con la tradición fiscal de los proyectos de reforma de la protección social implementados en las últimas tres décadas en Chile. En ellos, frente a gastos permanentes, se generaban ingresos permanentes para enfrentar con responsabilidad fiscal la administración de las finanzas públicas (Arenas de Mesa, 2016; Consejo Consultivo Previsional, 2018).

#### **d) Principales debates previsionales pendientes en Chile**

Diferentes estudios, expertos en seguridad social y los dos informes de las comisiones asesoras presidenciales que tuvieron una representación transversal (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, 2006; Comisión Presidencial para el Sistema de Pensiones, 2015a) han coincidido en que uno de los principales problemas que enfrenta el sistema de capitalización individual chileno se refiere a sus bajas tasas de reemplazo o la insuficiencia de sus prestaciones. Las causas son diversas y provienen, entre otros factores, de una baja tasa de cotización, una reducida densidad de cotización de los asegurados, las inequidades de género, la estructura del mercado laboral, las elevadas expectativas generadas con el mecanismo de capitalización individual y la falta de educación previsional.

Chile requiere una reforma estructural del sistema de pensiones que se base en estudios actuariales que guíen la armonización del envejecimiento de la población con las edades de retiro y el necesario aumento de las tasas de cotización a niveles que existían antes de la reforma de 1981 o a los niveles de los países desarrollados de Europa y de la OCDE. Con esos recursos, se debería implementar un sistema mixto y solidario que enfrente los problemas de suficiencia que afectan a las actuales y futuras generaciones<sup>14</sup>. El sistema de pensiones solidario fue un primer e importante avance en esta materia, pues estableció una protección social efectiva para los sectores de menores ingresos (primeros dos quintiles de ingreso). En una nueva reforma estructural del sistema de pensiones se deberán buscar soluciones que beneficien al resto de la población; ese es el principal debate pendiente de política pública en el área de la protección social en Chile.

Para enfrentar una reforma estructural se requiere gestionar, al menos, tres dimensiones. La primera de ellas es la economía política, pues las reformas previsionales están cargadas de un debate ideológico que la mayoría de las veces determina los resultados finales. Por ese motivo es fundamental gestionar las ventanas de oportunidades y alcanzar acuerdos transversales con gran parte de las fuerzas políticas para poder realizar transformaciones estables y sostenibles en el área de la protección social (Borzutzky, 2002; Arenas de Mesa, 2010). La segunda es la dimensión fiscal, porque hablar del sistema de pensiones es hablar de política fiscal (véase el capítulo V). Un abordaje eficaz de la insuficiencia de las pensiones en Chile supone que el Estado realice un esfuerzo superior y que probablemente financie parte de dicha transición. Según las proyecciones de gasto del sistema civil de pensiones, dicho gasto disminuirá al 1,3% del PIB en 2030 (véase el cuadro II.5). Este nivel de gasto no es de equilibrio y tampoco está

<sup>14</sup> En 2019, se debatía si el aumento de la tasa de cotización, en vez de 4 puntos porcentuales, debería ser de 8 puntos porcentuales, financiados por el empleador. Los cambios de esta magnitud deberían estar respaldados por estudios actuariales y por el análisis de los potenciales efectos en el mercado laboral.

de acuerdo con el nivel de desarrollo económico y social que ha alcanzado Chile en las últimas décadas. La tercera se refiere a los estudios actuariales, pues el diseño de las modificaciones a implementar en una reforma del sistema pensiones requiere una guía técnica que busque un equilibrio entre la adecuada cobertura, la suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad financiera del sistema previsional. Esa guía suele obtenerse en parte de los estudios actuariales, materia en que la experiencia chilena y latinoamericana presenta grandes déficits. Los estudios actuariales deberían ofrecer información para diseñar modificaciones al menos en tres áreas: i) prestaciones (tasas de reemplazo); ii) edad de retiro (acceso a prestaciones), y iii) tasas de cotización.

Las estrategias que apuestan únicamente al sistema de capitalización individual ya han sido probadas durante unos 40 años en Chile con magros resultados. Estos se imputan al diseño del sistema de ahorro individual y a las condiciones que lo rodean, en especial, a las características del cambiante mercado del trabajo. En general, el proyecto de ley de reforma previsional de 2018 representa la validación del actual sistema de capitalización individual. No considera el debate de la protección social como derecho y tampoco asegura la suficiencia de las prestaciones de las actuales generaciones ni de quienes se jubilen en la próxima década (principal problema que enfrenta el sistema de pensiones chileno). Estas deficiencias se deben a que el proyecto de ley no soluciona los problemas de la baja densidad de cotizaciones, las desigualdades estructurales de género y las ineficiencias del mercado laboral.

Por último, llama la atención que en la reforma de 2018 se eliminara el programa de educación previsional creado en 2008. Chile, junto a otros países de la región, requiere mayores esfuerzos en materia de educación previsional. La población necesita atención y asesorías a ese respecto. Para poder implementar las grandes transformaciones que precisa el sistema de pensiones en Chile, se requerirán actividades de educación previsional mediante programas estatales (desde la educación básica y media) y alianzas público-privadas para enfrentar la desinformación y el desconocimiento de la población respecto del funcionamiento, las obligaciones y los derechos del sistema previsional.

## **6. Brasil (2019): proyecto de ley de enmienda constitucional de reforma del sistema de pensiones**

El Brasil es uno de los países de América Latina donde no se ha realizado una reforma estructural del sistema de pensiones y se mantiene mayoritariamente un esquema público de reparto. Sin embargo, se han implementado varias reformas paramétricas, con impacto en la cobertura del sistema (sobre todo en el caso de las personas de 65 años y más), la suficiencia de las pensiones y la sostenibilidad financiera.

Uno de los cambios legales fundamentales del sistema de pensiones del Brasil fue que la seguridad social pasó a tener rango constitucional mediante las modificaciones realizadas a la Constitución Federal en 1988. Así, las transformaciones del sistema de pensiones son cambios a la Constitución y para su aprobación se requiere un quórum especial. En este contexto, las reformas del sistema de pensiones deben contar con un apoyo transversal, equivalente al menos a tres quintas partes (60%) de los votos del Parlamento. En alguna medida, estas disposiciones han contribuido a la estabilidad del sistema y han impuesto como condición que las reformas estén avaladas por pactos sociales o amplios acuerdos que permitan su aprobación en el Congreso. En los últimos 30 años se han implementado tres reformas del sistema de pensiones que han implicado enmiendas constitucionales (1999, 2003 y 2005) y una ley (la Ley núm. 13.138) que incluyó restricciones del acceso a los beneficios en 2015 (CEPAL, 2018a).

El actual sistema de pensiones incluye tres subsistemas: i) el Régimen General de Previsión Social (RGPS), que cubre a los trabajadores del sector privado; ii) los regímenes propios de previsión social (RPPS), que cubren a los trabajadores del sector público<sup>15</sup>, y iii) el régimen de previsión complementaria, que es voluntario y suelen utilizarlo los trabajadores de altos ingresos. Además, existe un sistema de pensiones no contributivo denominado beneficio de prestación continuada (BPC), que concede un beneficio equivalente al salario mínimo a todos los mayores de 65 años que carezcan de pensión, a las personas con discapacidad y a las familias cuyo ingreso per cápita sea inferior al 25% de un salario mínimo. El RGPS se divide a su vez en dos regímenes diferentes, el régimen urbano (que mantiene las características tradicionales de un esquema contributivo de reparto) y el rural. Este último también se ha caracterizado como un esquema semicontributivo (Robles y Mirosevic, 2013) o directamente como no contributivo (Schwarzer y Querino, 2002), debido a que sus condiciones de accesibilidad y niveles de beneficios son similares a los de un esquema no contributivo.

A fines de 2016 se aprobó una reforma fiscal (proyecto de enmienda constitucional núm. 55) que estableció un límite al crecimiento del gasto del Gobierno Federal igual a la inflación del año anterior, por un período de 20 años. La reforma fiscal, específicamente en lo referido al techo de gasto, es difícil de aplicar sin que se vean afectadas algunas partidas del presupuesto federal, en especial los gastos relacionados con el sistema de pensiones. En este contexto, en diciembre de 2016, se envió al Congreso un proyecto de ley de reforma paramétrica del sistema de pensiones, que facilitaría la aplicación de la reforma fiscal. Dicho proyecto de ley no alcanzó los quórums necesarios para su aprobación.

---

<sup>15</sup> Existen múltiples administraciones propias, de funcionarios públicos municipales, estatales y de la Unión.

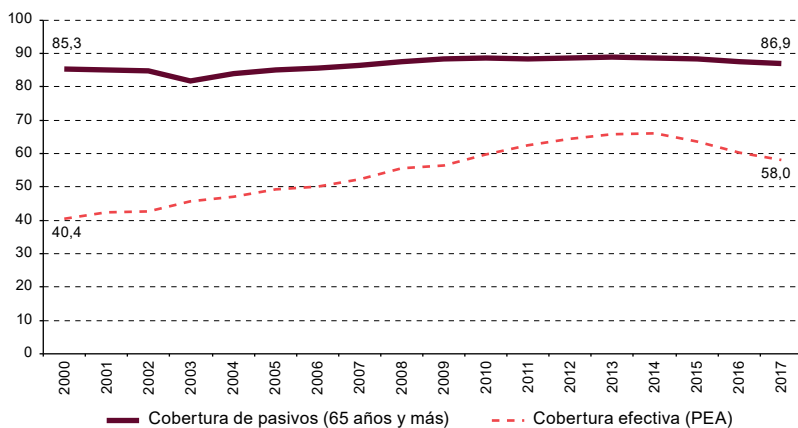


En febrero de 2019, se presentó ante el Congreso un nuevo proyecto de ley de reforma del sistema de pensiones que proponía, entre otras medidas, legislar mediante una ley complementaria la creación de un esquema de capitalización individual. Esta no es una idea nueva en el debate previsional brasileño. En la época de auge de la extensión del esquema de capitalización individual en la década de 1990 en la región, no fue posible implementar iniciativas similares en el Brasil, en parte por los potenciales efectos fiscales de la transición previsional y en parte por la incertidumbre que esta creaba respecto del mantenimiento de los buenos indicadores sociales-previsionales que había alcanzado la seguridad social brasileña.

### a) Alta cobertura y suficiencia de las prestaciones del sistema previsional brasileño

El Brasil es uno de los países de la región que muestra mayores avances en su sistema de pensiones, con altas tasas de cobertura de activos y de pasivos (contributivo y no contributivo). La cobertura de activos alcanzó el 58% en 2017, 12,7 puntos porcentuales por encima del promedio de América Latina. La cobertura de pasivos fue del 86,9% en el mismo año, 10,7 puntos porcentuales por encima del promedio regional (véase el gráfico II.12).

**Gráfico II.12**  
**Brasil: cobertura efectiva (PEA) y cobertura de pasivos (65 años y más), 2000-2017<sup>a</sup>**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Economía, *Anuário Estatístico da Previdência Social 2017*, Brasília, 2017; *Anuário Estatístico da Previdência Social 2016*, Brasília, 2016; *Anuário Estatístico da Previdência Social 2015*, Brasília, 2015; Ministerio de Previsión Social, *Anuário Estatístico da Previdência Social 2012*, Brasília, 2012; *Anuário Estatístico da Previdência Social 2009*, Brasília, 2009; *Anuário Estatístico da Previdência Social 2006*, Brasília, 2006; *Anuário Estatístico da Previdência Social 2004*, Brasília, 2004; *Anuário Estatístico da Previdência Social 2000*, Brasília, 2000.

<sup>a</sup> Cobertura efectiva (PEA): porcentaje de la población económicamente activa que realiza cotizaciones al sistema de pensiones.

La suficiencia de las prestaciones también es relativamente alta en el Brasil. De acuerdo con estimaciones realizadas por la OCDE, las tasas medias de reemplazo en el Brasil (48%) son superiores a las de Chile (45%) y México (42%), aunque todavía son inferiores a las de los países de la OCDE (58%) o de la Unión Europea (60%) (BID/OCDE/Banco Mundial, 2015). En un estudio reciente, se estimó que la tasa de reemplazo en la modalidad de pensión por edad es del 80% (entre las más altas de la región) y en la modalidad por tiempo de contribución, es de un 52% (Altamirano y otros, 2018).

#### **b) Proyecto de ley de reforma del sistema de pensiones de 2016**

La presentación del proyecto de ley de reforma previsional en el Congreso, entre otras dimensiones, puso un acento especial en los efectos financieros y fiscales. Según datos del Ministerio de Economía, el gasto en previsión social, incluido el gasto relacionado con las pensiones no contributivas (BPC), representa cerca del 55% del gasto total primario (Ministerio de Economía, 2017b).

El proyecto de ley de reforma paramétrica del sistema de pensiones de 2016 contenía modificaciones considerables en diversas áreas. En general, las medidas presentaban un denominador común relacionado con la racionalización (reducción) de las prestaciones o el endurecimiento de las condiciones de acceso (reducir el flujo de pensionados) con el objeto de contener (estabilizar) los gastos públicos del sistema de pensiones.

Las principales medidas se refieren a las restricciones de acceso a las prestaciones en los diferentes regímenes. Una de las iniciativas más debatidas en el Congreso fue el requisito de edad de retiro a los 65 años tanto para hombres como para mujeres. En el Brasil existen dos modalidades de jubilación: por tiempo de contribución o por edad. En la modalidad de tiempo de contribución, los hombres pueden jubilarse al cumplir 35 años de cotizaciones y las mujeres, 30. En la segunda modalidad, los hombres pueden jubilarse al cumplir 65 años, y las mujeres 60, siempre y cuando cumplan el requisito de haber cotizado durante al menos 15 años.

El proyecto de ley de reforma eliminaba la posibilidad de jubilarse mediante la modalidad por tiempo de contribución y fijaba la edad de retiro a los 65 años, con 25 años de contribución para hombres y mujeres. La propuesta inicial fue modificada, en el caso de las mujeres, a 62 años con 25 años de cotización. En distintos estudios se han estimado los efectos en la cobertura del aumento de los requisitos para acceder a una pensión. Considerando la historia laboral y la densidad de cotización efectiva de los pensionados hombres y mujeres del RGPS (urbano) en 2014, se observa que, de haber estado vigentes estas normas de edades y condiciones de retiro contenidas en el proyecto de ley de reforma previsional, el 40,1% de

los jubilados no habría podido acceder a las prestaciones previsionales. Ese porcentaje corresponde al 27% de los hombres y el 56,5% de las mujeres que se jubilaron durante dicho año (Chiliatto-Leite, 2017).

Otra de las modificaciones propuestas fue reducir el nivel de prestaciones futuras mediante una disminución de la tasa de reemplazo. La tasa de reemplazo vigente permite que un asegurado con 30 años de cotizaciones acceda a un 100% de las prestaciones (un 70% de base más un 1% por cada año cotizado). En el proyecto de reforma se propuso reducir la tasa de reemplazo. Así, un trabajador con 30 años de cotizaciones obtenía una tasa de reemplazo del 81%. Esta norma fue muy debatida y se presentaron distintas propuestas. La que se mantuvo hasta fines de 2018 fue aumentar de 30 a 40 los años de cotizaciones para acceder al 100% de tasa de reemplazo (es decir, un 70% de base más un 0,75% por cada año cotizado), de modo que con 30 años cotizados se alcanzara una tasa de reemplazo del 92,5%.

En el RGPS rural también se proponían cambios que restringían el acceso a las prestaciones. La propuesta original era aplicar las mismas normas que el RGPS urbano, es decir, el régimen general (edad mínima de 65 años y 25 años mínimos de contribución). La aplicación de los mismos requisitos del sistema general de pensiones al sistema de pensiones del sector rural tendría efectos considerables en la cobertura y la protección efectiva contra la pobreza (Chiliatto-Leite, 2017). En la propuesta modificada se fija la edad mínima en 60 años, sin distinción de sexo. Las reglas de transición establecen que las modificaciones de la edad mínima de jubilación comenzarían a regir en 2019 y que el cambio se completaría en 2038.

Otra de las materias consideradas en la llamada racionalización del sistema de pensiones era la aplicación al régimen de funcionarios públicos de los mismos criterios que al régimen general (del sector privado). Esta parte del proyecto también se modificó, de la misma manera que el RGPS: las edades mínimas de jubilación pasarían a ser 65 años en el caso de los hombres y 62 años en el de las mujeres, y se mantendría el mínimo de 25 años de contribución para ambos sexos.

El principal objetivo de los cambios previsionales propuestos en 2016 era la contención de gasto público proveniente del sistema de pensiones. Esta estrategia no suscitó los consensos necesarios para avanzar en la reforma previsional. Entre 2017 y 2018, el debate parlamentario se centró en modificar las propuestas del Ejecutivo y flexibilizar las condiciones de acceso. Sin embargo, las propuestas no obtuvieron el apoyo transversal que se requería para aprobar la reforma y el proyecto de ley quedó sin ser votado en la Cámara de Diputados en 2018.

### c) Proyecto de ley de reforma del sistema de pensiones de 2019

En febrero de 2019, se presentó al Congreso nacional un nuevo Proyecto de Enmienda Constitucional de reforma de la previsión social (PEC núm. 06/2019). La orientación del proyecto de ley de reforma, al igual que el presentado en 2016, consiste en aumentar los requisitos para acceder a la jubilación y reducir las prestaciones (tasas de reemplazo), con el propósito de controlar el gasto público en pensiones en las cuentas fiscales. En la presentación de la reforma, el Ejecutivo aportó estimaciones de las economías que se generarían con el proyecto, e indicó que el proyecto de reforma previsional implicaría un ahorro fiscal equivalente a 1.072 millones de reales (287 millones de dólares) en diez años, de los que el 67% correspondería a economías provenientes del RGPS (Ministerio de Economía, 2019). La cifra global presentada sobre el proyecto de 2019 supera las economías estimadas con el proyecto de 2016, lo que implicaría que las medidas propuestas son aún más restrictivas que las debatidas tres años antes en el Congreso nacional brasileño.

Entre las principales medidas contenidas en el proyecto de ley de 2019 se encuentran: i) la reducción del quórum requerido para aprobar normas previsionales, entre ellas, las que permitirían la creación de un mecanismo de capitalización individual mediante una ley complementaria de quórum simple o mayoría simple (esta medida fue retirada del proyecto); ii) modificaciones de la tasa de cotización, unificando las tasas de cotización entre el RGPS y el RPPS; iii) incremento de las edades de retiro para acceder a las prestaciones previsionales, especialmente en las mujeres, y iv) disminución de las tasas de reemplazo.

#### i) *Reducción del quórum requerido para aprobar materias previsionales, incluida la creación de un régimen de capitalización individual*

En el debate previsional, antes de presentarse el proyecto de ley de reforma del Congreso, se discutió si se incluiría una propuesta de capitalización individual similar al modelo sustitutivo implementado en Chile en 1981. En el proyecto de reforma que se elaboró, no se incorporó un régimen de capitalización individual. Sin embargo, en el proyecto de ley presentado inicialmente al Congreso se incluyó una norma que facilitaba su implementación posterior. En ella se proponía, mediante una ley complementaria de quórum simple, la creación de un sistema de capitalización individual. En el debate y negociación subsiguientes en la Cámara de Diputados se decidió retirar esa norma y el proyecto de reforma previsional aprobado en la Cámara no la consideró (el Ejecutivo incluiría esta iniciativa más adelante).

Para la aprobación de un proyecto de enmienda constitucional se requiere una mayoría de tres quintos de las Cámaras de Diputados y Senadores, y una votación en dos turnos por cada cámara, mientras que para aprobar una ley

complementaria solo se exige mayoría simple y una votación de dos turnos en la Cámara de Diputados y en un turno en la Cámara de Senadores. En este contexto, el proyecto de ley proponía que con quórum constitucional (60%) se aprobara un mecanismo de capitalización individual y que la normativa y la regulación en particular (los detalles del mecanismo de capitalización individual) se aprobaran con mayoría simple, a través de una modificación legal complementaria posterior. Además, el proyecto de ley considera la reducción del quórum constitucional a mayoría simple para que el Ejecutivo pueda introducir modificaciones paramétricas del sistema de pensiones, por ejemplo, cambios de la edad de retiro, de las tasas de cotización o del nivel de las prestaciones, entre otros.

Las posibilidades de implementar un esquema de capitalización individual en el Brasil están condicionadas al menos a tres variables. Por una parte, se deben prever los efectos fiscales de la transición previsional, pues el impacto fiscal de introducir un régimen de capitalización individual es elevado. El caso chileno es un ejemplo del importante esfuerzo fiscal que tuvo que realizar el Estado en la transición previsional. En el caso del Brasil, donde el diagnóstico presentado por las autoridades gubernamentales se ha centrado en que el sistema de pensiones presenta déficits financieros, deberían evaluarse con cautela y profundidad las presiones de gasto público que entrañaría la transición e implementación de un esquema de capitalización individual. Por otra parte, la economía política restringe el margen de acción en una reforma del sistema de pensiones. En consecuencia, el diseño y la gestión de esta dimensión es fundamental para implementar cambios y estabilizar el sistema de pensiones (Arenas de Mesa, 2010). Por último, se debe tener en cuenta la incertidumbre que podría crearse en un país con altos estándares de protección social (cobertura y suficiencia de las prestaciones) si se implementa un mecanismo basado en el ahorro individual que no ha generado los resultados esperados en la región (véase la sección C.2).

## ii) *Modificaciones de la tasa de cotización*

En el régimen general (RGPS, del sector privado) la tasa de cotización efectiva está dividida en tres tramos y aumenta con el nivel de ingreso. Las actuales tasas de cotización son del 8%, el 9% y el 11%, para los ingresos inferiores a 1.751 reales (470 dólares), entre 1.751 y 2.919 reales (780 dólares), y entre 2.919 y 5.839 reales (1.560 dólares), respectivamente. En el proyecto de ley se propone crear cuatro tramos para los ingresos hasta 5.839 reales. Estos cuatro tramos también se aplican en el RPPS (sector público) y en ambos regímenes se unifican las tasas de cotización aplicables a estos rangos de ingresos (véase el cuadro II.16).

**Cuadro II.16**  
**Brasil: tasas de cotización actuales y propuestas del Régimen General**  
**de Previsión Social (RGPS)**  
*(En porcentajes)*

Tasas de cotización actuales		
Tramo salarial	Tasas de cotización actuales	
1 Inferior a 1.751,81 reales	8,0	
2 De 1.751,82 a 2.919,72 reales	9,0	
3 De 2.919,72 a 5.839,45 reales	11,0	
Tasas de cotización propuestas		
Tramo salarial	Tasas de cotización propuestas por tramo salarial	Tasas de cotización propuestas efectivas
1 Inferior al salario mínimo	7,5	7,5
2 De 998,01 a 2.000 reales	9,0	7,5 a 8,25
3 De 2.000,01 a 3.000 reales	12,0	8,25 a 9,5
4 De 3.000,01 a 5.839,45 reales	14,0	9,5 a 11,68

**Fuente:** Ministerio de Economía, “Nova Previdência: é para todos, é melhor para o Brasil. A apresentação da PEC, fevereiro 2019”, Brasília, 2019 [en línea] [http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/02/2019-02-20\\_nova-previdencia\\_v2.pdf](http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/02/2019-02-20_nova-previdencia_v2.pdf).

Las tasas de cotización efectivas propuestas van desde el 7,5% (menores ingresos) hasta el 11,68% (mayores ingresos). De este modo algunos grupos verían reducidas sus tasas y otros, aumentadas. El Ministerio de Economía ha estimado que este sistema de nuevas cotizaciones implicaría una reducción de los ingresos por cotizaciones de 10.300 millones de reales (2.755 millones de dólares) en cuatro años y 27.600 millones de reales (7.380 millones de dólares) en diez años en el RGPS (Ministerio de Economía, 2019).

En el Régimen Propio de Previsión Social (RPPS) del sector público, la actual tasa de cotización es del 11%, sin diferenciar por nivel de ingreso. El proyecto de ley propone una modificación que incluye tasas de cotización progresivas, es decir, las tasas de cotización aumentan a medida que aumenta el salario imponible, y se aplican en cada uno de los ocho tramos salariales propuestos. Los primeros cuatro tramos son los mismos que en el RGPS. Así, la tasa de cotización del primer tramo es del 7,5% y se aplica a ingresos iguales o inferiores al salario mínimo (998 reales o 267 dólares). La del segundo tramo es del 9% y corresponde a salarios entre 998 y 2.000 reales (535 dólares). El tercer tramo tiene una tasa del 12%; el cuarto tramo, una tasa del 14%; el quinto tramo, del 14,5%; el sexto tramo, del 16,5%; el séptimo tramo, del 19% y, por último, se aplica una tasa de cotización del 22% a los salarios que excedan los 39.000 reales (10.430 dólares). Así, la tasa efectiva que cotizaría el asegurado es una composición de las tasas que se aplican a cada tramo de la base de cotización (véase el cuadro II.17).

**Cuadro II.17**  
**Brasil: tasas de cotización actuales y propuestas del Régimen Propio**  
**de Previsión Social (RPPS)**  
*(En porcentajes y puntos porcentuales)*

Tramo salarial	Tasas de cotización propuestas por tramo salarial	Tasas de cotización propuestas efectivas	Tasas de cotización actuales	Variación entre las tasas de cotización propuestas efectivas y las actuales
1 Inferior a 998 reales	7,5	7,5	11,0	-3,5
2 De 998,01 a 2.000 reales	9,0	7,5 a 8,25	11,0	-3,5 a -2,8
3 De 2.000,01 a 3.000 reales	12,0	8,25 a 9,50	11,0	-2,8 a -1,5
4 De 3.000,01 a 5.839,45 reales	14,0	9,5 a 11,68	11,0	-1,5 a 0,68
5 De 5.839,46 a 10.000 reales	14,5	11,68 a 12,86	11,0	0,68 a 1,86
6 De 10.000,01 a 20.000 reales	16,5	12,86 a 14,68	11,0	1,86 a 3,86
7 De 20.000,01 a 39.000 reales	19,0	14,68 a 16,79	11,0	3,86 a 5,79
8 Más de 39.000,01 reales	22,0	16,79 a 22,0	11,0	5,79 a 11,0

**Fuente:** Gobierno del Brasil, *Proposta de Emenda à Constituição (PEC 06/2019): modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências*, Brasília, 20 de febrero de 2019.

La tasa efectiva a la que cotizarían los asegurados del RPPS varía desde el 7,5% hasta casi alcanzar un 22%. En relación con el nivel actual del 11%, la tasa de cotización efectiva propuesta se reduce para todos los afiliados con salarios imponibles inferiores a 4.500 reales (1.200 dólares). Por su parte, en los salarios superiores a este nivel, la tasa de cotización aumenta. La estimación realizada por el Ejecutivo respecto de los ingresos totales por cotizaciones del RPPS indica que los recursos aumentarían en 13.800 millones de reales (3.657 millones de dólares) en cuatro años y en 29.300 millones de reales (7.765 millones de dólares) en diez años (Ministerio de Economía, 2019).

### iii) *Aumento de la edad de retiro*

En el RGPS (urbano) la norma permanente elimina la posibilidad de jubilación por años de contribución. También se modifica la jubilación por edad, con un aumento de la edad de retiro de 60 a 62 años para las mujeres (en el caso de los hombres, se mantiene a los 65 años) y un incremento de 15 a 20 años de cotización para hombres y mujeres. Estos nuevos requisitos se aplicarían a todos los nuevos afiliados del RGPS después que se promulgue la ley de reforma. Para los actuales afiliados, se emplean reglas de transición. Si desean jubilarse por tiempo de contribución, tienen tres alternativas. Una de ellas consiste en aplicar la escala de edad mínima y puntaje exigidos para el RPPS (véase el cuadro II.19). Otra alternativa es cumplir 30 años

de cotizaciones en el caso de las mujeres y 35 en el de los hombres, con un mínimo de edad que va desde los 56 años en 2019 en el caso de las mujeres y 61 años en el de los hombres. Este requisito aumenta en seis meses por cada año transcurrido, hasta alcanzar 62 años para las mujeres y 65 para los hombres (véase el cuadro II.18). Además, existe una tercera alternativa, que corresponde a una modalidad especial para quienes se encuentran a dos años de cumplir los requisitos de contribución.

En el RGPS (rural), la regulación permanente propuesta aumenta la edad de retiro de 55 a 60 años en el caso de las mujeres, manteniendo en 60 años la de los hombres. Además, modifica de 15 años el tiempo mínimo en la actividad rural a 20 años de cotizaciones, como regla general. Este último requisito podría dejar fuera de las prestaciones previsionales rurales a una proporción muy importante de los afiliados al sistema del RGPS rural. Según las estimaciones realizadas con el requisito de 15 años de cotizaciones para el sistema del RGPS rural, cerca del 40% de los pensionados en 2016 habrían quedado excluidos de las prestaciones previsionales (Chiliatto-Leite, 2017). Sobre esa base, aplicando una regla proporcional y asumiendo los 20 años de cotizaciones que el proyecto de ley exige como requisito para el retiro, podría estimarse que más del 50% de los pensionados de 2016 habrían quedado excluidos de las prestaciones previsionales. Al ser esta una de las poblaciones beneficiarias más vulnerables del sistema de pensiones brasileño, es fundamental realizar estudios y proyecciones de los potenciales impactos de un endurecimiento de los requisitos para jubilarse en los sectores más vulnerables de la protección social en el Brasil.

Según la norma permanente que se aplicaría a todos los nuevos afiliados del RPPS que ingresen al sistema de pensiones después de promulgada la ley de reforma, la edad de retiro aumentaría de 55 a 62 años en el caso de las mujeres y de 60 a 65 años en el de los hombres. Además, incluye la obligación de retirarse a los 75 años. En la transición previsional aplicada a los actuales afiliados del RPPS, se propone que la edad de retiro de las mujeres aumente de 55 a 56 años y se requieran 30 años de cotizaciones (antes se solicitaban 30 años de actividad). En el caso de los hombres, el requisito sería de 60 a 61 años y 35 años de cotizaciones. Además, se exige un mínimo de diez años de servicio en el sector público y cinco años en el cargo efectivo en que se realice la jubilación.

Las exigencias anteriores para el primer año de aplicación de la ley se sintetizan en un sistema de puntuación que suma la edad y los años cotizados. En el caso de las mujeres, se requieren 86 puntos para jubilarse (56 años, más 30 años de cotizaciones) y, en el caso de los hombres, 96 puntos (61 años, más 35 años cotizados). En 2022, la edad mínima aumenta a 57 años en el caso de las mujeres y 62 años en el de los hombres. A partir de 2020, la puntuación requerida para jubilarse aumenta en un punto por cada año transcurrido, hasta alcanzar, en 2033, 100 puntos en el caso de las mujeres y 105 en el de los hombres (véase el cuadro II.19).



**Cuadro II.18**  
**Brasil: transición de las exigencias de edad mínima para jubilarse en el Régimen**  
**General de Previsión Social (RGPS), 2019-2031**  
*(En años)*

	Mujeres	Hombres
2019	56	61
2020	56,5	61,5
2021	57	62
2022	57,5	62,5
2023	58	63
2024	58,5	63,5
2025	59	64
2026	59,5	64,5
2027	60	65
2028	60,5	65
2029	61	65
2030	61,5	65
2031	62	65

**Fuente:** Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos (DIEESE), "Síntese e comentários à Proposta de Emenda Constitucional da Reforma da Previdência e da Seguridade Social (PEC 06/2019)", São Paulo, 2019.

**Cuadro II.19**  
**Brasil: requisitos de edad mínima y puntaje requerido para jubilarse en el Régimen**  
**Propio de Previsión Social (RPPS), 2019-2033**  
*(En años y puntos)*

	Mujeres		Hombres	
	Edad mínima	Puntaje requerido	Edad mínima	Puntaje requerido
2019	56	86	61	96
2020	56	87	61	97
2021	56	88	61	98
2022	57	89	62	99
2023	57	90	62	100
2024	57	91	62	101
2025	57	92	62	102
2026	57	93	62	103
2027	57	94	62	104
2028	57	95	62	105
2029	57	96	62	105
2030	57	97	62	105
2031	57	98	62	105
2032	57	99	62	105
2033	57	100	62	105

**Fuente:** Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos (DIEESE), "Síntese e comentários à Proposta de Emenda Constitucional da Reforma da Previdência e da Seguridade Social (PEC 06/2019)", São Paulo, 2019.

En relación con el sistema de pensiones no contributivo (BPC), se realizaron algunas modificaciones. Las dos más importantes fueron: i) aumentar la edad de 65 a 70 años (a mujeres y hombres por igual), para acceder a una prestación equivalente al salario mínimo, y ii) crear una prestación equivalente a 400 reales (105 dólares, en torno al 40% del salario mínimo) a partir de los 60 años para mujeres y hombres.

En este contexto, las propuestas incluidas en el proyecto de ley de reforma del sistema de pensiones endurecen las condiciones de acceso a las prestaciones contributivas (RGPS y RPPS) y no contributivas (BPC), y aumentan la edad de retiro para acceder a las prestaciones.

iv) *Reducción de las prestaciones: menores tasas de reemplazo*

Siguiendo la lógica de la contención de costos previsionales, el proyecto de ley propone modificar la regla de beneficios o reducir las tasas de reemplazo del sistema de pensiones. En el RGPS, los pensionados obtendrían un 60% de tasa de reemplazo con 20 años de cotización y luego podrían sumar un 2% a la tasa de reemplazo por cada año adicional cotizado por sobre los 20 años. Es decir, con 40 años cotizados se alcanzaría un máximo del 100% de tasa de reemplazo. Los afiliados que acumulaban 30 años de cotizaciones accedían al 100% de tasas de reemplazo. Con el nuevo sistema accederían al 90% de tasa de reemplazo.

Tanto en el RGPS como en el RPPS, la pensión por muerte se reduce del 100% al 60%, más un 10% por cada dependiente, con un límite del 100%. Es decir, si la pensión de sobrevivencia se dirige solo al cónyuge, esta equivale a un 60%. En el RPPS se prohíbe la acumulación de más de una pensión, o más de una jubilación, excepto en algunos casos (profesores y profesionales de la salud), en que la acumulación de beneficios tiene un límite para las prestaciones de dos salarios mínimos.

**d) Estudios actuariales para respaldar las reformas de los sistemas de pensiones**

Una evaluación exhaustiva de las medidas propuestas en el proyecto de ley de reforma del sistema de pensiones tendría que incorporar los potenciales efectos en al menos tres dimensiones: i) tendencias financieras y fiscales; ii) protección mediante la cobertura, y iii) suficiencia de las prestaciones.

Los sistemas de pensiones de reparto, como el brasileño, deberían contar con evaluaciones actuariales y financieras periódicas que anticipen los cambios paramétricos que deban implementarse con el fin de alcanzar la sostenibilidad financiera del sistema. La reforma paramétrica propuesta en el Brasil debería considerar un estudio actuarial que permita evaluar las medidas incluidas en al menos tres dimensiones: i) los cambios en los

incentivos para participar en el sistema y acceso a las prestaciones; ii) el nivel o suficiencia de las prestaciones, y iii) la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.

El último estudio actuarial realizado en el Brasil se refiere al subsistema del RPPS (sector público) y fue publicado por el Ministerio de Previsión Social en 2012 (Ministerio de Previsión Social, 2012). En él se separan los resultados de los equilibrios financieros y actuariales según grupos del RPPS y se señala que los regímenes de los estados, las capitales y los municipios de más de 400.000 habitantes presentan resultados críticos de equilibrio actuarial, mientras que los de los municipios más pequeños obtuvieron resultados satisfactorios. Al respecto, se planteó la necesidad de armonizar, desde dicha fecha, los parámetros que determinan restricciones y beneficios, y de realizar reformas paramétricas que permitan la generación de un equilibrio actuarial.

Además de proyecciones fiscales, una reforma previsional que tenga mayores probabilidades de aprobación requiere el estudio de los posibles efectos en la protección social (cambios en la cobertura y suficiencia de las pensiones) con el objetivo de mantener y asegurar la equidad, en particular, en los sectores más pobres y vulnerables de la población. La economía política de la reforma previsional sugiere un análisis más integral y no centrado principalmente en los efectos fiscales del sistema de pensiones.

### **C. Nuevas tendencias en las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina**

En la región, entre las principales tendencias que presentan los sistemas de pensiones entre 2008 y 2018 pueden mencionarse las siguientes: i) aumentos de la cobertura, especialmente, de la cobertura de pasivos (que se incrementó en 11,5 puntos porcentuales entre 2008 y 2017) (véase el capítulo III); ii) la extensión de los sistemas de pensiones no contributivos, que en parte explican el incremento en la cobertura de pasivos (en 2018, 16 países de la región contaban con sistemas de pensiones no contributivos) (véase el capítulo III); iii) la incorporación de la dimensión de género en los sistemas de pensiones (los seis países que han realizado reformas previsionales entre 2008 y 2018 han considerado explícitamente la dimensión de género en el diseño de sus sistemas de pensiones) (véase el capítulo IV), y iv) la inclusión de mecanismos de solidaridad y mayor participación de la gestión y el financiamiento público en los sistemas de pensiones (esta tendencia está marcada por las reformas previsionales implementadas en 2008 en tres países pioneros en sistemas de pensiones en América Latina: Argentina, Chile y Uruguay).

## 1. De la capitalización individual a los sistemas públicos y solidarios

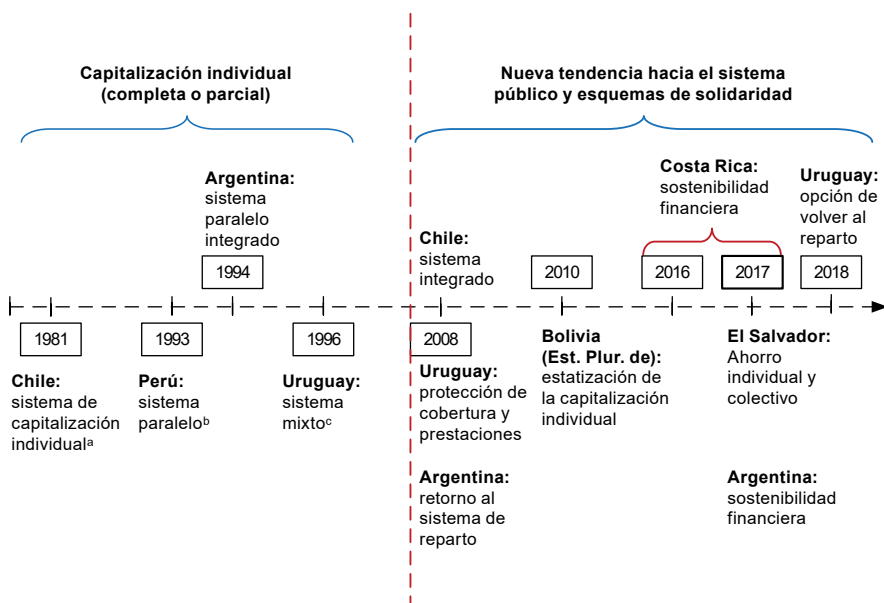
En los últimos diez años se han desarrollado nuevas tendencias en el diseño y en las reformas implementadas de los sistemas de pensiones en la región. Destaca la tendencia de volver a instaurar en el centro de las propuestas el principio de la solidaridad y la creación de instrumentos y sistemas de solidaridad contributiva y no contributiva como elementos fundamentales para el desarrollo de los sistemas de pensiones. Además, el común denominador de las reformas de los sistemas de pensiones implementadas entre 2008 y 2018 ha sido aumentar la participación del Estado, tanto en la administración como en el financiamiento de los sistemas de pensiones.

En el diagrama II.2 se presentan las tendencias surgidas entre 1981 y 2005, que estuvieron influidas por la reforma chilena de 1981. Así, diez países implementaron reformas estructurales que incorporaron en forma completa o parcial el esquema de capitalización individual. De ellos, los países pioneros en modelos previsionales fueron cuatro: i) Chile (1981) con el modelo sustitutivo de capitalización individual; ii) el Perú (1993) con el sistema paralelo; iii) la Argentina (1994) con el sistema paralelo-integrado, y iv) el Uruguay (1996) con el modelo mixto (véase el capítulo I). Puede observarse otra dinámica en las reformas previsionales implementadas entre 2008 y 2018. Estas se caracterizan por una nueva tendencia regional que avanza en sistemas de solidaridad (contributiva y no contributiva) y en la que se fomenta la presencia del Estado tanto en la administración como en el financiamiento de los sistemas de pensiones. Por ejemplo, en Chile (2008) se estableció un mecanismo integrado con un nuevo sistema público de pensiones solidario. En el Uruguay (2008) se implementó la reforma paramétrica que refuerza el rol público del sistema de pensiones. La Argentina (2008) volvió al sistema público de reparto. El Estado Plurinacional de Bolivia (2010) estatizó el esquema de capitalización individual. Costa Rica (2016-2017) reforzó la sostenibilidad financiera del sistema público de reparto. El Salvador (2017) introdujo el ahorro colectivo en el sistema de capitalización individual. La Argentina (2017) reforzó la sostenibilidad financiera del sistema público de reparto. El Uruguay (2018, “ley de los cincuentones”) autorizó la movilidad de la capitalización individual al sistema público de reparto.

En el período 2008-2018 no se encuentran casos de reformas previsionales que tengan como objetivo la implementación de un modelo sustitutivo de capitalización individual, sino que más bien la región se va alejando del sistema de ahorro individual y se acerca a modelos más tradicionales y públicos, tanto desde el punto de vista de su administración como de su financiamiento. Esta tendencia podría ratificarse o revertirse en función de lo que ocurra con los proyectos de ley de reforma previsional en debate en los Congresos del Brasil y Chile en 2019 (véase la sección II.C.3).

## Diagrama II.2

## América Latina: tendencias de las reformas de los sistemas de pensiones, 1981-2018



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los países y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018.

<sup>a</sup> El sistema de capitalización individual también fue implementado por Bolivia (Estado Plurinacional de) y México en 1997, El Salvador en 1998 y la República Dominicana en 2003.

<sup>b</sup> El sistema paralelo también fue implementado por Colombia en 1994.

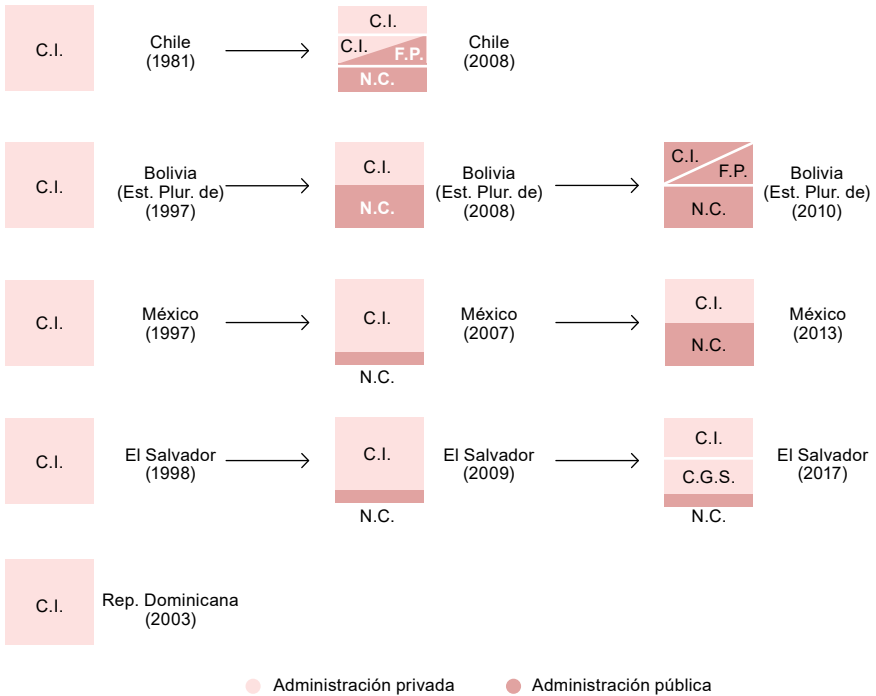
<sup>c</sup> El sistema mixto también fue implementado por Costa Rica en 2001 y Panamá en 2005.

## 2. Reformas de los sistemas de capitalización individual

Está documentado que los esquemas de capitalización individual ofrecerían buenos resultados para los hombres, como trabajadores formales de las áreas urbanas, con ingresos elevados y trabajos estables, que contribuyen al sistema durante la mayor parte de la vida laboral (con altas densidades de cotización). Sin embargo, estos trabajadores no son representativos de los países de la región. Por una parte, la creciente e importante informalidad del mercado laboral impide la extensión de la cobertura de los sistemas de pensiones. Además, entre los trabajadores pertenecientes al mercado laboral formal existe una gran proporción de trabajos inestables con bajas densidades de cotización (véase el capítulo III). Por otra parte, la mayor cantidad de mujeres que ha ingresado al mercado del trabajo en las últimas décadas debería entrañar un aumento del flujo de pensionadas primarias (por derecho propio) en los sistemas previsionales en la región (véase el capítulo IV).

Así, tres de los cinco países que tenían un modelo sustitutivo de capitalización individual han migrado o reformado el modelo de pensiones entre 2008 y 2018. Tal es el caso de Chile, que en 2008 implementó un modelo integrado (en que se complementan el sistema de pensiones solidario y la capitalización individual). También sucede con el Estado Plurinacional de Bolivia que, en 2008, creó el sistema de pensiones no contributivo con orientación universal (Renta Dignidad) y en el marco de la reforma estructural de 2010 estatizó el sistema de capitalización e impuso al Estado nuevas responsabilidades en el sistema de pensiones. Otro caso similar es el de El Salvador, que creó su sistema de pensiones no contributivo en 2009 (baja cobertura) y reformó el sistema de pensiones en 2017, de modo que agregó a la capitalización individual un mecanismo de ahorro colectivo (véase el diagrama II.3).

**Diagrama II.3**  
**América Latina: transición en los cinco países con modelo sustitutivo de capitalización individual a modelos que integran la solidaridad y sistemas públicos de pensiones**



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los países.

**Nota:** C.I.: capitalización individual; F.P.: financiamiento público; N.C.: no contributivo; C.G.S.: Cuenta de Garantía Solidaria; F.A.C.: fondo de ahorro colectivo.

Merece mención especial el caso mexicano. Si bien en dicho país no se han implementado reformas del modelo sustitutivo de capitalización individual, sí ha habido avances muy sustantivos en materia de política pública en la cobertura de la población adulta mayor, gracias al nuevo programa público de pensiones no contributivo. En 2006, se creó un programa no contributivo para mayores de 70 años y, en 2013, se redujo de 70 a 65 años la edad de acceso a dicho programa. De esta manera se alcanzó una cobertura cercana al 60% de la población de 65 años y más. Estas cifras duplican la cobertura presentada por el sistema de pensiones contributivo en México (véase el capítulo III).

Hay factores estructurales que determinan y limitan el desarrollo de los sistemas de pensiones. El mercado de las pensiones es un espejo de lo que ocurre en el mercado laboral. En la región, el 46,8% de los empleos eran informales en 2013 (OIT, 2018b). Por tanto, la cobertura y la suficiencia de las prestaciones también están determinadas por las características estructurales del mercado del trabajo. En este contexto, la viabilidad de un sistema de pensiones fundado solo en la capitalización individual (modelo sustitutivo) ha sido una experiencia que presenta signos de agotamiento. Cuando un sistema de pensiones aplica la política previsional de concentrar sus esfuerzos solo en la capacidad de ahorro individual, ello genera dudas sobre la viabilidad y capacidad del sistema de dar respuesta a las necesidades de protección social integral que se plantean. Los países de la región avanzan en otra dirección, lo que marca una nueva tendencia que se inspira en los principios clásicos de la seguridad social (Gill, Packard y Yermo, 2005; CEPAL, 2006 y 2018a; Barr y Diamond, 2008; Mesa-Lago, 2008; Arenas de Mesa, 2010; Becker y otros, 2013; Sojo, 2017; OIT, 2018a y 2018c).

### **3. Debate regional actual sobre la sostenibilidad de los sistemas de pensiones**

El funcionamiento, diseño y sostenibilidad de los sistemas de pensiones continúa debatiéndose en la región. Entre los países que actualmente están realizando debates sobre sus sistemas previsionales se encuentran la Argentina, el Brasil, Chile y el Perú. En la Argentina se evalúan distintas alternativas. Sin embargo, el período electoral reduce la probabilidad de que se avance en un proyecto de ley de reforma previsional en 2019. En el caso del Perú, el Ministerio de Economía y Finanzas lidera una comisión para la reforma del sistema de pensiones que ha estado analizando en profundidad distintas alternativas, entre ellas, el sistema de pensiones solidario de la reforma previsional chilena de 2008.

En el caso de Chile, el proyecto de ley de reforma previsional se propone incrementar los recursos fiscales al sistema de pensiones solidario. No obstante, un factor central del proyecto es el aumento de la tasa de cotización

que inicialmente estaba destinada al esquema de capitalización individual administrado por el sector privado. Este modelo no se ha reproducido en ningún otro país de la región, desde la reforma previsional panameña de 2005, que implementó un modelo mixto que incluyó un régimen de capitalización individual como complemento del sistema de reparto. En el caso del Brasil, se debate un proyecto de ley de reforma paramétrica del sistema de pensiones que fue aprobado en la Cámara de Diputados. Sin embargo, la normativa propuesta, que incluía la facultad de crear un esquema de capitalización individual en un proyecto de ley complementario, fue retirada y pospuesta para debatirse en otro proyecto de ley.

Los debates previsionales que se lleven a cabo en los Congresos del Brasil y Chile serán el escenario para confirmar la tendencia implementada entre 2008 y 2018 (sistemas públicos y de solidaridad), o para retornar a modelos implementados en el pasado en la región; es decir, para reforzar o incluir mecanismos de ahorro individual y administración privada (o múltiple) en los sistemas de pensiones. Hasta la fecha, ambas iniciativas han sido modificadas como parte del debate y la negociación en las respectivas Cámaras de Diputados. La tramitación legislativa en el Senado de ambos países será fundamental para determinar si hay o no cambio en la tendencia regional antes descrita.

El debate sobre la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en la región se lleva a cabo en un escenario de bajas tasas de crecimiento (se estima que el crecimiento regional en 2019 será de solo un 0,5% (CEPAL, 2019a)). También se dispone de un menor espacio fiscal y, debido a las restricciones económicas y fiscales, el gasto social (principal partida del gasto público), en especial el destinado a los sistemas de pensiones, podría sufrir ajustes en algunos países. En este contexto, es fundamental recordar que la sostenibilidad de los sistemas de pensiones es un concepto integral que incluye, además de la sostenibilidad financiera, la cobertura adecuada y la suficiencia de las prestaciones. El déficit en una o más de estas dimensiones, en general, provoca intensos debates sociales y la implementación de reformas de los sistemas de pensiones.

De esta manera, el principal desafío para la sostenibilidad de los sistemas de pensiones será implementar un enfoque integral que, entre otros factores, garantice los principios de la seguridad social y la solidaridad intergeneracional. Estos son elementos básicos para enfrentar la desigualdad y avanzar en oportunidades que beneficien a los sectores más vulnerables y de menores ingresos (jóvenes, mujeres, trabajadores independientes o autónomos, trabajadores del sector rural, afrodescendientes y población indígena) (OIT, 2018c). A fin de alcanzar este objetivo se requiere implementar políticas públicas (fiscales y previsionales) y realizar esfuerzos especiales para seguir desarrollando sistemas de protección social integrales, solidarios, efectivos y sostenibles en la región.



## Capítulo III

# Los desafíos de la cobertura universal en los sistemas de pensiones: protección y desprotección social en América Latina

*Los sistemas de pensiones determinan y reflejan —al menos parcialmente—  
la forma en que las personas mayores son integradas a la sociedad.*  
(Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015a, pág. 46)

## Introducción

La extensión de la cobertura de los sistemas de pensiones es uno de los mayores desafíos para el desarrollo de la protección social en América Latina, en especial en los sectores más vulnerables. En los países de la región se deberían abordar prioritariamente la falta de cobertura previsional y la insuficiencia de las prestaciones en la construcción de pactos fiscales y sociales que permitan la gobernabilidad y la sostenibilidad del sistema de pensiones.

Con la Declaración de Filadelfia (OIT, 1944) se empezó a considerar a la seguridad social como un derecho humano básico y se proclamó, por primera vez a nivel mundial, la necesidad de extender la cobertura de la seguridad social para garantizar ingresos y prestar asistencia médica a todas aquellas personas que lo necesiten<sup>1</sup>.

En el marco de los principios de la seguridad social, los sistemas de pensiones deberían avanzar hacia la cobertura universal. Esta meta se

---

<sup>1</sup> Véase un detalle de los principales hitos de la seguridad social y los sistemas de pensiones en el capítulo I.

refuerza en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada en la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015, y, en particular, en la meta 1.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que plantea: “Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables”.

En América Latina, la cobertura de los sistemas de pensiones es una tarea pendiente y vigente desde hace varias décadas. Mesa-Lago (1978), autor de un libro pionero sobre seguridad social en América Latina publicado hace más de cuatro décadas, dedicó su obra a los millones de trabajadores y campesinos de la región que sufrían por no estar cubiertos o por acceder a una protección insuficiente contra los riesgos sociales. Treinta años después (Mesa-Lago, 2008), reitera esa dedicatoria, porque aún persiste la desprotección de millones de personas en la región.

A pesar de los avances en la extensión de la cobertura en este siglo, el nivel alcanzado en 2017 es muy similar al registrado en 1990. En este contexto, el nivel y la calidad de la cobertura de los sistemas de pensiones continuarán siendo un gran reto para la región en las próximas décadas. Los antecedentes que se presentan en este capítulo confirman las importantes desigualdades y la lejanía de los indicadores de cobertura que presenta América Latina respecto de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la distancia por recorrer respecto de los objetivos de desarrollo sostenible y de la anhelada cobertura universal.

Los sistemas de pensiones requieren una sistematización y un seguimiento rigurosos —por ejemplo, en cuanto a la evolución de los niveles de cobertura— con el objeto de enfrentar la desprotección que se observa mayoritariamente en América Latina. En 2017, cerca de 158 millones de personas, es decir, el 54,7% de la población económicamente activa (PEA) de la región, no cotizaban a un sistema de pensiones. Por otra parte, más de 11 millones de personas de 65 años o más, es decir, el 23,8% de la población de ese grupo de edad en América Latina, no estaban protegidas por un sistema de pensiones y por ello no tuvieron acceso a una pensión en 2017.

La desprotección social queda en evidencia al analizar las cifras relativas a la cobertura en la región. La cobertura de los sistemas de pensiones es un área de gran importancia que, entre otras dimensiones, define las cartas de navegación para las políticas públicas en la previsión social, dado que su medición permite determinar quiénes están vinculados a los sistemas previsionales, desde su etapa laboral hasta luego del retiro.

En este contexto, invertir en bases de datos y sistemas de información que permitan realizar un seguimiento de las reformas previsionales y de la

evolución de las variables clave de los sistemas de pensiones es fundamental para el desarrollo de las políticas públicas de protección social en la región. Los países latinoamericanos tienen un papel fundamental en esta tarea. Asimismo, los organismos internacionales podrían apoyar dicha actividad y velar por la construcción y gestión de bancos de datos con cifras oficiales que contribuyan al perfeccionamiento de los sistemas previsionales y de la institucionalidad pública relacionada con la gestión, la regularización y la fiscalización de las pensiones.

El acelerado envejecimiento de la población en América Latina, entre otras dimensiones, ha incentivado un debate sobre los sistemas de pensiones. El grado de desprotección, los bajos niveles de las prestaciones, los problemas de financiamiento y los efectos fiscales que caracterizan a los sistemas previsionales de la región confirman la necesidad de reformarlos (véase el capítulo II). Para promover un programa de reformas eficiente es necesario conocer el panorama que efectivamente enfrenta la protección social y, por tanto, contar con información para dar respuesta —entre otras— a las siguientes preguntas: ¿a cuántos protege el sistema de pensiones?, ¿a cuántos no?, ¿quiénes efectivamente cotizan y en qué medida?, ¿quiénes componen la población desprotegida?, ¿es suficiente el monto de la prestación que se brinda? Todas estas preguntas son fundamentales para describir y evaluar un sistema de pensiones y, además, todas aluden a un concepto común: la cobertura.

Dado que la cobertura del sistema de pensiones es un concepto bastante amplio, en este capítulo se procura recoger las distintas definiciones de cobertura y recopilar datos administrativos de los países de la región para profundizar en el panorama de la cobertura de los sistemas de pensiones y describir la evolución y las principales tendencias en América Latina entre 2000 y 2017.

Como se mencionó en el capítulo I, la evaluación básica de los sistemas de pensiones comprende tres dimensiones: alcance de la cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera. En este capítulo se abarcan las dos primeras, dado que la cobertura tiene un ámbito cuantitativo, en el sentido de contabilizar a las personas que pertenecen a los programas de pensiones, y un ámbito cualitativo, que determina la calidad y la suficiencia de las prestaciones que reciben.

Este capítulo se divide en seis secciones, además de esta introducción. En primer lugar se revisan las distintas definiciones de cobertura propuestas por los organismos internacionales y las definiciones de cobertura de activos (mercado de trabajo) y cobertura de pasivos (mercado de pensiones) que se utilizarán en este libro. Luego se presentan las estadísticas de cobertura de activos y pasivos (sobre la base de datos administrativos) en 17 países de América Latina y se analizan la cobertura y la evolución de los sistemas

de pensiones no contributivos. A continuación, se compara el nivel de la cobertura de los sistemas de pensiones de la región con el de los países de la OCDE. Por último, se comenta la relación entre la cobertura y los desafíos para la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Se incluye el anexo III.A1, en el que se presentan comparaciones entre los datos de cobertura basados en encuestas de hogares y las cifras basadas en datos administrativos para apoyar el diseño de políticas públicas en el área de la protección social.

## **A. Alcance y extensión de la cobertura de los sistemas de pensiones**

De las nueve definiciones de “cobertura” de la Real Academia Española (2019a), la única que se acerca en parte al concepto utilizado en la seguridad social es “cantidad o porcentaje abarcado por una cosa o una actividad”, significado muy amplio que hace alusión a la extensión de la cobertura, pero aun así dista del uso que se le da en el ámbito de la seguridad social. En el diccionario jurídico de la misma institución, se encuentra que “cobertura” es la “protección que una compañía aseguradora dispensa al asegurado frente a determinado riesgo previsto en la póliza” (Real Academia Española, 2019b). Esta definición incluye el concepto de asegurar un riesgo, que en seguridad social puede ser, por una parte, desempleo, enfermedad, embarazo y accidentes de trabajo en cuanto a los seguros laborales y, por otra, invalidez, vejez y muerte, en el caso de los sistemas de pensiones.

Definir “cobertura” es una tarea compleja. La cobertura del sistema de pensiones contributivo se refiere a la cantidad de personas que participan en este y, por ende, adquieren derecho a un seguro por invalidez, vejez y muerte, que les permite percibir una prestación monetaria luego de retirarse del mercado laboral. En este sentido, la cobertura presenta al menos dos perspectivas. La primera corresponde a la fase de acumulación de derechos o activos en la etapa laboral: se busca establecer la cantidad de personas que cotizan al sistema previsional y que con ello tienen derecho a un seguro frente a contingencias (invalidez o muerte) y a recibir beneficios por vejez después del retiro. Esta cobertura suele calcularse como la proporción de la población económicamente activa o en edad de trabajar que es cotizante del sistema de pensiones<sup>2</sup>. La segunda perspectiva se refiere a los pasivos (pensionados o personas mayores): se busca determinar la proporción de personas mayores que percibe prestaciones monetarias luego del retiro. Esta cobertura suele calcularse como el porcentaje de personas de 65 (60) años y más que reciben alguna prestación monetaria del sistema de pensiones con respecto a la población total de ese grupo etario.

---

<sup>2</sup> También se utiliza el concepto de afiliado cuando no se obtiene información de cotizantes al sistema de pensiones.

Entendiendo que la cobertura tiene un significado amplio y diverso, en esta sección se intentará delimitarlo y unificarlo conforme las definiciones propuestas por algunas instituciones internacionales en relación con los sistemas de pensiones.

## **1. Definiciones según las instituciones internacionales**

En el sistema de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) tiene la misión de promover el cumplimiento de las normas, los principios y los derechos del trabajo, así como mejorar la cobertura y la eficacia de la seguridad social. En este contexto, la OIT ha realizado una importante labor para estimar la cobertura de los sistemas de pensiones y publica bases de datos (con información proveniente de encuestas) con la mayor representación internacional. Otros organismos internacionales que estudian los sistemas de pensiones en el marco de los sistemas de protección social y sus efectos económicos y sociales son: la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (también de las Naciones Unidas), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Visto que es común encontrar diferencias sustantivas en cuanto a la medición y la definición de la cobertura en materia de pensiones, la existencia de diversas definiciones de cobertura a nivel internacional es una de las consideraciones de esta sección.

Según la OIT, para hacer una evaluación completa en materia de cobertura de la seguridad social es necesario considerar numerosas dimensiones. En el estudio *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-19* (OIT, 2017, y sus versiones anteriores, OIT, 2010 y 2014a) se menciona que, como mínimo, se deben abarcar tres: el alcance, la extensión y el nivel. El alcance de la cobertura tiene relación con las ramas de la seguridad social que provee el sistema (por ejemplo, si ofrece asistencia médica, seguro por enfermedad, desempleo, vejez y accidentes de trabajo, entre otros), es decir, el tipo de prestaciones que se brindan. La extensión se refiere al porcentaje de personas cubiertas por el sistema (por ejemplo, qué porcentaje de la población tiene derecho a un seguro por vejez) y el nivel corresponde a la calidad de los beneficios que este ofrece, es decir, a la suficiencia de las prestaciones. Considerando estas tres dimensiones, la OIT define la cobertura legal como el acceso, la amplitud y la calidad mínima establecidos obligatoriamente por la legislación de la seguridad social. A su vez, define la cobertura efectiva que, a diferencia de la legal, refleja la manera en que se implementan realmente estas disposiciones legales, es decir, la proporción concreta de la población que accede a seguros previsionales. Debido a problemas de gestión e implementación, esta suele ser menor que la cobertura legal. Además, los análisis de la OIT incluyen un índice de cobertura de beneficiarios que muestra el porcentaje de personas mayores por sobre la edad legal de jubilación que reciben pensiones (OIT, 2010, 2014a, 2016 y 2017).

La OCDE define la cobertura de diferentes maneras en sus distintas publicaciones, según se trate de un régimen público o privado. En sus trabajos sobre pensiones presenta la cobertura como la proporción de personas que están cubiertas por planes de pensión obligatorios. En este caso, el porcentaje de cobertura sería un indicador de la efectividad de un sistema para asegurar a las personas antes de su jubilación y se mide a través del porcentaje de la población en edad de trabajar o de la fuerza de trabajo que ha contribuido o acumulado derechos de pensión en algún sistema de pensiones durante un año determinado (OCDE, 2011 y 2013). Conforme la OCDE, la cobertura de un sistema privado puede medirse considerando la cantidad de individuos que poseen bienes, han acumulado beneficios o contribuyen (o a cuyo nombre contribuyen) a un plan previsional con respecto a la población en edad de trabajar, la fuerza de trabajo o los ocupados (OCDE, 2011, 2012, 2013, 2015 y 2017a). La principal finalidad de esta medición es evaluar el número de personas que podrán financiar su retiro mediante sus ingresos acumulados y evitar la pobreza de ingresos en edad avanzada (OCDE, 2012 y 2014).

En distintas publicaciones, la CEPAL se refiere a la cobertura previsional principalmente como la participación en un sistema de pensiones, ya sea mediante la cotización o la recepción de prestaciones. El concepto de cobertura también se emplea con distintos significados, entre ellos: la cobertura de la seguridad social en los hogares (personas en hogares con algún tipo de afiliación a la seguridad social), la cobertura de jubilaciones o pensiones (población de 65 años y más que recibe una jubilación o pensión), la cobertura de la seguridad social en el empleo (población ocupada afiliada a la seguridad social), la cobertura contributiva o no contributiva (según el afiliado haya cotizado durante su vida laboral o no), la cobertura mixta (hogar que tiene al menos un miembro afiliado a la seguridad social y recibe a su vez algún tipo de transferencia pública asistencial), la cobertura de transferencias públicas asistenciales y la cobertura combinada (población protegida en la vejez ya sea por un sistema contributivo o no contributivo) (CEPAL, 2013a, 2013b y 2018a).

La AISS define la cobertura específicamente como: “el derecho legal de los ciudadanos, trabajadores y sus hogares a recibir prestaciones o servicios públicos específicos o... el número de beneficiarios de dichas prestaciones o servicios” (AISS, 2018). Menciona además las diferencias en la medición de este concepto según se trate de un régimen previsional contributivo o no contributivo y la importancia de factores como el alcance y la suficiencia de las prestaciones, que constituyen aspectos fundamentales de la cobertura.

En una publicación del BID dedicada a la cobertura de los sistemas de pensiones en América Latina (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013), se define cobertura previsional como el hecho de tener acceso a un ingreso adecuado

durante la vejez. La categorización de adecuado se determina según el monto de la pensión, al establecer si supera una o dos veces la línea de pobreza y si representa una proporción importante del ingreso que recibió el trabajador durante su etapa laboral. Además, se distingue entre cobertura contributiva y no contributiva. La primera corresponde a la pensión generada por las cotizaciones que realizaron los trabajadores formales a la seguridad social, mientras la segunda es un aporte que reciben las personas mayores del Estado, aunque hayan cotizado poco o nada en su vida laboral.

En estudios del Banco Mundial también se menciona que la noción de población cubierta por los sistemas de pensiones agrupa distintos conceptos y que la metodología empleada para estimarlos usualmente depende de la disponibilidad de datos (Forteza y otros, 2009; Holzmann, Robalino y Takayama, 2009). En general, el interés se concentra en determinar el número o la proporción de personas que aún no alcanzan la edad de jubilación y que tendrán derecho a una pensión cuando cumplan esa edad. Entre los conceptos incluidos en la cobertura están el de población activa, cuyo indicador más común es el porcentaje de la fuerza de trabajo que cotiza a un sistema de pensiones, y el de personas mayores, que considera el porcentaje de la población sobre cierta edad que efectivamente recibe una pensión por su retiro. Además, en la cobertura de la población activa se reconocen indicadores estimados con bases de datos transversales y longitudinales. En el primer caso se obtiene una imagen instantánea de la cobertura, mientras que en el segundo se aplica un criterio de temporalidad para ver si las personas fueron activas de manera continua. En otro estudio del Banco Mundial se añade que la definición de cobertura que se emplea depende, en última instancia, del objetivo que se persigue, la disponibilidad de datos, las capacidades técnicas y las preferencias políticas (Rofman, Apella y Vezza, 2013).

Pese a que, según las distintas fuentes presentadas, no hay una definición estandarizada de cobertura, sí se encuentran conceptos comunes que aluden a la adhesión de las personas a los sistemas de pensiones en dos etapas distintas del ciclo de vida: en el período activo en el mercado laboral, que se denominará cobertura de activos, y en el período pasivo, luego de la jubilación, que se denominará cobertura de pasivos.

## **2. Cobertura de activos: cotizantes en el mercado laboral**

La cobertura de activos permite estimar dos antecedentes: la proporción de la población activa que está asegurada contra invalidez y muerte en el mercado laboral y la proporción de personas que en el futuro tendrán derecho a una pensión de vejez. La estimación de la cobertura de activos suele concentrarse en las personas que se encuentran en el mercado del trabajo formal, en el que generalmente se dan las condiciones para cotizar al sistema de pensiones.

Para medir la cobertura y avanzar en la construcción de una base de datos administrativos de cobertura para América Latina, en este capítulo se utilizarán dos definiciones: i) cobertura efectiva (PEA), que mide la proporción de la población económicamente activa que realiza cotizaciones en el sistema de pensiones y se calcula dividiendo la cantidad de cotizantes entre la población económicamente activa, y ii) cobertura ocupacional, que mide la proporción de trabajadores ocupados que realiza cotizaciones y se calcula dividiendo la cantidad de cotizantes entre la población ocupada.

Por falta o escasez de datos, en algunos estudios se utiliza la definición de cobertura estadística, que se basa en la afiliación<sup>3</sup>. Sin embargo, el número de afiliados a un sistema de pensiones no siempre constituye un buen estimador de los futuros pensionados (Arenas de Mesa, 2000).

La diferencia entre la cobertura efectiva (PEA) y la cobertura ocupacional es el denominador: mientras en el primer caso este capta todo el mercado laboral, en el segundo corresponde solo a las personas ocupadas. La utilización de la población económicamente activa permite incorporar los problemas de vulnerabilidad de los individuos sin trabajo, que necesitarán una pensión luego de cumplir la edad de jubilación, mientras la consideración de los ocupados permite focalizar la estimación en las personas que forman parte del mercado laboral.

Las definiciones anteriores corresponden a tipos de cobertura estática, es decir, consideran una medición específica del sistema de pensiones en un momento determinado. Teniendo presente la finalidad de estimar la proporción de personas que tendrán derecho a una pensión al retirarse del mercado laboral y, en especial, el nivel de beneficios al que accederán, es necesario incorporar un componente de cobertura dinámica, es decir, de continuidad en el tiempo, que mida la calidad de la cobertura de activos, pues existen marcadas diferencias entre cotizar un año en toda una vida laboral y cotizar 30 años seguidos. Una persona que ha realizado más cotizaciones tiene mayores probabilidades de alcanzar los requisitos de jubilación y un nivel más alto de prestaciones. Para evaluar la calidad de la cobertura de activos, se calcula la frecuencia de las cotizaciones que un afiliado ha realizado durante su edad activa, denominada densidad de cotización. De esta manera, también puede estimarse el promedio de las densidades de cotización de las personas, para evaluar el funcionamiento del sistema en su totalidad.

Mientras la cobertura estática es una fotografía de las cotizaciones realizadas al sistema en una fecha determinada, la cobertura dinámica incluye toda la historia laboral de las cotizaciones, por lo que revela una película más completa de los futuros beneficiarios del sistema de pensiones.

---

<sup>3</sup> La cobertura estadística mide la proporción de la población económicamente activa que está afiliada a algún sistema de pensiones.



### **3. Cobertura de pasivos: pensionados entre las personas mayores**

Uno de los indicadores de cobertura más utilizados en la literatura sobre sistemas de pensiones es la cobertura de pasivos o cobertura de pensionados. La cobertura de pasivos establece la proporción de personas mayores que recibe una pensión. Si bien este indicador debería ser potencialmente más sencillo de estimar que la cobertura de activos, pues no se debate si contabilizar afiliados o cotizantes y el criterio para considerar que una persona está cubierta es que reciba una prestación monetaria del sistema de pensiones, el acceso a datos administrativos por grupos etarios presenta dificultades.

Identificar a las personas que están protegidas por el sistema de pensiones y a aquellas que no lo están es una tarea fundamental, pues en esta etapa la gran mayoría de las personas mayores deja de percibir un ingreso laboral y, sumado al aumento de los gastos que suponen las enfermedades que trae consigo la vejez, son más propensos a situarse por debajo de la línea de pobreza e incluso de la línea de indigencia. En vista de ello, en esta etapa se establece si un sistema de pensiones es eficaz o no para atender las necesidades de las personas mayores, es decir, si abarca tanto a las personas que realizaron contribuciones durante su vida laboral, como a las que no lo hicieron, que justamente suelen ser las más vulnerables.

Para la construcción de la base de datos administrativos de pensionados, en este capítulo se definió la cobertura de pasivos como el número de pensionados de 65 años y más con respecto a la población de ese mismo grupo etario. Debido a que las prestaciones pueden provenir de sistemas de pensiones contributivos o no contributivos, además de la cobertura de pasivos existen indicadores de cobertura de pasivos contributiva y de cobertura de pasivos no contributiva.

Pese a que en numerosos países de América Latina la edad de retiro es a los 60 años, la cobertura de pasivos que considera a las personas de 65 años y más suele ser la más utilizada. La razón es que hay una parte importante de la población de 60 años que aún se encuentra activa en el mercado laboral y recibe un salario en lugar de una pensión, por lo que al utilizar la cobertura de personas de 60 años y más se podría subestimar la cobertura efectiva del sistema de pensiones (CEPAL, 2018a).

Al igual que en la cobertura de activos, en la de pasivos existe una versión estática o de cantidad, que muestra la situación en la que se encuentra el sistema de pensiones en un momento determinado del tiempo, y una versión dinámica o de calidad, que brinda el panorama de las pensiones a lo largo de un período. La importancia de la versión dinámica de la cobertura de pasivos es que evidencia si el monto de las pensiones otorgadas es suficiente para alcanzar un adecuado nivel de ingresos en la vejez o significa una disminución importante de la capacidad adquisitiva de los pensionados. La cobertura dinámica permite construir indicadores para medir la suficiencia de las prestaciones.

La tasa de reemplazo es el indicador que se utiliza para medir la calidad de la cobertura de pasivos y su finalidad es comparar el nivel de las pensiones con el de los ingresos laborales, para determinar si el sistema de pensiones cumple con su función de suavizar el consumo (a través del ingreso) a lo largo del ciclo de vida de las personas (véase el capítulo I). A nivel micro, este indicador establece una relación entre el monto de la pensión que recibe el jubilado y el salario que solía percibir cuando trabajaba, es decir, se divide el monto de la pensión por la renta que recibía el pensionado. La renta (salario) de referencia que se usa en el denominador para calcular la tasa de reemplazo puede ser el último salario que recibió el individuo, el promedio de sus últimos tres años de sueldo, diez años de sueldo o el promedio de lo que percibió durante toda su carrera laboral. A nivel macro, la lógica es la misma y se compara el monto promedio de las pensiones con los ingresos laborales promedio a nivel nacional. Para esto pueden considerarse en el denominador el ingreso per cápita promedio del país, el salario mínimo, la línea de pobreza o la línea de extrema pobreza.

En el cuadro III.1 se presenta un resumen de la cobertura estática y dinámica de activos y pasivos del sistema de pensiones. La construcción de las bases de datos administrativos de cobertura que se proporciona en este capítulo consistirá principalmente en la cobertura estática de activos y pasivos en la región entre 2000 y 2017.

**Cuadro III.1**  
**Cobertura de activos y pasivos en el sistema de pensiones**

Cobertura	Activos		Pasivos
	<i>Cotizantes</i>		<i>Pensionados de 65 años o más</i>
Estática-Cantidad	<i>Población económicamente activa u ocupados</i>		<i>Población de 65 años o más</i>
Dinámica-Calidad	Densidad de cotización (DC)		Tasa de reemplazo (TR)

**Fuente:** Elaboración propia.

#### **4. Base de datos administrativos de la cobertura de activos y pasivos en América Latina**

En este capítulo se presenta una serie estadística basada en datos administrativos sobre la cobertura de los sistemas de pensiones en América Latina, que comprende 17 países en el caso de la cobertura de activos (véase la sección B) y 18 países en el de la cobertura de pasivos (véase la sección C) y se refiere al período entre 2000 y 2017<sup>4</sup>.

Las medidas de cobertura de activos que se utilizaron son la cobertura efectiva (PEA) y la cobertura ocupacional. En la cobertura de pasivos, se consideró la proporción de pensionados de 65 años y más con respecto a la población de ese grupo etario. Para medir la cobertura de activos y pasivos

<sup>4</sup> En la cobertura de activos no se incluyen Cuba, Haití y la República Bolivariana de Venezuela, por falta de acceso a los datos administrativos sobre cotizantes. En la cobertura de pasivos no se incluyen Cuba y Haití, por falta de acceso a los datos administrativos de pensionados y jubilados.

se crearon dos bases con datos administrativos para cada país: una de cotizantes a los sistemas de pensiones y otra de pensionados de 65 años y más, tanto del sistema de pensiones contributivo como del no contributivo.

La información administrativa se tomó de publicaciones oficiales, boletines y anuarios estadísticos o bases de datos administrativas de los distintos ministerios de hacienda, ministerios de trabajo y seguridad social, superintendencias financieras y de pensiones e institutos de estadística o seguridad social de cada país.

Los datos disponibles son más amplios y detallados en la cobertura de activos que en la cobertura de pasivos, pues la información sobre los cotizantes es más accesible que aquella sobre los pensionados en la mayoría de los países. Por lo general, los documentos estadísticos de los organismos encargados de gestionar las pensiones o las superintendencias de pensiones tienen series completas sobre los cotizantes, mientras la información sobre los pensionados es más escasa y difícil de encontrar, en especial cuando se necesitan datos diferenciados por grupos etarios.

En la base de datos de cobertura de activos solo se realizaron estimaciones para dos países, mientras para el resto se registraron las cifras oficiales. En el caso de la Argentina se estimaron las cifras de cotizantes en cajas provinciales de 2000 a 2011, a partir de la trayectoria observada con respecto a la contribución en otros regímenes previsionales (Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), autónomos, monotributo y trabajadores de casa particular). En forma análoga, en el caso del Paraguay se estimaron los cotizantes de la Caja Fiscal de 2004 a 2010 con respecto a su trayectoria y a la relación que mantenía con las fluctuaciones de cotizantes al Instituto de Previsión Social (IPS).

En dos ocasiones se recurrió a algún tipo de supuestos. En el caso de Costa Rica se utilizaron los asegurados directos como activos y en México, si bien se cuenta con la información de cotizantes para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), para el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se utilizan los datos relativos a los trabajadores asegurados por las ramas de invalidez y vida y de retiro o cesantía en edad avanzada y vejez, que se mencionan ocasionalmente como sinónimos de cotizantes. Estos representan una cifra incluso menor a la serie de cotizantes que maneja el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (CEFP) de México.

Para la construcción de la base de datos de cobertura de pasivos existe un requisito extra, pues se necesitan en particular los datos de los pensionados de 65 años y más y la información no está desglosada por edad en varios países de la región. En particular, los países donde la información de pensionados por edad es más accesible son: Chile, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y Uruguay. En todos los otros países se requiere alguna estimación para acotar los pensionados al grupo etario de 65 años y más.

En la Argentina, los datos disponibles para toda la serie de 2000 a 2017 corresponden a pensiones o jubilaciones entregadas, es decir, al número de prestaciones y no de personas, mientras el dato de jubilados y pensionados de 65 años y más se encuentra entre 2011 y 2017, por lo que, para completar la serie, se realizó una estimación utilizando la proporción de jubilados y pensionados con respecto a jubilaciones y pensiones.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, Guatemala y Panamá se realizó una estimación de las personas de 65 años y más. En estos casos se cuenta con información de los pensionados sobre cierta edad (en general 60 años), pues los datos están desagregados por tipo de pensión (vejez, invalidez y sobrevivencia), de manera que se calcula una proporción entre los pensionados (de vejez y sobrevivencia) y la población de esa determinada edad y se asume que esta proporción se mantiene para las personas de 65 años o más. Este tipo de estimación también se realiza con respecto al Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS) de Colombia y su sistema de pensiones no contributivo, mientras el Régimen de Prima Media (RPM), del mismo país, cuenta con datos desglosados para personas de 65 años y más.

En el caso de la cobertura de pasivos contributiva del Brasil, se consideran las pensiones por tiempo de contribución, edad e invalidez para personas de 65 años y más, tanto para las zonas urbanas, como para las rurales. Sin embargo, para no contabilizar doblemente el pago de prestaciones, se considera solo una proporción de las pensiones por muerte en las zonas urbanas y no se consideran las pensiones por muerte en las zonas rurales, ya que no son excluyentes de las pensiones por vejez del sistema semicontributivo rural. En cuanto al sistema no contributivo, se considera a las personas mayores que reciben el Beneficio de Prestação Continuada (Beneficio de Prestación Continuada), que son justamente personas de 65 años y más.

En México se cuenta con la información relativa a los pensionados de 65 años y más del ISSSTE y de las pensiones no contributivas (pensión para personas mayores), pero para el IMSS fue necesario realizar una estimación en dos de las categorías incluidas. En el IMSS los pensionados por vejez son mayores de 65 años y los pensionados por ascendencia tienen en promedio 76 años, por lo que ambos se consideran en su totalidad. Sin embargo, los pensionados por cesantía en edad avanzada son mayores de 60 años y los pensionados por viudez no tienen requisito de edad. En estos dos casos se estima una distribución normal con el promedio de edad de los pensionados de esa categoría y se calculan los mayores de 65 años.

En Honduras, la información sobre pensionados no incluye ninguna distinción por edad, por tanto, se consideran el número de prestaciones económicas por vejez, viudez y ascendencia y la totalidad de los pensionados del Instituto Nacional de Jubilaciones y Pensiones de los Empleados y Funcionarios del Poder Ejecutivo (INJUPEMP). La edad de jubilación en

Honduras es de 65 años para los hombres y 60 para las mujeres, por lo que estas cifras podrían sobrestimar ligeramente la cobertura de pasivos de 65 años y más. Sin embargo, el mayor número de pensionados son hombres.

Para presentar la serie entre 2003 y 2017, en el Paraguay se calcula la proporción entre pensiones contributivas recibidas por personas de 65 años y más y el total de pensiones contributivas, tanto para los jubilados y pensionados del IPS como de la Caja Fiscal. Además, se estiman los beneficiarios de la Caja Fiscal de 2003 a 2010, en función de su trayectoria y de la relación que mantiene con el IPS.

En el Perú se considera la proporción de los pensionados por vejez y viudez del régimen general de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) para completar momentos de la serie en los que no puede desglosarse por categoría de pensión y se tiene solo el total de pensionados. Además, se suman los pensionados del Sistema Privado de Pensiones (SPP), que permite distinguir a las personas de 65 y más años. Por último, para estimar las personas de 65 años y más que reciben una pensión contributiva en la República Bolivariana de Venezuela, se resta al total de pensionados el número de pensionados por invalidez, incapacidad, convenio y un 30% de los pensionados por sobrevivencia.

En cuanto a la información administrativa de pensiones no contributivas en América Latina, existe una iniciativa gestionada por la División de Desarrollo Social de la CEPAL, la Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe<sup>5</sup>. En ella se consideran tres aspectos de la protección social: i) los programas de transferencias condicionadas, ii) las pensiones sociales y iii) los programas de inclusión laboral y productiva. En particular se destacan las pensiones sociales, que provienen de fuentes administrativas de sistemas de pensiones no contributivos.

## **B. Cobertura de activos (cotizantes) en América Latina, 2000-2017**

El principal objetivo de medir la cobertura de activos del sistema de pensiones es estimar el porcentaje de personas mayores que recibirán una pensión contributiva en el futuro. Dado el envejecimiento poblacional en la región, es fundamental determinar quiénes están asegurados para obtener un ingreso contributivo en la vejez, de manera que los responsables de políticas públicas sepan cuál será la potencial población desprotegida y puedan diseñar políticas previsionales que la cubran y estimar con mayor precisión las potenciales cargas fiscales del sistema de pensiones en el futuro (véase el capítulo V).

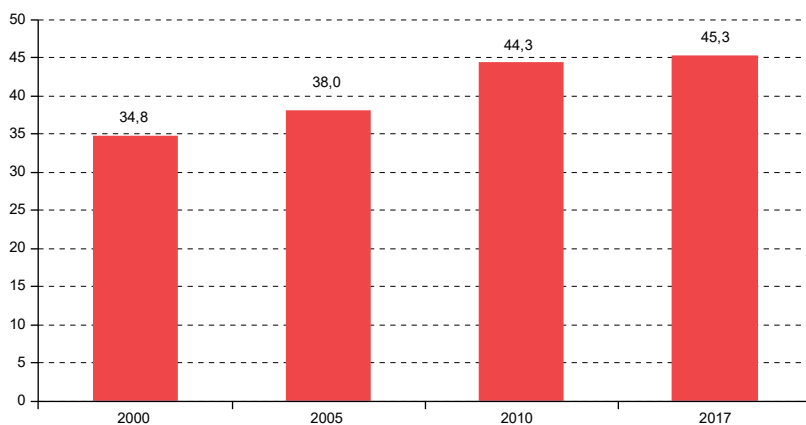
---

<sup>5</sup> Véanse más detalles en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe, Santiago [en línea] <https://dds.cepal.org/bdps/>.

## 1. Cobertura efectiva (PEA)

La cobertura efectiva (PEA) en América Latina aumentó 10,5 puntos porcentuales, al pasar del 34,8% en 2000 al 45,3% en 2017 (véase el gráfico III.1). Este incremento se debe a que el número de cotizantes aumentó en más de 60 millones de personas en ese período. Entre 1990 y 2000 hubo una disminución significativa de la cobertura de activos, de magnitud similar al aumento que se presenta en el período examinado, por lo que, si bien esta ha aumentado en este siglo, estaría recién alcanzando el nivel registrado en la región en 1990<sup>6</sup>.

**Gráfico III.1**  
**América Latina (17 países)<sup>a</sup>: cobertura efectiva (PEA)<sup>b</sup> de los sistemas de pensiones,**  
**2000, 2005, 2010 y 2017**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de cada país y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

<sup>a</sup> Promedio ponderado. Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>b</sup> (Cotizantes/Población económicamente activa) \* 100.

La evolución de la cobertura efectiva (PEA) en la región muestra una tendencia al alza entre 2000 y 2017. A partir de 2003 su crecimiento fue paulatino y constante, hasta alcanzar una cobertura del 48,2% en 2014. La recesión económica regional de 2015 y 2016 empeoró las condiciones en el mercado de trabajo y supuso una disminución de la cobertura efectiva (PEA) al 47,3% en 2015 y al 45,3% en 2017 (véase el cuadro III.2).

<sup>6</sup> Sobre la base de encuestas de hogares, Rofman y Oliveri (2011) indican que la cobertura efectiva (PEA) en la región fue del 46% en 1990. Si se considera que la cobertura de activos basada en encuestas podría subestimar la cobertura que se obtiene a partir de datos administrativos (véase el anexo III.A1), podría deducirse que la cobertura de activos medida por datos administrativos es aún superior en 1990 y, por tanto, más alta que la registrada en la región en 2017.

**Cuadro III.2**  
**América Latina (17 países): cobertura efectiva (PEA)<sup>a</sup> de los sistemas de pensiones, 2000-2017**  
*(En porcentajes)*

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
América Latina <sup>b</sup>	34,8	34,6	34,4	35,7	36,5	38,0	39,0	40,8	42,2	42,5	44,3	45,9	47,0	47,6	48,2	47,3	45,8	45,3
Argentina	42,3	37,9	35,2	37,7	42,3	46,0	49,5	52,3	53,5	53,7	55,0	56,4	56,1	57,2	56,8	57,0	56,3	56,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	8,4	8,7	9,5	8,5	9,9	12,1	12,0	11,7	11,3	11,9	12,5	13,0	13,5	14,2	14,9	15,7	16,1	16,9
Brasil	40,4	42,3	42,7	45,6	47,0	49,3	50,0	52,4	55,5	56,3	59,6	62,5	64,3	65,8	66,2	63,7	60,1	58,0
Chile	48,4	47,2	47,4	48,1	47,6	50,5	51,6	55,2	56,1	55,8	58,8	60,4	62,1	62,4	62,6	62,8	62,9	63,4
Colombia	22,5	22,2	22,9	23,0	22,2	22,1	23,9	25,7	27,0	27,3	27,6	27,8	28,1	26,0	30,1	30,6	28,6	30,5
Costa Rica	49,0	46,6	46,9	47,4	47,9	49,6	52,2	56,2	60,1	58,4	61,4	62,1	62,9	63,0	63,0	62,5	63,1	63,6
Ecuador	25,3	25,2	24,5	23,7	24,2	24,8	25,7	26,2	28,8	30,3	33,2	36,2	37,5	39,2	40,3	39,0	37,0	37,0
El Salvador	22,5	22,5	21,4	21,9	20,9	21,7	22,7	23,4	24,1	22,6	23,1	23,6	24,0	24,7	24,4	24,9	24,9	24,5
Guatemala	22,9	22,5	22,3	21,6	21,5	21,0	20,8	20,9	20,2	19,7	19,4	19,5	19,3	19,2	18,8	18,6	18,5	18,1
Honduras	17,1	16,6	16,1	15,6	16,1	19,6	19,5	21,2	20,7	19,4	19,3	18,8	18,9	18,7	18,9	18,4	18,9	19,1
México	38,2	35,7	35,0	34,2	34,3	34,4	34,8	35,0	34,0	32,7	33,3	33,6	34,2	34,2	34,7	35,1	35,7	36,3
Nicaragua	17,3	16,3	16,2	13,8	14,9	18,4	19,7	20,8	21,0	21,2	21,9	23,3	24,6	25,6	26,4	28,9	30,6	31,3
Panamá	52,5	49,9	48,0	47,6	48,1	50,7	53,6	57,1	58,2	61,3	61,8	63,9	65,2	63,6	63,7	63,8	63,9	64,1
Paraguay	14,1	14,1	14,1	14,1	14,1	14,4	14,8	15,3	16,1	17,0	18,0	19,4	20,7	20,7	21,7	22,0	23,0	23,7
Perú	11,9	12,4	12,9	13,9	13,6	13,6	14,5	17,1	17,5	19,5	21,0	22,1	24,8	25,7	25,4	25,7	25,2	26,9
República Dominicana	18,5	18,0	17,6	17,1	17,2	17,7	22,4	24,7	24,6	29,0	30,2	31,0	31,6	33,1	35,6	37,6	39,4	41,3
Uruguay	59,6	55,9	52,1	58,2	58,9	65,3	68,1	72,3	76,8	78,0	81,9	85,1	85,7	85,3	84,8	82,4	82,6	81,1

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de cada país y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

<sup>a</sup> Cotizantes/Población económicamente activa) \* 100.

<sup>b</sup> Promedio ponderado.

Estas cifras confirman que más de la mitad de la población económicamente activa en la región no realizó cotizaciones al sistema de pensiones en 2017. Ello podría implicar que la gran mayoría de estas personas, cuando sean mayores, requerirá algún aporte o apoyo financiero del Estado, por ejemplo, para que sus ingresos estén sobre la línea de pobreza. Además, la tendencia a la baja en la cobertura efectiva (PEA) entre 2014 y 2017 es una señal de alerta para las administraciones de los sistemas de pensiones. Las potenciales presiones fiscales a causa de esta reducción de la cobertura no deberían extrañar, sobre todo en el financiamiento de los sistemas de pensiones contributivos y no contributivos.

Entre los países que se destacan por un importante aumento de la cobertura efectiva (PEA) se encuentra la República Dominicana, donde esta aumentó más de 20 puntos porcentuales en el período estudiado, al pasar del 18,5% al 41,3%. Este incremento fue paulatino y constante desde 2005 y redujo la brecha con respecto al promedio regional de 15,6 puntos porcentuales en 2000 a 3,2 puntos porcentuales en 2017. Otro caso de evolución significativa es el Uruguay, país pionero en los sistemas de pensiones que, desde el inicio del período analizado, presentó coberturas de casi un 60%. Hasta 2004 se mantuvo relativamente estable, con altos y bajos, para luego aumentar al 65% en 2005. Posteriormente, mantuvo un aumento sostenido hasta 2013 y alcanzó un 81,1% en 2017, porcentaje que lo confirma como el país con mayor cobertura efectiva (PEA) en la región.

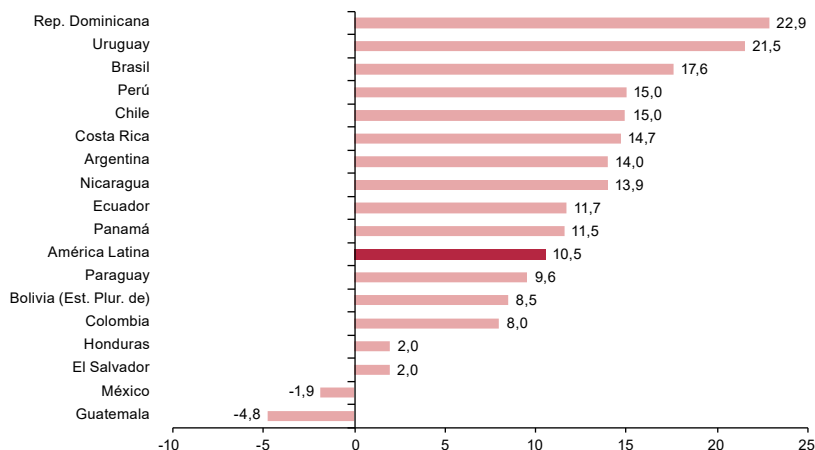
Otro ejemplo destacable por el crecimiento de la cobertura de activos es el Brasil, también pionero en los sistemas de pensiones, con una cobertura del 40,4% en 2000, que aumentó 17,6 puntos porcentuales hasta alcanzar un 66,2% en 2014, para luego disminuir al 58% en 2017.

La evolución de la cobertura efectiva (PEA) es muy dispar entre los diferentes países de la región. Por ejemplo, existen países de baja cobertura, como el Perú y el Paraguay, que en 2000 presentaban una proporción de cotizantes del 12% y el 8% de la población económicamente activa, respectivamente, y en 2017 alcanzaron alrededor del 27% y el 17%, respectivamente. A su vez, hay países como Costa Rica y Chile, que presentan altas coberturas, superiores al promedio regional entre 2000 y 2017.

En relación con el crecimiento de la cobertura de activos entre 2000 y 2017, la evolución en algunos países de alta cobertura, como la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica y Panamá, ha alcanzado entre 11 y 15 puntos porcentuales. También se destacan el Ecuador, Nicaragua y el Perú, países de baja cobertura en 2000 que en el período analizado registraron un crecimiento muy similar a los mencionados anteriormente (véase el gráfico III.2).



**Gráfico III.2**  
**América Latina (17 países): variación de la cobertura efectiva (PEA)<sup>a</sup> de los sistemas de pensiones, 2000-2017**  
 (En puntos porcentuales)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de cada país y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017”, Santiago, 2017.

<sup>a</sup> (Cotizantes/Población económicamente activa) \* 100.

Uno de los países donde se observa el menor crecimiento en la cobertura efectiva (PEA) es México, que presenta una disminución de 1,9 puntos porcentuales en el período considerado. La cobertura de activos del 38,2% registrada en 2000 disminuye al 34,2% en 2003 y luego presenta una trayectoria relativamente constante hasta 2013 y aumenta al 36,3% en 2017. Otro país que muestra una disminución es Guatemala, cuya cobertura disminuye lenta pero constantemente durante el período analizado, al pasar del 22,9% en 2000 al 18,1% en 2017.

Es importante mencionar que los casos de crecimiento negativo corresponden a países donde, pese al incremento en la cantidad de personas que cotizan en sus respectivos sistemas de pensiones, se registró un crecimiento aún mayor de la población económicamente activa en el período analizado.

Es posible clasificar a los países en tres grupos según el nivel de la cobertura de activos de 2016. En el grupo de cobertura superior, constituido por los países con una cobertura superior al 50%, se encuentran el Uruguay, Panamá, Costa Rica, Chile, el Brasil y la Argentina. Todos ellos, a excepción de Panamá, son países pioneros en la implementación de sistemas de pensiones en la región. Luego se encuentran los países con cobertura media, que están por

debajo del 50%, pero por encima del 30%, entre ellos la República Dominicana, el Ecuador, México, Nicaragua y Colombia. Por último, están el Perú, El Salvador, el Paraguay, Guatemala, el Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras, países de baja cobertura efectiva (población económicamente activa) (inferior al 30%) que se caracterizan por sus altos niveles de trabajo informal (véase el cuadro III.3).

**Cuadro III.3**  
**América Latina (17 países): clasificación según la cobertura efectiva (PEA)<sup>a</sup>**  
**de los sistemas de pensiones, 2016**  
*(En porcentajes)*

2017	
<b>Cobertura superior (superior al 50%)</b>	
Uruguay	81,1
Panamá	64,1
Costa Rica	63,6
Chile	63,4
Brasil	58,0
Argentina	56,2
<b>Cobertura media (entre el 30% y el 50%)</b>	
América Latina <sup>b</sup>	45,3
República Dominicana	41,3
Ecuador	37,0
México	36,3
Nicaragua	31,3
Colombia	30,5
<b>Cobertura inferior (inferior al 30%)</b>	
Perú	26,9
El Salvador	24,5
Paraguay	23,7
Guatemala	18,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	16,9
Honduras	14,9

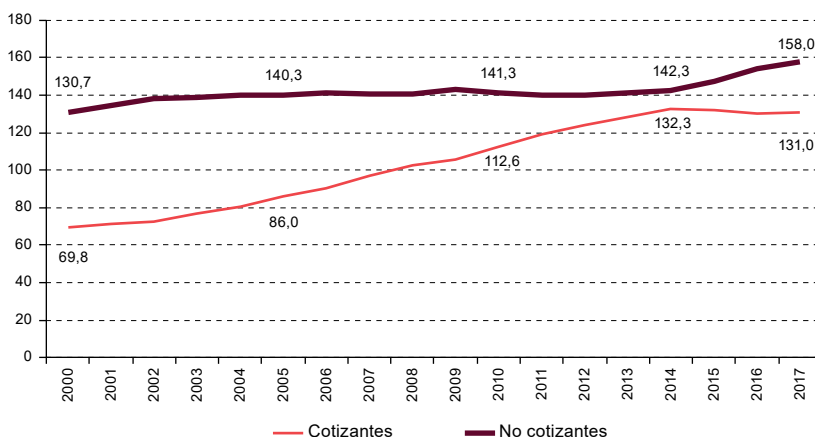
**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de cada país y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

<sup>a</sup> (Cotizantes/Población económicamente activa) \* 100.

<sup>b</sup> Promedio ponderado.

En términos absolutos, el número de cotizantes a los sistemas de pensiones en América Latina se ha incrementado considerablemente, al pasar de 69,8 millones en 2000 a 132,3 millones en 2014, para luego disminuir a 131 millones en 2017. Por otra parte, el número de personas que integran la población económicamente activa y no cotizaron a un sistema de pensiones aumentó de 130,7 millones en 2000 a 140,3 millones en 2005 y luego se mantuvo relativamente constante hasta 2014 (142,3 millones). Sin embargo, la recesión (2015 y 2016) y el bajo crecimiento (2017) que afectaron a la región redundaron en un incremento de los no cotizantes a 158 millones de personas en 2017. Esto significa que, ese año, 158 millones de personas (el 54,8% de la población económicamente activa) no contaron con protección social frente a riesgos de invalidez y muerte en América Latina y que posiblemente no estarán cubiertas por una pensión contributiva en el futuro y, por tanto, no accederán a un seguro de vejez y muerte (véase el gráfico III.3).

**Gráfico III.3**  
**América Latina (17 países)<sup>a</sup>: número de cotizantes y no cotizantes de la población económicamente activa, 2000-2017**  
*(En millones de personas)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de cada país y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

## 2. Cobertura ocupacional

La cobertura de los ocupados está determinada tanto por el grado de desarrollo institucional del sistema de pensiones, como por las características del mercado laboral, en particular los niveles de informalidad laboral de los países de

la región (véase el punto 3 de la sección A). Entre 2000 y 2017, la evolución de la cobertura de activos ocupacional es muy similar a la de la cobertura efectiva (PEA). Sin embargo, dado que en el denominador solamente se considera a las personas ocupadas (que son menos que las económicamente activas), es alrededor de 5 puntos porcentuales mayor que la cobertura efectiva (PEA).

La cobertura ocupacional aumentó del 43,6% en 2000 al 51,9% en 2017. Este aumento no fue gradual durante todo el período, sino que comenzó con una disminución de 4,5 puntos porcentuales entre 2000 y 2003, ocasionada principalmente por la reducción de la cobertura en la Argentina, el Brasil y México, para posteriormente aumentar de forma sostenida hasta alcanzar un 54,2% en 2014 y disminuir al 51,9% en 2017. Esta evolución es similar a la presentada por la cobertura de la población económicamente activa (véase el cuadro III.4).

Entre los países de la región, se destacan el incremento en la cobertura ocupacional de 25,7 puntos porcentuales registrado en el Brasil entre 2000 y 2017 y los aumentos de entre 16 y 24 puntos porcentuales en la Argentina, Costa Rica y la República Dominicana en el mismo período. En tanto, los niveles de cobertura ocupacional de Chile, el Ecuador, Nicaragua y el Perú aumentaron entre 11 y 15 puntos porcentuales. En México y Colombia, donde el empleo informal es superior al 50% del mercado laboral, se registraron incrementos de entre 4 y 6 puntos porcentuales, respectivamente, entre 2000 y 2017.

En 2017, los países con sistemas de pensiones consolidados presentaban altas coberturas ocupacionales. Es el caso de la Argentina (70,6%), el Brasil (70,7%), Chile (64,6%) y Costa Rica (76,9%). Se destacan también Panamá (69,4%) (país que no fue pionero en la implementación de sistemas de pensiones en la región) y el Uruguay, que presenta la cobertura ocupacional más alta de la región en 2016, donde el 92,1% de los ocupados realizó cotizaciones.

Entre los países de cobertura media (entre el 30% y el 45% de cobertura ocupacional), se encuentran México (41,7%), la República Dominicana (41,5%), el Ecuador (39,8%), Colombia (32,4%) y Nicaragua (31,4%). Los más bajos registros de cobertura ocupacional en 2017 se encuentran en el Perú (27,3%), El Salvador (25,9%), el Paraguay (24,7%), Honduras (19,9%), Guatemala (18,8%) y el Estado Plurinacional de Bolivia (17,6%). Este último sería el país con menor cobertura ocupacional en América Latina, entre otras causas debido a que presenta el nivel de informalidad laboral más alto de la región, con un empleo informal urbano del 75,6% de los ocupados en 2014 (OIT, 2018b) (véase el cuadro III.4).

Cuadro III.4  
**América Latina (17 países): cobertura ocupacional<sup>a</sup> de los sistemas de pensiones, 2000-2017**  
 (En porcentajes)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
América Latina <sup>b</sup>	43,6	40,3	39,0	39,1	40,1	41,8	42,0	45,1	46,9	47,3	49,8	49,8	52,2	52,9	54,2	53,5	52,6	51,9
Argentina	54,2	51,7	47,4	47,0	51,8	55,2	59,0	63,2	64,2	65,4	67,5	60,8	68,3	70,4	74,3	72,3	72,2	70,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	8,2	8,2	9,3	7,9	...	11,7	11,2	10,9	10,2	10,9	...	12,2	13,7	13,9	14,3	16,5	16,0	17,6
Brasil	45,0	47,1	46,9	50,4	51,5	53,6	54,2	57,1	59,8	61,6	65,9	69,9	74,5	76,0	76,8	75,5	73,8	70,7
Chile	53,6	52,3	52,9	53,1	51,6	55,4	56,7	60,5	61,3	62,4	60,9	62,1	63,8	63,8	64,3	64,2	64,6	64,6
Colombia	26,0	25,1	26,9	26,0	26,0	25,4	29,8	30,4	33,0	31,0	31,0	29,7	30,4	27,7	31,8	32,0	30,2	32,4
Costa Rica	53,0	48,8	49,5	49,8	51,3	50,8	53,6	56,4	61,0	61,0	68,1	69,5	69,2	67,6	70,0	71,8	72,6	76,9
Ecuador	25,5	25,5	24,9	24,3	23,1	24,7	25,2	28,0	31,8	33,8	38,1	41,4	43,2	44,6	45,3	43,5	40,3	39,8
El Salvador	...	20,0	19,6	19,5	18,9	19,5	20,0	26,1	25,4	24,0	24,8	25,0	25,0	25,5	25,5	26,3	26,1	25,9
Guatemala	...	...	19,0	19,6	20,5	...	19,0	...	...	...	19,9	21,6	19,6	21,0	20,2	19,9	19,6	18,8
Honduras	...	...	...	...	17,1	21,3	21,6	21,1	21,1	18,9	18,8	19,1	19,7	18,8	19,8	18,9	20,0	19,9
México	37,8	36,6	35,9	35,6	35,1	35,5	36,0	36,3	36,7	35,1	37,2	36,7	37,9	38,0	39,6	39,6	40,7	41,7
Nicaragua	19,3	18,0	18,2	15,7	17,0	20,9	23,0	24,2	24,8	24,4	23,0	23,0	24,1	26,0	27,1	29,6	30,7	31,4
Panamá	70,3	61,8	57,5	56,2	55,8	57,8	61,5	64,3	64,2	68,5	70,2	70,4	69,9	67,6	68,2	68,3	68,4	69,4
Paraguay	...	...	...	...	14,7	13,9	14,3	15,5	15,4	16,1	16,4	19,2	19,6	19,9	22,9	23,2	24,3	24,7
Perú	...	12,3	12,9	13,5	13,3	13,6	14,3	16,6	17,2	19,2	20,7	22,0	24,7	26,0	25,9	26,6	26,1	27,3
República Dominicana	...	...	...	...	19,2	18,6	19,4	23,7	25,9	31,1	31,7	31,8	32,4	34,3	35,9	37,5	40,5	41,5
Uruguay	85,5	80,3	78,2	88,4	84,6	93,1	77,4	79,2	83,5	84,0	88,6	86,6	89,6	91,3	91,1	91,2	92,3	92,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información administrativa de cotizantes y datos de ocupados de los institutos de estadística de los países.

<sup>a</sup> (Cotizantes/Población ocupada) \* 100.

<sup>b</sup> Promedio ponderado.

### 3. Cobertura de activos y mercado laboral

Algunos de los factores que inciden en la cobertura de activos son propios de la institucionalidad de los sistemas de pensiones, como la falta de fiscalización de la evasión previsional, mientras otros provienen del mercado de trabajo<sup>7</sup>. Ambos tipos de factores pueden limitar la extensión de la cobertura de los sistemas de pensiones. En el mercado laboral, elementos como el desempleo, el empleo independiente, el trabajo no remunerado y el empleo informal afectan de manera negativa el número de cotizantes y la participación efectiva y estable de los trabajadores en los sistemas de pensiones (CEPAL, 2006 y 2018a; Bosch, Melguizo y Pagés, 2013; Gontero y Weller, 2017; OIT, 2018b y 2018c).

Existe una relación negativa entre la cobertura efectiva (PEA) y la tasa de empleo informal, es decir, a medida que el nivel de empleo informal aumenta, la cobertura efectiva (PEA) disminuye. Ello se debe a que este tipo de trabajo no tiene registro ante las autoridades nacionales y, por tanto, los trabajadores y empleadores no se encuentran obligados a contribuir a los sistemas de pensiones. En 2013, América Latina presentó una tasa de empleo informal promedio del 46,8% (OIT, 2014b), mientras que la cobertura efectiva (PEA) promedio ese mismo año fue del 47,6%.

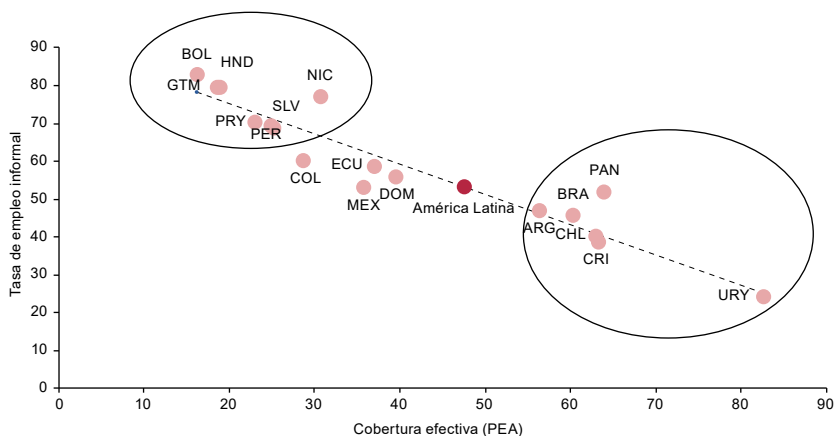
La información presentada en el gráfico III.4 evidencia una polarización importante en América Latina, con dos subconjuntos de países con características muy disímiles en 2016. Por una parte, se observa un subconjunto de países pioneros o más avanzados en la implementación de sistemas de pensiones en la región, como el Uruguay, el Brasil y Costa Rica, que presentan tasas de empleo informal menores con respecto al promedio regional y, a su vez, exhiben las mayores tasas de cobertura efectiva (PEA) (entre el 60% y el 83%). El único país que no fue pionero pero se ubica en este subconjunto de alta cobertura y baja informalidad es Panamá, con el 52,3% de empleo informal y el 63,9% de cobertura efectiva (PEA). Por el contrario, los países con niveles de empleo informal superiores al 69%, como el Perú, el Paraguay y El Salvador, presentaron tasas de cobertura efectiva (PEA) comprendidas entre el 23% y el 25%. Los países con una tasa de informalidad superior al 79%, como Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala y Honduras, registraron las menores tasas de cobertura efectiva (PEA) en la región, de entre el 17% y el 19%.

---

<sup>7</sup> Los estudios sobre la evasión previsional en la región son escasos. Algunas excepciones son: CEPAL (2017a) y, para el caso de Chile, Arenas de Mesa y otros (2012).

Gráfico III.4

**América Latina (17 países): relación entre cobertura efectiva (PEA) de los sistemas de pensiones y tasa de empleo informal, alrededor de 2016**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de cada país y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017; Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico*, Ginebra, 2018.

La baja cobertura de activos de los sistemas de pensiones en la región tiene varias causas. Desde el punto de vista del diseño estructural, se encuentra que la gran mayoría de los sistemas previsionales se focaliza en las cotizaciones de los trabajadores asalariados formales. Desde el punto de vista del mercado del trabajo, la principal causa está relacionada con el elevado porcentaje de empleo informal. El resultado es que, en 2017, el 48,1% de los ocupados y el 54,7% de la población económicamente activa no realizaron cotizaciones previsionales, con efectos directos en la desprotección social que enfrentan millones de personas en América Latina.

Para avanzar en la implementación de políticas públicas que mejoren las tasas de cobertura de los sistemas de pensiones se deberían considerar tanto las causas directas del sistema de pensiones, como las indirectas que provienen del mercado laboral. En general, la cobertura de activos se relaciona con la cobertura de los trabajadores asalariados, mientras la cobertura de pasivos comprende tanto la cobertura contributiva como la no contributiva.

En los sistemas de pensiones que buscan alcanzar una cobertura de activos universal deberían implementarse diseños no solo para el sector de los asalariados, sino para todos los ciudadanos, con una lógica de derechos universales que enfrenten adecuadamente la desprotección y la desigualdad en la región (CEPAL, 2015 y 2018a). Este objetivo macro de la protección social

tendrá una relación muy directa con la sostenibilidad fiscal, cuya falta puede convertirse en una restricción fundamental al desarrollo de los sistemas de pensiones en la región (véase el capítulo V).

#### **4. Calidad de la cobertura de activos: densidad de cotización**

Además de la cobertura estática de activos del sistema de pensiones, es necesario profundizar en la continuidad de las cotizaciones, para tener una idea de la calidad de la cobertura de activos. Como se mencionó en la sección III.A.2, la densidad de cotización es una medida de la calidad de la cobertura, que indica la frecuencia con que una persona contribuyó al sistema de pensiones, y se mide como el número de períodos cotizados (expresado en meses o años) dividido por la cantidad de períodos (meses o años) del total de su vida laboral. Es decir, es la proporción de la edad activa del trabajador en la que efectivamente cotizó en el sistema de pensiones.

La cobertura efectiva (PEA) y la cobertura ocupacional son medidas estáticas que identifican a las personas que pertenecen (cotizan) a un sistema de pensiones en un determinado momento del tiempo, mientras la densidad de cotización mide el historial de desempeño de los cotizantes durante varios períodos (historia previsional), proporcionando información más completa y certera para realizar proyecciones de los futuros pensionados, las tasas de reemplazo y los efectos fiscales del sistema de pensiones.

La gran relevancia de la densidad de cotización en los sistemas de pensiones contributivos se debe a que influye significativamente en las estimaciones del monto de las prestaciones y en el cumplimiento de los requisitos de acceso a las pensiones. En los regímenes de capitalización individual, la frecuencia de la contribución tiene una relación directa con el monto de las pensiones, pues el fondo acumulado de la cuenta personal está determinado, entre otras variables, por la cantidad de aportes que realice el individuo. También en los sistemas de reparto suelen existir requisitos de acceso a las pensiones, como un mínimo años cotizados, o las tasas de reemplazo son mayores a mayor período cotizado.

Además de influir en los sistemas de pensiones contributivos, la baja densidad de cotización podría incentivar la demanda de sistemas de pensiones no contributivos, pues probablemente el acceso a las pensiones contributivas sea reducido. En consecuencia, en los países con baja densidad de cotización existirán presiones para que el Estado disminuya los requisitos para acceder a una pensión contributiva y conceda pensiones sin requisitos de cotización (pensiones no contributivas), con miras a evitar que se reduzca la cobertura de pasivos y que las personas mayores caigan bajo la línea de pobreza. Estas políticas previsionales podrían generar potenciales efectos fiscales, que en



la mayoría de los casos condicionarían la viabilidad o profundidad de las modificaciones que se pretenda realizar en los sistemas de pensiones (véase el capítulo V).

Debido a que se trata de un concepto relativamente nuevo, no hay una gran cantidad de estudios publicados en los que se estime la densidad de cotización en los países de América Latina y menos aún en la región en su conjunto. Pese a la dificultad para obtener los datos necesarios, pueden encontrarse algunos trabajos sobre ciertos países, que se basan en datos administrativos o encuestas longitudinales.

### **a) Densidad de cotización y datos administrativos**

En la Argentina, sobre la base de datos provenientes de registros administrativos (historias laborales y previsionales), la OIT muestra que la frecuencia de las cotizaciones para los trabajadores del sector privado de 25 a 60 años de edad fue del 49,8% entre 1994 y 2001. Esta frecuencia de contribuciones varía entre hombres y mujeres (el 50,5% y el 48,2%, respectivamente), entre trabajadores dependientes e independientes (el 53,8% y el 36,8%, respectivamente) y entre el sistema de reparto y el de capitalización individual (el 52,6% y el 48,7%, respectivamente). En el estudio se estiman los determinantes de la densidad de cotización, que —como evidencian las diferencias anteriores— son: la edad, el género, el tipo de trabajo y de trabajador y el nivel de las remuneraciones (Bertranou y Sánchez, 2003).

En México se estimó la densidad de cotizaciones entre 1997 y 2015 conforme datos administrativos de un censo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). El estudio se refiere solo a los trabajadores que están afiliados a una Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE), que son los trabajadores suscritos al sistema privado de capitalización individual, por lo que no representa a la totalidad de los cotizantes. La densidad de cotización obtenida para este grupo de afiliados es del 42,9%, con una diferencia sustantiva entre las personas que se registraron voluntariamente en una AFORE y aquellas a las que les fue asignada (el 50,3% y el 32,7%, respectivamente). También se observa una diferencia importante entre hombres y mujeres (el 53,7% y el 46,1% respectivamente) (CONSAR, 2016).

En un estudio relativo al Uruguay se estima la densidad de cotización entre abril de 1996 y diciembre de 2004 mediante datos administrativos de afiliados recopilados por el Banco de Previsión Social (BPS). Se obtiene una densidad de cotización promedio del 58,4% para el total de los afiliados, con una ligera brecha de género (el 59,6% en el caso de los hombres y el 57% en el de las mujeres) y una importante diferencia entre el sistema público y el privado (el 79,7% y el 54,6%, respectivamente). El estudio incluye una desagregación por quintiles socioeconómicos para identificar la densidad de cotización en cada caso y encuentra una relación positiva entre la densidad

de cotización y el nivel socioeconómico, con valores del 43,5% para el primer quintil (menores ingresos) y del 68,4% para el quinto (mayores ingresos) (Forteza y otros, 2009).

En el Brasil se estimó la densidad de cotización sobre la base de datos de 2014 del Régimen General de Previsión Social (RGPS) del Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). Entre otras materias, en este estudio se analiza la exclusión que podría generar un aumento del requisito de tiempo de contribuciones para acceder a una pensión. Se estima que, en promedio, la densidad de cotizaciones es del 52,9%, con distinciones por género y zona de residencia. Mientras la densidad de cotización es del 70,3% entre los hombres y el 53,3% entre las mujeres en las zonas urbanas, esos porcentajes disminuyen al 37,9% y al 33,7%, respectivamente, en las zonas rurales (Chilliatto-Leite, 2017).

## **b) Densidad de cotización y encuestas longitudinales**

En la primera década de este siglo, la necesidad de reformar el sistema de pensiones en Chile era evidente. Sin embargo, también era necesario respaldar una posible reforma con antecedentes que reflejaran el efectivo funcionamiento del sistema. En este contexto, se creó una encuesta especializada en sistemas de pensiones que permitiera calcular la densidad de cotización, con el objeto de evaluar la calidad de la cobertura del sistema de pensiones y determinar el número de pensionados y el nivel de las pensiones. Esto permitiría también estimar los potenciales efectos fiscales de la baja densidad de cotización. Vista la necesidad de conocer la trayectoria de los afiliados (frecuencia de cotizaciones), se diseñó una encuesta longitudinal que permitiera disponer de datos de panel.

La Subsecretaría de Previsión Social del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y el Centro de Microdatos del Departamento de Economía de la Universidad de Chile trabajaron en conjunto para la implementación de la Encuesta de Protección Social (EPS). La EPS 2002 y la EPS 2004 constituyeron las bases estadísticas para generar consensos técnicos que permitieron avanzar en la reforma estructural del sistema de pensiones de 2008 en Chile (Arenas de Mesa, 2010).

Según los resultados obtenidos a partir de la EPS, la densidad de cotización de los afiliados al sistema de pensiones fue del 52% en 2002, del 52,1% en 2004, del 52,4% en 2006, del 49,4% en 2009 y del 47,7% en 2015, con una importante brecha de género en los valores (el 37,7% para las mujeres y el 57,1% para los hombres en 2015). Es importante destacar que esta frecuencia de aportes se refiere solo a los afiliados y que, al incorporar a los no afiliados, el valor disminuye 6 puntos porcentuales en 2009 (Centro de Microdatos, 2010, 2008 y 2006; Subsecretaría de Previsión Social, 2017).

En el informe de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones se calcula la densidad de cotización en Chile utilizando tanto datos administrativos como información de encuestas<sup>8</sup>. En este se encuentra una densidad del 45,3% para los afiliados en 2009 cuando se utiliza solo la EPS y del 41,7% cuando la información proviene de datos administrativos. Si el estudio se amplía para incorporar a los no afiliados, el 41,7% disminuye al 35,4%, es decir, los trabajadores cotizan en torno a un tercio de su vida laboral. Entre otros factores, estos resultados forman parte de los principales elementos del intenso debate sobre la reforma del sistema de pensiones en Chile (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015a).

En 2010, el Centro de Microdatos de la Universidad de Chile realizó un proyecto para impulsar la recopilación de datos en siete países de América Latina, mediante una encuesta de panel con una estructura similar a la de la EPS. Este proyecto fue financiado por el BID y se transformó en la Encuesta Longitudinal de Protección Social (ELPS). Además de la estimación de las coberturas de activos y pasivos estáticas y dinámicas, la ELPS permitiría realizar cruces con otras variables —como género, edad y nivel socioeconómico, entre otras— para tener un diagnóstico más preciso de los cotizantes y pensionados de los sistemas de pensiones. De los siete países de la región en los que inicialmente se iba a implementar el proyecto, la ELPS se puso en práctica en: Colombia (2012), El Salvador (2012), el Uruguay (2013) y el Paraguay (2015)<sup>9</sup>.

De la ELPS surge que El Salvador, país con alto nivel de informalidad en el mercado laboral y baja cobertura de activos (el 24,9% en 2016), presenta una densidad de cotización del 22,9% en 2012 —es decir, los trabajadores cotizan menos de un cuarto de su vida laboral— y una densidad 8,1 puntos porcentuales más baja para las mujeres que para los hombres (Gobierno de El Salvador, 2014). También se encuentra que la densidad de cotizaciones en el Paraguay entre 2013 y 2015 es del 16,3%, con la particularidad de ser más alta entre las mujeres que entre los hombres (del 17,1% y el 15,9%, respectivamente) (Gobierno del Paraguay, 2016).

### **c) Densidad de cotización y cobertura de activos**

Entre los países sobre los que se dispone de información, se evidencia que aquellos que tienen menor densidad de cotización tienen a su vez una baja cobertura efectiva (PEA). Por ejemplo, en el Paraguay —que en 2015 registraba una densidad de cotización del 16,3%— y El Salvador —que en 2012

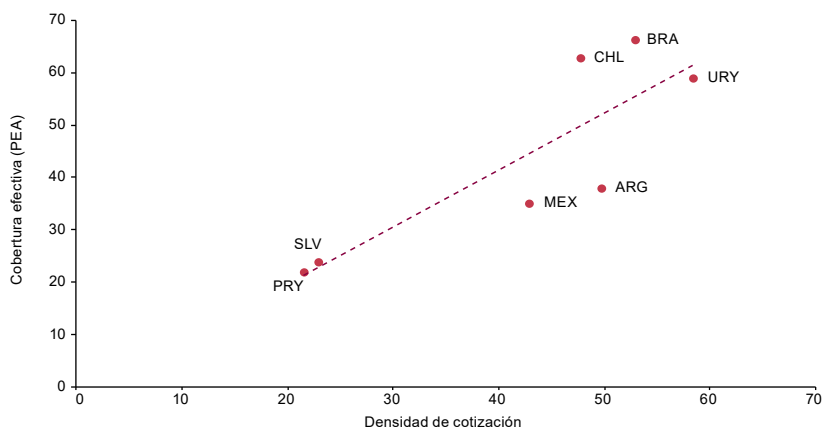
<sup>8</sup> En Chile esta Comisión es conocida como la Comisión Bravo, porque fue presidida por el destacado economista y especialista en mercado de trabajo y seguridad social David Bravo.

<sup>9</sup> En 2008 se realizó una encuesta longitudinal de seguridad social en el Distrito Federal de México y en Lima Metropolitana en el Perú. Los principales resultados se relacionan con la percepción y el conocimiento de las personas de las características de los sistemas de pensiones y los criterios en los que basan sus decisiones previsionales (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013).

presentaba una densidad de cotización del 22,9%— la cobertura de activos se encontraba por debajo del 25% (el 22% y el 24%, respectivamente) (véase el gráfico III.5). Esto significa que la proporción de la población económicamente activa que realiza cotizaciones a los sistemas de pensiones es baja y, además, que las personas que cotizan lo hacen con poca frecuencia. Este problema se traduce luego en una proporcional baja cobertura de pasivos, pues los afiliados no alcanzarían los requisitos mínimos de cotizaciones para acceder a una pensión contributiva (donde se establecen estos requisitos), y en la insuficiencia de las prestaciones otorgadas por el sistema de pensiones.

Gráfico III.5

**América Latina (7 países): relación entre densidad de cotización y cobertura efectiva (PEA) de los sistemas de pensiones, último año disponible**



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de cada país y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017”, Santiago, 2017; F. Bertranou, F. y A. Sánchez, “Características y determinantes de la densidad de aportes a la seguridad social en la Argentina 1994-2001”, *Historias laborales en la seguridad social*, serie de Publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social, vol. 1, N° 1, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social/Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2003; M. Chiliatto-Leite, “Densidade de contribuição na previdência social do Brasil”, *serie Estudos y Perspectivas*, N° 3 (LC/TS.2017/109; LC/BRS/TS.2017/3), Brasilia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017; Subsecretaría de Previsión Social, “Sistema de seguridad social chileno: un análisis descriptivo de la cobertura previsional”, Santiago, 2017; Gobierno de El Salvador, “Encuesta Longitudinal de Protección Social 2013: resumen del Informe Final”, San Salvador, 2014; Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), “Densidades de cotización en el Sistema de Ahorro para el Retiro en México”, *Documento de Trabajo*, N° 3, Ciudad de México, 2016; Gobierno del Paraguay, *Encuesta Longitudinal de Protección Social 2015. Ronda 1: características del trabajo y el sistema de seguridad social en Paraguay*, Asunción, 2016; A. Forteza y otros, “Work histories and pension entitlements in Argentina, Chile and Uruguay”, *SP Discussion Paper*, N° 0926, Washington, D.C., Banco Mundial, 2009.

En el caso de El Salvador, el 66% de los afiliados al sistema de pensiones de capitalización individual no acceden a prestaciones previsionales al momento del retiro, pues no cumplen los requisitos de años de cotización. Así, los afiliados acceden a lo que han acumulado en sus cuentas individuales

mediante una devolución de sus fondos (Gobierno de El Salvador, 2017b). Esta materia se ha abordado parcialmente en la reforma del sistema de pensiones de 2017 (véase el capítulo II).

Por otra parte, los países pioneros en la creación de sistemas de pensiones en la región, como el Brasil, Chile y el Uruguay, que tienen niveles de cobertura efectiva (PEA) superiores al promedio regional, presentan densidades de cotización en torno al 50% (Brasil y Chile) y al 60% (Uruguay). Si bien estos registros son los más altos entre los antecedentes regionales disponibles, las cifras indican que quienes cotizan lo hacen menos de un 50% del tiempo, de manera que el acceso y el nivel de las pensiones en la etapa de pasivos disminuyen significativamente.

#### **d) Densidad de cotización y nivel de las pensiones**

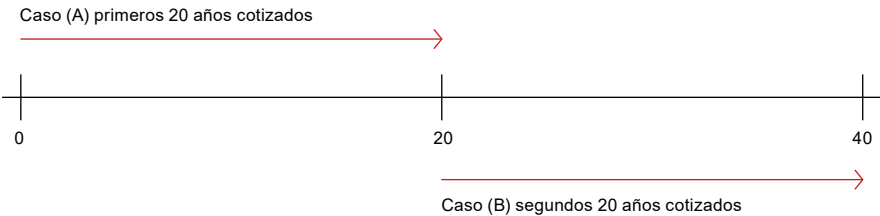
A mayor densidad de cotización, mayores serán los años cotizados y también los fondos acumulados en las cuentas de capitalización individual. En los sistemas de reparto, el mayor número de años cotizados aumenta las posibilidades de acceder a una pensión, así como de incrementar el nivel de las pensiones cuando las tasas de reemplazo se vinculan con los años cotizados. En un régimen de capitalización individual, a medida que aumenta el número de años cotizados se incrementan los fondos acumulados y, por tanto, las prestaciones a las que accederán los afiliados.

En Chile, la relación positiva entre la densidad de cotización y el nivel de las pensiones se demuestra en distintas publicaciones. En un estudio reciente de la Superintendencia de Pensiones se expone que esta relación es proporcional, es decir que, a medida que aumenta la densidad de cotización, aumenta proporcionalmente el nivel de las pensiones. Sin embargo, este nivel está determinado en gran medida por el momento de la vida laboral en que disminuyen o se interrumpen las cotizaciones. De acuerdo con el estudio, bajo el supuesto de una densidad de cotización uniforme (las cotizaciones se realizan de manera pareja en el tiempo y no se concentran en un período en particular) que disminuye 40 puntos porcentuales, pasando del 100% al 60%, el monto de la pensión se reduce un 40%, tanto para las mujeres como para los hombres. Sin embargo, cuando la disminución de la densidad de cotización sigue siendo de 40 puntos porcentuales, pero se concentra en la primera etapa del período laboral (es decir, no se cotiza en los primeros años de la vida laboral), la pensión disminuye un 71,6% en el caso de las mujeres y un 73,4% en el de los hombres. Por el contrario, cuando la densidad de cotización disminuye al final del período laboral (es decir, se deja de cotizar en el último tramo de la vida laboral), el nivel de las pensiones disminuye un 37,5% para las mujeres y un 37,1% para los hombres. Esto se explica, entre otros factores, por el efecto de la tasa de interés compuesto, que permite acumular intereses sobre la ganancia acumulada por intereses (Superintendencia de Pensiones, 2018).

En especial, en los esquemas de capitalización individual el nivel de las pensiones depende, entre otros factores, del nivel de la densidad de cotización y del momento de la vida laboral en que las cotizaciones son más frecuentes. Cuando las cotizaciones se realizan en los primeros años de la vida laboral, el nivel de las pensiones, medido a través de la tasa de reemplazo, es mayor que cuando las cotizaciones se concentran en los últimos años de participación laboral. De acuerdo con un estudio, dos personas que presentan las mismas características (desde el punto de vista del salario, la calidad de dependiente, la esperanza de vida, entre otras) y la misma densidad de cotizaciones (50%) pueden alcanzar tasas de reemplazo muy diferentes: del 53%, si realizan sus cotizaciones en los primeros 20 años en el mercado laboral, y del 29%, si sus cotizaciones se realizan en los últimos 20 años de participación en el mercado laboral (Alarcón, 2013) (véase el diagrama III.1).

**Diagrama III.1**  
**Relación entre la densidad de cotización y la tasa de reemplazo en los esquemas de capitalización individual**

	Años cotizados	Densidad de cotización	Tasa de reemplazo
Caso (A)	20	50%	53%
Caso (B)	20	50%	29%



**Fuente:** M. Alarcón, "Cobertura, densidad de cotización y tasas de reemplazo: una mirada reciente al Sistema de Pensiones en Chile", tesis de Magister en Análisis Económico, Santiago, Universidad de Chile, 2013.

Es necesario tener en consideración este efecto de la tasa de interés compuesta que, entre otros factores, debería incentivar el diseño y la implementación de programas públicos de educación previsional que informen debidamente a los afiliados sobre los potenciales efectos de la falta de cotizaciones en los inicios de la vida laboral, con miras a desincentivar las llamadas lagunas previsionales o períodos en que no se realizan cotizaciones. En un país donde el régimen de capitalización individual es el principal componente del sistema de pensiones, puede llegar a ser muy rentable

diseñar e implementar incentivos a las cotizaciones, en especial políticas previsionales que incentiven las cotizaciones de los trabajadores jóvenes o de los trabajadores en sus primeros años de vida laboral<sup>10</sup>.

## 5. Cobertura de activos y desigualdad

América Latina continúa siendo la región más desigual del mundo. La pronunciada inequidad ha sido catalogada como ineficiente, costosa e insostenible para la región (CEPAL, 2018a). Si bien en los últimos años las políticas redistributivas han disminuido la desigualdad (medida a través del coeficiente de Gini) en 12 de los 15 países sobre los que se cuenta con información, sigue siendo un tema central en el desarrollo y la implementación de políticas públicas, en especial en el área de la protección social. Uno de los principales efectos estudiados es que la desigualdad en la distribución de los ingresos tiene un impacto desfavorable en otros ámbitos —como la educación y el mercado de trabajo— y, en consecuencia, en la participación efectiva en los sistemas de pensiones (CEPAL, 2015 y 2018a).

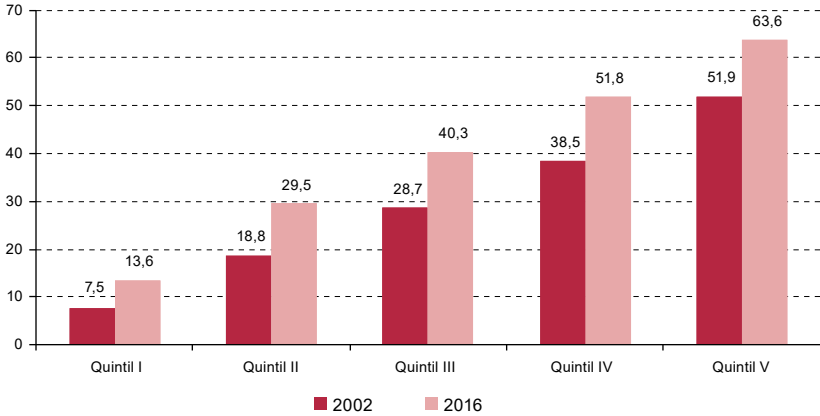
Sobre la base de los antecedentes que proporcionan las encuestas de hogares, es posible estudiar la evolución de la cobertura efectiva (PEA) por quintiles de ingreso en América Latina. Los datos confirman una relación positiva entre la cobertura de activos y el quintil de ingresos al que pertenece el hogar. A mayor nivel socioeconómico (mayor ingreso) corresponde una mayor probabilidad de ser cotizante del sistema de pensiones. Esto se ratifica en una marcada diferencia entre los niveles de cobertura del primer y el quinto quintil. En 2002, el primer quintil presentaba una cobertura del 7,5%, que aumentó al 13,6% en 2016, mientras el quinto quintil mantenía una cobertura del 51,9% en 2002, que subió al 63,6% en 2016. Si bien los niveles de cobertura mejoraron en todos los quintiles, la diferencia entre el quinto y el primer quintil ha aumentado en términos absolutos, al pasar de 44,4 puntos porcentuales a 50 puntos porcentuales entre 2002 y 2016 (véase el gráfico III.6). En términos relativos, la relación de la cobertura de activos entre quintiles extremos era 6,9 veces en 2002 y disminuyó a 4,7 veces en 2016.

Esta brecha en la cobertura de activos es una clara indicación de los sectores socioeconómicos que con mayor probabilidad tendrán acceso a una pensión contributiva luego de retirarse del mercado laboral y aquellos que no. Esto podría generar una presión adicional para la introducción de sistemas de pensiones no contributivos que cubran a los sectores más vulnerables, que —vista su falta de cotizaciones en el presente— difícilmente tendrán una pensión contributiva en el futuro (CEPAL, 2018a).

---

<sup>10</sup> Este tipo de medidas cobran aún mayor importancia en un mercado de trabajo que, sobre todo para los jóvenes, tiende a ser crecientemente volátil.

**Gráfico III.6**  
**América Latina (17 países)<sup>a</sup>: cobertura efectiva (PEA) de los sistemas de pensiones**  
**por quintiles de ingreso, alrededor de 2002 y 2016**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Promedio ponderado. Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

En 2016, el 86,4% de las personas comprendidas en el primer quintil de ingresos no realizaba cotizaciones en la región. Es decir, cerca de 34,9 millones de personas, solo pertenecientes a hogares del quintil de menores ingresos, se encontraban desprotegidas contra riesgos de invalidez, vejez y muerte. Estas son justamente las personas con menor capacidad de ahorro y mayor propensión a caer bajo la línea de pobreza. Debido a que la desprotección social se concentra en los hogares de menores ingresos, para enfrentar la desigualdad se requieren políticas públicas integrales que consideren la efectiva incorporación de los sectores más vulnerables.

En 2002, los países con menor cobertura efectiva (PEA) en el primer quintil eran Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras, el Paraguay y el Perú, con valores situados entre el 0,2% y el 0,5%. Esto significa que, en esos países, más del 99% de las personas comprendidas en el primer quintil de ingresos no realizó cotizaciones en el sistema de pensiones. En este grupo de países de muy baja cobertura se destaca el Perú, pues en 2016 esta había aumentado más de 6 puntos porcentuales en el primer quintil, cerca de 22 puntos porcentuales en el tercer quintil y 30 puntos porcentuales en el quinto. En el caso de Honduras, entre 2002 y 2016, la cobertura aumentó levemente del 0,2% al 0,5% en el primer quintil, del 9,5% al 12,8% en el tercer quintil y disminuyó ligeramente en el quinto quintil de ingreso, confirmandose como el país con menor cobertura efectiva (PEA) en la región.



También en 2002, la cobertura del primer quintil en la Argentina, Colombia y México variaba entre el 2,4% y el 3%, mientras la del quinto se situaba entre el 37% y el 46%. En 2016, la cobertura del primer quintil aumentó marginalmente en Colombia, mientras la del quinto se incrementó del 43,6% al 59,8%. En México, la cobertura del primer quintil aumentó del 3% al 4,7% y la del quinto quintil del 45,6% al 51,3%. En el caso de la Argentina, se registró un aumento de la cobertura en todos los quintiles entre 2002 y 2016, destacándose la variación del quinto quintil de ingresos. Así, la cobertura se incrementó del 2,4% al 19,5% en el primer quintil, del 12% al 46,5% en el tercer quintil y del 36,7% al 66,2% en el quinto quintil (véase el cuadro III.5).

**Cuadro III.5**  
**América Latina (17 países)<sup>a</sup>: cobertura efectiva (PEA) de los sistemas de pensiones por quintiles de ingreso, alrededor de 2002 y 2016**  
*(En porcentajes)*

	2002			2016		
	Quintil I	Quintil III	Quintil V	Quintil I	Quintil III	Quintil V
América Latina <sup>b</sup>	7,5	28,7	51,9	13,6	40,3	63,6
Argentina <sup>c</sup>	2,4	12,0	36,7	19,5	46,5	66,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,4	5,3	26,2	2,0	12,6	35,2
Brasil	11,3	40,0	65,8	20,4	55,9	77,2
Chile	29,3	57,0	74,0	41,4	63,3	72,5
Colombia	2,4	14,2	43,6	3	27,5	59,8
Costa Rica	29,5	54,3	74,1	31,2	58,6	80
Ecuador	13,8	19,4	38,6	19,3	35,8	66,2
El Salvador	3,1	19,2	52,7	6,6	28,4	54,3
Guatemala	3,8	11,4	30,7	0,6	8,8	38,5
Honduras	0,2	9,5	41,6	0,5	12,8	39
México	3,0	24,9	45,6	4,7	25,1	51,3
Panamá	9,4	47,7	77,4	6,5	47,2	72,9
Paraguay	0,4	4,8	25,8	1,1	16	37,9
Perú	0,5	8,4	30,2	7,2	30,3	60,2
República Dominicana	9,0	19,9	21,4	20,5	36,4	54,6
Uruguay <sup>c</sup>	18,2	51,0	78,1	34,7	69,3	89,2
Venezuela (República Bolivariana de)	7,4	24,6	45,0	20,5	40,2	49,6

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> En la Argentina, Guatemala, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de) se considera solo a los asalariados.

<sup>b</sup> Promedio ponderado.

<sup>c</sup> Solo hogares de zonas urbanas.

Chile y Costa Rica son ejemplos de alta cobertura relativa en todos los quintiles, tanto en 2002 como en 2016. En Chile, la cobertura en el primer quintil aumentó del 29,3% al 41,4%, la mayor cobertura de la región en el primer quintil, en tanto en el quinto quintil, al igual que en Panamá, la

cobertura disminuyó del 74% al 72,2% entre 2002 y 2016. En el caso de Costa Rica, la cobertura aumentó en todos los quintiles de ingreso en el período estudiado. El crecimiento más moderado se registró en el primer quintil (del 29,5% al 31,2%), mientras el tercer quintil pasó del 54,3% al 58,6% y el quinto quintil del 74,1% al 80%, el segundo registro más alto de la región.

El Uruguay presenta la cobertura más alta entre los países de la región (solo es superado por Chile en la cobertura del primer quintil). En especial, en 2016, se destaca su cobertura del 34,7% en el primer quintil, el 69,3% en el tercer quintil y el 89,2% en el quinto quintil. El incremento de 16,5 puntos porcentuales en la cobertura del primer quintil en el período 2002-2016 fue solo superado por la Argentina (17,1 puntos porcentuales).

En El Salvador y Panamá, el nivel de la cobertura y su distribución entre quintiles se mantuvieron estables, sin mostrar mayores cambios en el período considerado. Guatemala presentó una evolución regresiva entre 2002 y 2016, pues la cobertura disminuyó del 3,8% al 0,6% en el primer quintil y del 11,4% al 8,8% en el tercer quintil, mientras la registrada en el quinto quintil aumentó del 30,7% al 38,5%.

El Brasil fue otro de los países donde la cobertura se incrementó en todos los niveles de ingreso: cerca de 10 puntos porcentuales en el primer quintil, más de 15 puntos porcentuales en el tercer quintil y cerca de 12 puntos porcentuales en el quinto quintil de ingreso. Asimismo, fue uno de los países con mayor diferencia de cobertura entre quintiles extremos (56,8 puntos porcentuales entre el quinto y el primer quintil de ingreso), confirmando la desigualdad en la participación en el sistema de pensiones contributivo.

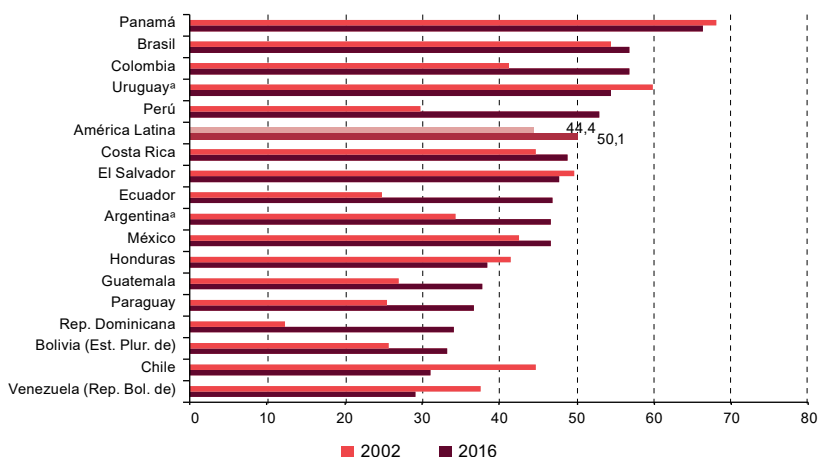
En el Ecuador y la República Dominicana hubo un importante aumento en todos los quintiles, pero en especial en el quintil de mayores ingresos. Por el contrario, la cobertura en la República Bolivariana de Venezuela aumentó sobre todo en los quintiles más vulnerables.

A pesar de los aumentos registrados en la cobertura de activos en la región, nueve países (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú) presentaban una cobertura inferior al 10% en el primer quintil de ingresos en 2016. En otras palabras, más del 90% de la población vulnerable de esos países no cotizaba a los sistemas de pensiones. La otra cara de la moneda es que, ese mismo año, cinco países (Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay) presentaban niveles de cobertura en el quinto quintil de ingresos similares a los registrados en promedio en los países de la OCDE (véase el cuadro III.5).

Al analizar la desigualdad en la cobertura de activos entre el primer y el quinto quintil, se encuentra que la magnitud de la diferencia ha aumentado, tanto en la región —que pasó de 44,4 puntos porcentuales en

2002 a 50 puntos porcentuales en 2016— como en la mayoría de los países. En el período analizado, la diferencia de la cobertura de activos entre quintiles de ingreso disminuyó solo en 6 de los 17 países donde hay registros de encuestas de hogares (Panamá, Uruguay, El Salvador, Honduras, Chile y Venezuela (República Bolivariana de)). Los países con la mayor brecha de cobertura entre quintiles son Panamá, el Brasil y Colombia, que presentan una diferencia de entre 56 y 65 puntos porcentuales. Por otra parte, los países más equitativos en este sentido son la República Bolivariana de Venezuela, Chile, el Estado Plurinacional de Bolivia y la República Dominicana, con una brecha inferior a 35 puntos porcentuales entre quintiles extremos (véase el gráfico III.7).

**Gráfico III.7**  
**América Latina (17 países): diferencia de cobertura efectiva (PEA) de los sistemas de pensiones entre el quinto y el primer quintil, alrededor de 2002 y 2016**  
*(En puntos porcentuales)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Solo trabajadores de zonas urbanas.

Las observaciones anteriores demuestran que, si bien la cobertura de activos ha aumentado en términos absolutos, las diferencias y desigualdades por nivel de ingreso persisten e incluso han aumentado, dejando a la gran mayoría de la población más vulnerable desprotegida frente a casos de invalidez, vejez o muerte. Este carácter regresivo de la cobertura de activos es, en última instancia, uno de los factores que han incentivado la implementación y la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos en la gran mayoría de los países de la región en este siglo (véase la sección D).

## **C. Cobertura de pasivos (pensionados) en América Latina, 2000-2017**

La cobertura de pasivos mide la proporción de personas mayores que tienen acceso a pensiones. Como se mencionó anteriormente, se considerarán los jubilados y pensionados de 65 años y más con respecto a la población de ese grupo etario, para no subestimar la cobertura de pasivos, y se incluirán, por una parte, las prestaciones generadas por las contribuciones realizadas durante la vida laboral (cobertura de pasivos contributiva) y, por otra, las entregadas por el Estado mediante sistemas no contributivos (cobertura de pasivos no contributiva).

### **1. Cobertura de pasivos (contributiva y no contributiva) de 65 años y más**

El promedio ponderado de la cobertura de pasivos de América Latina aumentó del 51,5% en 2000 al 76,2% en 2017. Este considerable crecimiento de 24,7 puntos porcentuales se debe principalmente al aumento de la cobertura en México, donde pasó del 19,6% al 81,6%, y en la República Bolivariana de Venezuela, donde se incrementó del 21,1% al 70,3%. Se trata de países con un gran número de habitantes, cuya cobertura de pasivos creció alrededor de 60 y 50 puntos porcentuales, respectivamente. Otros tres países donde la cobertura aumentó considerablemente y que explican parte del incremento en la región son: la Argentina (del 62,7% al 92,5%), el Perú (del 26,5% al 48,8%) y Colombia (del 12,4% en 2003 al 45,7% en 2017) (véase el cuadro III.6).

Otros dos casos de aumento significativo son el Paraguay y el Ecuador. Mientras el primero, que tenía un muy bajo nivel de cobertura de pasivos al principio del período considerado, registró un aumento de 46 puntos porcentuales hasta alcanzar un 58% en 2017, el segundo, que ya contaba con una cobertura más alta en 2000 (19,4%), experimentó un incremento similar hasta llegar al 75,1% en 2016.

Un análisis general de las cifras de cobertura de pasivos presentadas en el cuadro III.6 indica que los países que estaban por debajo del promedio de la región son aquellos en los que más aumentó la cobertura de pasivos, mientras los países con un alto nivel de cobertura en todo el período analizado, como el Brasil, Chile y el Uruguay, se mantuvieron relativamente estables alrededor del 87%.

En 2017, los niveles más elevados de cobertura de pasivos (contributiva y no contributiva) de la región se registraron en: i) Bolivia (Estado Plurinacional de) (98,1%, casi cobertura universal); ii) Argentina (92,5%); iii) Uruguay (87,9%); iv) Brasil (87,1%); v) Chile (87,0%) y vi) México (81,6%). Estos seis países presentan una cobertura promedio del 86,7%, similar a la cobertura de los países de la OCDE (véase el cuadro III.6).

Cuadro III.6  
**América Latina (18 países): cobertura de pasivos (65 años y más) de los sistemas de pensiones, 2000-2017**  
 (En porcentajes)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
América Latina	51,5	51,5	51,3	51,5	52,4	53,5	54,7	60,3	64,7	66,8	67,9	68,7	71,4	76,5	78,0	78,4	77,1	76,2
Argentina	62,7	62,1	59,6	58,9	57,3	56,7	64,2	77,0	86,1	92,4	92,6	93,4	92,4	90,8	89,9	91,1	92,3	92,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	79,2	80,7	80,7	97,3	96,5	98,0	95,7	93,3	95,3	96,1	96,8	97,0	98,3	99,3	99,8	99,1	99,0	98,1
Brasil	85,3	85,1	84,8	81,7	83,9	85,2	85,5	86,3	87,5	88,4	88,6	88,5	88,7	88,9	88,5	88,2	87,5	86,9
Chile	83,7	81,7	79,6	76,2	74,8	76,7	76,6	76,6	85,8	87,6	86,9	90,2	89,7	87,3	85,5	84,6	85,5	87,0
Colombia	9,7	9,7	9,7	12,4	12,8	19,0	20,1	23,7	24,6	25,7	25,1	27,2	28,6	42,9	46,2	45,8	45,9	45,7
Costa Rica	50,3	50,0	51,4	49,7	49,5	48,3	43,7	46,3	45,0	46,4	43,8	47,9	46,1	46,1	46,6	47,1	45,9	51,2
Ecuador	19,4	20,2	20,9	53,4	51,5	50,3	45,9	51,1	55,6	66,6	79,3	84,0	88,2	85,6	82,9	81,0	75,1	75,1
El Salvador	10,7	11,3	12,4	12,7	12,6	13,2	13,2	13,1	12,9	13,7	13,6	14,4	16,0	16,3	17,9	17,6	18,0	17,6
Guatemala	9,6	10,1	10,4	10,8	11,5	11,9	12,4	12,9	16,8	17,0	30,3	30,5	30,3	30,4	30,2	30,1	28,7	28,3
Honduras	7,1	7,1	7,1	7,1	7,2	7,3	7,7	7,9	8,1	8,2	8,4	8,6	8,4	8,7	9,2	9,9	10,3	10,2
México	19,6	20,2	21,0	21,5	22,3	22,6	22,9	40,3	52,0	54,4	54,8	54,9	62,1	84,8	91,3	92,0	86,9	81,6
Nicaragua	18,0	18,7	18,7	18,4	18,4	18,2	18,3	18,3	18,6	18,3	17,2	16,6	16,0	17,9	28,8	31,0	32,6	34,0
Panamá	24,4	25,8	26,7	27,6	28,6	29,5	30,3	31,7	33,1	57,8	68,3	68,9	68,4	67,7	66,4	76,7	75,2	78,7
Paraguay	12,0	12,0	12,0	12,0	12,2	12,3	12,2	12,3	12,6	13,1	14,0	21,7	28,6	39,0	48,3	49,5	50,1	58,0
Perú	26,5	25,3	26,3	25,7	25,8	26,4	26,4	25,6	24,9	24,8	24,9	26,3	37,8	40,1	46,7	48,6	47,8	48,8
República Dominicana	14,7	14,7	14,7	14,7	15,0	15,4	15,3	15,2	15,1	14,9	14,7	14,4	14,9	15,3	15,1	14,7	14,8	15,2
Uruguay	88,4	88,2	87,4	87,6	87,7	85,8	86,7	85,5	85,5	86,5	87,9	88,2	88,2	88,6	88,8	88,9	88,2	87,9
Venezuela (República Bolivariana de)	21,1	21,2	20,5	22,9	26,7	27,7	31,1	37,5	40,0	39,9	50,6	54,4	67,9	67,4	66,1	70,3	70,3	70,3

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe, Santiago [en línea] <https://dds.cepal.org/bdps/>; "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

La situación es muy diferente en otros países, donde el nivel de la cobertura de pasivos es bajo. Este es el caso de: i) Nicaragua (34%); ii) Guatemala (28,3%); iii) El Salvador (17,6%); iv) República Dominicana (15,2%), y v) Honduras (10,2%), este último con el registro más bajo de la región. En promedio, este grupo de países presenta una cobertura de pasivos del 20,7%. Esto significa que, en promedio, el 79,3% de la población de 65 años y más en estos países no recibe una prestación del sistema de pensiones.

Si bien el incremento en la cobertura de pasivos entre 2000 y 2017 se explica, en parte, por el aumento de la cobertura de activos (pensiones contributivas), la mayor parte del aumento obedece a la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos en la región (CEPAL, 2018a) (véase la sección D).

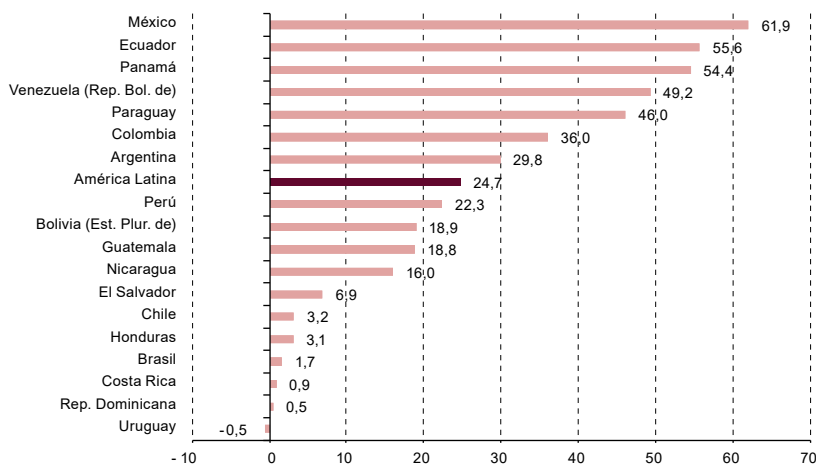
El aumento de la cobertura de pasivos también ha ayudado a enfrentar la pobreza entre la población mayor. La información disponible de las encuestas de hogares confirma que los sistemas de pensiones son muy importantes para reducir la pobreza en la región. En 2017, la pobreza entre la población de 65 años y más fue del 15,8%. Se estima que al no considerar los ingresos (prestaciones) provenientes de los sistemas de pensiones, la pobreza de las personas mayores en América Latina aumentaría al 36,9%, un porcentaje superior al promedio de la región (30,7%) en dicho año (CEPAL, 2018a).

Los avances en la cobertura de pasivos entre 2000 y 2017 no alcanzan para superar todos los desafíos pendientes, en particular aquellos relacionados con la suficiencia de las pensiones. El caso más citado es el del Estado Plurinacional de Bolivia, donde —no obstante una cobertura de pasivos casi universal (98,1%)— existe un debate respecto de la suficiencia de las prestaciones, pues la extensión de la cobertura de pasivos se explica sobre todo por el sistema de pensiones no contributivo, en el que el nivel de las prestaciones se encuentra alrededor del 15% del salario mínimo. Le sigue el caso de México, donde solo el 29,7% de la cobertura de pasivos alcanzada (81,6%) proviene del sistema de pensiones contributivo, mientras el resto corresponde al sistema de pensiones no contributivo, que también presenta problemas de insuficiencia de las prestaciones.

El aumento de la cobertura de pasivos no es uniforme en todos los sectores y, por tanto, expresa algunas desigualdades en distintas dimensiones. Por ejemplo, en América Latina el promedio de las pensiones en el sector rural representa el 47% de las pensiones en el sector urbano. Los sectores de la población con educación primaria incompleta alcanzan una pensión equivalente al 24% de la de los sectores con educación postsecundaria. Los pensionados de menores ingresos (primer decil) acceden a pensiones que representan solo el 10% de las pensiones que reciben en promedio los pensionados de mayores ingresos (décimo decil) (CEPAL, 2018a).

Entre 2000 y 2017, la cobertura de pasivos de la región creció 24,7 puntos porcentuales. Los países que encabezaron este aumento fueron México, Panamá, el Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela, con variaciones entre 49,2 y 61,9 puntos porcentuales. Los dos primeros deben este incremento principalmente a la expansión de los sistemas no contributivos. Luego siguen el Paraguay y Colombia, cuya cobertura aumentó 46 y 36 puntos porcentuales, respectivamente, más de dos tercios de los cuales se explican por los sistemas no contributivos (véase el gráfico III.8).

**Gráfico III.8**  
**América Latina (18 países): variación en la cobertura de pasivos (65 años y más)**  
**de los sistemas de pensiones, entre 2000 y 2017**  
*(En puntos porcentuales)*



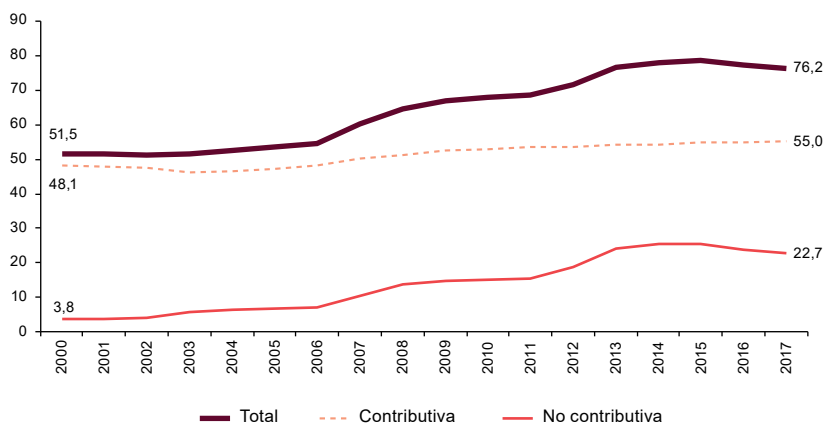
**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe, Santiago [en línea] <https://dds.cepal.org/bdps/>; "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

En los países pioneros en la implementación de sistemas de pensiones de la región, el aumento de la cobertura no fue tan sustantivo o incluso fue negativo. Mientras en el Brasil y Chile este solo fue de alrededor del 2% y el 3%, Costa Rica presenta un aumento en torno a 1 punto porcentual y el Uruguay se mantiene alrededor del 0%. Sin embargo, cabe destacar que el Brasil, Chile y el Uruguay evidenciaban coberturas de alrededor de un 80% desde el principio del período examinado (véase el gráfico III.8).

La evolución de la cobertura de pasivos está determinada por sus componentes contributivo y no contributivo. Entre 2000 y 2017, la cobertura contributiva de pasivos presenta una trayectoria estable con un incremento

moderado, mientras la cobertura no contributiva muestra un incremento importante que explica cerca del 70% del aumento de la cobertura de pasivos en el período analizado. En otras palabras, de los 24,7 puntos porcentuales de incremento registrados entre 2000 y 2017, la cobertura de pasivos contributiva explica alrededor de 6,8 puntos porcentuales, mientras la no contributiva explica los 17,9 puntos porcentuales restantes<sup>11</sup> (véase el gráfico III.9).

**Gráfico III.9**  
**América Latina (18 países)<sup>a</sup>: evolución de la cobertura de pasivos (65 años y más)**  
**de los sistemas de pensiones, 2000-2017**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe, Santiago [en línea] <https://dds.cepal.org/bdps/>; "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

<sup>a</sup> Promedio ponderado. Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

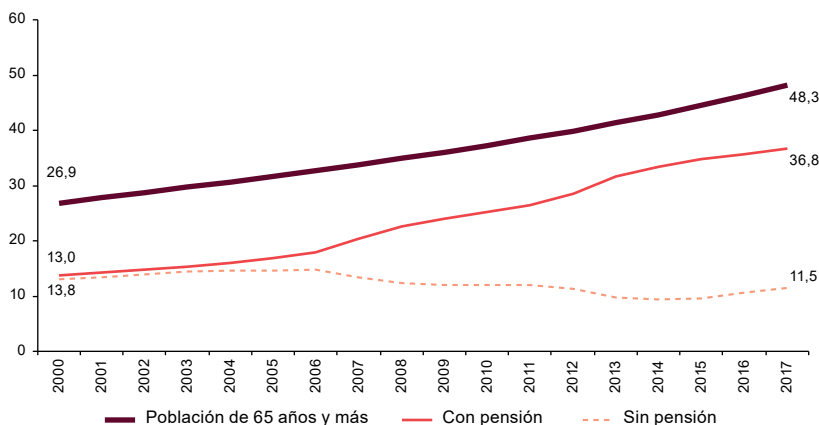
El aumento en la cobertura de pasivos se tradujo en una considerable disminución del número de personas mayores (65 años y más) sin acceso a una pensión en América Latina, que pasó de 13 millones de personas en 2000 a 11,5 millones de personas en 2017. Por otra parte, el número de personas mayores con acceso a una pensión se ha casi triplicado en el último período, al pasar de 13,8 millones en 2000 a 36,8 millones en 2017. Las tendencias son claras: a medida que aumenta la población de 65 años y más, se incrementa también el número de personas mayores con acceso a una pensión (contributiva

<sup>11</sup> Entre 2000 y 2017, el aumento de la cobertura de pasivos no contributiva fue de 19 puntos porcentuales. En el texto se menciona que la cobertura de pasivos no contributiva explica 17,9 puntos porcentuales del incremento de la cobertura de pasivos porque hay algunos países, entre ellos el Estado Plurinacional de Bolivia y México, en los que el acceso a una pensión contributiva no excluye la posibilidad de obtener una prestación no contributiva.



y no contributiva), mientras disminuye el de aquellas que no lo tienen. Esto significa que, entre 2000 y 2017, la cobertura de pasivos ha aumentado más rápido que la población (véase el gráfico III.10).

**Gráfico III.10**  
**América Latina (18 países)<sup>a</sup>: evolución de la población de 65 años y más con y sin pensiones, 2000-2017**  
(En millones de personas)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe, Santiago [en línea] <https://dds.cepal.org/bdps/>; "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

## 2. Cobertura de pasivos contributiva de 65 años y más

Como ya se mencionó, si bien el aumento de la cobertura de pasivos obedece principalmente a las variaciones en la cobertura de los sistemas no contributivos, la cobertura de pasivos se explica mayoritariamente (en un 70%) por el nivel alcanzado por la cobertura contributiva de pasivos en la región.

La cobertura de pasivos contributiva de las personas mayores, es decir, la proporción de pensiones que provienen de las cotizaciones que realizaron las personas cuando estaban en el mercado laboral, fue del 48,1% en 2000 —solo 3,4 puntos porcentuales menor que la cobertura de pasivos— y creció al 55% en 2017. Este registro es 21,2 puntos porcentuales menor con respecto a la cobertura de pasivos ese mismo año. Entre 2000 y 2017, la cobertura de pasivos contributiva de la región aumentó 6,9 puntos porcentuales (véanse los cuadros III.6 y III.7).

**Cuadro III.7**  
**América Latina (17 países): cobertura de pasivos contributiva (65 años y más)<sup>a</sup> de los sistemas de pensiones, 2000-2017**  
*(En porcentajes)*

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
América Latina <sup>b</sup>	48,1	47,9	47,4	46,2	46,4	47,1	48,0	50,1	51,3	52,4	52,9	53,5	53,6	54,1	54,3	54,8	54,9	55,0
Argentina	61,5	61,0	58,6	57,7	55,6	54,8	61,9	74,8	84,3	90,9	91,5	92,5	91,6	90,2	89,4	90,8	92,1	92,4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	24,9	24,9	24,9	24,9	24,9	23,7	23,7	23,0	22,6	21,9	21,3	21,4	21,6	21,6	21,8	22,0	22,3	22,3
Brasil	80,8	80,0	78,8	75,2	75,2	75,6	75,2	75,5	76,0	76,5	76,5	76,3	76,6	76,7	76,6	76,5	75,9	75,7
Chile	69,1	67,3	65,7	62,8	62,0	63,4	62,6	61,8	61,2	61,1	60,8	65,2	65,4	64,2	63,0	63,0	64,7	66,9
Colombia	9,7	9,7	9,7	9,7	9,7	15,9	16,6	17,6	18,1	18,9	18,4	19,0	20,7	21,5	22,3	22,9	23,6	24,3
Costa Rica	30,7	30,0	30,0	30,3	30,8	31,2	27,8	31,4	29,7	30,9	28,3	32,8	31,2	31,6	32,1	32,7	31,4	36,7
Ecuador	19,4	20,2	20,9	21,3	21,7	22,4	20,9	21,3	23,3	24,4	24,8	27,1	27,8	29,0	30,3	31,5	33,0	33,0
El Salvador	10,7	11,3	12,4	12,7	12,6	13,2	13,2	13,1	12,9	12,6	12,3	12,2	12,0	11,8	12,8	13,0	13,4	13,5
Guatemala	9,6	10,1	10,4	10,8	11,5	11,9	12,4	12,9	13,1	13,4	13,3	13,8	14,0	14,4	14,5	14,7	14,5	14,5
Honduras	7,1	7,1	7,1	7,1	7,2	7,3	7,7	7,9	8,1	8,2	8,4	8,6	8,4	8,7	9,2	9,9	10,3	10,2
México	19,6	20,2	21,0	21,5	22,3	22,6	22,9	23,7	23,0	23,6	24,2	24,6	25,1	27,8	28,8	29,4	29,4	29,7
Nicaragua	18,0	18,7	18,7	18,4	18,4	18,2	18,3	18,3	18,6	18,3	17,2	16,6	16,0	17,9	28,8	31,0	32,6	34,0
Panamá	24,4	25,8	26,7	27,6	28,6	29,5	30,3	31,7	33,1	33,9	35,1	35,5	35,7	35,8	35,6	35,6	35,7	40,1
Paraguay	12,0	12,0	12,0	12,0	12,2	12,3	12,2	12,3	12,6	13,1	13,8	14,5	15,0	15,1	15,4	16,1	16,9	15,7
Perú	26,5	25,3	26,3	25,7	25,8	26,4	26,4	25,6	24,9	24,8	24,9	24,9	25,0	24,8	25,0	25,2	25,1	25,1
República Dominicana	14,7	14,7	14,7	14,7	15,0	15,4	15,3	15,2	15,1	14,9	14,7	14,4	14,9	15,3	15,1	14,7	14,8	15,2
Uruguay	82,5	82,4	81,8	82,0	82,0	80,1	80,7	79,4	79,0	79,7	80,7	81,2	81,4	81,7	82,0	82,1	81,8	81,9
Venezuela (República Bolivariana de)	21,1	21,2	20,5	22,9	26,7	27,7	31,1	37,5	40,0	39,9	50,6	54,3	51,6	51,9	51,2	56,1	56,2	56,2

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de los países y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

<sup>a</sup> (Pensionados contributivos (65 años y más)/Población (65 años y más)) \* 100.

<sup>b</sup> Promedio ponderado.

El crecimiento de la cobertura de pasivos contributiva se debe principalmente a la Argentina y la República Bolivariana de Venezuela, cuya cobertura aumentó en torno a 30 y 35 puntos porcentuales en el período analizado. En el caso de la Argentina, la moratoria previsional flexibilizó las condiciones de acceso a las pensiones, al permitir que las personas que contaban con la edad mínima de jubilación pero no cumplían con el requisito de 30 años de cotizaciones accedieran a una prestación por vejez y que las personas que tenían 30 años de cotizaciones pero no alcanzaban el mínimo de edad accedieran a una prestación anticipada por desempleo en edad avanzada. Así, la cobertura de pasivos contributiva aumentó del 61,9% en 2006 al 90,9% en 2009. En la República Bolivariana de Venezuela se disminuyeron las condiciones para acceder a una pensión contributiva. Por ejemplo, en abril de 2010 se publicó un decreto que permitía a las personas mayores de 60 años, en el caso de los hombres, y de 55 años, en el de las mujeres, jubilarse con 700 semanas de cotización en lugar de 750. Esta medida generó un aumento de la cobertura de pasivos contributiva, del 39,9% en 2009 al 50,6% en 2010.

Entre los otros países que presentaron un crecimiento mayor con respecto al de la región se encuentran Colombia, el Ecuador, México, Nicaragua y Panamá, con aumentos de entre 10 y 16 puntos porcentuales entre 2000 y 2017. Los países con mayor cobertura de pasivos proveniente de fuentes contributivas en 2017 fueron: Argentina (92,4%), Brasil (75,7%), Chile (66,9%) y Uruguay (81,9%). En promedio, estos cuatro países alcanzaron una cobertura de pasivos contributiva del 78,4% y representan al 52,6% de la población de 65 años y más en la región. En estos países de alta cobertura de pasivos contributiva, a excepción de la Argentina, el nivel de cobertura no varió de manera significativa en el período analizado e incluso disminuyó ligeramente.

Un grupo de países más rezagados, cuya cobertura de pasivos contributiva varía entre el 20% y el 40%, está compuesto por: Panamá (40,1%), Costa Rica (36,7%), Nicaragua (34%), Ecuador (33%), México (29,7%), Perú (25,1%), Colombia (24,3%) y Bolivia (Estado Plurinacional de) (22,3%). Los países con sistemas de pensiones contributivos menos desarrollados, donde la cobertura es inferior al 20%, son: Paraguay (15,7%), Guatemala (14,5%), El Salvador (13,5%) y Honduras (10,2%). Este último constituye el menor registro de la cobertura de pasivos contributiva en la región (véase el cuadro III.7).

### **3. Calidad de la cobertura de pasivos: tasas de reemplazo**

Luego de detallar la cobertura estática de pasivos se presentan las tasas de reemplazo, que —como se mencionó en el punto 3 de la sección A de este capítulo— muestran la relación entre el monto de las pensiones y el salario que percibía la persona cuando se encontraba activa en el mercado laboral. Su importancia radica en que evidencian la calidad y la suficiencia de las

prestaciones, pues se espera que un sistema de pensiones eficaz no disminuya de forma abrupta los ingresos de los jubilados —es decir, que las prestaciones sean suficientes para no alterar de manera importante su nivel socioeconómico luego del retiro— y permita así suavizar su consumo a lo largo del ciclo de vida. Además, uno de los objetivos de los sistemas de pensiones es proteger a las personas mayores de la pobreza y la vulnerabilidad.

La tasa de reemplazo proviene de la determinación del nivel de las prestaciones en los sistemas de reparto y se establece por ley. Se denomina tasa de reemplazo jurídica y define el monto de las prestaciones a partir de una fórmula que, en general, considera el salario de referencia y un factor de contribución (períodos cotizados sobre una base de contribución) (véase la ecuación (1)).

$$\text{Nivel de la pensión} = \text{Tasa de reemplazo} \cdot \text{Salario de referencia} \cdot \text{Factor de contribución} \quad (1)$$

Por ejemplo, si la tasa de reemplazo es del 70%, el salario de referencia es el promedio de los últimos tres años antes del retiro y el factor de contribución incluye los años cotizados con un máximo de 30 años, la ecuación (1) se transforma en la ecuación (2):

$$\text{Nivel de la pensión} = 70\% \cdot \frac{(\sum_1^{36} \text{salario})}{36} \cdot \frac{\text{Años cotizados}}{30} \quad (2)$$

En este caso (véase la ecuación (2)), si la persona cotizó durante 30 años, el nivel de la pensión sería un 70% del promedio de los salarios que percibió durante los últimos tres años previos al retiro. En el caso de cotizar 15 años, la pensión sería el 35% del promedio de los salarios de los últimos tres años.

Esta manera de determinar la tasa de reemplazo no es necesariamente estándar en todos los países con sistemas de reparto de América Latina. En algunos países se exige un período mínimo de cotizaciones y, a partir de ello, la tasa de reemplazo es igual para todos. También hay casos en los que la tasa de reemplazo se construye a partir de un factor fijo estándar y otro variable que depende del salario y las cotizaciones y otros en los que el cálculo varía además según el tramo salarial en el que se ubica el afiliado. Si bien no hay una fórmula común entre los países, en todos los sistemas de pensiones públicos de reparto la tasa de reemplazo está determinada por ley y se relaciona con los ingresos laborales (salario de referencia) y la cantidad de años cotizados (densidad de cotización).

En los sistemas de capitalización individual la tasa de reemplazo no está determinada por ley y las prestaciones que obtienen los jubilados dependen del capital acumulado en sus cuentas individuales, de la esperanza de vida luego del retiro y de los dependientes que tengan (cónyuge, hijos menores o

personas mayores a su cargo). Por tanto, en este tipo de sistemas, la tasa de reemplazo no establece el nivel de las prestaciones, sino que es el resultado de estimar el monto de la pensión, dividido por su salario de referencia.

Las tasas de reemplazo pueden ser muy distintas, en especial según el denominador que se utilice para estimarlas. El salario de referencia que se elige en el denominador para calcular la tasa de reemplazo puede ser el último salario que recibió el individuo, el promedio de las remuneraciones de los últimos tres, cinco o diez años o el promedio de los salarios que percibió durante toda su carrera laboral. Visto que los últimos salarios de las personas tienden a ser mayores que los de los inicios de su carrera, al utilizar los años previos al retiro, las tasas estimadas serán menores que si se considera la carrera completa.

Obtener la tasa de reemplazo en los sistemas capitalización individual es una tarea compleja, pues la mayoría de los sistemas de la región no cuentan con bases de datos de las pensiones efectivas ni con el promedio de los salarios de referencia. Como se indica en la literatura, estas son cifras clave para realizar el cálculo de las tasas de reemplazo. En Chile, la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones realizó estudios para determinar la tasa de reemplazo efectiva mediante el uso de microdatos administrativos. Las gestiones para crear una base de datos oficiales (datos administrativos) con los montos de las prestaciones y las historias laborales de cada individuo posibilitaron la elaboración de dichos estudios. Sin embargo, en el caso de otros países de América Latina que no cuentan con este tipo de información solo se encuentran estudios nacionales e internacionales que simulan (proyectan) las tasas de reemplazo utilizando supuestos generales en cuanto a los asegurados y sus historias laborales-previsionales.

Debido a que no hay una base estandarizada de las prestaciones que efectivamente reciben los afiliados, es necesario estimarlas a partir de proyecciones de los fondos acumulados en las cuentas individuales, divididos por un factor de anualidad que tiene en cuenta la esperanza de vida luego del retiro (véase la ecuación (3)).

$$\text{Nivel de la pensión} = \frac{\text{Fondos acumulados}}{\text{Factor de anualidad}} \quad (3)$$

Al no existir información pública sobre los fondos acumulados de las personas, para obtener el nivel de las pensiones en un esquema de capitalización individual es necesario simularlos mediante proyecciones, considerando supuestos sobre el salario, la rentabilidad de los fondos, la densidad de cotización (que permita cumplir con los requisitos para acceder a la jubilación) y el factor de anualidad, que se basa en la esperanza de vida de cada país.

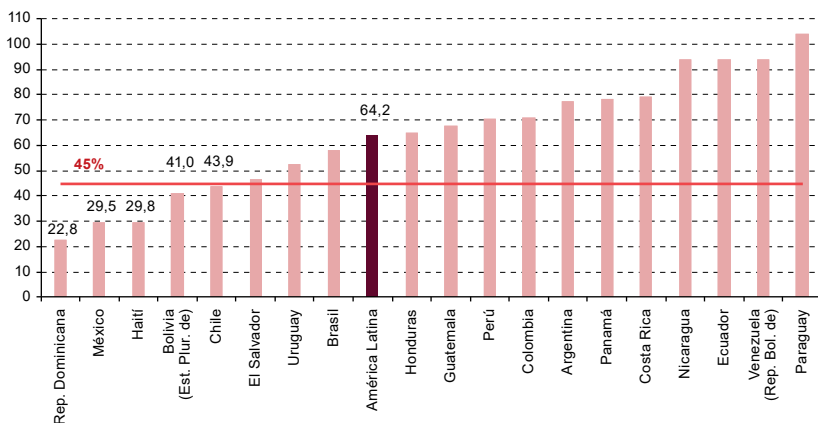
Un ejemplo de las iniciativas realizadas por organismos internacionales para estimar las tasas de reemplazo en América Latina es la publicación de BID/OCDE/Banco Mundial (2015). En este estudio se realiza una estimación sobre las tasas de reemplazo en América Latina y el Caribe. En la simulación se supone que un individuo entra al mercado laboral a los 20 años, cotiza durante toda su carrera y se retira a la edad de jubilación determinada por su país. Los cálculos se basan en las leyes de los sistemas de pensiones vigentes hasta 2010 y suponen que los impuestos y las contribuciones a la seguridad social no cambian en el futuro. Además, se asume un conjunto único de hipótesis económicas para toda la región, es decir, se supone que la inflación, el crecimiento real de los ingresos, la tasa de rendimiento y la tasa de descuento son iguales para todos los países considerados. La longevidad después del retiro se estima mediante las tasas de mortalidad diferenciadas por país. El salario de referencia utilizado para el cálculo de la tasa de reemplazo es el promedio de los ingresos laborales obtenidos en la carrera completa.

Si bien las tasas de reemplazo estimadas sirven para hacer comparaciones entre países, no deberían utilizarse como proyecciones de las tasas efectivas, pues algunos supuestos son poco probables. Por ejemplo, solo una minoría de los trabajadores cumpliría con la densidad de cotización del 100% asumida en el modelo (los cálculos se realizan sobre la base de haber cotizado durante toda la trayectoria laboral, de manera que se sobrestiman las tasas de reemplazo efectivas, pues las densidades de cotización en América Latina se encuentran entre el 16% y el 58%).

Bajo el supuesto de cotizar durante el 100% de la etapa laboral, en el estudio se estima una tasa de reemplazo promedio para América Latina del 64,2% (véase el gráfico III.11). En este sentido, en la mayoría de los países con sistemas de reparto se registran valores superiores al promedio regional (Honduras, Argentina, Nicaragua, Ecuador, Venezuela (República Bolivariana de) y Paraguay). En los países con sistemas mixtos o paralelos, donde el sistema de reparto sigue siendo fundamental, la tasa de reemplazo también se encuentra por encima del promedio de la región (Perú, Colombia, Costa Rica y Panamá), mientras los países con modelos sustitativos de capitalización individual presentan tasas inferiores (República Dominicana, México, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y El Salvador).

En el convenio 102 de 1952, la OIT estableció que los sistemas de pensiones debían tener una tasa de reemplazo mínima del 40% para un salario medio con 30 años de cotizaciones. En el convenio 128 de la OIT de 1967, la tasa de reemplazo mínima se aumentó al 45% (Mesa-Lago, 2008).

**Gráfico III.11**  
**América Latina (19 países): estimaciones de las tasas brutas de reemplazo**  
**de los sistemas de pensiones<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Banco Mundial, *Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., 2015.

<sup>a</sup> Se asume una densidad de cotización del 100%.

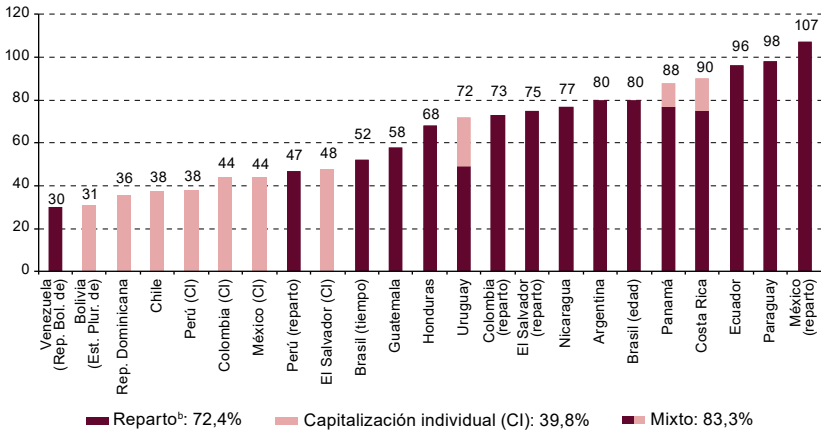
En América Latina, 5 de los 19 países analizados no cumplirían con este nivel mínimo (República Dominicana, México, Haití, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Chile). A excepción de Haití, se trata de países con esquemas de capitalización individual (véase el gráfico III.11). Este potencial incumplimiento se observa a pesar de suponer una densidad de cotización del 100%. Si se considera una densidad de cotización más realista (50%) y se supone uniformidad de las cotizaciones en la etapa laboral, la gran mayoría de los países latinoamericanos examinados (15) presentaría tasas de reemplazo esperadas inferiores al 45%.

En otra publicación realizada por la OCDE se consideran los mismos supuestos ya comentados, pero se asumen otros valores para las variables económicas incluidas (menores índices de inflación de precios, crecimiento real de los ingresos y tasa real de rendimiento) y se consideran las leyes vigentes en los sistemas de pensiones de los 34 países de la OCDE hasta 2016. La tasa de reemplazo promedio de la OCDE en dicho estudio alcanza el 52,9% (OCDE, 2017a). Debido a que el escenario económico supuesto en este estudio no es similar al que se propone en BID/OCDE/Banco Mundial (2015), los resultados no son comparables. Sin embargo, se destaca que las estimaciones de las tasas de reemplazo de Chile y México están por debajo del promedio de los países considerados en ambos estudios.

En otro estudio del BID sobre este tema (Altamirano y otros, 2018) se estiman las tasas de reemplazo promedio en los países de América Latina y el Caribe, bajo el supuesto de una densidad de cotización del 100% y según el modelo de pensiones que presenten (sistema de reparto, de capitalización individual o mixto). En el caso de los países que tienen modelos de pensiones paralelos se muestran las tasas de reemplazo que se tendrían en cada componente por separado.

Este trabajo muestra que las tasas de reemplazo son más elevadas en los sistemas de reparto que en los esquemas de capitalización individual. El promedio de los regímenes de reparto es del 72,4%, mientras el de los de capitalización individual es del 39,8% (más de 32 puntos porcentuales menor). A su vez, los tres sistemas mixtos de la región (Uruguay, Costa Rica y Panamá) promedian tasas de reemplazo del 83,3% (bajo el supuesto de una densidad de cotización del 100%) (véase el gráfico III.12).

**Gráfico III.12**  
**América Latina (18 países): estimaciones de las tasas de reemplazo promedio de los sistemas previsionales, según modelo<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** A. Altamirano y otros, *Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2018.

<sup>a</sup> Se asume una densidad de cotización del 100%.

<sup>b</sup> Este dato corresponde al 64,7% al incluir el Caribe, como se presenta en BID (2018).

Es interesante evaluar las tasas de reemplazo de los distintos componentes de los sistemas de pensiones dentro de un mismo país. Por ejemplo, Colombia presenta tasas de reemplazo del 44% para su esquema de capitalización individual (Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad) y del 73% para su sistema de reparto (Régimen Solidario de Prima Media con



prestación definida). Las tasas de reemplazo son mayores en los componentes de reparto que en los de capitalización individual en todos los países que tienen modelos paralelos (Colombia, El Salvador, México y Perú).

Por otra parte, al examinar la composición de la tasa de reemplazo de los tres sistemas de pensiones mixtos se observa que, en promedio, 73,3 puntos porcentuales provienen de un régimen público de reparto y solo 16,3 puntos porcentuales provienen de un régimen privado de capitalización individual. Esto sostiene la tesis de que en la estructura de los sistemas de pensiones mixtos predomina un componente de reparto que se complementa con un sistema de capitalización individual.

En otro trabajo sobre la calidad de la cobertura de pasivos, publicado por la CEPAL en 2011, se estiman las tasas de reemplazo de la población asalariada obligada a cotizar en nueve países de América Latina, cuyos sistemas de pensiones presentan capitalización individual. En este trabajo se estiman las tasas de reemplazo a partir de la estructura laboral, indicadores económicos, características sociodemográficas de los afiliados y características de los programas de pensiones. A grandes rasgos, se encuentra que para alcanzar tasas de reemplazo superiores no basta con tener mayores niveles de aporte, sino que hay factores —como la rentabilidad y las comisiones de las administradoras de fondos de pensiones— que determinan en gran medida el nivel de las pensiones. La formalidad laboral, la densidad de cotización y el control de la evasión también desempeñan un papel fundamental en la determinación de las tasas de reemplazo. En otras palabras, la institucionalidad de los sistemas de pensiones y la fiscalización del mercado laboral son factores clave para asegurar un nivel de prestaciones adecuado (Durán Valverde y Peña, 2011)<sup>12</sup>.

En el caso de Chile, el informe de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones de 2015 constituye un ejemplo del uso de microdatos para calcular la tasa de reemplazo efectiva y realizar proyecciones. En dicho informe se utilizan datos administrativos del período 2007-2014 para determinar el cociente entre el monto de la pensión recibida y el promedio salarial de los diez años previos al retiro, para un total de 337.819 pensionados. Dado que la tasa de reemplazo mantiene una estrecha relación con la cantidad de cotizaciones, esta se determina según tramos de meses cotizados. Es necesario recalcar que este ejercicio no incluye ninguna estimación, sino que presenta datos efectivos de salario y prestaciones.

---

<sup>12</sup> Otros dos estudios sobre tasas de reemplazo que contienen antecedentes para América Latina son: Whitehouse (2007), que realiza estimaciones de las tasas de reemplazo por niveles de ingresos para diversos países a nivel mundial, entre ellos nueve países de América Latina, y Forteza y Ourens (2009), que realizan un análisis de sensibilidad de las tasas de reemplazo con variables como el nivel promedio de ingresos, la evolución de los salarios, la esperanza de vida y las edades de entrada y salida del mercado laboral.

La mediana de las tasas de reemplazo en Chile en el período abarcado es del 34%. Esto significa que la mitad de los jubilados recibe pensiones inferiores a un tercio del promedio de sus diez últimos salarios. Al incluir el Aporte Previsional Solidario (APS), la tasa de reemplazo aumenta al 45%, de manera que cerca de la mitad de la población recibe menos de la mitad de su sueldo de referencia (véase el cuadro III.8).

**Cuadro III.8**  
**Chile: mediana de tasas de reemplazo efectivas según tramos de meses cotizados, 2007-2014**  
(En porcentajes)

Tramo de meses cotizados	Intervalo (meses)	Pensiones AFP			Pensiones AFP + APS <sup>a</sup>		
		Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total
Tramo bajo (inferior o igual al 25%)	[1-35]	4	5	4	21	128	64
Tramo medio-bajo (entre el 26% y el 50%)	[36-146]	10	23	13	15	69	33
Tramo medio-alto (entre el 51% y el 75%)	[147-285]	23	45	33	27	57	42
Tramo alto (superior al 75%)	[286-386]	36	55	46	37	59	48
Total		24	48	34	31	60	45

**Fuente:** Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, *Informe final*, Santiago, 2015.

<sup>a</sup> Considera las pensiones del sistema de capitalización individual (Administradora de Fondos de Pensiones (AFP)) y el Aporte Previsional Solidario (APS) creado en la reforma de 2008 (véase el capítulo II).

Considerando solo las pensiones provenientes del esquema de capitalización individual (Administradora de Fondos de Pensiones (AFP)), las tasas de reemplazo aumentan con el nivel de las cotizaciones. La mediana de las tasas de reemplazo de las personas con menos de tres años de cotizaciones pasa del 4% con pensiones de AFP al 64% cuando se incluye el APS. Este aumento es más significativo para los hombres que para las mujeres, pues una gran proporción de ellas no cumple con los requisitos para acceder al APS. En todos los tramos, las diferencias en las medianas de las tasas de reemplazo entre hombres y mujeres son muy sustantivas y a favor de los hombres, especialmente al incluir el APS (véase el cuadro III.8).

Uno de los objetivos del informe de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015a) era estimar los efectos de la reforma del sistema de pensiones de 1981 en Chile. Así, se estimaron las tasas de reemplazo de las personas que solo participaron en la capitalización individual y, por tanto, se jubilarán después de 2025 (45 años después de la reforma). A partir de la información base, se estimaron los ingresos laborales, la participación en el mercado del trabajo y la densidad de cotización, para obtener la proyección de los saldos acumulados en las cuentas individuales y las pensiones esperadas de los afiliados.

Al proyectar las tasas de reemplazo para el período 2025-2035 se obtiene una mediana del 15,3%, que constituye menos de la mitad de la obtenida en el caso anterior, considerando intervalos de contribuciones mayores, que de alguna manera sopesan el aumento de la esperanza de vida. Las diferencias entre las tasas de hombres y mujeres son menos sustantivas, en especial al incluir el APS, donde las tasas de reemplazo de las mujeres aumentan con respecto al caso anterior (véase el cuadro III.9).

**Cuadro III.9**  
**Chile: mediana de tasas de reemplazo proyectadas según tramos de meses cotizados, 2025-2035**  
(En porcentajes)

Tramo de meses cotizados	Intervalo (meses)	Pensiones AFP			Pensiones AFP + APS <sup>a</sup>		
		Mujer	Hombre	Total	Mujer	Hombre	Total
Tramo bajo (inferior o igual al 25%)	[1-190]	3,3	4,7	3,8	34,8	34,5	34,7
Tramo medio-bajo (entre el 26% y el 50%)	[190-299]	8,3	11,8	9,6	31,0	34,4	32,0
Tramo medio-alto (entre el 51% y el 75%)	[300-399]	19,3	24,7	21,9	35,9	42,1	39,8
Tramo alto (superior al 75%)	[400 y más]	31,0	42,3	38,9	36,8	49,2	46,6
<b>Total</b>		<b>8,3</b>	<b>24,7</b>	<b>15,3</b>	<b>34,1</b>	<b>41,0</b>	<b>37,2</b>

**Fuente:** Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, *Informe final*, Santiago, 2015.

<sup>a</sup> Considera las pensiones del sistema de capitalización individual (Administradora de Fondos de Pensiones (AFP)) y el Aporte Previsional Solidario (APS) creado en la reforma de 2008 (véase el capítulo II).

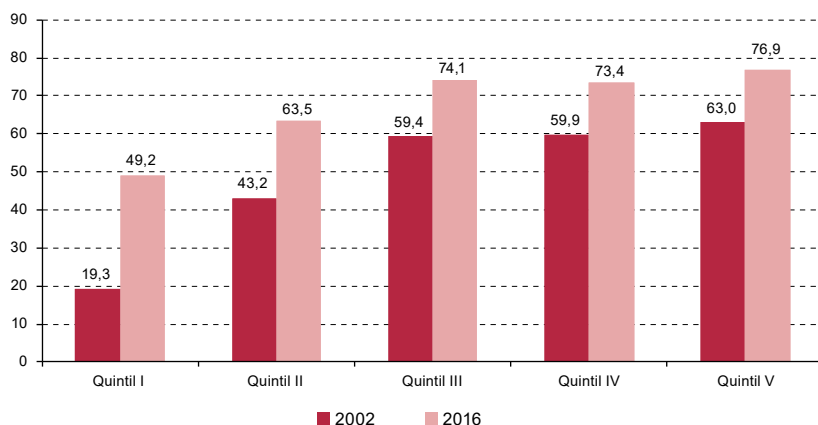
Las tasas de reemplazo efectivas (34%) y proyectadas (15,3%) para el esquema de capitalización individual no solo son una advertencia para Chile, sino para todos los países de la región (y del mundo) en los que se ha implementado un sistema similar. Especial interés deberían tener aquellos países donde el mercado laboral informal es mayor que en Chile y, por tanto, la densidad de cotizaciones probablemente sea más baja, pues la suficiencia de las pensiones estará aún más comprometida con respecto a las reducidas tasas de reemplazo presentadas para el caso chileno. En esta situación se encuentran con seguridad el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, México y la República Dominicana, donde se implementaron modelos sustitutivos de capitalización individual similares al de la reforma chilena de 1981. La implementación de reformas previsionales para enfrentar la insuficiencia de las pensiones debería ser una prioridad en todo este grupo de países de la región. En el caso de Chile, las reformas al esquema de capitalización comenzaron en 2008, cuando se creó un sistema integrado. En la actualidad, el debate previsional continúa con distintas propuestas de reforma (véase el capítulo II).

#### 4. Cobertura de pasivos y desigualdad

La desprotección social en América Latina también queda en evidencia al analizar las cifras de cobertura de pasivos por quintiles de ingresos entre 2002 y 2016<sup>13</sup>. En 2002, la cobertura de pasivos del primer quintil (menores ingresos) era del 19,3%, mientras la del quinto quintil (mayores ingresos) ascendía a un 63%. Esto significa que, ese año, la brecha en la cobertura de pasivos era de 43,7 puntos porcentuales. Otra característica de la cobertura de pasivos es la similitud de los niveles alcanzados entre los tres últimos quintiles, tanto en 2002 como en 2016.

En 2016, la cobertura de pasivos había aumentado en todos los quintiles con respecto a 2002, en especial en el primer quintil, que registró un aumento de 30 puntos porcentuales. La cobertura de pasivos creció al 49,2% en el primer quintil y al 76,9% en el quinto quintil, disminuyendo la brecha entre estos dos quintiles de 43,7 a 27,7 puntos porcentuales. Esta disminución se debe en gran medida a la implementación y extensión de los sistemas de pensiones no contributivos a nivel regional (véase el gráfico III.13).

Gráfico III.13  
América Latina (16 países)<sup>a</sup>: cobertura de pasivos (65 años y más) de los sistemas de pensiones por quintiles de ingreso, alrededor de 2002 y 2016  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

La cobertura de pasivos por quintiles de ingresos es muy diversa entre los países de la región. En 2002, la cobertura de pasivos del primer quintil fue inferior al 5% en 9 de los 16 países examinados. En 2016, cinco de esos

<sup>13</sup> Véase un análisis con otros ejes de la desigualdad social y los sistemas de pensiones en el *Panorama Social de América Latina, 2017* (CEPAL, 2018a).

nueve países mantenían niveles inferiores al 6%. Por otra parte, mientras 8 países presentaron una cobertura de pasivos del 50% o más en el quinto quintil en 2002, ese fue el caso de 12 países en 2016.

Estas cifras confirman tanto la baja cobertura de pasivos en algunos países, en especial entre los hogares de menores ingresos, como la necesidad de implementar políticas previsionales que enfrenten la delicada situación de millones de personas desprotegidas en la región.

Excepto en el Brasil, Colombia, El Salvador y Honduras, la brecha de cobertura de pasivos entre los segmentos de mayores (quinto quintil) y menores ingresos (quinto quintil) se redujo en todos los países de América Latina entre 2002 y 2016. Uno de los casos más emblemáticos es el del Estado Plurinacional de Bolivia, que avanza hacia la cobertura universal del sistema de pensiones (debido a su sistema de pensiones no contributivo) con tasas superiores al 94% en todos los quintiles. También se destacan Chile, cuya cobertura del primer y el tercer quintil es incluso mayor que la del quinto quintil (debido al aumento de cobertura generado por la Pensión Básica Solidaria) y México, donde la cobertura de pasivos en el primer quintil aumentó del 3,3% en 2002 al 68,9% en 2016, en virtud de la implementación de la pensión para personas mayores (véase el cuadro III.10).

Cuadro III.10

**América Latina (16 países): cobertura de pasivos (65 años y más) de los sistemas de pensiones por quintiles de ingreso, alrededor de 2002 y 2016**  
(En porcentajes)

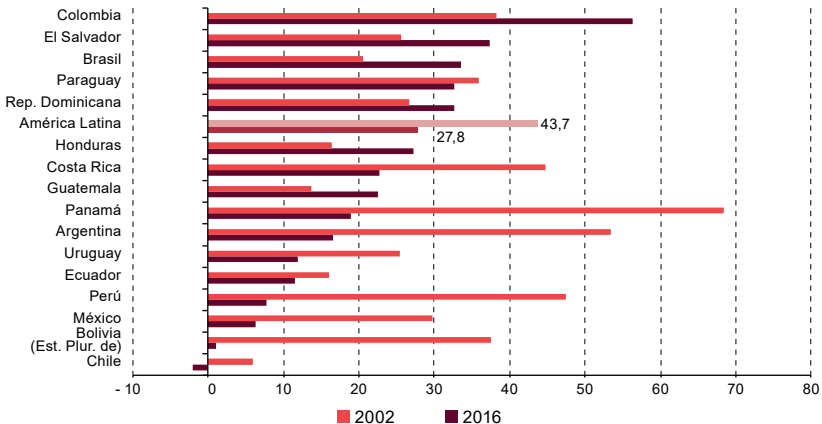
País	2002			2016		
	Quintil I	Quintil III	Quintil V	Quintil I	Quintil III	Quintil V
América Latina	19,3	59,4	63,0	49,2	74,1	76,9
Argentina (zonas urbanas)	24,1	72,1	77,5	66,4	85,4	82,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	45,8	77,1	83,3	94,1	98,7	95,2
Brasil	64,9	90,9	85,5	54,9	86,1	88,4
Chile	69,3	80,4	75,3	83,7	90,8	81,6
Colombia	0,1	9,0	38,3	0,8	15,5	57
Costa Rica	17,0	45,3	61,8	51,9	70,6	74,6
Ecuador	26,1	35,3	42,1	54,9	54,4	66,5
El Salvador	4,3	8,8	29,9	1,7	9	39
Guatemala	2,9	19,8	16,5	3,5	8,1	26,0
Honduras	1,0	3,9	17,4	0,7	5,1	28,0
México	3,3	17,4	33,0	68,9	74,3	75,1
Panamá	3,6	36,0	72,0	66	84,5	84,9
Paraguay	1,3	6,8	37,2	28	48,6	60,7
Perú	2,7	23,9	50,2	50,5	40,9	58,3
República Dominicana	2,6	14,3	29,3	5,6	17,2	38,2
Uruguay (zonas urbanas)	64,3	87,7	89,8	76,6	89,6	88,5

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Otros casos destacables son los de la Argentina, Costa Rica y el Ecuador, donde el aumento de la cobertura de pasivos beneficia a todos los quintiles de ingreso, nuevamente con mayor énfasis en el primer quintil, que es el que tiene un margen mayor para seguir mejorando.

Al examinar la brecha de cobertura de pasivos entre el quinto y el primer quintil en 2002 y 2016, se observa que esta diferencia ha disminuido en la mayoría de los países, al igual que en la región en su conjunto. Por el contrario, la brecha de cobertura de pasivos entre el primer y el quinto quintil ha aumentado en Colombia, El Salvador y el Brasil, que en 2016 eran los países con mayor desigualdad de cobertura de pasivos en América Latina. A estos tres países se suman Honduras y Guatemala, que a pesar de no presentar una diferencia tan importante como los anteriores también tuvieron un aumento en la brecha de cobertura entre quintiles. Los países con menor diferencia entre quintiles son el Uruguay, el Ecuador, el Perú, México, el Estado Plurinacional de Bolivia y Chile, que incluso llega a presentar una brecha negativa (la cobertura es mayor en el quintil más vulnerable que en el de mayor ingreso). Del análisis de los antecedentes del Estado Plurinacional de Bolivia, México y Chile surge que la disminución de la brecha de cobertura de pasivos por quintiles está determinada principalmente por la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos (véase el gráfico III.14).

**Gráfico III.14**  
**América Latina (16 países): diferencia de cobertura de pasivos (65 años y más)**  
**entre el quinto y el primer quintil, alrededor de 2002 y 2016**  
*(En puntos porcentuales)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

### D. Expansión de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina

Luego de analizar la evolución de la cobertura de activos y pasivos en América Latina, a la que se suma el bajo nivel de la densidad de cotización, es posible proyectar la insuficiencia de las prestaciones de los sistemas de

pensiones contributivos en la región. Estas características de la previsión social, como la desprotección (falta de cobertura), la insuficiencia de las pensiones y los problemas financieros, han generado condiciones e incentivos para avanzar en la implementación de reformas previsionales y la creación y expansión de los sistemas de pensiones no contributivos (Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

Las pensiones no contributivas son una prestación monetaria que se ofrece a las personas ante riesgos de vejez, discapacidad o invalidez. Están desvinculadas de la trayectoria laboral y las cotizaciones y, por lo general, se financian mediante ingresos públicos. Su objetivo principal es disminuir la pobreza y la indigencia y las prestaciones que se brindan tienden a ser modestas y uniformes (Bertranou, Solorio y Van Ginneken, 2002).

En un contexto de envejecimiento de la población, altas tasas de informalidad laboral e inequidades en el mercado del trabajo formal, surge la necesidad de apoyar a las personas mayores mediante sistemas de pensiones no contributivos. En especial, esto se debe a que las prestaciones contributivas no cubren a gran parte de la población más vulnerable, que no suele estar protegida por los sistemas de pensiones contributivos. En 2015, la cobertura de pasivos contributiva del primer quintil alcanzó en promedio solo un 6,25% en ocho países de América Latina<sup>14</sup> (CEPAL, 2018a).

Los países pioneros en materia de sistemas de pensiones en América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Cuba y Uruguay) y Costa Rica crearon sistemas de pensiones no contributivos antes de 1980. El primer sistema de pensiones no contributivo de la región se creó en el Uruguay en 1919. Tres décadas después le siguió la Argentina (1948) y en la década de 1970 fue el turno del Brasil (1971), Costa Rica (1974), Chile (1975) y Cuba (1979). Entre 1997 y 2011 se crearon sistemas de pensiones no contributivos en diez países latinoamericanos y, así, estos programas asistenciales se consolidaron como parte esencial de los sistemas de pensiones en la región (véase el cuadro III.11).

Entre los diez países con sistemas no contributivos se destacan el Estado Plurinacional de Bolivia y México, pues ambos sistemas presentan una perspectiva universal para las personas de 60 y 65 años y más, respectivamente<sup>15</sup>. Además, ambos sistemas permiten que las personas puedan acceder simultáneamente a las prestaciones contributivas y a las provenientes del sistema no contributivo<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Los ocho países en que es posible determinar las pensiones contributivas en las encuestas de hogares son: Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Perú.

<sup>15</sup> En México, el programa de pensiones no contributivo se creó para las personas de 70 años y más en 2007 y, en 2013, la edad requerida para acceder al programa se disminuyó a 65 años.

<sup>16</sup> Sin embargo, uno de los requisitos para acceder a la pensión no contributiva en México consiste en percibir menos de 1.092 pesos mexicanos mensuales (a 2019) por concepto de jubilación o pensión.

**Cuadro III.11**  
**América Latina (16 países): sistemas de pensiones no contributivos**  
**según año de creación**

País	Antes de 1980
1. Uruguay	1919
2. Argentina	1948
3. Brasil	1971
4. Costa Rica	1974
5. Chile	1975
6. Cuba	1979
País	1997-2017
1. Bolivia (Estado Plurinacional de)	1997
2. Ecuador	1998
3. Colombia	2003
4. Guatemala	2005
5. México	2007
6. El Salvador	2009
7. Panamá	2009
8. Paraguay	2009
9. Perú	2011
10. Venezuela (República Bolivariana de)	2011

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de las legislaciones de los países y M. Oliveri, "Pensiones sociales y pobreza en América Latina", *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, vol. 43, N° 78, Santiago, Universidad del Pacífico, 2016.

Solo cuatro países de la región (Haití, Honduras, República Dominicana y Nicaragua) carecen todavía de un sistema nacional de pensiones no contributivo para proteger a las personas mayores en situación de vulnerabilidad<sup>17</sup>.

Las prestaciones de los sistemas de pensiones no contributivos se concentran especialmente en las mujeres, que constituyen uno de los grupos más vulnerables y perjudicados por las asimetrías del mercado laboral. Esta distinción deriva, por una parte, de la desigualdad entre hombres y mujeres en el ámbito del trabajo y, por otra, de los propios sistemas de pensiones.

En cuanto a la responsabilidad del mercado laboral en la menor cobertura femenina, esta se debe a que las mujeres presentan mayores tasas de empleo informal y de trabajo no remunerado (como el trabajo doméstico, la crianza de los hijos y el cuidado de personas mayores), que se traducen en una menor participación en los sistemas de pensiones contributivos, mientras aquellas

<sup>17</sup> Si bien Honduras cuenta con un bono para la tercera edad, se trata de una transferencia monetaria anual y no de un sistema de pensiones. Nicaragua cuenta con un programa de pensiones de gracia y reconocimiento por servicios prestados a la patria. En la República Dominicana existe un programa de protección a la vejez, pero se realiza como transferencia al hogar y no a la persona mayor como titular. Haití cuenta con transferencias monetarias transitorias de la Caja de Asistencia Social a personas mayores, que se realizan cada dos meses y cuyas condiciones de acceso se revisan luego de nueve meses.

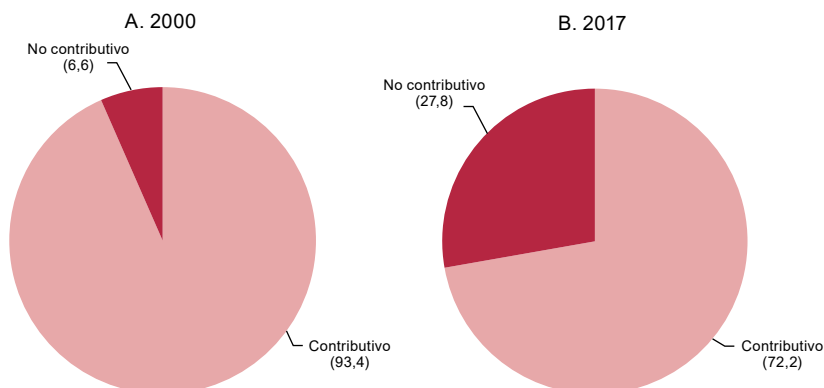


que participan presentan una menor densidad de cotización con respecto a los hombres. Además, existe una importante brecha salarial en perjuicio de las mujeres, que también se traduce en una reducción de los montos de las pensiones futuras. Por otra parte, existen problemas inherentes a los sistemas de pensiones contributivos ocasionados por disposiciones legales, por ejemplo, el establecimiento de tablas de mortalidad diferenciadas por género para el cálculo de las prestaciones. Dado que las mujeres tienen una mayor longevidad, el monto capitalizado se divide por un mayor número de períodos. Esto, sumado a que las mujeres se jubilan a una edad más temprana que los hombres, deriva en montos de pensión considerablemente menores (Arenas de Mesa y Montecinos, 1999; Arenas de Mesa y Gana, 2001; Marco, 2004 y 2016; CEPAL, 2018a) (véase el capítulo IV).

## 1. Cobertura de pasivos no contributiva en América Latina: 2000-2017

La importancia de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina casi se duplicó en cinco años, al pasar de representar en promedio el 6,6% de las pensiones totales en 2000 al 12% en 2005. Ese porcentaje aumentó al 22% en 2010, para luego alcanzar un 27,8% en 2017. Esto significa que, ese año, casi un tercio de las pensiones de las personas de 65 años y más provenía de sistemas de pensiones no contributivos (véase el gráfico III.15).

**Gráfico III.15**  
**América Latina (17 países): prestaciones contributivas y no contributivas de los pensionados de 65 años y más, 2000 y 2017**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe, Santiago [en línea] <https://dds.cepal.org/bdps/>; "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

La cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina aumentó considerablemente, del 3,8% de las personas de 65 años y más en 2000 al 22,8% en 2017. Este crecimiento de 19 puntos porcentuales permitió que casi un cuarto de la población de 65 años y más en la región recibiera pensiones no contributivas en 2017. Este aumento de la cobertura no contributiva se debe, entre otros factores, a la expansión de estos sistemas en los países que ya los habían implementado y a su creación en algunos países de la región donde no existían (véase el cuadro III.12).

Los sistemas de pensiones no contributivos utilizan diferentes maneras para ofrecer las prestaciones. En general, los requisitos para acceder a los beneficios son de edad mínima, condición de vulnerabilidad (ingresos), condición de discapacidad y ciudadanía, pues los recursos públicos son limitados y en la mayoría de los países (si no en todos) es necesario focalizar los beneficios. El Estado Plurinacional de Bolivia constituye una excepción, porque ofrece una cobertura universal. En 2017, el sistema de pensiones no contributivo boliviano alcanzó una cobertura del 98,1% de las personas mayores de 65 años y más (véase el cuadro III.12).

Otro país con una elevada cobertura no contributiva es México, que creó su sistema no contributivo en 2007<sup>18</sup>. Entre 2007 y 2013, el Programa 70 y más ofrecía cobertura nacional para personas de 70 años y más que vivieran en localidades de hasta 30.000 habitantes, dando prioridad a las personas mayores vulnerables. A partir de 2012, el programa se amplió a un mayor número de localidades, para incluir a algunas con más de 30.000 habitantes en función de las condiciones de vulnerabilidad. En 2013, este programa fue reemplazado por el Programa de Pensión para Adultos Mayores, que disminuyó los requisitos de edad para acceder a la pensión, ampliando considerablemente su cobertura de pasivos de 65 años y más del 41,8% en 2012 al 64,3% en 2013. La cobertura aumentó al 70% en 2014, para luego disminuir al 64,8% en 2016 y al 58,4% en 2017.

En el caso del Ecuador, el sistema no contributivo se creó en 2002 y alcanzó una cobertura del 60,5% de los mayores de 65 años en 2012. Sin embargo, debido a reducciones presupuestarias, la cobertura disminuyó al 41,2% en 2016. A pesar de esta reducción, la cobertura no contributiva supera a la cobertura contributiva, al representar el 56% de la cobertura de pasivos en 2016.

---

<sup>18</sup> En la Ciudad de México se creó un programa de pensión alimentaria para personas mayores en 2001. Dicho programa fue uno de los factores que promovieron la implementación del esquema de pensiones no contributivo a nivel nacional.

Cuadro III.12  
**América Latina (15 países): cobertura de pasivos no contributiva (65 años y más)<sup>a</sup>, 2000-2017**  
 (En porcentajes)

Pais	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
América Latina <sup>b</sup>	3,8	4,0	4,3	5,7	6,5	6,8	7,0	10,6	13,7	14,7	15,3	15,5	18,9	24,1	25,5	25,4	23,9	22,8
Argentina	1,2	1,1	1,1	1,1	1,7	1,9	2,3	2,2	1,9	1,6	1,2	0,9	0,8	0,6	0,5	0,3	0,2	0,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	79,2	80,7	80,7	97,3	96,5	98,0	95,7	93,3	95,3	96,1	96,8	97,0	98,3	99,3	99,8	99,1	99,0	98,1
Brasil	4,5	5,0	6,0	6,5	8,7	9,6	10,3	10,8	11,5	12,0	12,2	12,2	12,1	12,1	12,0	11,7	11,5	11,5
Chile	14,6	14,4	13,9	13,3	12,8	13,3	13,9	14,7	24,6	26,5	26,1	25,0	24,3	23,2	22,5	21,7	20,8	20,0
Colombia				2,6	3,1	3,1	3,5	6,1	6,5	6,9	6,6	8,1	7,9	21,4	23,9	22,9	22,3	21,4
Costa Rica	19,6	20,0	21,4	19,4	18,7	17,1	15,9	14,9	15,4	15,5	15,5	15,2	14,8	14,5	14,4	14,4	14,5	14,5
Ecuador			32,1	29,8	29,8	27,8	25,1	29,8	32,3	42,2	54,5	56,9	60,5	56,6	52,5	49,5	42,1	42,1
El Salvador									1,1	1,3	2,2	4,1	4,5	5,0	4,7	4,6	4,1	4,1
Guatemala						-	-	-	3,7	3,6	17,0	16,7	16,3	16,0	15,7	15,4	14,3	13,9
México								16,6	29,0	30,8	30,6	30,3	41,8	64,3	70,4	70,5	64,8	58,4
Panamá									-	23,9	33,2	33,4	32,7	31,9	30,7	41,1	39,5	38,7
Paraguay										0,3		7,2	13,7	23,9	32,9	33,4	33,2	42,4
Perú											1,4	12,8	15,3	21,7	23,4	22,7	23,7	23,7
Uruguay	5,9	5,7	5,6	5,6	5,7	5,8	6,0	6,1	6,5	6,8	7,1	7,0	6,8	6,9	6,8	6,8	6,4	6,0
Venezuela (República Bolivariana de)											0,1	16,3	15,5	14,9	14,2	14,1	14,1	14,1

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe, Santiago [en línea] <https://dds.cepal.org/bdps/>; "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

<sup>a</sup> (Pensionados no contributivos (65 años y más)/Población (65\*))<sup>a</sup>\*100.

<sup>b</sup> Promedio ponderado.

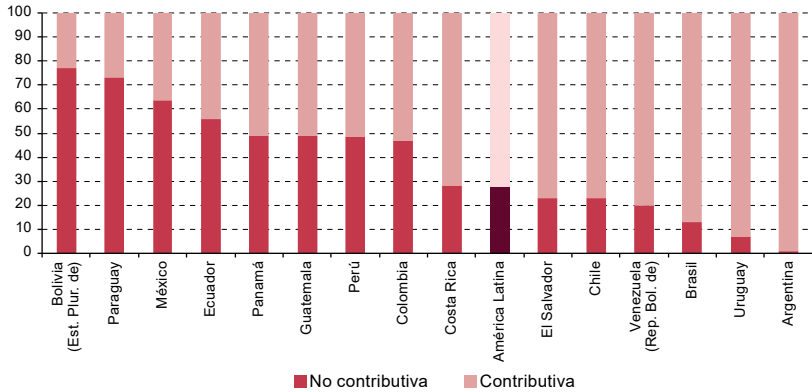
Panamá es otro país donde la cobertura no contributiva representa más del 50% de la cobertura total de pasivos. El sistema no contributivo se creó en 2009 y luego de ocho años su cobertura alcanzó un 41,4% de las personas de 65 años y más, para luego disminuir al 38,7% en 2017. El sistema de pensiones no contributivo del Paraguay también se creó en 2009 y su cobertura llegó al 33,2% en 2016, para luego aumentar al 42,4% en 2017. Este sistema de pensiones no contributivas pretende consolidarse como una pensión universal para personas mayores. En Colombia, el sistema no contributivo Colombia Mayor reemplazó en 2013 al Programa de Protección Social al Adulto Mayor creado en 2003. Ambos sistemas de pensiones no contributivos se dirigían a personas mayores en condiciones de extrema pobreza. El requisito de edad del Programa de Protección Social al Adulto Mayor era de 52 años para las mujeres y 57 para los hombres, mientras Colombia Mayor se activa a partir de los 54 años en el caso de las mujeres y de los 59 años en el de los hombres. El cambio de programa aumentó la cobertura de pasivos de 65 años y más en 13,5 puntos porcentuales entre 2012 y 2013 y modificó el monto máximo de las prestaciones. En 2017, la cobertura no contributiva alcanzó al 21,4% de la población de 65 años y más.

En Chile se creó un sistema de pensiones asistenciales en 1975, que la reforma previsional de 2008 reemplazó por un sistema de pensiones no contributivo (Pensión Básica Solidaria). Gracias a este, la cobertura aumentó del 14,7% en 2007 al 26,5% en 2009. Sin embargo, esta disminuyó en forma sostenida a partir de 2010, entre otros factores, debido a que las gestiones realizadas en los primeros años de implementación del nuevo sistema para encontrar a los potenciales beneficiarios no se han reiterado. Así, la cobertura alcanzó un 20% en 2017. El caso del Uruguay, que presenta una baja tasa de cobertura de pensiones no contributivas y altas tasas de cobertura de activos (PEA) y de cobertura de pasivos contributiva, podría sugerir que, al tener un sistema de pensiones contributivas consolidado, se reduce la necesidad de implementar sistemas de pensiones no contributivos a gran escala.

La extensión de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos explica gran parte del aumento de la cobertura de pasivos en los países de la región. En 2017, las prestaciones no contributivas representaron la mitad o más de la cobertura total del sistema de pensiones en 7 de los 15 países donde se implementaron sistemas no contributivos, a saber: Bolivia (Estado Plurinacional de) (77%), Paraguay (73%), México (64%), Ecuador (56%), Panamá (49%) y Guatemala (49%) (véase el gráfico III.16).

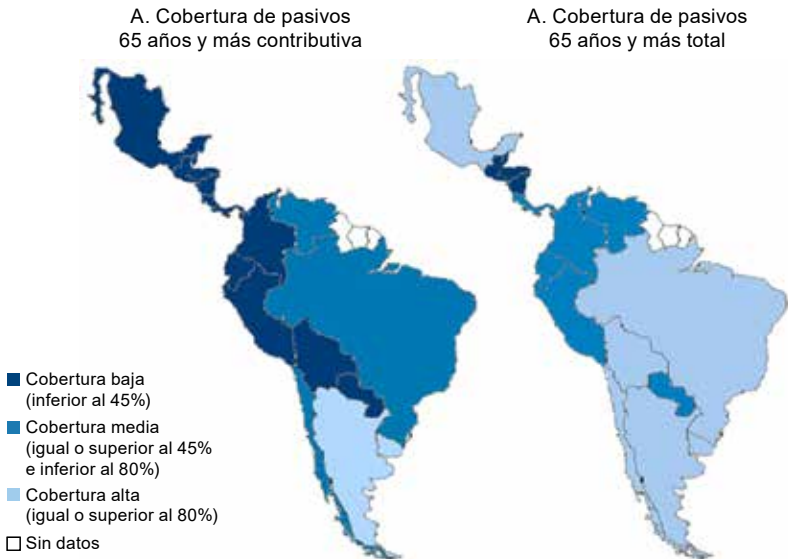
La importancia de los sistemas no contributivos en la cobertura de pasivos se refleja en el mapa III.1, que resume los niveles de cobertura contributiva de pasivos y la cobertura de pasivos total (contributiva y no contributiva) en América Latina en 2017. Al considerar solo las pensiones que provienen de los sistemas contributivos, se observa que el nivel de cobertura es bajo o medio en la mayoría de los países de la región y solo supera el 80% en la Argentina y el Uruguay (véase el mapa III.1.A). Sin embargo, al incluir a los sistemas de pensiones no contributivos, la mayoría de los países de la región pasa a tener una cobertura alta o media y solo cuatro países (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) permanecen con una cobertura inferior al 45% (véase el mapa III.1.B).

**Gráfico III.16**  
**América Latina (15 países): cobertura de pasivos contributiva y no contributiva (65 años y más), 2017**  
*(Como porcentaje de la cobertura total)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe, Santiago [en línea] <https://dds.cepal.org/bdps/>; "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

**Mapa III.1**  
**América Latina (17 países): cobertura de pasivos (65 años y más) total y contributiva, 2017**  
*(En porcentajes)*



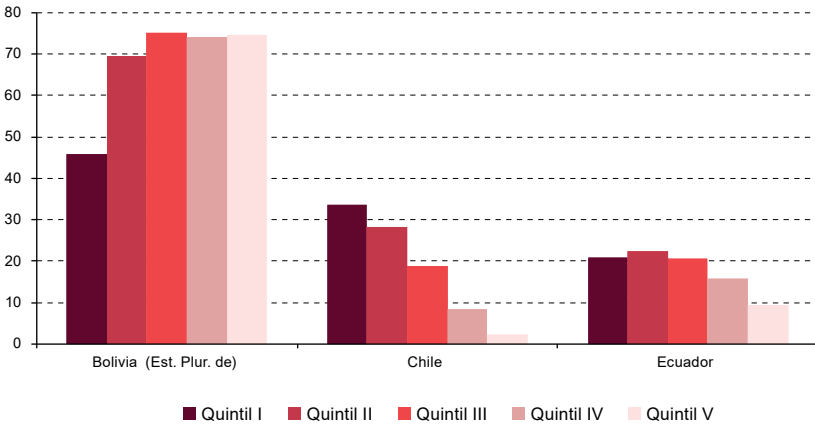
**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe, Santiago [en línea] <https://dds.cepal.org/bdps/>; "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

**Nota:** Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

## 2. Cobertura de pasivos no contributiva por nivel socioeconómico

La información sobre los sistemas de pensiones no contributivos desglosada por quintiles socioeconómicos en las encuestas de hogares está disponible en pocos países de la región (CEPAL, 2018a; Villatoro y Cecchini, 2018). En 2002, solo tres países consideraban este tipo de información: Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y Ecuador. En el Estado Plurinacional de Bolivia, la cobertura de las pensiones no contributivas era mayor en los quintiles de ingresos más altos, en los que superaba el 70%, mientras no alcanzaba el 50% en el primer quintil. Esto evidencia que las pensiones no contributivas no estaban focalizadas en la población más vulnerable (véase el gráfico III.17). Sin embargo, la cobertura se volvió universal en 2016 y superó el 94% para todos los quintiles socioeconómicos (véase el gráfico III.18).

Gráfico III.17  
Estado Plurinacional de Bolivia, Chile y Ecuador<sup>a</sup>: beneficiarios de pensiones no contributivas por quintiles de ingreso, alrededor de 2002  
(En porcentajes)



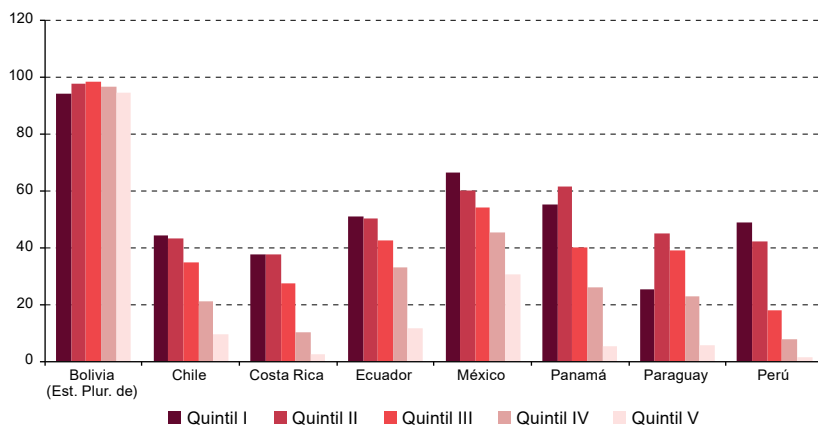
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Si bien el sistema de pensiones no contributivas se implementó en el Ecuador en 2003, en 2001 (año de la encuesta) existía un programa de transferencias llamado Bono Solidario, que nació como mecanismo de compensación monetaria por la eliminación de subsidios al gas, la gasolina y la electricidad, que los encuestados podrían haber declarado como pensión no contributiva. Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe, Santiago [en línea] <https://dds.cepal.org/bdps/>.

En Chile, las pensiones no contributivas están focalizadas, es decir, la cobertura aumenta a medida que disminuyen los ingresos. En 2002, la cobertura del primer quintil era del 33,7%, mientras las del tercer y el quinto quintil eran del 18,8% y el 2,4%, respectivamente (véase el gráfico III.17).

En 2016, la relación se mantuvo y aumentó significativamente para todos los quintiles, en especial para los tres quintiles más vulnerables (véase el gráfico III.18).

**Gráfico III.18**  
**América Latina (8 países): beneficiarios de pensiones no contributivas por quintiles de ingreso, alrededor de 2016**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

En el Ecuador, la cobertura de los tres primeros quintiles se situaba alrededor del 20% en 2002, sin mayor distinción entre ellos (véase el gráfico III.17). En 2016, la mayor cobertura se registró en el segundo quintil (más del 60%), mientras los valores correspondientes al primer y el tercer quintil se encontraban alrededor del 50% (véase el gráfico III.18).

En 2016, la cantidad de países de la región que proporcionan información detallada sobre sus sistemas de pensiones no contributivos aumentó a ocho. Los datos provienen de encuestas de hogares sobre los sistemas de pensiones no contributivos y están desglosados por quintiles de ingresos. Los antecedentes avalan que la cobertura no contributiva de pasivos muestra una tendencia decreciente a medida que aumenta el nivel socioeconómico en Chile, Costa Rica, México y el Perú. Asimismo, el quinto quintil presenta una cobertura baja en todos los países, con excepción del Estado Plurinacional de Bolivia y México, donde los programas no contributivos se han universalizado y expandido, respectivamente. En el Ecuador, Panamá y el Paraguay, la cobertura más alta corresponde al segundo quintil, mientras el primer y el tercer quintil mantienen una cobertura similar y el cuarto y el quinto quintil presentan una disminución considerable (véase el gráfico III.18).

### **3. Desafíos para los sistemas de pensiones no contributivos de la región**

Los principales desafíos que enfrentan los sistemas de pensiones no contributivos de América Latina pueden sintetizarse en tres dimensiones: i) la creación de nuevos sistemas en los cuatro países que aún no presentan una cobertura de pasivos no contributiva (tres de los cuales están considerados entre los países con menores ingresos per cápita de la región); ii) la extensión de la cobertura, sobre todo a la población de menores ingresos, y iii) la suficiencia de las prestaciones no contributivas.

Cada uno de estos desafíos tiene un impacto financiero y, por tanto, la sostenibilidad fiscal será fundamental para abordar satisfactoriamente estas tareas prioritarias para la protección social en la región (Arenas de Mesa, 2016) (véase el capítulo V).

La cobertura promedio de los ocho países sobre los que se dispone de información por quintiles de ingreso indica que el 54% de las personas mayores de 65 años y más pertenecientes al primer quintil de ingreso accede a una prestación no contributiva. Incrementar este indicador a una cobertura universal debería ser una prioridad en el área de la protección social de las personas mayores en América Latina.

La suficiencia de las prestaciones no contributivas puede definirse como una tasa de reemplazo mínima para los sectores de menores ingresos. En general, el nivel de las prestaciones no contributivas se compara con la línea de pobreza extrema, la línea de pobreza o el salario mínimo. En un contexto en que los sistemas de pensiones no contributivos se financian con ingresos públicos, las restricciones financieras y fiscales serán los principales factores que determinarán los niveles de las prestaciones y la cobertura de pasivos no contributiva efectiva que se podrá ofrecer a la ciudadanía. Aumentar el nivel de las prestaciones no contributivas es un desafío, en especial para aquellos países de la región en los que se ha aumentado considerablemente la cobertura no contributiva, que en varios países supera el nivel de la cobertura contributiva y, en algunos casos, cubre a más del 50% de los pensionados.

## **E. Comparación de la cobertura en América Latina y países de la OCDE**

Si bien entre 2000 y 2017 la cobertura de los sistemas de pensiones en América Latina ha aumentado, la cobertura de activos puede considerarse baja en comparación con otras regiones del mundo. No ocurre lo mismo con la cobertura de pasivos, que en promedio ha alcanzado un nivel cercano al 80% de la población de 65 años y más<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Sin embargo, es importante recalcar que un 30% de la cobertura de pasivos en América Latina proviene de los sistemas de pensiones no contributivos.

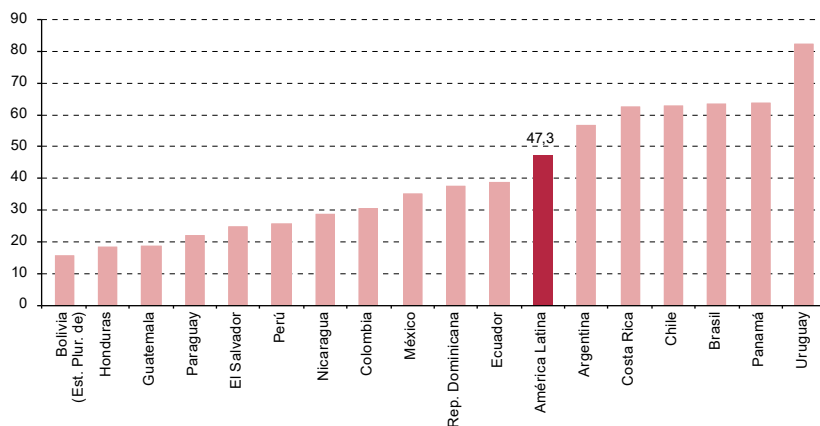


La cobertura universal debería ser un objetivo de todo sistema de pensiones que se desarrolle bajo los principios de la seguridad social. En este contexto, puede ser interesante comparar los resultados obtenidos en materia de cobertura de activos y pasivos con los indicadores previsionales de algunos países desarrollados (ingreso per cápita superior), cuya composición demográfica (envejecimiento) constituye, según las proyecciones, el escenario demográfico más probable para la región en las próximas décadas.

## 1. Comparación de la cobertura de activos en América Latina y países de la OCDE

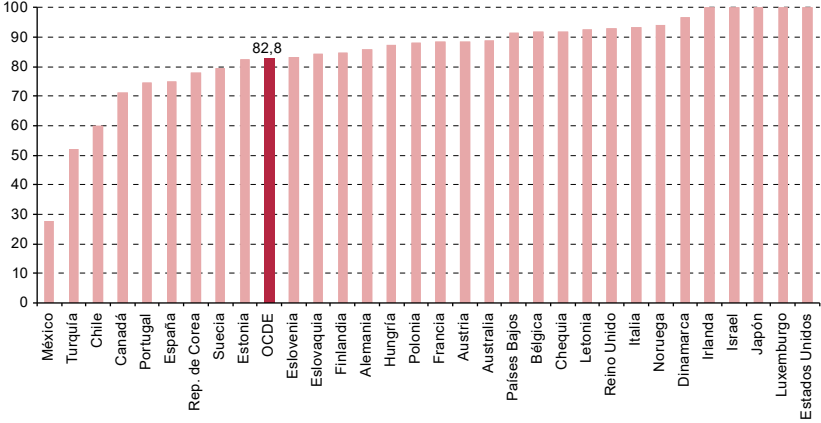
Mientras el promedio ponderado de la cobertura de activos de América Latina era del 47,3% en 2015, el promedio de los países de la OCDE ascendía al 82,8% (en 2015 o último año disponible). En otras palabras, la cobertura de activos (PEA) de América Latina era 35,5 puntos porcentuales inferior con respecto a la de los países de la OCDE. El Uruguay es el único país de la región con una cobertura de activos (del 82,4% en 2015) similar al promedio de los países de la OCDE. Solo 3 de los 31 países de la OCDE considerados presentan coberturas de activos inferiores al 70%, a saber: México, Turquía y Chile. De ello se desprende que en la región existe una brecha importante en la cobertura de activos respecto del nivel promedio alcanzado por los países de la OCDE que, entre otros factores, se explica por las diferencias en: i) el nivel de desarrollo (ingresos per cápita y otras variables); ii) la composición del mercado laboral formal e informal, iii) el desarrollo de la institucionalidad de los sistemas de pensiones, y iv) el nivel de recursos (tasas de cotización) y el gasto público en pensiones (véanse los gráficos III.19 y III.20).

**Gráfico III.19**  
**América Latina (17 países): cobertura de activos (cotizantes con respecto a la población económicamente activa) de los sistemas de pensiones, 2015**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de cada país y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

**Gráfico III.20**  
**Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (31 países):**  
**cobertura de activos (cotizantes con respecto a la población económicamente**  
**activa) de los sistemas de pensiones, 2015<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



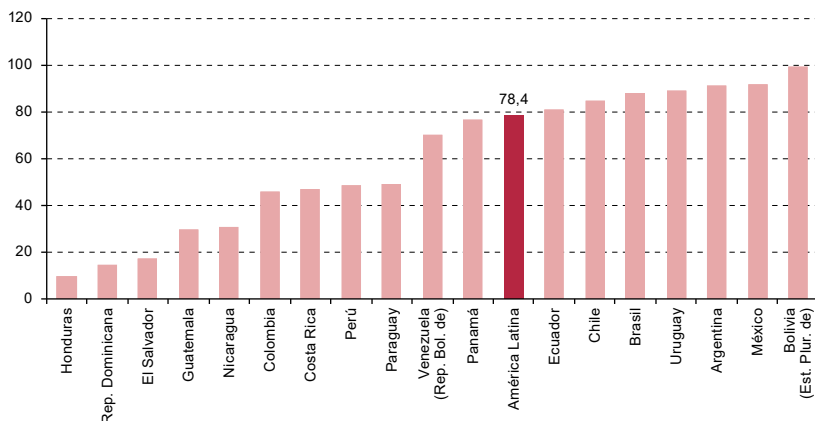
**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-19: la protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Ginebra, 2017; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Social Benefit Recipients Database (SOCR) [base de datos en línea] <https://www.oecd.org/fr/social/recipients.htm>.

<sup>a</sup> Último año disponible entre 2008 y 2015.

## 2. Comparación de la cobertura de pasivos en América Latina y países de la OCDE

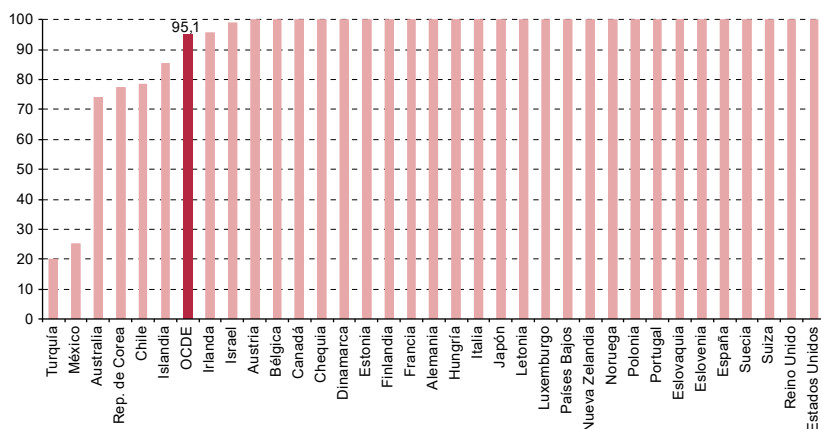
En 2015, la cobertura de pasivos de personas mayores de 65 años y más en la región fue en promedio del 78,4% (23,6 puntos porcentuales de los cuales se explican por los sistemas de pensiones no contributivos), inferior al 95% que presentan en promedio los países de la OCDE. En la gran mayoría de los países de la OCDE se mantiene una cobertura universal de las personas mayores, es decir, el 100% de las personas de 65 años y más recibe una pensión. En América Latina los países que están más cerca de presentar una cobertura universal son el Estado Plurinacional de Bolivia y México que, como se vio anteriormente, cubren casi a la totalidad de las personas de 65 años y más a través de sus sistemas no contributivos. Sin embargo, debido a la baja calidad (insuficiencia) de las prestaciones, la cobertura de estos países no es estrictamente comparable con la de los países de la OCDE (véanse los gráficos III.21 y III.22).

**Gráfico III.21**  
**América Latina (18 países): cobertura de pasivos (65 años y más)**  
**de los sistemas de pensiones, 2015**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe, Santiago [en línea] <https://dds.cepal.org/bdps/>; "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

**Gráfico III.22**  
**Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (34 países): cobertura**  
**de pasivos (65 años y más) de los sistemas de pensiones, 2015<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-19: la protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Ginebra, 2017; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Social Benefit Recipients Database (SOBR) [base de datos en línea] <https://www.oecd.org/fr/social/recipients.htm>.

<sup>a</sup> Último año disponible entre 2009 y 2015. La cifra de México corresponde a 2009, antes de la expansión de su sistema no contributivo.

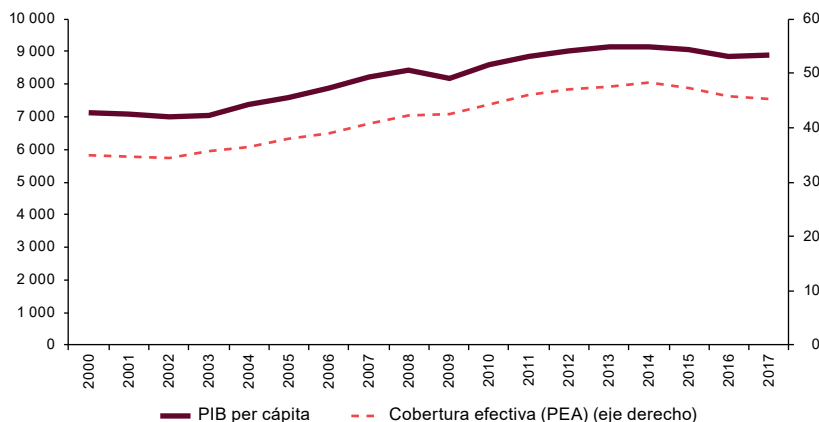
En la región se destaca el caso del Uruguay, cuya cobertura del 88,9% en 2015 se asemeja a los niveles promedio de los países de la OCDE. Esta cobertura proviene mayoritariamente del sistema de pensiones contributivo y las prestaciones tienen un buen nivel desde el punto de vista de la suficiencia.

## F. Cobertura y desafíos para la sostenibilidad de los sistemas de pensiones

### 1. Cobertura y ciclo económico

La evolución de la cobertura del sistema de pensiones en América Latina presenta una correlación positiva con el producto interno bruto (PIB) per cápita regional en el período 2000-2017. La total similitud de las series de cobertura de activos del sistema de pensiones y el PIB per cápita en América Latina se refleja en el gráfico III.23.

Gráfico III.23  
América Latina (17 países)<sup>a</sup>: relación entre cobertura efectiva (PEA) de los sistemas de pensiones y producto interno bruto (PIB) per cápita, 2000-2017  
(En porcentajes y dólares<sup>b</sup>)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017; Banco Mundial, "Indicadores", Washington, D.C., 2019 [base de datos en línea] <https://datos.bancomundial.org/indicador>.

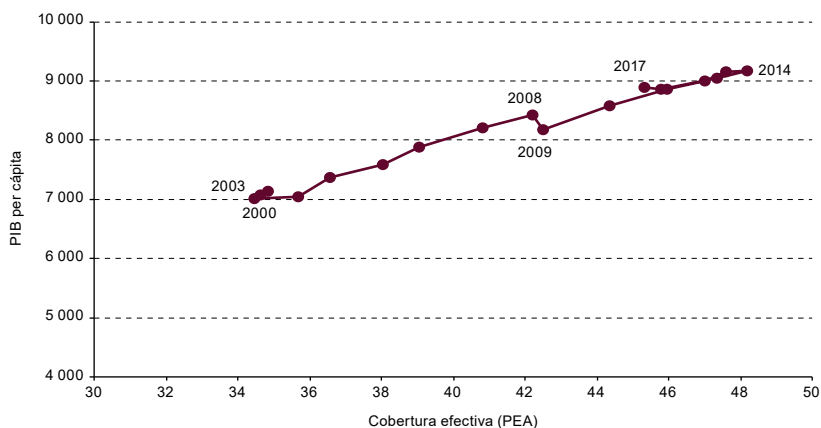
<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>b</sup> Precios internacionales constantes de 2011, en paridad del poder adquisitivo (PPA).

La evolución del PIB per cápita en el período 2000-2017 puede dividirse en cinco subperíodos: i) 2000-2003: etapa de desaceleración económica, la región creció un 4,1% en 2000 y su tasa de crecimiento disminuyó a un promedio

del 1,1% entre 2001 y 2003; ii) 2004-2008: el positivo ciclo de los productos básicos, entre otras variables, permitió un crecimiento promedio del 5,2%; iii) 2009: la crisis financiera internacional afectó a la región, cuya economía se contrajo un 1,7%; iv) 2010-2014: acelerada recuperación y crecimiento económico que promedió un 3,5%, y v) 2015-2017: recesión económica y posterior bajo crecimiento provocados por el fin de los buenos precios de los productos básicos, que redundó en una contracción del 0,4% en 2015 y del 1,1% en 2016, seguida por un crecimiento del 1,3% en 2017 (véase el gráfico III.24).

**Gráfico III.24**  
**América Latina (17 países)<sup>a</sup>: cobertura efectiva (PEA) de los sistemas de pensiones y producto interno bruto (PIB) per cápita, 2000-2017**  
*(En porcentajes y dólares<sup>b</sup>)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de los países; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017; Banco Mundial, "Indicadores", Washington, D.C., 2019 [base de datos en línea] <https://datos.bancomundial.org/indicador>.

<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>b</sup> Precios internacionales constantes de 2011, en paridad del poder adquisitivo (PPA).

La cobertura efectiva (PEA) del sistema de pensiones presentó tendencias similares a las del crecimiento económico per cápita: i) 2000-2002: la cobertura se redujo del 34,8% al 34,4%; ii) 2003-2008: la tendencia se modificó y la cobertura aumentó hasta alcanzar un 42,2% en 2008; iii) 2009: la crisis financiera internacional puso un freno a la tasa de crecimiento de la cobertura, que se estancó en un 42,5%; iv) 2010-2014: la cobertura aumentó en forma sostenida hasta alcanzar un 48,2% en 2014, el mayor nivel de cobertura de activos registrado en la región entre 2000 y 2017, y v) 2015-2017: la cobertura disminuyó al 45,8% en 2015 y luego al 45,3% en 2017, sobre todo por los efectos de la contracción económica en el mercado laboral (véase el gráfico III.24).

Las cifras presentadas entre 2000 y 2017 muestran una correlación positiva entre el PIB per cápita (crecimiento) y la cobertura de activos. Esto reafirma que la cobertura efectiva (PEA) presenta una tendencia procíclica en la región. Esta prociclicidad debería incentivar el diseño y la implementación de políticas previsionales con el objetivo de asegurar a los afiliados en los períodos de recesión (aplicando la misma lógica de los sistemas de seguros de desempleo o cesantía a los sistemas de pensiones), en especial para proteger a las personas más vulnerables ayudándolas a acceder al sistema de pensiones y garantizar la necesaria suficiencia de las prestaciones.

## **2. Cobertura y sostenibilidad de los sistemas de pensiones**

Como se ha mencionado, la sostenibilidad de los sistemas de pensiones requiere una visión integral y, por tanto, un equilibrio entre el alcance de la cobertura, la suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad financiera. En ese sentido, uno de los principales desafíos de la protección social es aumentar la cobertura (cantidad y calidad) de los sistemas de pensiones de la región. Si bien entre 2000 y 2017 la cobertura de activos y pasivos se incrementó alrededor de 10,5 y 25 puntos porcentuales, respectivamente, 158 millones de personas pertenecientes a la población económicamente activa no cotizaron en 2017 y, por tanto, no generaban derechos para su protección a través del sistema de pensiones. Además, 11,5 millones de personas de 65 años y más no accedieron a prestaciones de los sistemas previsionales.

Otra cara de la desprotección social es la insuficiencia del monto de las pensiones recibidas por las personas mayores. Esta se refleja en las bajas tasas de remplazo en la región, que son aún menores en los países con sistemas de capitalización individual.

La magnitud de la desprotección social en la región aumentará la presión para implementar políticas públicas, en especial políticas previsionales que promuevan la sostenibilidad de los sistemas de pensiones e incrementen tanto la cobertura como la suficiencia de las prestaciones. Entre otras áreas, los países de la región deberían invertir —apoyados por los organismos internacionales— en la producción de estadísticas sobre los sistemas de pensiones, para crear bases de datos de cobertura con registros administrativos de activos (cotizantes), pasivos (pensionados) y montos (suficiencia) de las pensiones. Estas series estadísticas permitirán fundamentar apropiadamente los debates sobre el diseño y los procesos de reformas previsionales, por lo que serán esenciales para guiar el desarrollo y la implementación de políticas previsionales que mejoren la cobertura y la suficiencia de las pensiones en América Latina.

Las características del mercado de trabajo (altas tasas de informalidad y dificultad para mantener trayectorias laborales estables) constituyen importantes restricciones para incrementar la cobertura y la suficiencia de las prestaciones en los sistemas contributivos. Vistas las considerables diferencias que existen entre hombres y mujeres en este aspecto, el estudio de la cobertura y la suficiencia de las prestaciones estaría incompleto sin un análisis sobre la dimensión de género (véase el capítulo IV). De esta manera, el fomento y la implementación de políticas laborales inclusivas que incrementen la formalización y disminuyan las desigualdades de género serán decisivos para aumentar los niveles de cobertura de activos y pasivos.

Debido a los déficits de cobertura (tanto de cantidad como de calidad) y a otras dimensiones como la sostenibilidad financiera (véase el capítulo V), es probable que existan importantes presiones para reformar los sistemas de pensiones y alcanzar su sostenibilidad en varios países de la región. En los nuevos diseños (reformas) de los sistemas de pensiones se deberían considerar cuidadosamente, entre otros factores, las características del mercado laboral, los grupos más afectados por los déficits de cobertura y la discriminación por sexo, así como mecanismos de solidaridad contributivos y no contributivos para alcanzar mayores niveles de suficiencia en las prestaciones.

Por último, la extensión de los sistemas de pensiones no contributivos y el aumento de su cobertura entre la población de 65 años y más pueden considerarse como dos de los fenómenos más significativos registrados en las dos primeras décadas de este siglo. La cobertura de estos sistemas alcanzó a 11 millones de personas de 65 años y más (mayoritariamente mujeres) (véase el capítulo IV). Continuar aumentando la cobertura de estos sistemas no contributivos será un desafío para la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Una primera meta podría ser alcanzar la cobertura del 60% de la población de menores ingresos (tres primeros quintiles) en 2030. Esto no solo significaría mayor protección social, sino también la potencial eliminación de la extrema pobreza entre las personas mayores (65 años y más) en la región.

## **Anexo III.A1**

### **Bases de datos sobre la cobertura de los sistemas de pensiones**

#### **1. Datos administrativos y encuestas de hogares**

En el estudio de la cobertura de los sistemas de pensiones no solo se encuentran definiciones amplias y diversas, sino que además la información disponible es escasa y dispar entre los países de América Latina. En general, la información comparativa de la cobertura de los sistemas de pensiones de los países de la región proviene de encuestas, que en la mayoría de los casos no se especializan en protección social. No existe una base de datos pública basada en información administrativa que reúna las cifras vinculadas con los sistemas de pensiones latinoamericanos, tanto desde la perspectiva de los activos como de los pasivos.

El proceso de envejecimiento de la población a nivel regional aumenta el interés por determinar cuán eficaces son los sistemas de pensiones, a cuántas personas cubren y en qué medida aseguran los ingresos de las personas mayores. Además, interesa estudiar su evolución en el tiempo y los efectos que pueden esperarse de ellos en el futuro. Es así como surge la necesidad de recopilar los datos administrativos disponibles y presentarlos de forma transversal, unificando las mediciones para poder realizar comparaciones entre los países de América Latina y obtener una aproximación a nivel agregado de la cobertura de la región. Esto proporcionará una imagen más nítida del estado actual de los sistemas de pensiones a la hora de realizar un diagnóstico y plantear nuevos diseños de políticas públicas relacionadas con la protección social.

Existen distintas fuentes para obtener información sobre el funcionamiento de los sistemas de pensiones. Una de ellas son las encuestas, que recogen datos mediante cuestionarios realizados a una muestra representativa o aleatoria de personas. En general, las encuestas utilizadas en la región están dirigidas a los hogares y proporcionan datos principalmente socioeconómicos. Otra fuente son las instituciones administrativas encargadas de gestionar o fiscalizar los sistemas de pensiones, que divulgan información sobre los afiliados, cotizantes o pensionados del sistema por medio de publicaciones oficiales (boletines mensuales o anuarios estadísticos).

Las encuestas suelen tener información más detallada sobre las variables de interés y permiten cruzar los datos socioeconómicos de los entrevistados con aquellos relativos a su situación previsional. Sin embargo, pueden presentar problemas de representatividad, pues se construyen a partir de una muestra que no necesariamente caracteriza de forma rigurosa a la población cubierta por el sistema de pensiones. Además, la posible falta de consistencia entre las definiciones utilizadas en las distintas encuestas puede dificultar su comparación a nivel internacional y, en ocasiones, a nivel



del mismo país a lo largo del tiempo (Villatoro y Cecchini, 2018; Rofman, Apella y Vezza, 2013; Rofman y Oliveri, 2011).

Uno de los objetivos de este capítulo era crear una serie estadística basada en registros administrativos de la cobertura de los sistemas de pensiones (activos y pasivos) en América Latina entre 2000 y 2017, con el propósito de realizar comparaciones entre países, analizar su evolución y proponer políticas previsionales. Esto se suma a la labor en materia de series estadísticas que se ha realizado a través de CEPALSTAT y el *Panorama Social de América Latina, 2017*, dedicado a los sistemas de pensiones en la región.

Considerando este objetivo, la información proveniente de las encuestas no está disponible para todos los años y puede no alcanzar el grado de estandarización requerido para construir las tasas de cobertura a nivel regional. Por esos y otros motivos, es necesario crear una base de datos de la cobertura de los sistemas de pensiones con información administrativa, que sea consistente entre los países y se actualice periódicamente.

Los datos administrativos también presentan algunos problemas. Por ejemplo, en los países con varios subsistemas de pensiones es posible que no se disponga de información sobre los afiliados, cotizantes y pensionados de los planes de menor cobertura, por lo que podría faltar una proporción (aunque pequeña) del sistema de pensiones. Otro problema de los datos administrativos es que las instituciones de seguridad social podrían no haber actualizado completamente la información o presentar diagnósticos en alguna medida más deseables con respecto a los efectivos (Villatoro y Cecchini, 2018; Rofman, Lucchetti y Ourens, 2006).

## **2. Diferencias de cobertura según fuentes administrativas y encuestas**

Debido a las diferencias antes mencionadas entre los datos de las encuestas y la información administrativa, la cobertura de los sistemas de pensiones obtenida de un tipo de fuente puede no ser totalmente consistente con la otra. En esta sección se compara la cobertura basada en datos administrativos con aquella estimada en las encuestas de hogares<sup>20</sup>.

En los cuadros III.A1.1 y III.A1.2 se muestran las diferencias en la cobertura de activos y pasivos, respectivamente, de los sistemas de pensiones en 2002 y 2016, según las fuentes utilizadas (encuestas y datos administrativos). Se seleccionaron los años 2002 y 2016 por la disponibilidad de datos de encuestas de hogares para los países de la región. En ambos casos, la cobertura efectiva (PEA) en América Latina basada en datos administrativos fue superior a la cobertura indicada por las encuestas de hogares.

---

<sup>20</sup> Véase más información sobre la discrepancia entre datos provenientes de encuestas de hogares y registros administrativos en programas de protección no contributivos en América Latina en Villatoro y Cecchini (2018).

**Cuadro III.A1.1**  
**América Latina (16 países): diferencias de cobertura efectiva (PEA) de los sistemas de pensiones según datos de encuestas**  
**y fuentes administrativas, alrededor de 2002 y 2016**  
*(En porcentajes y puntos porcentuales)*

	2002				2016			
	Encuestas (1)	Fuentes administrativas (2)	Diferencia (3)	Tasa (4)	Encuestas (1)	Fuentes administrativas (2)	Diferencia (3)	Tasa (4)
América Latina	32,0	34,4	-2,4	-7,1	43,2	45,8	-2,6	-5,6
Argentina	17,9	35,2	-17,3	-49,2	48,4	56,3	-7,9	-14,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	9,6	9,5	0,1	1,2	17,7	16,1	1,6	9,9
Brasil	42,6	42,7	-0,1	-0,2	56,7	60,1	-3,4	-5,7
Chile	57,3	47,4	9,9	20,8	62,9	62,9	0,0	0,0
Colombia	20,9	22,9	-2,0	-8,7	33,3	28,6	4,7	16,2
Costa Rica	57,5	46,9	10,6	22,6	61,2	63,1	-1,9	-3,1
Ecuador	23,8	24,5	-0,7	-2,8	42,3	37,0	5,3	14,4
El Salvador	27,4	21,4	6,0	28,1	32,3	24,9	7,4	30,0
Guatemala	15,8	22,3	-6,5	-29,1	17,2	18,5	-1,3	-6,9
Honduras	18,3	16,1	2,2	13,8	18,6	18,9	-0,3	-1,6
México	26,6	35,0	-8,4	-24,1	29,2	35,7	-6,5	-18,1
Panamá	50,3	48,0	2,3	4,8	49,1	63,9	-14,8	-23,2
Paraguay	11,1	14,1	-3,0	-21,5	20,1	23,0	-2,9	-12,5
Perú	12,9	12,9	0,0	0,2	33,9	25,2	8,7	34,6
República Dominicana	18,5	17,6	0,9	5,3	39,7	39,4	0,3	0,6
Uruguay	52,4	52,1	0,3	0,5	69,3	82,6	-13,3	-16,1

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de cada país. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017; Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

**Cuadro III.A1.2**  
**América Latina (16 países): diferencias de cobertura de pasivos (65 años y más) de los sistemas de pensiones según datos de encuestas y fuentes administrativas, alrededor de 2002 y 2016**  
*(En porcentajes y puntos porcentuales)*

	2002				2016			
	Encuestas	Fuentes administrativas	Diferencia	Tasa	Encuestas	Fuentes administrativas	Diferencia	Tasa
América Latina	54,4	51,3	3,1	6,0	71,6	77,1	-5,5	-7,2
Argentina	68,1	59,6	8,5	14,2	82,7	92,3	-9,6	-10,4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	72,9	80,7	-7,8	-9,7	96,3	99,0	-2,7	-2,7
Brasil	86,1	84,8	1,3	1,5	84,2	87,4	-3,2	-3,7
Chile	77,3	79,6	-2,3	-2,9	87,1	85,5	1,6	1,8
Colombia	17,0	9,7	7,3	74,5	27,5	45,9	-18,4	-40,1
Costa Rica	41,2	51,4	-10,2	-19,8	67,9	45,9	22,0	48,0
Ecuador	33,8	20,9	12,9	61,6	58,5	75,1	-16,6	-22,1
El Salvador	14,5	12,4	2,1	16,9	16,7	18,0	-1,3	-7,0
Guatemala	11,7	10,4	1,3	12,6	13,3	28,7	-15,4	-53,7
Honduras	6,5	7,1	-0,6	-8,0	12,1	10,3	1,8	17,3
México	19,2	21,0	-1,8	-8,6	73,8	86,9	-13,1	-15,1
Panamá	41,5	26,7	14,8	55,5	82,9	75,2	7,7	10,3
Paraguay	15,3	12,0	3,3	27,3	48,1	50,1	-2,0	-4,0
Perú	26,4	26,3	0,1	0,4	49,7	47,8	1,9	4,0
República Dominicana	14,6	14,7	-0,1	-0,4	19,7	14,8	4,9	33,3
Uruguay	87,6	87,4	0,2	0,2	87,8	88,2	-0,4	-0,5

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de cada país, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017; Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

En 2002, la cobertura efectiva (PEA) de América Latina basada en encuestas de hogares fue 2,4 puntos porcentuales menor con respecto a la cobertura que se obtiene de datos administrativos. Al asumir que los datos administrativos representan la línea base de la cobertura, se observa que la información procedente de las encuestas subestima la información de los registros administrativos en un 7,1%. En 2016, la cobertura efectiva (PEA) de América Latina según los registros administrativos fue 2,6 puntos porcentuales mayor que la cobertura basada en las encuestas de hogares. Esto representa una subestimación del 5,6% por parte de las cifras basadas en las encuestas respecto de los resultados provenientes de datos administrativos. Entre 2002 y 2016, las diferencias de cobertura según las encuestas y los datos administrativos aumentaron levemente en términos absolutos y disminuyeron en términos porcentuales (expresadas como tasa) para el promedio de la región (véase el cuadro III.A1.1).

En 2002, las mayores subestimaciones de cifras de cobertura provenientes de encuestas se registraron en la Argentina (49,2%), Guatemala (29,1%) y México (24,1%). Sin embargo, en el mismo año, algunos países presentaron una sobrestimación de la cobertura de activos (las cifras basadas en las encuestas fueron mayores que las de los registros administrativos), entre ellos El Salvador y Chile. En 2016, las mayores subestimaciones se registraron en los mismos países mencionados con respecto a 2002 y Panamá. Este último país pasó de una sobrestimación del 4,8% en 2002 a una subestimación del 23,2% en 2016. En cuanto a las sobrestimaciones, mientras la situación en El Salvador se repite, la sobrestimación disminuyó del 19,2% en 2002 al 1,5% en 2016 en Chile y aumentó del 0% al 34,6% en el Perú.

En 2002, la cobertura de pasivos basada en las encuestas era 3,1 puntos porcentuales mayor que la cobertura basada en información administrativa, es decir, las encuestas sobrestimaban el valor administrativo de la cobertura de pasivos en un 6%. La mayor discrepancia se observa en Panamá y el Ecuador, con una sobrestimación de entre 13 y 15 puntos porcentuales de la cobertura de pasivos. Esto significa que las encuestas estarían sobrestimando entre un 56% y un 62% el valor basado en los datos administrativos. En 2016, la diferencia en el cálculo de la cobertura de pasivos para América Latina era de 5,5 puntos porcentuales a favor de los datos administrativos, que representa una subestimación del 7,2% por parte de las encuestas de hogares (véase el cuadro III.A1.2).

Una de las probables explicaciones de la subestimación de la cobertura de pasivos (contributiva y no contributiva) basada en las encuestas de hogares se relaciona con la posible omisión de los sistemas de pensiones no contributivos. Solo 8 de los 16 países de la región que tienen un sistema de estas características incluyeron esos datos en las encuestas de hogares en 2016.

## Capítulo IV

# Los sistemas de pensiones y la dimensión de género en el siglo de las mujeres

*El mundo de los hombres se desvanece hoy cada vez más rápidamente y otro está ocupando su lugar: una sociedad de mujeres en la que los hombres actúan cada vez más en conformidad con el modelo femenino.*

(Alain Touraine, 2007, págs. 105-106)

## Introducción

El siglo XXI será el siglo de las mujeres y tendrá como sello el debate de la desigualdad de género. En este contexto, considerar la dimensión de género en el diseño de políticas públicas es un requisito básico y fundamental, y los sistemas de pensiones no deberían ser la excepción.

El principal objetivo de la seguridad social es contribuir a garantizar los derechos sociales a todos los ciudadanos. Entre ellos, el de las personas mayores a recibir una pensión (jubilación) que les permita tener seguridad económica, gozar de autonomía y mantener ciertos estándares de vida durante la vejez. En este sentido, muchos de los sistemas de pensiones no son efectivos, ya que no cubren a una gran proporción de las personas mayores o entregan prestaciones insuficientes. Buena parte de la población no cubierta o que recibe bajas pensiones corresponde a mujeres mayores. Entre otros factores, esto se debe a que los sistemas de pensiones (contributivos) han sido diseñados en función de los ocupados en empleos formales y estables, sin reconocer las desigualdades entre el trabajo remunerado y no remunerado. Es decir que la gran mayoría de quienes integran estos sistemas son hombres con alta densidad de cotizaciones, y se excluye, o se entregan menores prestaciones, a gran parte de la población, en especial a las mujeres y a los sectores de menores ingresos.

Entre los principios de la seguridad social se encuentran la universalidad, la solidaridad y la suficiencia de las prestaciones (véase el capítulo I). Al analizar cada uno de estos principios con un enfoque de género es posible llegar a tres conclusiones: i) que la universalidad es inalcanzable si se excluye del análisis a las mujeres, que representan más de la mitad de la población de personas mayores; ii) que la solidaridad no se consigue en sistemas en los que no hay transferencias hacia los sectores más vulnerables (entre ellos las mujeres, ya que enfrentan más dificultades para obtener una pensión y en promedio perciben montos más bajos), y iii) que la suficiencia de las prestaciones no se alcanza si en la cobertura del seguro para la vejez en la etapa de acumulación de activos no se incorpora a los empleados que realizan trabajos informales, no remunerados o esporádicos (entre los que las mujeres son mayoría).

La dimensión de género no ha sido considerada como un factor central en los sistemas de pensiones, en especial porque los encargados de diseñar políticas asumen que los sistemas previsionales son neutros en cuanto a las desigualdades y discriminaciones que enfrentan hombres y mujeres en la sociedad. No sorprende que exista tanto una falta de debate como una desconsideración de la dimensión de género en gran parte de las políticas públicas y en las reformas a la protección social, en especial en las reformas estructurales realizadas a los sistemas de pensiones en la región (CEPAL, 2018a).

Uno de los factores que explica esta situación es la baja participación de las mujeres en la toma de decisiones y en la definición del diseño de los sistemas de pensiones. Por ejemplo, la mayoría de las principales autoridades económicas, los ministros de hacienda (finanzas o economía y finanzas) y los presidentes de los bancos centrales son hombres. En diciembre de 2018 había solo cuatro países en la región (Costa Rica, Cuba, Honduras y Panamá) donde una mujer estaba a cargo del Ministerio de Hacienda. Además, las mujeres están poco representadas en los altos cargos políticos y empresariales, por lo que su participación en la toma de decisiones es más restringida que en el caso de los hombres. Para el promedio de la región, las mujeres representan un 14,6% del total de alcaldes (poder local), un 25,7% de la composición de los gabinetes ministeriales, un 28,6% del Poder Legislativo (Cámara baja o única) y un 30,1% del Poder Judicial en los máximos tribunales de justicia o la Corte Suprema (CEPAL, 2018b).

En este contexto, la dimensión de género estuvo ausente en las 11 reformas estructurales efectuadas a los sistemas de pensiones e implementadas entre 1981 y 2005 en la región (véase el capítulo II). Sin embargo, la transición demográfica y el envejecimiento, entre otras dimensiones, han exigido reformular la arquitectura de los sistemas de pensiones, lo que ha facilitado la inclusión del debate sobre las diferencias de género y el sesgo negativo que

enfrentan las mujeres, que son, justamente, la mayoría de quienes componen el grupo objetivo de la entrega de prestaciones, con el fin de cerrar los déficits de cobertura previsional en la región.

La reforma paramétrica realizada en Costa Rica (2004-2005) podría considerarse como el inicio de una nueva tendencia de modificaciones a los sistemas de pensiones que incluyeron la dimensión de género en América Latina. Posteriormente, en las reformas del Uruguay (2006-2008), Chile (2008), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2010), el Ecuador (2015) y El Salvador (2017) se incluyeron medidas de reconocimiento de la crianza y el cuidado de la familia a través de bonos o compensación de cotizaciones por número de hijos, la regulación del trabajo doméstico y su incorporación a la seguridad social, la erradicación de las tablas de mortalidad diferenciadas por género y cambios en el cálculo del monto y los requisitos de las pensiones contributivas y no contributivas, con alguna orientación positiva para las mujeres (Jiménez, Quezada y Huete, 2014; Marco, 2016; CEPAL, 2018a y 2019b).

Además del avance en materia de reformas a los sistemas de pensiones con alguna medida de inclusión de género, también ha habido progresos en cuanto a la investigación en esta área. Previo al año 2000, la literatura sobre el tema pensiones y género era muy escasa en América Latina<sup>1</sup>. En una revisión bibliográfica en la que se consideraron 110 textos académicos de economía y género publicados entre 1995 y 2001, se observó que no había ninguno dedicado al tema de pensiones y género, y que solo en dos se consideraba, en parte, el tema de las pensiones desde una perspectiva de género (Marco, 2001). La dimensión de género ha cobrado mayor importancia en este siglo, ya sea por razones demográficas, sociales o políticas. Los primeros libros dedicados a los sistemas de pensiones y género en América Latina fueron publicados por organismos internacionales: la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2003 (Bertranou y Arenas de Mesa, 2003) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 2004 (Marco, 2004). Además, en casi todos los países de la región se han realizado numerosas investigaciones y publicaciones académicas (Jiménez, Quezada y Huete, 2014; CEPAL, 2019b).

Entre las principales diferencias de género en los sistemas de pensiones se encuentran las brechas de cobertura y de monto de las prestaciones. Por una parte, estas brechas provienen, de manera indirecta, de las diferencias salariales, del tipo de empleo y de la participación en el mercado laboral. Por la otra, de manera directa, pueden ser atenuadas, reproducidas o agravadas por el diseño de los sistemas de pensiones, según si estos se hacen cargo de las distinciones en la etapa de acumulación de activos o si, por el contrario, presentan un sesgo (por ejemplo, en el cálculo de las prestaciones o en la diferenciación de los requisitos de acceso a las pensiones).

---

<sup>1</sup> Algunas excepciones son: OIT (1993), SERNAM (1995), Barrientos (1998), Arenas de Mesa y Montecinos (1999), y Cox (1999).

Otro factor de gran relevancia a la hora de estudiar la dimensión de género en los sistemas de pensiones es la autonomía económica de las mujeres tras su retiro del mercado de trabajo. En América Latina, una de las fuentes más importantes de ingresos de la población mayor son las prestaciones entregadas por los sistemas de seguridad social, en especial por los sistemas previsionales. Por sus trayectorias laborales y de cotizaciones, hay una gran proporción de mujeres que no acceden a pensiones contributivas y, por ende, no reciben ni son titulares de prestaciones previsionales. El debate sobre la titularidad se ha vuelto más intenso en las últimas décadas y su importancia radica en la concepción de las mujeres como ciudadanas y en el reconocimiento de un derecho propio —no derivado o por herencia de un tercero— a la seguridad social.

De esta manera, la dimensión de género se ha posicionado en el debate de los sistemas de pensiones y se han planteado diversas áreas de estudio, tales como las brechas de cobertura (activos y pasivos) y las brechas en los montos de las pensiones según género, que se analizan en este capítulo.

Además de esta introducción, el presente capítulo contiene cuatro secciones. En la sección A se presenta la dimensión de género en los sistemas de pensiones en América Latina, considerando su evolución normativa y demográfica, así como las desigualdades provenientes del mercado laboral y de los sistemas de pensiones, y la inclusión de la dimensión de género en las reformas previsionales implementadas en los últimos años. En la sección B se analizan las brechas de cobertura por sexo de los sistemas contributivos y no contributivos, sobre la base de datos administrativos y un análisis de la cobertura por nivel de ingreso en virtud de las encuestas de hogares. En la sección C se muestran las brechas en el nivel de las prestaciones y, por último, en la sección D se revisan los avances en la dimensión de género y los desafíos que esta dimensión plantea a la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en la región.

## **A. La dimensión de género en los sistemas de pensiones en América Latina**

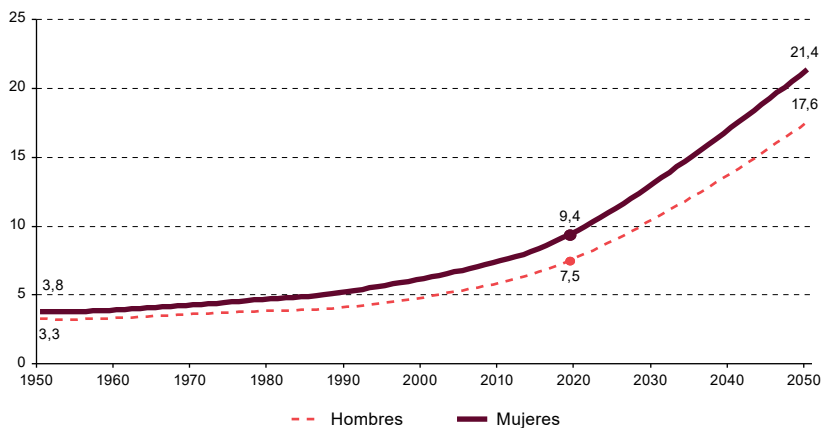
### **1. Feminización del envejecimiento**

El sistema de pensiones y la dimensión de género adquieren especial relevancia en el contexto del envejecimiento que se proyecta para las próximas décadas en América Latina. La transición demográfica tiene un marcado acento femenino, ya que la población de 65 años y más está conformada mayoritariamente por mujeres.



En 1950, los hombres de 65 años y más representaban un 3,3% de la población total de hombres, mientras que las mujeres de 65 años y más eran un 3,8% del total de mujeres. En 2019, los hombres mayores de 65 años alcanzaron un 7,5% de la población total de hombres, mientras que la proporción de mujeres de 65 y más años aumentó al 9,4% del total de mujeres. Las proyecciones de población indican que en 2050 la población de hombres de 65 años y más representará un 17,6% del total de hombres, mientras que para las mujeres este porcentaje alcanzará al 21,4% (véase el gráfico IV.1).

**Gráfico IV.1**  
**América Latina: proporción de personas de 65 años y más sobre el total de la población, por sexo, 1950-2050**  
 (En porcentajes)

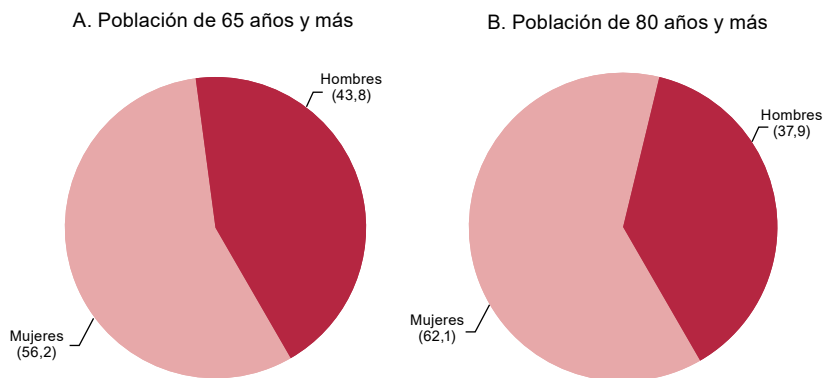


**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de cada país y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

En América Latina, en 2017 las mujeres representaban el 56,2% de la población de 65 años y más, porcentaje que aumenta al 62,1% para la población de 80 años y más (véase el gráfico IV.2). Este incremento revela que existe una feminización del proceso de envejecimiento poblacional, por lo que las mujeres deberían ser el principal foco de atención del diseño de los sistemas de pensiones: representan una mayor proporción del grupo objetivo de personas mayores, y, por su expectativa de vida superior, su permanencia en el sistema de pensiones, en promedio, será aún mayor que la de los hombres.

Los antecedentes demográficos indican que las mujeres, además de representar un mayor porcentaje de la población de personas mayores, envejecen a una tasa más acelerada (feminización del envejecimiento). Esto refuerza la necesidad de considerar y evaluar con especial atención la dimensión de género en los sistemas de pensiones (Huenchuan, 2013; CEPAL, 2018a).

**Gráfico IV.2**  
**América Latina: composición de la población de 65 años y más, y de 80 años y más, por sexo, 2017**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de cada país y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

## 2. Debates sobre la desigualdad de género en los sistemas de pensiones

El debate sobre la igualdad entre hombres y mujeres en los sistemas de pensiones se ha instalado hace solo unas décadas. Si bien los sistemas de pensiones contributivos tienen 130 años de historia (véase el capítulo I), el debate de la dimensión de género en los sistemas de pensiones y en sus normas internacionales está presente hace tan solo medio siglo, y se ha profundizado y consolidado en el siglo XXI.

Las Naciones Unidas avanzaron en este tema con la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en 1967 y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en 1979. En estos instrumentos se obliga a los Estados a adoptar medidas para hacer efectivo el derecho a la seguridad social de las mujeres en condiciones de no discriminación, en particular en los casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar (Jiménez, Quezada y Huete, 2014; CEPAL, 2019b).

En 1993, la OIT realizó la primera reunión de expertos en seguridad social para debatir sobre la equidad de género en los sistemas de pensiones. Entre otras materias, se consideraron la identificación de la discriminación de género en la legislación nacional e internacional, y las distintas maneras en que se podía avanzar en normas legales de seguridad social para enfrentar la desigualdad de género (OIT, 1993).

En 2001 se realizó la 89ª Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, donde el principal tema debatido fue la seguridad social y una de las dimensiones consideradas fue la igualdad de género. Entre las resoluciones y conclusiones se incluyó la dimensión de género en los sistemas de pensiones: “La seguridad social debería fomentar y basarse en los principios de la igualdad de género. No obstante, esto significa no sólo trato igualitario para hombres y mujeres en situaciones iguales o similares, sino también medidas para garantizar la igualdad de hecho para las mujeres. La sociedad obtiene un enorme beneficio del cuidado no remunerado que proporcionan las mujeres, en especial, a los niños, los padres y los familiares impedidos. Las mujeres no deberían verse más tarde perjudicadas por el sistema por haber hecho esta contribución durante la edad en que podían trabajar” (OIT, 2001, pág. 3).

En este debate también se estableció que las mujeres están expuestas a discriminaciones directas e indirectas en los sistemas de seguridad social. Las discriminaciones directas son aquellas relacionadas con el diseño del sistema de seguridad social, es decir, con normas que generan diferencias de trato entre hombres y mujeres. Las discriminaciones indirectas son las medidas que en la práctica afectan de modo diferente a hombres y mujeres debido a la naturaleza de su actividad laboral, su estado civil o su situación familiar.

Una de las normas más recientes en el ámbito de la protección social es la recomendación sobre los pisos de protección social de 2012. Esta recomendación afirma que “la seguridad social es una herramienta importante para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad social, para promover la igualdad de oportunidades, la igualdad de género y la igualdad racial y para apoyar la transición del empleo informal al empleo formal” (OIT, 2012).

Si bien en los últimos 50 años se registraron grandes avances en el debate de pensiones y género, la mayoría de las normas sobre seguridad social de la OIT y, en especial, la totalidad de las normas relacionadas con los sistemas de pensiones no contienen ninguna disposición que prohíba la discriminación en función del sexo. Entre las explicaciones que se han mencionado se encuentra que dichas normas se adoptaron debido a que los hombres eran los que participaban (casi exclusivamente) del trabajo remunerado y las mujeres permanecían en el hogar al cuidado (no remunerado) de la familia. En este contexto, queda pendiente el desafío de avanzar en normas y convenios para la seguridad social, y sobre todo en los sistemas de pensiones, a fin de prohibir la discriminación en función del sexo, de la misma manera en que se ha avanzado en otras áreas de la seguridad social, como la maternidad en 1952 (Convenio sobre la Protección de la Maternidad (Revisado), 1952 (núm. 103)) y el fomento del empleo y la protección contra el desempleo en 1988 (Convenio sobre el Fomento del Empleo y la Protección contra el Desempleo, 1988 (núm. 168)) (OIT, 2001).

### **3. Pensiones y género: desigualdades provenientes del mercado laboral**

En el mercado laboral hay distintas fuentes de desigualdad de género que afectan la participación y la capacidad de cotizar en los sistemas de pensiones, y que después repercuten en la cobertura efectiva, calidad y suficiencia de las prestaciones. Por una parte, las mujeres presentan una menor participación en los trabajos remunerados, ya que existe, entre otras variables, una distribución desigual de las responsabilidades del hogar y del cuidado de los dependientes (menores de edad, personas con discapacidad o personas mayores). Es decir que la desigual distribución de los roles de género ha hecho que las mujeres estén más concentradas en el cuidado, la crianza de los hijos y las tareas de la casa, mientras que los hombres realizan un trabajo remunerado para financiar a la familia. Así, las mujeres tienen una participación menos activa en el mercado laboral y los hombres son quienes cotizan y obtienen la titularidad de derechos previsionales frente a los riesgos de invalidez, vejez y muerte.

El cambio de paradigma en los estándares tradicionales de género y el aumento de las familias monoparentales, entre otros factores, han propiciado la mayor incorporación de las mujeres al mercado laboral. No obstante, dado que el cuidado de los hijos y del hogar sigue estando principalmente a su cargo, las que participan del mercado de trabajo lo hacen con una frecuencia más interrumpida que los hombres y muchas veces en ocupaciones informales o por cuenta propia, que permiten más flexibilidad, pero que también presentan una mayor discontinuidad y precarización, tanto de las condiciones laborales como del acceso a la seguridad social (Marco, 2004).

En distintos estudios se ha dado cuenta de una tendencia de la autoselección ocupacional, que dirige a las mujeres hacia trabajos en manufactura, agricultura y servicio doméstico, tareas que, además de ofrecer menores remuneraciones, en muchas ocasiones se realizan de manera informal y, por tanto, no incorporan un seguro contra la vejez e invalidez (CEPAL, 2018a y 2019b).

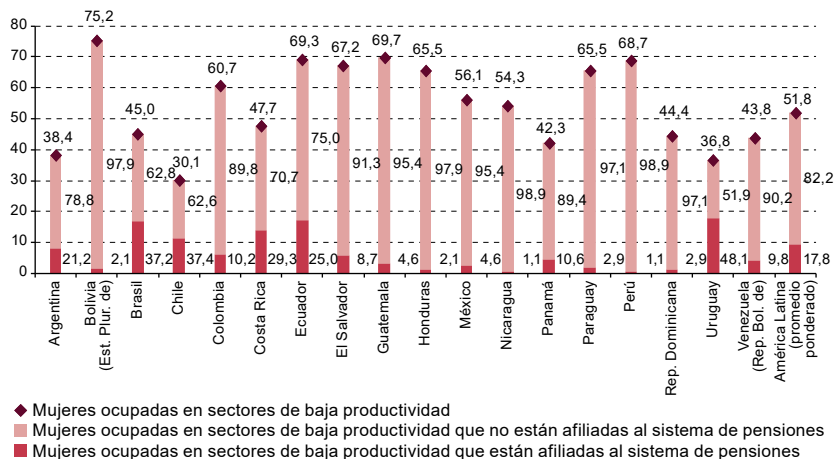
Si bien ha habido un aumento en la participación laboral femenina, la tasa de ocupación continúa siendo distinta entre hombres y mujeres. En 2016, América Latina y el Caribe presentó un promedio de ocupación del 75% en hombres y del 49,9% en mujeres. A esto se suma que un 51,8% de las mujeres se encuentran empleadas en sectores de baja productividad, cifra que en el caso de los hombres corresponde al 46,2%. Es decir que, además de participar menos en el mercado laboral, las mujeres, al emplearse en trabajos de menor productividad, acceden a menores salarios y condiciones laborales más precarias (CEPAL, 2019b).

En América Latina, como fuera mencionado, más de la mitad de las mujeres están ocupadas en sectores de baja productividad y, de estas, el 82,2% no cotiza en ningún sistema de pensiones. Países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala y el Perú tienen algunos de los mayores porcentajes de mujeres ocupadas en sectores de baja productividad (un 75,2%, un 69,7% y un 68,7%, respectivamente). A esto se suma que entre un 95,4% y un 98,9% de estas mujeres no cotiza al sistema de pensiones. Por otra parte, países como Chile, el Uruguay y el Brasil presentan algunos de los menores porcentajes de mujeres ocupadas en sectores de baja productividad en la región (un 30,1%, un 36,8% y un 45,0%, respectivamente). A su vez, estos tres países cuentan con las mayores proporciones de cotizantes a los sistemas de pensiones en este grupo de ocupadas (entre un 37,2% y un 48,1%) (véase el gráfico IV.3).

Gráfico IV.3

**América Latina (18 países): proporción de mujeres de entre 15 y 64 años ocupadas en sectores de baja productividad, respecto del total de ocupadas, y proporción de afiliadas o cotizantes al sistema de pensiones, alrededor de 2016**

(En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago, 2019.

Según las encuestas de hogares (y las encuestas del uso del tiempo) en América Latina, las mujeres destinan, en promedio, 19,3 horas semanales al trabajo remunerado y 37,2 horas semanales al trabajo no remunerado, es decir que solo un tercio del tiempo destinado al trabajo es remunerado. Los hombres, en tanto, dedican un promedio de 39,3 horas semanales al trabajo remunerado y 13,3 horas semanales al trabajo no remunerado, es decir que tres cuartos de su tiempo de trabajo es remunerado (CEPAL, 2018b). Dado que en la mayoría de los países de la región el trabajo doméstico no es considerado

en los sistemas de pensiones, estas proporciones anticipan quiénes podrán acceder a una pensión contributiva y quiénes serán potenciales perceptores de una pensión no contributiva.

A la repartición de roles según género se suma la problemática de la informalidad, ya que en torno a 2015 las mujeres presentaban tasas de empleo informal del 58,8% (para los hombres la tasa es del 57,8%). La diferencia de la tasa de informalidad entre mujeres y hombres es mayor en México, el Perú y Costa Rica (6,3, 8 y 8,7 puntos porcentuales, respectivamente) (OIT, 2018b). De esta manera, en promedio, las mujeres dedican menos horas al trabajo remunerado que los hombres, y casi el 52% de las que tienen un trabajo formal se desempeñan en sectores en los que se cotiza poco para la vejez.

A los problemas de cobertura se suma el hecho de que en el mercado laboral existe una brecha en el nivel del salario entre hombres y mujeres. Estas diferencias salariales ocurren incluso cuando se comparan los mismos empleos y después repercuten en la suficiencia de las prestaciones a las que acceden las mujeres en los sistemas de pensiones. En 2017, el ingreso laboral medio de las mujeres en la región equivalió al 80,9% del ingreso medio de los hombres (CEPAL, 2019e). Esto significa que en el escenario en que mujeres y hombres presenten la misma densidad de cotizaciones, el monto de las pensiones tenderá a ser menor para las primeras, ya que el ingreso de referencia utilizado en el cálculo de la pensión, o el monto acumulado en su cuenta individual, será menor producto de los menores salarios que perciben en el mercado laboral.

En resumen, las mujeres participan menos que los hombres en el mercado laboral y las que participan lo hacen en una mayor proporción en trabajos informales o de baja productividad, y en su mayoría no cotizan al sistema de pensiones. Las que trabajan en el sector formal acceden en promedio a menores remuneraciones que los hombres. Estas condiciones implican que las mujeres tienen una menor cobertura que los hombres, tanto de activos (cotizantes) como de pasivos (pensionados), y menores niveles de prestaciones en los sistemas de pensiones en la región (véanse las secciones B y C).

#### **4. Desigualdades de género provenientes del sistema de pensiones**

Además de las desigualdades provenientes del mercado laboral, los sistemas de pensiones pueden corregir, intensificar o generar nuevas desigualdades de género. Las brechas en la cobertura de activos y pasivos o el monto de las prestaciones por sexo dependen mucho de si la dimensión de género está considerada o no en el diseño de los sistemas previsionales. Analizar las diferencias por género que existen en el cumplimiento de los requisitos, el acceso y el monto de las prestaciones será fundamental para influir en el diseño de las futuras reformas a los sistemas de pensiones.

Con respecto a los requisitos de acceso, una manera de atenuar las brechas de género es tomar en consideración que las mujeres presentan menores densidades de cotización y mayor concentración en los empleos informales, y, en función de ello, reducir el número de años de cotizaciones exigidos para acceder a la jubilación o bonificar con cierta cantidad de contribuciones los períodos interrumpidos por el cuidado de los hijos a fin de equiparar el acceso a pensiones contributivas (Arza, 2015).

En lo que respecta al monto de la pensión, una manera de incrementar las desigualdades de género en los sistemas de pensiones es mediante la utilización de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo en el cálculo de las pensiones. Esto es lo que se hace en varios de los esquemas de capitalización individual en la región. Las mujeres viven en promedio más años que los hombres, por lo que el fondo acumulado en las cuentas individuales se divide por un período más extenso de años y, por consiguiente, en promedio se obtienen menores pensiones que en el caso de los hombres. En Europa, varios países con sistemas de capitalización individual han establecido tablas de mortalidad unisex con el objeto de fomentar el trato igualitario entre hombres y mujeres. En 2011, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea anuló el artículo que permitía el uso de factores actuariales (entre ellos, las tablas de mortalidad) diferenciados por sexo en los contratos de seguro privados. Algunos Estados miembros aplicaron esa norma a todo el sistema de seguridad social para establecer las mismas condiciones sin hacer diferencia entre hombres y mujeres (Arza, 2017a).

En los sistemas de reparto, el número de años considerados para el salario de referencia en la determinación de las pensiones también puede perjudicar más a las mujeres que a los hombres, ya que las mayores brechas salariales en general se presentan después de los 45 años, por lo que considerar los últimos años laborales y no utilizar la carrera completa puede aumentar las diferencias de género en el monto de las prestaciones. Sin embargo, utilizar la carrera completa en vez de los últimos años disminuirá el nivel de las pensiones para hombres y mujeres. Habrá que evaluar detenidamente cómo cerrar las brechas de género sin disminuir el nivel de las prestaciones a que acceden las mujeres.

Las edades de retiro diferenciadas para hombres y mujeres también pueden tener una incidencia negativa en el acceso y los montos de la jubilación, si no se compensan adecuadamente. Se han realizado numerosas investigaciones sobre los problemas que enfrentarán las mujeres en los sistemas de capitalización individual por tener una edad de retiro inferior. En los sistemas de capitalización individual, el retiro temprano del mercado laboral puede ser negativo para las mujeres, ya que cotizan durante un período más corto, por lo que el fondo acumulado para la jubilación será aún menor y tendrá que financiar un mayor período de retiro. Todo esto implica acceder a menores pensiones, en promedio, que los hombres. En el caso de

los sistemas de reparto, al jubilarse a una edad más temprana, las mujeres podrían acceder al mismo beneficio que los hombres por una mayor cantidad de tiempo, pero el menor tiempo de permanencia en el mercado laboral podría impedirles alcanzar los requisitos de acceso a las prestaciones. En 10 de 20 países de la región, la edad legal de retiro es la misma para hombres y mujeres, mientras que en los otros 10 países las mujeres se retiran 5 años antes que los hombres (véase el cuadro IV.1).

**Cuadro IV.1**  
**América Latina (20 países): edad de retiro para mujeres y hombres, 2017**

	Mujeres	Hombres
Costa Rica	65	65
Ecuador <sup>a</sup>	60	60
Guatemala	62	62
Haití	55	55
México	65	65
Nicaragua	60	60
Paraguay	60	60
Perú	65	65
República Dominicana	60	60
Uruguay	60	60
Argentina	60	65
Bolivia (Estado Plurinacional de) <sup>b</sup>	50	55
Brasil <sup>c</sup>	60	65
Chile	60	65
Colombia	57	62
Cuba	60	65
El Salvador	55	60
Honduras	60	65
Panamá	57	62
Venezuela (República Bolivariana de)	55	60
América Latina <sup>d</sup>	59,3	61,8

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-19: la protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Ginebra, 2017; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018.

<sup>a</sup> Con 40 años de contribuciones no hay mínimo de edad; con 30, 15 y 10 años de contribuciones, la edad mínima es 60 años, 65 años y 70 años, respectivamente.

<sup>b</sup> La edad de acceso a la Pensión Solidaria de Vejez es 58 años para hombres y mujeres, con 10 años de cotizaciones. Además, las mujeres pueden jubilarse un año antes por cada hijo que tengan, hasta un máximo de tres.

<sup>c</sup> Los hombres y las mujeres pueden retirarse sin mínimo de edad con 35 y 30 años de cotizaciones, respectivamente.

<sup>d</sup> Promedio simple.

Para jubilarse, en la Argentina se requieren 30 años de cotizaciones y un mínimo de edad de 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres. Además, existe una jubilación por edad avanzada a los 70 años, con 10 años



de cotizaciones. En ambas modalidades no hay diferencia en los requisitos de cotización por género que acompañen la menor edad de retiro. Sin embargo, existe un beneficio de la diferenciación de edad, ya que, si al momento de acceder a la jubilación ordinaria, la persona tiene más de 60 años en el caso de la mujer y de 65 años en el del hombre, puede compensar un año de cotizaciones por cada dos años que exceda el mínimo de edad. Por lo tanto, una mujer que se retire a los 65 años tendría un beneficio de 2,5 años de cotizaciones adicionales.

El Brasil es uno de los países con edad de retiro diferenciada en su modalidad de pensión por vejez. En ella se exigen 15 años de contribución al sistema de pensiones, con una edad mínima de 65 años para hombres y 60 años para mujeres. En la modalidad de tiempo de contribución, los hombres pueden jubilarse al cumplir 35 años de cotizaciones y las mujeres al llegar a 30 años. Es decir que en el caso del Brasil hay una compensación de 5 años de contribuciones o, en su defecto, un retiro anticipado de 5 años. En el caso de la pensión por vejez rural, las exigencias de edad son de 60 años para los hombres y 55 años para las mujeres, junto con la acreditación de al menos 15 años de trabajo en actividad rural.

En Chile existe una diferenciación en la edad de retiro según género. Sin embargo, además del bono por hijo, no hay un programa que compense la salida temprana de las mujeres del mercado laboral, por lo que solo reduce el monto acumulado en las cuentas individuales con respecto a los hombres. La Comisión Asesora Presidencial para la Reforma del Sistema de Pensiones estimó que, en el caso de las mujeres, retirarse 5 años antes reduce entre un 30% y un 40% el monto de la pensión.

Como en el caso de las edades de jubilación diferenciadas por género, las características de los sistemas de pensiones pueden incidir de distinta manera en la cobertura y suficiencia de las prestaciones, dependiendo del modelo de pensiones implementado. En los regímenes de capitalización individual, en promedio, el monto de las pensiones de las mujeres suele ser menor que el de los hombres. Las desigualdades provenientes del mercado laboral explican, en parte, estas brechas, y las características propias de los sistemas de pensiones también pueden explicar estas diferencias. Por ejemplo, los esquemas de capitalización individual en general utilizan tablas de mortalidad diferenciadas por sexo en el cálculo de las prestaciones. Por tanto, el fondo acumulado en las cuentas individuales se divide por un período más extenso debido a la mayor longevidad de las mujeres, lo que en promedio genera pensiones más bajas.

En oposición, en los sistemas de reparto, el monto de las prestaciones es definido por la tasa de reemplazo legal, que no hace distinciones entre hombres y mujeres, por lo que no se generan diferencias producto de la

expectativa de vida. En estos sistemas existen transferencias de hombres a mujeres o del Estado a los más longevos, que en su mayoría son mujeres. En algunos países con sistemas de reparto, las tasas de reemplazo, al ser iguales por género, están definidas de manera proporcional a los años cotizados. Las mujeres, en promedio, tienen menor densidad de cotización y, por lo tanto, acceden a menores tasas de reemplazo que los hombres. En los sistemas de reparto, además, los cotizantes en el mercado laboral financian las pensiones de las personas mayores, por lo que hay más posibilidades de generar transferencias solidarias entre géneros y niveles socioeconómicos que en los esquemas de capitalización individual, donde el monto de la prestación se calcula sobre la base de los ahorros acumulados en las cuentas individuales.

En cuanto al acceso a las prestaciones, en un esquema de capitalización individual no existen otras condiciones que no sean las relacionadas con la edad de retiro. En un sistema de reparto, en cambio, además de la edad de retiro, por lo general se exigen determinados años de cotizaciones para acceder a las prestaciones (20, 30 y 35 años en algunos países). Por las condiciones que enfrentan en el mercado laboral, las mujeres tienen una menor densidad de cotización en el sistema de pensiones y, por ese motivo, tienen menos probabilidades de cumplir con el requisito de años de cotizaciones y de acceder las prestaciones (en especial las mujeres más vulnerables o de menores ingresos).

## **5. Inclusión de la dimensión de género en las reformas a los sistemas de pensiones**

Si bien el debate sobre género estuvo ausente en las 11 reformas estructurales realizadas entre 1981 y 2005 (véase el capítulo II), en los últimos 15 años la dimensión de género ha ido ganando cada vez más espacio entre los temas centrales de los sistemas de pensiones y ha sido especialmente considerada en las reformas paramétricas y estructurales que se realizaron en la región (véase el cuadro IV.2).

Una de las medidas orientadas a disminuir la desigualdad en el sistema de pensiones ha sido el reconocimiento del trabajo de crianza de los hijos y cuidado de la familia y el hogar que realizan casi exclusivamente las mujeres, y que repercute de forma negativa en su participación en los sistemas de pensiones. En este sentido, dos elementos centrales incluidos en las reformas previsionales fueron los bonos compensatorios por hijo y la obligación del cónyuge de pagar cotizaciones a la seguridad social en caso de que su pareja se dedique (total o parcialmente) a este tipo de trabajo no remunerado.

**Cuadro IV.2**  
**América Latina (7 países): la dimensión de género en el diseño de las reformas a los sistemas de pensiones, 2005-2017**

Reforma	Medida
A. Costa Rica (2005) Chile (2008) Uruguay (2008) Bolivia (Estado Plurinacional de) (2010)	Reconocimiento de la maternidad y del trabajo no remunerado mediante bonos por hijo
B. Costa Rica (2005)	Beneficios especiales para las mujeres en el retiro anticipado
C. Uruguay (2005) Chile (2008) <sup>a</sup> Argentina (2013)	Igualdad de derechos previsionales de las trabajadoras domésticas o de casa particular
D. Chile (2008) Bolivia (Estado Plurinacional de) (2010) Ecuador (2015)	Reconocimiento del cónyuge o conviviente para los derechos previsionales
E. Bolivia (Estado Plurinacional de) (2010) El Salvador (2017)	Eliminación de las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo para el cálculo de las prestaciones en el sistema de capitalización individual

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de F. Marco, “La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina”, *serie Asuntos de Género*, N° 139 (LC/L.4225), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016; *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018.

<sup>a</sup> A esto le antecede la Ley núm. 19.010 de 1990, donde se establece que las trabajadoras de casa particular tendrán derecho a una indemnización a todo evento que se financiará con un aporte del empleador, equivalente al 4,11% de la remuneración mensual imponible.

El país pionero en este tipo de reconocimiento del cuidado y la crianza es Costa Rica, en cuya reforma paramétrica al sistema de pensiones de 2005 se incorporó un bono de reconocimiento al cuidado, que otorga la inclusión de 6 meses de cotizaciones a todas las mujeres que se acojan al retiro temprano, en compensación por las labores de cuidado y crianza que realizan. Si bien es de una magnitud inferior a los bonos de retribución a las labores de crianza que le siguieron en la región, Costa Rica fue el primero en implementar este tipo de medidas y marcó una nueva tendencia. En la reforma chilena de 2008 también se incorporó un bono para todas las mujeres, que incluye un beneficio previsional de 18 meses de cotizaciones por el salario mínimo por cada hijo nacido vivo o adoptado. En 2008, el Uruguay también incluyó una compensación contributiva por hijo biológico o adoptivo, imputando un año de cotizaciones por cada uno, con un máximo de 5 años. Por último, en 2010, el Estado Plurinacional de Bolivia introdujo una compensación de 12 meses de cotizaciones por hijo, con un máximo de 36 meses.

La compensación económica en materia previsional frente a la nulidad o el divorcio se implementó en Chile en 2008. Se legisló que, en caso de existir menoscabo económico, la justicia podrá traspasar parte de los fondos acumulados en la cuenta de capitalización individual de una persona a su cónyuge. De esta manera, se ofrece un seguro de vejez a las mujeres que

podiesen verse perjudicadas por la división de tareas entre hombres y mujeres en el hogar. Otro país con este tipo de medidas compensatorias es el Estado Plurinacional de Bolivia, donde desde 2010 se exige a los trabajadores que paguen contribuciones a sus cónyuges en caso de que estos se dediquen a las labores del hogar. Por último, entre los países que implementaron medidas para resguardar las cotizaciones de las mujeres dedicadas al hogar se encuentra el Ecuador, que incorporó el trabajo doméstico no remunerado al sistema de ahorro para el retiro. Esto supone que las mujeres dedicadas (total o parcialmente) al cuidado de los hijos y del hogar son consideradas para cotizar en el sistema de pensiones. Las tasas de contribución son cubiertas en parte por la familia y en parte por el Estado, y son diferenciadas según el nivel socioeconómico del hogar (Marco, 2016).

Una medida fundamental para contrarrestar la discriminación de género que sufren las mujeres en los sistemas de capitalización individual por el hecho de tener una mayor expectativa de vida que los hombres es la utilización de tasas de mortalidad únicas para el cálculo del monto de la pensión vitalicia, disposición que se incorporó en la reforma de 2010 del Estado Plurinacional de Bolivia. En la reforma de El Salvador en 2017 también se definió una metodología igualitaria para hombres y mujeres en el cálculo del beneficio de renta programada de vejez, que sustituye las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo.

Otra medida que incorpora la dimensión de género en las pensiones es la regulación del trabajo doméstico remunerado, ocupación principalmente femenina y con carencias de formalidad en la región. En el Uruguay (2005) se incluyó a las trabajadoras de casa particular en la seguridad social, con el reconocimiento de todos los beneficios que esto conlleva. En Chile, la reforma de 2008 iguala el ingreso mínimo imponible de las trabajadoras de casa particular con el resto de los trabajadores. Anteriormente, en 1990, la legislación chilena incluyó una indemnización por término de contrato para las trabajadoras de casa particular. Para acceder a esta indemnización, los empleadores debían cotizar un 4,11% de la remuneración imponible, lo que generaba incentivos adicionales de corto plazo para que este tipo de trabajadoras cotizara al sistema de pensiones. En la Argentina (2013) se establecieron en el caso de las trabajadoras de casa particular los mismos derechos y obligaciones respecto del resto de los trabajadores.

Algunas reformas en el cálculo de las pensiones contributivas también han sido favorables para disminuir la brecha en el nivel de las pensiones entre hombres y mujeres. Por ejemplo, en Costa Rica hubo un cambio en el salario de referencia, que pasó de considerar los 48 mejores salarios de los últimos 60 reportados a tomar el promedio de los 20 últimos años de trabajo. Como se mencionó, esto genera una disminución de las brechas de género en el monto de la pensión, ya que las diferencias más importantes entre hombres

y mujeres en materia salarial se producen después de los 45 años<sup>2</sup>. Otra medida que puede resultar más beneficiosa para las mujeres que presentan menor densidad de cotizaciones es la reducción del requisito de años de contribuciones de 35 a 30 años para la jubilación común, con incentivos al retiro más tardío, proporcionando una mayor tasa de reemplazo por cada año adicional trabajado y postergando la jubilación.

Otra reforma con énfasis en la igualdad de género en la entrega de pensiones no contributivas ha sido la creación de la Pensión Básica Solidaria en Chile, que beneficia principalmente a las mujeres. Junto con el beneficio contributivo del Aporte Previsional Solidario, ambos programas se orientan a las personas que pertenecen al 60% de menores ingresos de la población y que tienen una baja densidad de cotizaciones, que suelen ser sobre todo mujeres. En el Uruguay también se implementó una disminución del requisito de edad de la pensión no contributiva, que pasó de 70 a 65 años.

En Chile se estableció una reducción de la prima del seguro por invalidez y sobrevivencia para las mujeres, ya que tienen mayor esperanza de vida y, por tanto, son menos propensas a dejar una pensión de sobrevivencia a sus cónyuges o dependientes. De esta manera, la diferencia del pago del seguro por invalidez y sobrevivencia entre hombres y mujeres se destina a las cuentas de capitalización individual de las mujeres.

En la Argentina, por último, el debate sobre la inclusión de género estuvo ausente de la reforma estructural. Sin embargo, la vuelta al sistema de reparto beneficia principalmente a las mujeres porque da mayor espacio a las transferencias solidarias entre sectores<sup>3,4</sup>.

---

<sup>2</sup> Si bien las brechas de género disminuyen, hay que considerar que, en general, al tomar el promedio de los últimos 20 años, la base para calcular las pensiones disminuye respecto del promedio de las 48 más altas entre los últimos 5 años. Así, pese a que la brecha entre hombres y mujeres disminuye, el valor absoluto de las pensiones de ambos también debería disminuir.

<sup>3</sup> Similar efecto ha tenido en la Argentina la moratoria previsional, que mediante una flexibilización de las condiciones de acceso ha terminado beneficiando sustantivamente más a las mujeres, con lo que se han reducido las brechas de cobertura (Rossi, 2018; Berniell, de la Mata y Machado, 2019).

<sup>4</sup> Como referencias previas en materia de igualdad de género en la región, en 1998, a través de la enmienda constitucional, en el Brasil se establece el derecho a la seguridad social y se dispone que las prestaciones también deben cubrir a las trabajadoras rurales y empleadas de servicio doméstico. Además, se exige al sistema que las prestaciones no sean inferiores al salario mínimo y se establece una edad de retiro diferenciada por género, con un tiempo de contribución 5 años menor para las mujeres. En 1999 se introdujo un cambio en el salario de referencia para el cálculo de las pensiones y se pasó a considerar el 80% de los mejores salarios en vez de los últimos 48 meses (lo que, como se mencionó anteriormente, es beneficioso para las mujeres). Además, se incluye un factor previsional que busca un ajuste que tenga en cuenta distintas variables actuariales y equidad en el cálculo de las prestaciones (CEPAL, 2018a).

## **B. Brechas en cobertura según género en América Latina**

### **1. Cobertura efectiva (población económicamente activa (PEA)) según género**

Para evaluar diferencias de género en la etapa de acumulación de activos en el mercado laboral, se presentarán las brechas en la composición de cotizantes y en la cobertura efectiva (PEA) sobre la base de datos administrativos para América Latina. Si bien hay bastante evidencia que indica que las mujeres participan menos en el mercado laboral formal, es importante ver cómo en la práctica esto repercute en su relación con el sistema de pensiones, es decir, cómo se comportan como afiliadas en materia de cotizaciones.

En cuanto a la construcción de la base de datos de cobertura utilizando datos administrativos, es más complejo encontrar información de cotizantes según sexo, ya que en una gran cantidad de publicaciones oficiales de los países de la región no se considera la separación entre hombres y mujeres. La falta de debate y desarrollo institucional que presenta la dimensión de género en los sistemas de pensiones se evidencia también en que no se producen las estadísticas por género que apoyen la evaluación de las posibles brechas entre hombres y mujeres.

En este contexto, es necesario cerrar la brecha estadística-género en los sistemas de pensiones, ya que, entre otros factores, no facilita el desarrollo de políticas públicas integrales que permitan enfrentar las desigualdades de género en la región. En el capítulo III fue posible construir, con datos administrativos, la cobertura efectiva de 17 países de América Latina, sin embargo, solo 11 de ellos tienen información de cotizantes por sexo. Esta cobertura es menor que la que ofrecen las encuestas de hogares, donde 17 países cuentan con datos de cotizantes según sexo.

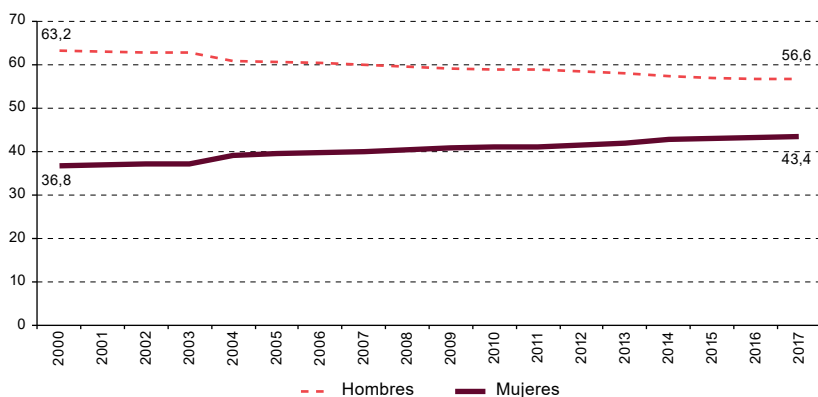
Si bien desde el año 2000 los cotizantes a los sistemas de pensiones han sido predominantemente hombres, en el último tiempo se observa una tendencia hacia la igualdad en la proporción de hombres y mujeres. Los cotizantes hombres sobre el total de cotizantes disminuyeron del 63,2% en 2000 al 56,6% en 2017, mientras que la proporción de cotizantes mujeres aumentó del 36,8% al 43,4% entre un año y otro (véase el gráfico IV.4). En los 11 países que cuentan con información de cotizantes por sexo, los hombres pasaron de 15,2 millones de cotizantes a 69 millones de cotizantes, mientras que las mujeres aumentaron de 8,9 millones de cotizantes a 52,9 millones de cotizantes. Si bien la trayectoria es positiva en materia de igualdad de género, aún hay una brecha en la composición de cotizantes, que da espacio para el diseño de políticas públicas que aumenten la participación femenina en la etapa contributiva en el mercado laboral.

Los países en que la proporción de cotizantes es más dispar según sexo son Costa Rica y Guatemala, donde los cotizantes se componen de un 65,4% y un 67,1% de hombres, respectivamente, y solo de un 34,6% y un 32,9% de

mujeres, respectivamente. En la Argentina, México y Panamá, los cotizantes se componen de alrededor de un 60% de hombres y un 40% de mujeres. El Uruguay es el país más igualitario en materia de cotizantes, con un 51,5% de cotizantes hombres y un 48,5% de mujeres (véase el cuadro IV.3).

Gráfico IV.4

**América Latina (11 países)<sup>a</sup>: evolución de la proporción de cotizantes, por sexo, 2000-2017**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de cada país y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y Uruguay.

Cuadro IV.3

**América Latina (11 países): proporción de cotizantes, por sexo, 2017**  
(En porcentajes)

	Hombres	Mujeres
América Latina	56,6	43,4
Argentina	60,2	39,8
Brasil	54,0	46,0
Chile	57,7	42,3
Colombia	56,2	43,8
Costa Rica	65,4	34,6
Ecuador	59,9	40,1
Guatemala	67,1	32,9
México	60,6	39,4
Nicaragua	56,2	43,8
Panamá	61,0	39,0
Uruguay	51,5	48,5

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de cada país y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

Las coberturas efectivas (PEA) de hombres y mujeres tienen un nivel y una tendencia muy similares entre 2004 y 2017. Ambas coberturas siguen una trayectoria creciente entre 2004 y 2012, período en que la cobertura de hombres fue superior a la de mujeres (véase el cuadro IV.4). De 2013 a 2017, sin

embargo, la cobertura efectiva (PEA) de mujeres fue superior a la presentada por los hombres. En términos absolutos, los hombres fueron la mayoría de los cotizantes en 2017, pese a que presentaron una menor cobertura efectiva (PEA) que las mujeres. Esto se explica porque la PEA es sustantivamente mayor en el caso de los hombres que en el de las mujeres y, por tanto, pueden registrarse más cotizantes hombres que mujeres, pero con menores tasas de cobertura debido a las diferencias en el denominador (la PEA) por sexo.

La trayectoria de la cobertura efectiva (PEA) está marcada, en buena medida, por el Brasil, país que en 2004 presentaba una cobertura de activos del 46,5% para hombres y del 42,9% para mujeres, pero que a partir de 2014 comenzó a registrar una mayor cobertura para las mujeres. Esta cobertura llegó al 61,7% en 2016, 2,9 puntos porcentuales por encima de la presentada por los hombres, y al 59,5% en 2017, con la misma diferencia de 2,9 puntos porcentuales respecto de los hombres. Colombia también presenta una evolución similar a la del Brasil: inicialmente la cobertura es casi un punto porcentual menor en mujeres que en hombres, pero a partir de 2009 esto se revierte y la cobertura comienza a presentar valores iguales o mayores a la de los hombres, hasta alcanzar un 33,2% frente a un 31,2% en 2017, a favor de las mujeres.

En Chile la cobertura efectiva (PEA) ha sido mayor en mujeres que en hombres durante todo el período. En el caso de las mujeres esta cobertura comenzó con un 48,5% en 2004 y terminó con un 66,7% en 2017, en tanto que entre los hombres pasó del 46,9% al 61,2% en esos mismos años. Entre 2005 y 2007 y entre 2011 y 2012, no obstante, la brecha de cobertura PEA entre ambos géneros fue prácticamente nula. México es otro caso en que la cobertura de activos es ligeramente mayor en todo el período entre las mujeres (con excepción de 2012). En este país la cobertura de las mujeres aumentó del 35,2% en 2004 al 37,8% en 2017. Las cifras de cobertura también se encuentran a favor de las mujeres en Nicaragua, con un 36,2% frente a un 28,3% en hombres en 2017.

En la Argentina, la brecha de cobertura efectiva (PEA) es significativamente mayor en hombres que en mujeres: en 2017 presentaba un 59,5% para el caso de los hombres y un 51,9% para las mujeres, pese a que la brecha en la cobertura disminuyó de 11,7 puntos porcentuales a 7,6 puntos porcentuales entre 2011 y 2017. Costa Rica presentó en 2017 una cobertura del 68,1% frente al 56,6%, entre hombres y mujeres, respectivamente, y ese mismo año Guatemala registró un 19,4% de cobertura en hombres frente a un 15,8% en mujeres.

Además de representar un menor número de cotizantes, las mujeres presentan mayor desigualdad en la cobertura al analizar las cifras por quintiles de ingreso (véase el cuadro IV.5). Para el promedio de América Latina y en todos los países de la región, excepto Honduras, la relación entre el quinto y el primer quintil es mayor en el caso de las mujeres que en el de los hombres. De igual modo, la diferencia en puntos porcentuales entre los quintiles extremos es mayor en todos los países en el caso de las mujeres. Esto indica que las personas que no podrán acceder a pensiones contributivas serán sobre todo mujeres de quintiles socioeconómicos de bajos ingresos, justamente las actuales receptoras de los sistemas de pensiones no contributivos en la región.



**Cuadro IV.4**  
**América Latina (11 países): cobertura efectiva (PEA), por sexo, 2004-2017**  
 (En porcentajes)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Hombres	39,6	41,3	41,8	43,6	45,6	44,6	46,3	48,5	50,0	49,2	51,3	50,0	47,9	47,4
América Latina	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Argentina	46,5	49,5	49,6	52,1	55,9	56,2	58,8	61,5	63,0	61,0	65,3	62,6	61,8	59,5
Brasil	46,9	50,3	51,2	55,1	55,6	55,0	58,3	60,1	61,6	61,6	60,9	61,0	60,7	61,2
Chile	21,5	22,8	24,8	26,4	27,8	27,2	27,5	27,8	28,0	26,7	30,4	29,7	27,5	31,2
Colombia	51,0	53,1	56,3	60,8	65,0	63,1	66,4	67,2	68,2	68,2	68,1	67,4	67,9	68,1
Costa Rica	24,0	24,9	26,0	26,5	29,8	31,4	34,4	38,0	38,6	40,2	41,0	40,1	38,0	38,0
Ecuador	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Guatemala	33,9	34,1	34,6	34,9	34,0	32,7	33,5	34,0	34,8	34,3	34,9	35,2	35,6	36,0
México	...	15,7	15,4	18,3	18,7	19,1	19,9	21,3	22,7	23,8	24,5	26,4	27,7	28,3
Nicaragua	45,6	47,5	52,3	54,7	58,9	60,4	61,2	61,9	64,8	63,4	63,5	63,7	63,1	63,5
Panamá	59,1	63,9	68,0	71,0	73,6	76,2	78,7	81,6	83,3	84,0	83,1	79,9	79,1	77,0
Uruguay	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Mujeres	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
América Latina	38,2	39,9	40,3	42,1	44,2	44,1	45,8	47,4	49,6	49,3	52,9	52,0	50,4	49,9
Argentina	...	...	...	...	...	...	...	42,3	48,0	50,5	51,0	52,4	51,9	51,9
Brasil	42,9	45,8	45,7	48,2	51,8	52,9	55,6	59,3	62,2	60,9	67,0	64,8	61,7	59,5
Chile	48,5	50,7	52,0	55,3	57,1	57,3	59,7	60,8	62,8	63,8	65,3	65,6	66,2	66,7
Colombia	20,6	21,3	22,8	24,7	26,0	27,4	27,8	27,8	28,3	27,3	31,8	31,6	30,3	33,2
Costa Rica	42,1	43,0	45,0	48,1	51,6	50,5	53,0	53,8	54,3	54,5	54,9	54,7	55,7	56,6
Ecuador	24,2	24,4	24,9	25,2	27,1	28,4	31,0	33,6	35,9	37,7	39,4	37,7	35,8	35,8
Guatemala	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
México	35,2	35,2	35,6	35,9	34,8	33,8	34,2	34,3	34,5	35,3	35,8	36,3	37,0	37,8
Nicaragua	...	23,1	27,3	25,6	24,8	24,8	25,3	26,5	27,5	28,6	29,5	32,9	35,5	36,2
Panamá	54,7	56,4	55,7	57,7	61,6	62,6	62,9	63,3	65,8	64,1	63,9	63,9	65,2	65,0
Uruguay	63,0	65,7	69,0	70,5	73,7	77,9	80,1	82,4	85,3	87,0	86,8	86,3	85,5	84,6

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de cada país y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

**Cuadro IV.5**  
**América Latina (17 países): cobertura efectiva (PEA), por género y quintil socioeconómico, alrededor de 2016**  
*(En porcentajes y puntos porcentuales)*

	Hombres				Mujeres			
	Quintil I	Quintil V	Razón	Diferencia	Quintil I	Quintil V	Razón	Diferencia
América Latina	15,3	62,3	4,1	47,0	11,0	65,4	6,0	54,4
Argentina	20,9	62,3	3,0	41,4	17,4	71,0	4,1	53,6
Bolivia (Estado Plurinacional de) <sup>a</sup>	3,0	36,3	12,1	33,3	0,7	33,9	48,4	33,2
Brasil	23,1	76,2	3,3	53,1	16,6	78,4	4,7	61,8
Chile	46,3	71,9	1,6	25,6	34,8	73,1	2,1	38,3
Colombia	3,6	58,9	16,4	55,3	2,1	60,9	29,0	58,8
Costa Rica	39,1	80,9	2,1	41,8	17,9	78,9	4,4	61,0
Ecuador <sup>a</sup>	20,5	64,6	3,2	44,1	17,5	68,4	3,9	50,9
El Salvador <sup>a</sup>	7,0	57,7	8,2	50,7	5,8	50,3	8,7	44,5
Guatemala <sup>a</sup>	0,7	38,7	55,3	38,0	0,1	38,3	383,0	38,2
Honduras	0,3	36,0	120,0	35,7	1,0	42,7	42,7	41,7
México	5,5	50,8	9,2	45,3	3,5	52,1	14,9	48,6
Panamá	9,1	68,3	7,5	59,2	2,3	78,7	34,2	76,4
Paraguay	1,6	36,4	22,8	34,8	0,2	39,8	199,0	39,6
Perú <sup>a</sup>	11,6	64,8	5,6	53,2	2,1	54,5	26,0	52,4
República Dominicana <sup>a</sup>	21,8	46,9	2,2	25,1	18,6	65,7	3,5	47,1
Uruguay	38,1	88,4	2,3	50,3	30,5	90,1	3,0	59,6
Venezuela (República Bolivariana de)	23,3	42,7	1,8	19,4	15,7	60,0	3,8	44,3

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> La cobertura se calcula con el número de afiliados al sistema de pensiones, en tanto que en el resto se utiliza la información de cotizantes.

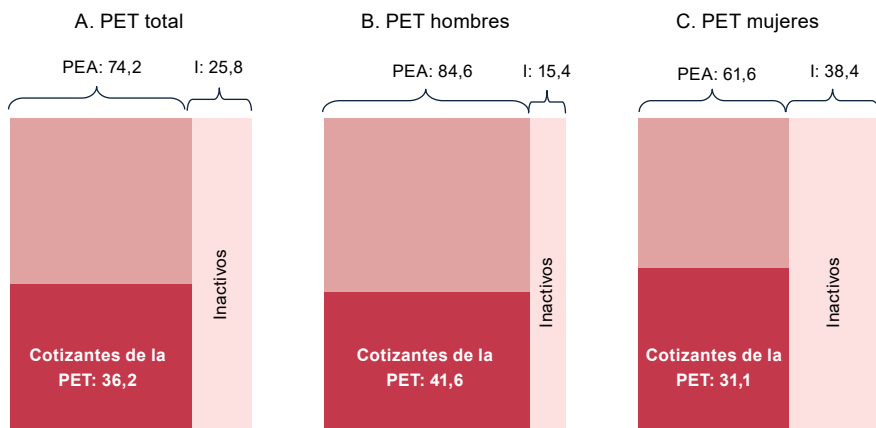
En 12 de los 17 países de la región las mujeres presentan mayor cobertura de activos que los hombres en el quinto quintil. Para el caso del tercer quintil socioeconómico este panorama se presenta en tres países y al pasar al primer quintil solo se observa en Honduras. En cuanto a la magnitud de la diferencia entre quintiles, el país con mayor desigualdad entre géneros es la República Bolivariana de Venezuela, con una diferencia entre el quinto y el primer quintil de 44,3 puntos porcentuales en las mujeres y de 19,4 puntos porcentuales en los hombres (esto significa que el escenario es 24,9 puntos porcentuales más desigual entre las mujeres que entre los hombres). Otro país con una brecha significativa en materia de desigualdad entre quintiles es Costa Rica, que presenta una brecha de 19,2 puntos porcentuales entre la cobertura en hombres y mujeres. El de Panamá es un caso similar, con una brecha de 17,2 puntos porcentuales. Por el contrario, países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala y el Perú presentan las mismas diferencias entre quintiles para hombres y mujeres, y en El Salvador las mujeres presentan incluso una menor diferencia que los hombres.

La cobertura efectiva (PEA) por sexo presenta el comportamiento de los cotizantes sobre la población económicamente activa (PEA) en el mercado laboral. Este indicador de cobertura no capta las diferencias que ocurren fuera del mercado de trabajo, por ejemplo, respecto de la población inactiva (mujeres dedicadas a trabajos no remunerados). Una gran proporción de mujeres de entre 15 y 64 años se encuentran bajo la denominación de “inactivas” en la región, por lo que podría ser de utilidad realizar un ejercicio en el que se presente tanto la cobertura efectiva (PEA), como la cobertura (PET), que es la cobertura sobre la población en edad de trabajar (PET), que considera tanto a la población activa como inactiva.

En 2016, la población en edad de trabajar (PET) estaba compuesta por un 74,2% de personas económicamente activas y un 25,8% de personas inactivas. Del total de la PET, un 36,2% cotiza a los sistemas de pensiones. Este porcentaje es menor al de la cobertura efectiva (PEA) debido al efecto de incluir a los inactivos. En el caso de los hombres, un 84,6% se encuentra económicamente activo y un 15,4% se encuentra inactivo. Del total de la PET de hombres, un 41,6% cotiza a los sistemas de pensiones (es decir, 6,3 puntos porcentuales menos que la cobertura efectiva (PEA) de hombres). En el caso de las mujeres, un 61,6% se encuentran económicamente activas y un 38,4% se encuentran inactivas. Del total de la PET de mujeres, solo un 31,1% cotiza a los sistemas de pensiones (es decir, 19,3 puntos porcentuales menos que la cobertura efectiva (PEA) de mujeres) (véase el diagrama IV.1).

Diagrama IV.1

**América Latina (11 países)<sup>a</sup>: proporción de la población en edad de trabajar (PET) (de entre 15 y 64 años) que se encuentra económicamente activa (PEA) y que cotiza al sistema de pensiones, 2016**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de cada país y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y Uruguay.

En este ejercicio se destaca la brecha de género que presenta la población económicamente activa con relación a la población en edad de trabajar, donde las mujeres registran una tasa de inactividad 23 puntos porcentuales más alta que la de los hombres en la región. En este contexto, las mujeres estarán menos protegidas por los sistemas de pensiones contributivos que los hombres, ya que pese a tener una cobertura efectiva (PEA) similar, en torno al 50%, la proporción de cotizantes sobre la población en edad de trabajar es 10,5 puntos porcentuales menor en su caso frente al de los hombres.

## 2. Desigualdad de género en la densidad de cotización

La densidad de cotizaciones es un tema poco investigado en la región (la mayoría de los estudios se han realizado en este siglo). Entre otros factores, esto se debe a la escasa inversión realizada por los países para construir las historias laborales y previsionales de los asegurados. De esta manera, casi no existen estudios que además incluyan la densidad de cotización y la dimensión de género. De los escasos análisis realizados en torno a las desigualdades de género en la región, se desprende que los hombres tienen mayor densidad de cotizaciones que las mujeres.

Esta información confirma las desigualdades que enfrentan las mujeres en el mercado laboral, donde realizan contribuciones de forma más interrumpida que los hombres y ello se traduce en una menor cobertura y una menor densidad de cotizaciones. Estos factores afectarán a las mujeres tanto en la percepción de menores prestaciones como en que tendrán menos probabilidades de cumplir con los requisitos de acceso a las pensiones.

En la Argentina, la diferencia no fue tan significativa en 2001, ya que la densidad de cotización fue del 50,5% para los hombres y del 48,2% para las mujeres. En el Uruguay, en 2004 la brecha entre densidades de contribución tampoco es tan contundente, con un 59,6% para los hombres y un 57,0% para las mujeres. Sin embargo, en México, las distinciones según género son considerables en 2015, con un 53,7% para los hombres y un 46,1% para las mujeres. En el Brasil, la densidad de cotización en los sectores urbanos es del 70,3% para los hombres y del 53,3% para las mujeres, cifra que se reduce al 37,9% y al 33,7%, respectivamente, en los sectores rurales (véase el cuadro IV.6).

Cuadro IV.6

**América Latina (5 países): densidad de cotización, por género, último año disponible**  
(En porcentajes)

	Año	Hombres	Mujeres
Argentina	2001	50,5	48,2
Brasil (urbano)	2014	70,3	53,3
Brasil (rural)	2014	37,9	33,7
Chile	2015	57,1	37,3
México	2015	53,7	46,1
Uruguay	2004	59,6	57,0

**Fuente:** F. Bertranou y A. Sánchez, "Características y determinantes de la densidad de aportes a la seguridad social en la Argentina 1994-2001", *Historias laborales en la seguridad social*, serie de Publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social, vol. 1, N° 1, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social/Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2003; M. Chilliatto-Leite, "Densidade de contribuição na previdência social do Brasil", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 3 (LC/TS.2017/109 - LC/BRS/TS.2017/3), Brasilia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017; Comisión Asesora Presidencial Sobre el Sistema de Pensiones, *Informe final*, Santiago, 2015; Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), "Densidades de cotización en el Sistema de Ahorro para el Retiro en México", *Documento de Trabajo*, N° 3, Ciudad de México, 2016; A. Forteza y otros, "Work histories and pension entitlements in Argentina, Chile and Uruguay", *SP Discussion Paper*, N° 0926, Washington, D.C., Banco Mundial, 2009.

En Chile se han realizado diversos estudios utilizando la Encuesta de Protección Social (EPS), así como datos administrativos de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015a) y la Superintendencia de

Pensiones. Según los datos autorreportados en la Encuesta de Protección Social de 2009, la densidad de cotización del total de la población en edad de trabajar (afiliados y no afiliados) es del 54,8% para el caso de los hombres y del 32,4% para las mujeres (una diferencia de 22,4 puntos porcentuales a favor de los hombres). En 2015, la diferencia fue de 19,8 puntos porcentuales, con una densidad del 57,1% en hombres y del 37,3% en mujeres (Arenas de Mesa y otros, 2004; Centro de Microdatos, 2010; Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015a).

La población en edad de trabajar de la Argentina, el Brasil, Chile, México y el Uruguay representa un 67% del total de América Latina. Si se realiza un promedio simple de la densidad de cotización de estos países según sexo, se obtiene un 54,9% en los hombres y un 45,9% en las mujeres<sup>5</sup>. En un ejercicio sencillo, pero ilustrativo, puede aplicarse este promedio de densidad de cotización sobre la población de cotizantes en América Latina para obtener el tiempo estimado que realmente cotiza el total de la población en edad de trabajar de hombres y mujeres en la región.

De este ejercicio se desprende que los hombres en edad de trabajar cotizan un 22,8% de su tiempo potencial de cotizaciones, mientras que las mujeres cotizan un 14,3%. El bajo nivel de cotizaciones a los sistemas de pensiones, que es 8,5 puntos porcentuales menor en el caso de las mujeres, explica, entre otros factores, tanto la insuficiencia de las prestaciones en los sistemas contributivos como la gran demanda y extensión de los sistemas de pensiones no contributivos, que mayoritariamente cubren a las mujeres (véase el diagrama IV.2).

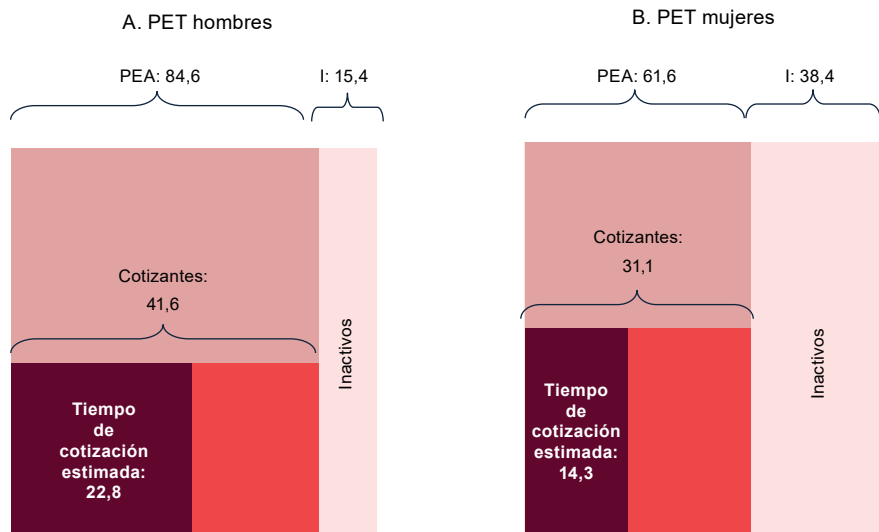
Como se presentará más adelante, la gran mayoría de las mujeres está cubierta por sistemas de pensiones no contributivos en la región. En este contexto, la universalidad, suficiencia y sostenibilidad de estos programas son algunos de los elementos críticos para enfrentar las desigualdades de género en los sistemas de pensiones en América Latina.

---

<sup>5</sup> Este promedio simple sería superior al que posee la región, ya que los países que presentan información son los pioneros en la implementación de sistemas de pensiones y tienen las densidades de cotización más altas en América Latina. Además, debe tenerse presente que este promedio incluye datos de diferentes años, por lo que solo representa un ejercicio ilustrativo.

Diagrama IV.2

**América Latina (11 países)<sup>a</sup>: proporción del tiempo potencial de la población en edad de trabajar (PET) (de entre 15 y 64 años) que cotiza al sistema de pensiones, 2016**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de cada país; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017”, Santiago, 2017; F. Bertranou y A. Sánchez, “Características y determinantes de la densidad de aportes a la seguridad social en la Argentina 1994-2001”, *Historias laborales en la seguridad social*, serie de Publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social, vol. 1, N° 1, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social/Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2003; M. Chilliato-Leite, “Densidade de contribuição na previdência social do Brasil”, *serie Estudos e Perspectivas*, N° 3 (LC/TS.2017/109 - LC/BR/TS.2017/3), Brasília, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017; Comisión Asesora Presidencial Sobre el Sistema de Pensiones, *Informe final*, Santiago, 2015; Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), “Densidades de cotización en el Sistema de Ahorro para el Retiro en México”, *Documento de Trabajo*, N° 3, Ciudad de México, 2016; A. Forteza y otros, “Work histories and pension entitlements in Argentina, Chile and Uruguay”, *SP Discussion Paper*, N° 0926, Washington, D.C., Banco Mundial, 2009.

<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y Uruguay. La densidad de cotización se obtuvo del promedio de cinco países (Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay) que representan el 67% del total de la población en edad de trabajar de la región.

### 3. Cobertura de pasivos (pensionados) por género

Después de estudiar la participación de hombres y mujeres en la etapa activa de los sistemas de pensiones, es importante evaluar en qué se traduce ese comportamiento para evidenciar si el número más bajo de cotizantes mujeres, las desigualdades entre niveles socioeconómicos y la menor densidad de cotización se traducen en una menor cobertura de pasivos, en prestaciones de montos más bajos o en ambas.

La construcción de una base de cobertura de pasivos según sexo es aún más compleja que en el caso de la cobertura de activos, ya que la información de pasivos, en general, no se encuentra disponible por sexo. Solo 9 de los 17 países de América Latina considerados en el capítulo III presentan información desglosada según sexo para pensiones contributivas, lo que representa, respectivamente, al 79,1% y el 80,5% de la población de hombres y mujeres mayores de 65 años en América Latina, y 6 países presentan estos datos para pensiones no contributivas, lo que representa, respectivamente, al 67,7% y el 69,4% de la población de hombres y mujeres mayores de 65 años en América Latina y, en algunos casos, no para todo el período 2000-2016. Esta falta de información plantea una limitante tanto para el estudio de la cobertura como para el diseño de políticas previsionales que incluyan la dimensión de género en la región.

Conforme a las restricciones de información, se presenta la cobertura de pasivos de 65 años y más entre 2004 y 2017 para seis países (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Uruguay), que representan en torno al 70% de la población de 65 años y más en la región. Los países cuya información se presenta son los que poseen las tasas de cobertura de pasivos más altas en la región, por lo que un promedio a partir de este conjunto de países podría sobreestimar la cobertura efectiva de América Latina.

Al considerar la cobertura de pasivos, tanto contributiva como no contributiva, se encuentra que los hombres mantienen una cobertura ligeramente superior a la de las mujeres. En 2000, entre hombres y mujeres, la brecha de cobertura del promedio de los seis países considerados era de 10,9 puntos porcentuales. En 2006 se redujo a 8,2 puntos porcentuales, para después disminuir aún más con la ampliación del programa no contributivo de México en 2013, año en que la brecha se redujo sustancialmente al bajar a 5,4 puntos porcentuales. En 2017, la diferencia entre la cobertura total de pasivos fue de 5,1 puntos porcentuales en favor de los hombres (véase el cuadro IV.7).

Países como la Argentina y el Uruguay presentan diferencias poco sustantivas entre hombres y mujeres, con brechas de 0,6 puntos en favor de los hombres en el caso de la Argentina y de 1,5 puntos a favor de las mujeres en el caso del Uruguay en 2017. El Brasil y Costa Rica son los países que mantienen la mayor brecha de cobertura a favor de los hombres hacia 2017. En el caso del Brasil la brecha de cobertura ha disminuido ligeramente al pasar de 15,5 puntos porcentuales en 2000 a 14 puntos porcentuales en 2017, mientras que Costa Rica mantiene una importante brecha de cobertura hacia 2017, la cual, sin embargo, disminuyó de 21,3 puntos porcentuales en 2000 a 14,7 puntos porcentuales en 2017. Por su parte, la brecha de cobertura por género en México disminuyó de 11,5 puntos porcentuales en 2000 a 1,9 puntos porcentuales en 2017. Esto se explica principalmente por la implementación del sistema de pensiones no contributivo (véase el cuadro IV.7).



Cuadro IV.7  
**América Latina (7 países): cobertura de pasivos de 65 años y más, por sexo, 2000-2017**  
*(En porcentajes)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Hombres</b>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
América Latina	56,1	56,9	56,9	58,3	61,3	63,5	64,8	72,1	80,1	82,8	81,1	81,7	85,5	89,6	91,0	91,6	90,3	88,6
Argentina	62,4	61,7	59,3	59,8	57,6	56,2	58,8	68,6	73,0	84,3	86,4	87,3	88,0	87,4	86,7	89,2	91,7	92,8
Brasil	75,7	77,5	78,2	80,5	84,7	87,2	90,5	97,8	98,6	98,6	98,6	98,2	98,3	98,4	97,9	97,5	96,7	96,1
Chile	93,0	91,2	88,9	85,9	84,5	85,9	88,6	87,9	90,3	91,5	87,1	91,2	91,1	89,2	88,9	89,5	88,6	91,4
Costa Rica	61,8	62,5	62,8	59,9	59,0	57,5	51,2	53,8	52,1	54,0	50,2	55,9	53,2	53,1	53,5	53,9	52,0	59,1
Guatemala	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	13,9	14,5	14,7	15,1	15,2	15,6	30,2	29,9
México <sup>a</sup>	26,6	26,6	31,9	31,9	38,3	37,7	36,0	49,8	63,3	64,5	65,5	65,6	73,5	84,2	88,2	87,3	87,3	82,5
Uruguay	...	...	...	...	...	83,2	84,0	81,8	82,5	83,5	85,3	86,0	86,8	87,6	87,9	88,4	87,2	87,0
<b>Mujeres</b>	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
América Latina	45,2	46,4	47,1	48,1	51,0	52,7	56,6	64,7	70,5	72,5	72,0	72,9	76,1	84,2	85,8	86,4	85,0	83,5
Argentina	54,1	53,7	52,4	52,2	53,1	48,8	64,8	83,2	85,2	89,1	90,2	91,0	92,0	92,1	91,3	91,8	92,4	92,2
Brasil	60,2	62,9	64,2	66,1	69,7	72,3	73,8	75,7	80,2	81,5	82,1	82,3	82,8	83,3	83,2	83,2	82,5	82,1
Chile	76,2	74,7	72,9	69,3	67,9	70,3	74,3	74,2	82,6	84,7	82,9	93,1	93,0	91,1	88,4	86,0	83,3	83,6
Costa Rica	40,5	39,3	41,6	40,9	40,5	40,4	37,1	39,8	38,9	39,9	38,3	41,0	39,8	39,9	40,6	41,1	40,5	44,4
Guatemala	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	12,8	13,3	13,4	13,8	13,9	14,0	27,6	27,1
México <sup>a</sup>	15,1	15,1	13,0	13,0	14,8	16,4	19,6	32,6	42,7	44,4	43,6	44,1	55,8	80,8	84,6	85,6	86,1	80,6
Uruguay	...	...	...	...	...	90,2	89,9	88,8	88,7	89,1	90,5	90,8	90,4	90,7	90,6	90,9	88,9	88,5

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de cada país y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017; Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social, Washington, D.C., 2019 (base de datos en línea) <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/miocio>.  
<sup>a</sup> En el caso de México, el número de pensionados de 65 años y más que reciben prestaciones contributivas proviene de la base de datos Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Además, la percepción de pensiones contributivas y no contributivas no es excluyente, por lo que se realizaron estimaciones para no contabilizar dos veces a los pensionados.

Además de la información de cobertura de pasivos proveniente de datos administrativos, es posible construir, con datos de las encuestas de hogares, la cobertura de pasivos de 65 años y más por género, que incluye la cobertura tanto contributiva como no contributiva, con la posibilidad de identificar quintiles de ingreso. Para el promedio de América Latina, la diferencia de cobertura de pasivos entre el primer y el quinto quintil es de 30 puntos porcentuales, tanto para hombres como para mujeres, mientras que la relación entre la cobertura del quinto quintil sobre el primer quintil es de 1,6 veces, también en ambos sexos. Es posible notar que la diferencia de la cobertura de pasivos entre quintiles es sustancialmente menor que la cobertura de activos, y que al tomar el promedio de la región no habría distinción por género entre la cobertura de pasivos según quintiles socioeconómicos (véase el cuadro IV.8).

**Cuadro IV.8**  
**América Latina (16 países): cobertura de pasivos (de 65 años y más),**  
**por quintil y sexo, alrededor de 2016**  
*(En porcentajes)*

	Hombres				Mujeres			
	Quintil I	Quintil V	Diferencia	Razón	Quintil I	Quintil V	Diferencia	Razón
América Latina	49,5	79,3	29,8	1,6	48,5	78,7	30,1	1,6
Argentina	63,6	80,1	16,5	1,3	68,4	84,9	16,5	1,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	96,2	94,1	-2,1	1,0	92,4	96,2	3,8	1,0
Brasil	59,9	89,9	30,0	1,5	50,5	87,3	36,8	1,7
Chile	83,4	81,6	-1,8	1,0	83,9	81,7	-2,2	1,0
Colombia	1,2	65,6	64,4	54,7	0,4	50,4	50,0	126,0
Costa Rica	51,9	80,8	28,9	1,6	52,0	70,1	18,1	1,3
Ecuador	46,9	73,6	26,7	1,6	62,1	59,5	-2,6	1,0
El Salvador	1,6	46,8	45,2	29,3	1,7	33,5	31,8	19,7
Guatemala	4,1	30,5	26,4	7,4	2,9	22,4	19,5	7,7
Honduras	0,6	34,1	33,5	56,8	0,8	23,1	22,3	28,9
México	72,3	79,9	7,6	1,1	65,7	71,2	5,5	1,1
Panamá	66,9	89,3	22,4	1,3	65,0	81,0	16,0	1,2
Paraguay	28,0	58,0	30,0	2,1	28,0	63,0	35,0	2,3
Perú	49,7	65,8	16,1	1,3	51,3	51,7	0,4	1,0
República Dominicana	9,6	45,5	35,9	4,7	2,5	28,2	25,7	11,3
Uruguay	79,2	87,6	8,4	1,1	74,6	89,0	14,4	1,2
Venezuela (República Bolivariana de)	19,2	77,0	57,8	4,0	14,7	75,3	60,6	5,1

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

La Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, México, Panamá, el Perú y el Uruguay presentan una razón entre la cobertura del quinto quintil sobre el primer quintil de entre 1 y 1,3 veces, tanto en mujeres como en hombres. Estos siete países serían los menos desiguales en términos de cobertura de pasivos, y esta baja desigualdad se presenta en proporciones muy similares en ambos sexos.

Por el contrario, Colombia, El Salvador y Honduras presentan notables diferencias de cobertura entre los quintiles extremos. Estos tres países mostraban valores de menos del 2% en el primer quintil, sin grandes diferencias de género, mientras que para el quinto quintil las coberturas eran de entre el 34% y el 66% en el caso de los hombres y del 23% y el 50% en el de las mujeres. Colombia presenta la mayor magnitud de diferencia entre quintiles en el caso de los hombres —así como la República Bolivariana de Venezuela en el caso de las mujeres—, y una de las mayores brechas de cobertura entre hombres y mujeres del quinto quintil, solo superada por la que registra la República Dominicana.

Las mayores diferencias entre quintiles socioeconómicos según sexo se dan en Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras y el Perú, que evidencian una desigualdad más grande de cobertura por ingresos entre los hombres que entre las mujeres. En estos países, la diferencia entre el primer y el quinto quintil es entre 10 y 15 puntos porcentuales mayor en los hombres que en las mujeres.

#### **4. Cobertura de pasivos contributiva por género**

En la construcción de una base de datos de cobertura de pasivos contributiva por género, a partir de información administrativa, se consideran los nueve países que publican con este nivel de desagregación en la región: a los seis que presentan información para pensionados de fuentes contributivas y no contributivas se suman Colombia, el Ecuador y Guatemala. Estos nueve países representan un 79,1% de la población de 65 años y más de hombres en América Latina y un 80,5% en el caso de las mujeres, por lo que con ellos es posible obtener un promedio representativo de la región.

La cobertura de las pensiones contributivas ha aumentado considerablemente en la región: en el caso de las mujeres pasó del 43,6% en 2000 al 55,7% en 2017, y en el caso de los hombres del 55,9% al 67,9% en esos mismos años. La brecha de cobertura favorable a los hombres con respecto a las mujeres se mantiene estable al pasar de 12,3 puntos porcentuales a 12,2 puntos porcentuales en el período. La evolución de la cobertura contributiva de pasivos entre ambos sexos presenta tendencias similares, y entre 2000 y 2007 se apuntaba a la reducción de la brecha, pero a partir de 2008 esta aumentó y en 2017 alcanzó los niveles registrados a inicios del período (véase el gráfico IV.5).

Al contrario de lo que sucede con los cotizantes, la mayor proporción de pensionados son mujeres, ya que tienen una esperanza de vida superior. En 2017 estas representaron el 56,2% de las personas de 65 años o más. La proporción de pensionadas mujeres registró un aumento muy leve, del 51,4% en 2000 a 51,8% en 2017. Esto se explica tanto por el envejecimiento de la población, que es más acentuado en las mujeres que en los hombres, como por la gran cantidad de mujeres que acceden a pensiones derivadas de un tercero (pensiones de viudez, sobrevivencia o montepío), por lo que se espera que la proporción de pensionados continúe creciendo paulatinamente en favor de las mujeres (véase el gráfico IV.6).

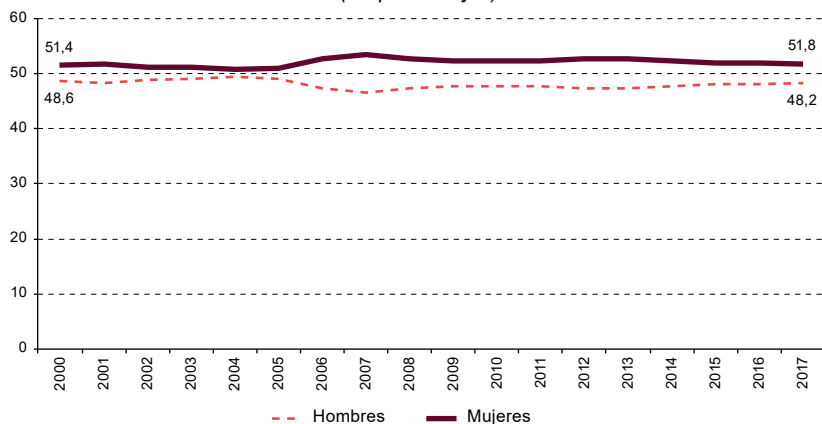
**Gráfico IV.5**  
**América Latina (9 países)<sup>a</sup>: evolución de la cobertura de pasivos contributiva**  
**(65 años y más), por sexo, 2000-2017**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de cada país y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México y Uruguay.

**Gráfico IV.6**  
**América Latina (9 países)<sup>a</sup>: evolución de la proporción de pensionados contributivos**  
**de 65 años y más, por sexo, 2000-2017**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de cada país y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México y Uruguay.

En la Argentina, la diferencia entre hombres y mujeres en la cobertura contributiva de pasivos era de 8,3 puntos porcentuales en 2000, pero a partir de 2006, impulsada por la moratoria previsional que benefició principalmente a las mujeres, esta brecha se revierte, con una cobertura del 64,8% en las mujeres y del 58,8% en los hombres. En 2007 se presenta un nuevo aumento considerable en la cobertura de pasivos de las mujeres, que alcanza al 83,2%, y de 2008 a 2016 se mantiene un leve crecimiento anual de 1 punto porcentual promedio. Por su parte, la cobertura de pasivos de los hombres presenta su mayor aumento en 2009 y después muestra una trayectoria ascendente que origina la reaparición de la brecha de género en 2017, pero con una magnitud de solo 0,6 puntos porcentuales (véase el cuadro IV.9).

En el Brasil, la cobertura contributiva de pasivos en 2000 era del 70,5% en hombres y del 55,4% en mujeres. Tras un crecimiento gradual en ambos casos, en 2017 estas coberturas llegan al 84,1% y al 69,2%, respectivamente, manteniendo durante todo el período una brecha de alrededor de 15 puntos porcentuales. En el caso de Colombia, la brecha de género aumentó de 4,4 puntos porcentuales en 2004, a 9,2 puntos porcentuales en 2017.

En el Ecuador, la brecha de género aumenta de 11,2 a 20,4 puntos porcentuales entre 2000 y 2017. Si bien en 2007 la brecha de género es de solo 4,1 puntos porcentuales, después hay un aumento sostenido en la cobertura de pasivos de ambos sexos, que es más intenso en los hombres, y ello provoca el aumento en la brecha de cobertura.

En el Uruguay, la cobertura de pasivos de las mujeres era mayor que la de los hombres en 2005: un 84,1% frente a un 78,1% (6 puntos porcentuales de diferencia a favor de las mujeres). De ahí en adelante, la cobertura de pasivos de las mujeres se mantuvo entre el 82% y el 84%, mientras que la de los hombres aumentó gradualmente hasta alcanzar un 81,4% en 2016 y 2017, lo que disminuyó a 0,8 puntos porcentuales la brecha que había a favor de las mujeres.

A diferencia de la cobertura total de pasivos, en términos de cobertura contributiva hay marcadas brechas de género (en torno a 12 puntos porcentuales durante el período), con una magnitud más reducida en 2007 (8,3 puntos porcentuales). Esta brecha no presenta una tendencia dominante entre los nueve países considerados, ya que tres de ellos disminuyeron su magnitud, dos la mantuvieron, tres la aumentaron y el Uruguay, que tenía una brecha negativa (a favor de las mujeres), la cerró.

**Cuadro IV.9**  
**América Latina (9 países): cobertura de pasivos contributiva (65 años y más), por sexo, 2000-2017**  
*(En porcentajes)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
<b>Hombres</b>																			
América Latina	55,9	56,1	57,2	57,9	55,8	57,4	57,7	59,7	63,9	65,7	64,9	65,5	65,7	65,8	65,8	66,5	67,6	67,9	
Argentina	62,4	61,7	59,3	59,8	57,6	56,2	58,8	68,6	73,0	84,3	86,4	87,3	88,0	87,4	86,7	89,2	91,7	92,8	
Brasil	70,5	71,1	71,4	72,8	74,8	76,5	77,2	78,5	85,1	85,5	85,3	85,0	85,1	85,3	85,1	84,9	84,4	84,1	
Chile	78,5	77,0	75,0	72,6	71,7	72,7	72,5	71,8	71,5	72,5	68,9	73,8	74,6	73,8	74,2	75,5	75,3	78,8	
Colombia	...	...	...	...	12,1	20,2	21,0	21,8	22,3	23,0	20,8	24,3	27,4	28,2	29,1	29,6	30,3	30,8	
Costa Rica	42,5	41,4	41,1	40,5	40,5	40,6	35,7	40,4	37,9	39,6	35,7	41,7	39,5	39,9	40,5	41,2	39,2	46,4	
Ecuador	24,6	24,6	24,1	24,1	24,2	24,7	24,8	24,7	24,7	26,0	28,2	30,3	32,2	34,4	36,6	47,8	49,9	49,9	
Guatemala	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	13,9	14,5	14,7	15,1	15,2	15,6	15,2	15,2	
México <sup>a</sup>	26,6	26,6	31,9	31,9	38,3	37,7	36,0	36,0	39,6	39,6	41,6	41,6	40,2	40,2	40,4	40,4	44,6	44,6	
Uruguay	...	...	...	...	...	78,1	78,6	76,3	76,5	77,4	78,8	79,7	80,5	81,2	81,6	82,1	81,4	81,4	
<b>Mujeres</b>																			
América Latina	43,6	44,4	44,3	44,8	42,8	44,5	48,0	51,4	53,3	54,2	53,6	54,4	55,3	55,5	54,9	54,9	55,8	55,7	
Argentina	54,1	53,7	52,4	52,2	53,1	48,8	64,8	83,2	85,2	89,1	90,2	91,0	92,0	92,1	91,3	91,8	92,4	92,2	
Brasil	55,4	57,2	58,2	59,4	60,8	62,4	63,1	64,3	68,1	68,8	69,1	69,3	69,7	70,0	69,9	70,0	69,4	69,2	
Chile	61,5	60,3	58,9	55,9	55,1	56,9	55,6	54,8	53,8	52,9	51,2	62,5	63,1	62,3	60,3	58,8	56,9	58,1	
Colombia	...	...	...	...	7,7	12,3	12,9	13,9	14,4	15,1	16,0	16,7	17,3	18,2	19,0	19,8	20,7	21,6	
Costa Rica	20,7	20,3	20,5	21,6	21,6	23,0	20,9	23,6	22,5	23,4	21,9	24,9	24,0	24,4	24,8	25,2	24,6	28,3	
Ecuador	13,4	13,4	19,0	19,0	19,6	20,4	20,5	20,6	20,2	21,2	22,4	23,2	24,0	25,2	26,3	28,2	29,5	29,5	
Guatemala	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	12,8	13,3	13,4	13,8	13,9	14,0	13,9	
México <sup>a</sup>	15,1	15,1	13,0	13,0	14,8	16,4	19,6	19,6	20,1	20,1	19,9	19,9	22,1	22,1	20,0	20,0	25,3	25,3	
Uruguay	...	...	...	...	...	84,1	83,6	82,3	81,8	81,9	82,9	83,4	83,2	83,4	83,5	83,7	82,1	82,2	

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de cada país y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017; Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social, Washington, D.C., 2019 [base de datos en línea <https://www.iadb.org/es/sectores/inversion-social/sims/inicio>].

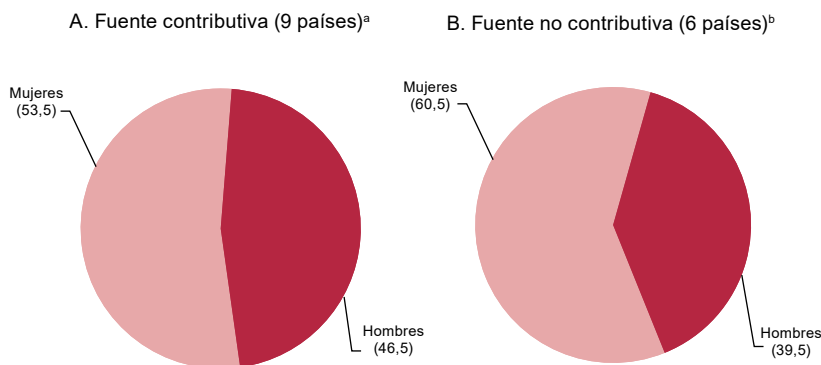
<sup>a</sup> En el caso de México, el número de pensionados de 65 años y más que reciben prestaciones contributivas proviene de la base de datos Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

## 5. Desigualdad de género en la cobertura de pasivos no contributiva

De los nueve países que cuentan con información pública de perceptores de pensiones contributivas de 65 años y más por género, solo seis presentan información para los destinatarios de pensiones tanto contributivas como no contributivas. La falta de información disponible sobre pensiones no contributivas por género es preocupante en la región. Dada la velocidad a la que ha crecido la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina en este siglo (véase el capítulo III), es fundamental que en el diseño de los sistemas de información de estos regímenes no contributivos se considere la dimensión de género, con el propósito de guiar el diseño de las políticas públicas de protección social en la región (Arza, 2017b).

Los antecedentes recabados para algunos países indican que existe una distinción importante en la entrega de pensiones no contributivas según sexo y que esta diferencia es aún mayor en el otorgamiento de pensiones de carácter contributivo. En 2017, un 60,5% del total de perceptores de pensiones no contributivas fueron mujeres, mientras que los hombres representaron el 39,5%. Esto se debe a que las mujeres tienen más dificultades para realizar cotizaciones continuas debido a los problemas, ya comentados, que enfrentan en el mercado laboral (véase el gráfico IV.7).

**Gráfico IV.7**  
**América Latina: proporción de pensionados según fuente contributiva y no contributiva, por sexo, 2017**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de cada país y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México y Uruguay.

<sup>b</sup> Los países incluidos son: Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, México y Uruguay.

Con respecto a la cobertura de las pensiones no contributivas, Chile presenta uno de los mayores aumentos focalizado en las mujeres. Tras la reforma al sistema de pensiones en 2008, que incorporó una Pensión Básica Solidaria, cuya modalidad Pensión Básica Solidaria de Vejez permite a las personas mayores de 65 años que pertenezcan al 60% de menores ingresos de la población y que no tengan derecho a recibir pensión en algún régimen previsional, acceder a una pensión no contributiva, la cobertura no contributiva de los hombres aumentó del 16,1% en 2007 al 18,7% en 2008, mientras que la cobertura de las mujeres se elevó del 19,4% al 28,9% entre los mismos años (las mujeres representan el 66% de los beneficiarios de este programa) (véase el cuadro IV.10).

En México, la cobertura del Programa 70 y Más, un programa no contributivo creado en 2007, alcanzó similares magnitudes entre hombres y mujeres, con una brecha de entre 4 y 5 puntos porcentuales en favor de los hombres, desde 2008 hasta 2012. Sin embargo, al igual que en Chile, el cambio en el sistema no contributivo, que disminuyó la edad de acceso de 70 a 65 años y que amplió la extensión a nuevas localidades, benefició principalmente a las mujeres, que aumentaron su cobertura de pasivos no contributiva del 39,6% en 2012 al 69,0% en 2013. En el mismo período, los hombres aumentaron su cobertura no contributiva del 44,4% al 58,7%.

En el Brasil, Guatemala y el Uruguay, las pensiones no contributivas tienen una cobertura muy similar entre hombres y mujeres, con un porcentaje ligeramente mayor, de entre 1 y 3 puntos porcentuales, a favor de las mujeres.

Al analizar las estadísticas por quintiles de ingreso con cifras provenientes de encuestas de hogares, fue posible rescatar antecedentes para 16 países en relación con la cobertura de pasivos según sexo. Sin embargo, para la cobertura de pasivos no contributiva por sexo solo existen antecedentes para ocho países en la región (solo en algunos países, las encuestas de hogares incluyen preguntas específicas sobre los sistemas de pensiones no contributivos).

Mientras que en el Estado Plurinacional de Bolivia la cobertura de pasivos no contributiva no tiene un marcado componente de género y nivel socioeconómico, ya que es un beneficio universal, en países como Chile, Costa Rica y el Ecuador, las pensiones no contributivas están concentradas en las mujeres pertenecientes a los dos primeros quintiles de ingresos. En México y Panamá, las diferencias más significativas según sexo se encuentran en los quintiles de mayores ingresos, ya que a medida que aumenta el nivel socioeconómico, los hombres dejan de percibir los beneficios no contributivos en mayor medida que las mujeres (véase el cuadro IV.11). Esto podría indicar, por una parte, que, aunque se pertenezca a hogares de nivel socioeconómico más alto, el hecho de ser mujer está asociado a una condición de vulnerabilidad económica que ilustra los persistentes déficits en la autonomía económica de las mujeres en función de la desigual distribución sexual del trabajo, y, por la otra, que el nivel socioeconómico del hogar está más determinado por los ingresos de los hombres que por los de las mujeres.



**Cuadro IV.10**  
**América Latina (6 países): cobertura de pasivos no contributiva (65 años y más), por género, 2000-2017**  
*(En porcentajes)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
<b>Hombres</b>	4,2	4,9	5,1	5,6	6,8	7,3	7,9	13,8	18,4	19,2	18,9	18,8	22,5	26,7	28,0	27,4	25,9	23,7	
América Latina	5,2	6,3	6,7	7,7	9,9	10,7	11,4	12,0	12,6	13,1	13,3	13,2	13,2	13,1	12,8	12,6	12,3	12,0	
Brasil	14,4	14,3	13,9	13,3	12,8	13,2	16,1	16,1	18,7	19,0	18,3	17,4	16,5	15,4	14,7	14,0	13,3	12,6	
Chile	19,3	21,1	21,7	19,4	18,5	16,8	15,6	13,4	14,2	14,4	14,5	14,1	13,7	13,2	13,0	12,8	12,7	12,7	
Costa Rica	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	
Guatemala	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	15,0	14,6
México	...	...	...	...	...	...	...	18,3	31,6	33,2	31,9	32,1	44,4	58,7	63,7	62,6	56,9	50,6	
Uruguay	5,0	4,9	4,9	4,9	5,1	5,1	5,4	5,6	6,0	6,1	6,5	6,3	6,3	6,4	6,3	6,3	5,8	5,6	
<b>Mujeres</b>	4,2	4,6	4,8	5,1	6,4	7,0	7,8	12,7	17,1	18,2	18,2	18,2	21,4	29,6	31,4	31,5	30,1	28,1	
América Latina	4,8	5,7	6,0	6,7	8,9	9,9	10,7	11,4	12,1	12,7	12,9	13,0	13,1	13,3	13,3	13,2	13,1	12,9	
Brasil	14,7	14,4	14,0	13,3	12,7	13,4	18,7	19,4	28,9	31,8	31,7	30,6	29,9	28,8	28,1	27,3	26,4	25,5	
Chile	19,8	19,0	21,1	19,3	19,0	17,4	16,2	16,3	16,3	16,5	16,4	16,1	15,8	15,6	15,7	15,8	15,9	16,1	
Costa Rica	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	
Guatemala	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	13,7	13,3
México	...	...	...	...	...	...	...	15,3	26,6	28,6	27,9	28,4	39,6	69,0	76,0	77,2	71,5	65,0	
Uruguay	6,5	6,3	6,1	6,1	6,1	6,2	6,3	6,5	6,9	7,2	7,5	7,4	7,2	7,2	7,1	7,1	6,8	6,3	

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de cada país y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

**Cuadro IV.11**  
**América Latina (8 países): cobertura de pasivos no contributiva (65 años y más),**  
**por quintil y género, alrededor de 2016**  
*(En porcentajes)*

	Hombres			Mujeres		
	Quintil I	Quintil III	Quintil V	Quintil I	Quintil III	Quintil V
Bolivia (Estado Plurinacional de)	96,2	98,6	93,8	92,4	98,1	95,6
Chile	37,1	21,9	5,2	50,6	44,2	13,0
Costa Rica	31,7	16,3	1,7	44,5	36,3	3,4
Ecuador	41,5	36,2	10,8	59,5	47,7	12,4
México	68,5	46,6	23,9	64,3	60,5	36,1
Panamá	53,7	32,8	2,4	56,6	46,9	7,7
Paraguay	25,1	41,6	3,7	25,3	37,2	7,1
Perú	47,0	16,9	2,0	50,4	19,3	1,2

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

## C. Brechas en el nivel de las prestaciones de hombres y mujeres en América Latina

Como se anticipó en la sección B, además de las brechas en el acceso (cobertura) a las pensiones, denominadas “brechas de cantidad”, existen marcadas diferencias en el monto de las prestaciones que reciben hombres y mujeres, llamadas “brechas de calidad”. Esta diferencia proviene, por una parte, del mercado laboral, dado que las mujeres acceden a salarios más bajos, participan en menor medida, presentan mayores períodos de inactividad y se ocupan en sectores de menor productividad y en empleos informales, y, por la otra, del sistema de pensiones, con el uso de tasas de mortalidad diferenciadas por sexo o la menor edad de retiro de las mujeres sin compensación, en atención a las desigualdades de género.

Una manera de aproximarse al nivel de las prestaciones promedio por género de los sistemas de pensiones es utilizar la información de las encuestas de hogares. A partir de dicha fuente se encuentra que en 2002 el monto promedio de las pensiones (contributivas y no contributivas) de las mujeres representaba un 76,8% del promedio de las pensiones de los hombres en América Latina. Esta diferencia se intensificaba en los quintiles de mayores ingresos y en el quinto quintil las mujeres percibían montos equivalentes, en promedio, al 72% de lo que obtenían los hombres. Los países con menor brecha en el monto de pensiones entre hombres y mujeres son la República Dominicana, Honduras y el Perú. Los dos primeros presentan montos mayores para las mujeres que para los hombres, y en el tercero las mujeres reciben pensiones que equivalen a un 92,4% de las que perciben los hombres. Por el contrario, el Ecuador, el Paraguay, Venezuela (República

Bolivariana de) y Bolivia (Estado Plurinacional de) presentan las brechas más importantes, ya que las mujeres perciben entre el 56,4% y el 65,3% de los montos que reciben los hombres (véase el cuadro IV.12).

**Cuadro IV.12**  
**América Latina (17 países): relación entre pensiones de mujeres y hombres,**  
**por quintil de ingreso, alrededor de 2002**  
*(En porcentajes)*

Total	Total	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V
América Latina	76,8	87,0	93,2	89,0	78,4	72,0
Argentina	73,0	85,3	84,1	73,2	71,6	70,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	65,3	94,8	94,4	65,5	56,2	64,3
Brasil	76,3	101,6	98,7	96,6	80,0	68,4
Chile	85,2	86,8	89,7	88,7	81,3	74,4
Colombia	78,4	86,2	83,4	88,9	79,1	69,6
Costa Rica	79,4	89,2	86,2	77,1	69,3	72,3
Ecuador	56,4	74,2	67,3	57,3	55,4	57,2
El Salvador	74,7	82,1	68,7	62,6	96,3	63,1
Guatemala	69,5	13,7	59,2	57,9	79,5	79,2
Honduras	102,7	110,2	259,6	164,2	143,2	80,4
México	78,3	63,3	85,7	75,1	74,7	66,6
Panamá	71,3	84,1	59,6	64,1	73,3	64,6
Paraguay	61,2	25,7	74,1	71,7	65,2	63,6
Perú	92,4	104,3	86,9	66,8	73,9	87,5
República Dominicana	105,2	76,5	85,5	79,8	97,7	78,5
Uruguay	74,4	75,8	80,7	81,4	71,3	69,1
Venezuela (República Bolivariana de)	64,6	84,5	63,1	58,9	68,7	73,4

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

En torno a 2016, la brecha en montos de pensiones (contributivas y no contributivas) disminuyó en 12 de los 17 países considerados, con un descenso promedio de 12,1 puntos porcentuales en América Latina. Los países donde la brecha se redujo más fueron Venezuela (República Bolivariana de), el Paraguay, el Brasil y la Argentina. En los dos primeros la brecha disminuyó 34,4 y 27,4 puntos porcentuales, respectivamente, y en los dos últimos se redujo en torno a 15 puntos porcentuales. Por el contrario, seis países aumentaron la brecha en montos de pensiones entre hombres y mujeres. Los países con un mayor aumento de la brecha fueron la República Dominicana, México y Chile, con un incremento de entre 27,5 y 15,5 puntos porcentuales (véase el gráfico IV.8).

**Gráfico IV.8**  
**América Latina (17 países): disminución de la brecha del monto de pensiones entre mujeres y hombres, entre alrededor de 2002 y 2016**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

En los casos de Chile y México, el aumento de la brecha se debe al incremento en la cobertura de pensiones no contributivas focalizado sobre todo en mujeres, ya que las pensiones no contributivas entregan un menor monto que las pensiones contributivas, y por ello disminuyen el promedio del monto total de pensiones recibidas. Este ejercicio sugiere que el aumento de la brecha no evidencia necesariamente un retroceso en materia de igualdad, ya que puede deberse a una mayor cobertura en las mujeres, pero con pensiones no contributivas<sup>6</sup>.

Las brechas de género disminuyen en mayor medida en los quintiles de menores ingresos, con una caída de 13,2 puntos porcentuales en el primer quintil, debido principalmente a la expansión de los sistemas de pensiones no contributivas, que no presentan diferencias de género en el monto de las prestaciones. En los primeros tres quintiles, en 2016 las mujeres percibían entre el 96,8% y el 100,2% de los montos que percibían los hombres, es decir que, en promedio, en la práctica no existirían brechas de cobertura por género (véase el cuadro IV.13).

<sup>6</sup> Para calcular el monto promedio de las pensiones se considera únicamente a los perceptores de pensiones, por lo que las personas que no reciben una pensión no están consideradas en el ejercicio. Al integrar un mayor número de personas que reciben pensiones no contributivas, el promedio de los montos tiende a bajar, ya que se incorporan al análisis personas que antes recibían pensión cero y, por lo tanto, no se consideraban.

**Cuadro IV.13**  
**América Latina (17 países): relación entre pensiones de mujeres y hombres,**  
**por quintil de ingreso, alrededor de 2016**  
*(En porcentajes)*

Total	Total	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V
América Latina	88,9	100,2	96,8	97,5	88,2	81,6
Argentina	88,1	101,1	99,2	96,9	88,3	80,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	65,8	92,1	92,4	79,5	65,3	61,9
Brasil	91,8	99,7	100,1	99,3	89,3	80,5
Chile	70,7	89,3	84,9	79,2	71,4	62,1
Colombia	85,8	86,6	89,1	92,6	84,4	79,6
Costa Rica	79,8	85,1	72,9	74,2	74,1	70,8
Ecuador	60,1	89,7	82,4	68,0	61,0	72,3
El Salvador	84,8	141,5	68,5	108,9	94,1	78,1
Guatemala	80,7	42,3	44,7	54,1	48,7	87,2
Honduras	93,4	41,7	99,7	120,8	83,2	85,4
México	55,1	87,7	71,2	53,5	54,5	53,0
Panamá	63,8	87,7	79,0	72,4	69,5	57,4
Paraguay	88,6	104,9	114,1	127,0	106,9	70,3
Perú	85,3	92,1	65,9	68,4	77,0	100,2
República Dominicana	77,8	101,0	83,0	83,1	85,6	70,7
Uruguay	81,9	86,7	84,8	78,9	73,1	76,2
Venezuela (República Bolivariana de)	99,0	100,0	96,6	102,9	97,8	99,3

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

La disminución fue menor en los dos quintiles de mayores ingresos, pero aun así alcanzó magnitudes de entre 11,8 y 18,4 puntos porcentuales. En estos quintiles, en 2016 las mujeres recibían, en promedio, entre el 81,6% y el 88,2% de las pensiones (contributivas y no contributivas) que percibían los hombres. La brecha es mayor en estos sectores debido a que en general se componen solo de pensiones contributivas, que reproducen las diferencias provenientes del mercado laboral.

Los países que presentan una menor brecha de género en montos de pensión son Venezuela (República Bolivariana de), Honduras y el Brasil, donde las mujeres perciben, en promedio, entre un 99,0% y un 91,8% del monto que reciben los hombres. Por el contrario, en México, el Ecuador, Panamá y Bolivia (Estado Plurinacional de), el promedio de las pensiones que reciben las mujeres es de entre el 55,1% y el 65,8% del promedio que perciben los hombres.

## **D. Avances en materia de autonomía económica y derechos**

### **1. Pensiones por derecho propio o por derecho derivado**

La mayoría de los regímenes de seguridad social, entre ellos los sistemas de pensiones, se establecieron sobre la base de un modelo en el que los hombres participaban del trabajo remunerado y, por tanto, eran el principal sostén financiero de la familia. De esta manera, en algunos países, aunque las mujeres casadas realizaran un trabajo remunerado, no tenían la obligación de contribuir a los sistemas de pensiones debido a que ya estaban cubiertas como beneficiarias dependientes de los hombres. Las distintas transformaciones sociales y, en especial, los nuevos roles que las mujeres han asumido, tanto en el mercado laboral como en la familia, demandan cambios y reformas a los sistemas previsionales que consideren explícitamente la dimensión de género.

A pesar de las transformaciones y de los avances en la inclusión de la dimensión de género en los sistemas de pensiones en la región, estos presentan diferencias sustantivas en la entrega de prestaciones adquiridas por derecho propio (primario, obtenido por contribuciones directas) o por derecho derivado (secundario, obtenido por herencia de un tercero). En general, los hombres concentran la mayoría de las pensiones otorgadas por tiempo de contribución, mientras que las mujeres concentran la mayoría de las pensiones de viudez o pensiones para cuyo acceso se requieren menos años de cotizaciones. Además de la autonomía económica, esto define el hecho de que las mujeres perciban menores montos de pensión promedio.

En la Argentina, las prestaciones (contributivas) que reciben los hombres en 2016 son mayoritariamente de derecho propio (91,8%) y solo un 8,2% recibe pensiones derivadas de un tercero. En el caso de las mujeres la evolución ha sido contundente: mientras que en 2000 un 42,1% recibía prestaciones por derecho propio y un 57,9% obtenía pensiones derivadas, en 2016 con la implementación de la moratoria se redujeron los requisitos para acceder a una jubilación y el porcentaje de mujeres que obtiene una prestación por derecho propio aumentó al 69,6% (véanse el capítulo II y el cuadro IV.14).

Para acceder a las pensiones por tiempo de contribución en el Brasil, los hombres tienen que cumplir con 35 años de cotizaciones y las mujeres deben alcanzar los 30 años. La proporción de hombres que obtiene una pensión por cumplir este requisito en 2016 es del 33,6%, mientras que en el caso de las mujeres es de solo un 8,7% (pese a requerir cinco años menos de contribuciones). Es importante destacar que esta proporción de mujeres era del 4,8% en 2000 y ha crecido de manera constante hasta la fecha (véase el cuadro IV.15).

**Cuadro IV.14**  
**Argentina: proporción de beneficios entregados a personas de 65 años y más,**  
**2000, 2005, 2010 y 2016**  
 (En porcentajes)

	Hombres		Mujeres	
	Jubilaciones (derecho propio)	Pensiones (derecho derivado)	Jubilaciones (derecho propio)	Pensiones (derecho derivado)
2000	94,8	5,2	42,1	57,9
2005	95,1	4,9	42,1	57,9
2010	93,7	6,3	67,1	32,9
2016	91,8	8,2	69,6	30,4

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (INDEC), *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2017*, vol. 32, Buenos Aires, 2019; *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2016*, vol. 31, Buenos Aires, 2018; *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2015*, vol. 30, Buenos Aires, 2017; *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2014*, vol. 29, Buenos Aires, 2016; *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2013*, vol. 28, Buenos Aires, 2015; *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2012*, vol. 27, Buenos Aires, 2014; *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2011*, vol. 26, Buenos Aires, 2013; *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2010*, vol. 25, Buenos Aires, 2012; *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2009*, vol. 24, Buenos Aires, 2011; *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2008*, vol. 23, Buenos Aires, 2010; *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2007*, vol. 22, Buenos Aires, 2009; *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2006*, vol. 21, Buenos Aires, 2008; *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2005*, vol. 20, Buenos Aires, 2007; *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2004*, vol. 19, Buenos Aires, 2006; *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2003*, vol. 18, Buenos Aires, 2005; *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2002*, vol. 17, Buenos Aires, 2004; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017”, Santiago, 2017.

**Cuadro IV.15**  
**Brasil: proporción de beneficios entregados a personas de 65 años y más,**  
**2000, 2005, 2010 y 2016**  
 (En porcentajes)

	Hombres				Mujeres			
	Tiempo de contribución (derecho propio)	Edad (derecho propio)	Invalidez (derecho propio)	Muerte (derecho derivado)	Tiempo de contribución (derecho propio)	Edad (derecho propio)	Invalidez (derecho propio)	Muerte (derecho derivado)
2000	32,6	50,3	15,8	1,3	4,8	59,9	11,0	24,3
2005	32,3	52,2	13,6	1,8	5,5	62,0	10,7	21,9
2010	31,1	54,0	13,0	1,9	6,5	63,3	10,4	19,8
2016	33,6	52,5	11,7	2,2	8,7	63,3	9,6	18,4

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Economía, *Anuário Estatístico da Previdência Social 2016*, Brasilia, 2016; Ministerio de Previsión Social, *Anuário Estatístico da Previdência Social 2012*, Brasilia, 2012; *Anuário Estatístico da Previdência Social 2006*, Brasilia, 2006; *Anuário Estatístico da Previdência Social 2000*, Brasilia, 2000; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017”, Santiago, 2017.

**Nota:** Las pensiones por tiempo de contribución, edad e invalidez son las prestaciones obtenidas por contribución directa, mientras que las pensiones por muerte se obtienen por herencia. Las pensiones por tiempo de contribución exigen 30 años de cotizaciones a las mujeres y 35 años a los hombres, mientras que las pensiones por edad solo exigen 15 años de contribución.

Para obtener una pensión por edad en el Brasil es necesario tener 65 años cumplidos en el caso de los hombres y 60 años en el de las mujeres (en el sector rural pueden jubilarse cinco años antes), más 15 años de cotizaciones. Los hombres que acceden a este tipo de beneficios representan un 52,5%,

mientras que las mujeres son un 63,3%. Esto implica que las mujeres suelen obtener pensiones que exigen menos requisitos de contribución y que, a la vez, entregan un monto menor.

La proporción de personas que obtiene prestaciones por invalidez en el Brasil es relativamente similar entre hombres y mujeres. Si bien había una mayor proporción de hombres en 2000, la diferencia en 2016 es de solo 2 puntos porcentuales. Las prestaciones por muerte son casi exclusivamente recibidas por mujeres: en 2016, solo un 2,2% de los hombres recibe este tipo de pensión, mientras que la proporción femenina asciende al 18,4%. En 2000, este último porcentaje era del 24,3%, con lo que se constata una marcada disminución. En este sentido, se destaca el hecho de que las mujeres están recibiendo más prestaciones por derecho propio, lo que debería generar un avance en su autonomía económica.

En 2016, más del 99% de las prestaciones (contributivas) que los hombres reciben en el Uruguay corresponden a jubilaciones, es decir que son de derecho propio, y solo un 0,8% son de derecho derivado. Ese mismo año, un 77,8% de las prestaciones de las mujeres corresponden a jubilaciones (derecho propio) y un 22,2% a pensiones (derecho derivado). La proporción de mujeres con prestaciones por derecho propio ha aumentado notoriamente desde 2010, cuando estas ascendían al 73,3% (véase el cuadro IV.16).

**Cuadro IV.16**  
**Uruguay: proporción de beneficios entregados a personas de 65 años y más,**  
**2000, 2005, 2010 y 2016**  
(En porcentajes)

	Hombres		Mujeres	
	Jubilaciones (derecho propio)	Pensiones (derecho derivado)	Jubilaciones (derecho propio)	Pensiones (derecho derivado)
2000	99,7	0,3	72,8	27,2
2005	99,4	0,6	72,2	27,8
2010	99,3	0,7	73,3	26,7
2016	99,2	0,8	77,8	22,2

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística (INE), *Anuario Estadístico 2017*, Montevideo, 2017; *Anuario Estadístico 2011*, Montevideo, 2011; *Anuario Estadístico 2006*, Montevideo, 2006; *Anuario Estadístico 2001*, Montevideo, 2001; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

En Colombia existen marcadas diferencias de género en la obtención de las pensiones propias. En 2016, un 89,2% de las pensiones (contributivas) de los hombres provenían de derecho propio (vejez e invalidez), mientras que en el caso de las mujeres estas equivalían al 60,5%. Las prestaciones de derecho derivadas de un tercero representaban un 10,8% en el caso de los hombres y un 39,5% en el de las mujeres. Esto quiere decir que la proporción de prestaciones de derecho derivadas era 28,7 puntos porcentuales mayor en el caso de las mujeres (véase el cuadro IV.17).



**Cuadro IV.17**  
**Colombia: proporción de beneficios entregados a personas de 65 años y más,**  
**2005, 2010 y 2016**  
*(En porcentajes)*

	Hombres			Mujeres		
	Vejez (derecho propio)	Invalidez (derecho propio)	Muerte (derecho derivado)	Vejez (derecho propio)	Invalidez (derecho propio)	Muerte (derecho derivado)
2005	93,5	3,7	2,8	49,3	1,8	49,0
2010	92,7	3,6	3,6	52,3	1,7	46,0
2016	86,3	2,9	10,8	58,7	1,8	39,5

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), "Pensionados del régimen de prima media con prestación definida", Bogotá, 2019 [en línea] <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?IServicio=Publicaciones&ITipo=publicaciones&IFuncion=loadContenidoPublicacion&id=9159>; "Afiliados al régimen de ahorro individual con solidaridad", Bogotá, 2019 [en línea] <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?IServicio=Publicaciones&ITipo=publicaciones&IFuncion=loadContenidoPublicacion&id=9110>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

Si bien en 2016 en Colombia había distinciones importantes, en 2005 las diferencias eran incluso mayores, y mientras que la proporción de mujeres con pensiones por derecho propio ha aumentado, también se ha incrementado considerablemente el porcentaje de hombres que obtienen pensiones de derecho derivado.

En Guatemala las diferencias son mayores que en los países analizados anteriormente. Mientras más del 80% de las pensiones de los hombres provienen de derecho propio, en el caso de las mujeres la mayoría de las pensiones, sobre un 80%, provienen de derecho derivado (por herencia de un tercero). Pese a que las cifras sean disímiles, en el caso de las mujeres ha habido una evolución para acceder a prestaciones de derecho propio, ya que la proporción de pensiones de las mujeres adquiridas por derechos derivados era de un 87,1% en 2010 (véase el cuadro IV.18).

**Cuadro IV.18**  
**Guatemala: proporción de beneficios entregados a personas**  
**de 65 años y más, 2010 y 2016**  
*(En porcentajes)*

	Hombres		Mujeres	
	Vejez (derecho propio)	Muerte (derecho derivado)	Vejez (derecho propio)	Muerte (derecho derivado)
2010	81,8	18,2	14,1	87,1
2016	85,7	14,3	20,4	81,9

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), *Boletín Estadístico de Prestaciones Pecuniarias: año 2016*, Ciudad de Guatemala, 2016; *Boletín de Prestaciones Pecuniarias 2010*, Ciudad de Guatemala, 2010; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

## **2. Dimensión de género y desafíos de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones**

Los sistemas de pensiones son pactos fiscales-sociales en los que las sociedades (ciudadanía) acuerdan cómo se protegerá tanto a la actual como a la futura población de personas mayores. Estos pactos fiscales-sociales estarán incompletos si no incluyen la dimensión de género, en especial si se desea avanzar en la sostenibilidad de los sistemas de pensiones (Arenas de Mesa y Montecinos, 1999) (véase el capítulo V).

En este siglo se han registrado avances para enfrentar las desigualdades de género en los sistemas de pensiones. Si bien las brechas de género aún se mantienen, tanto en cobertura (cantidad) como en suficiencia de las prestaciones (calidad), entre las áreas abordadas se destacan las siguientes: i) reconocimiento de la maternidad a través de bonificaciones específicas o compensación de años cotizados para acceder a prestaciones (esta medida ya estaba incorporada en alguno de los antiguos sistemas de reparto; véase el caso chileno en el capítulo II); ii) establecimiento de normas comunes para la elegibilidad y la determinación de las pensiones, por ejemplo, que tanto hombres como mujeres tengan pensiones para sus sobrevivientes en similares condiciones (si bien esta medida amplía derechos, especialmente para las mujeres, en el sistema de capitalización individual implicará, en promedio, una disminución de las prestaciones debido a que las mujeres deberán financiar a dependientes con el mismo fondo acumulado); iii) divorcio y reparto del monto acumulado en las cuentas de pensiones, implementación de medidas que protejan, en especial, a las mujeres al momento del divorcio y en el reparto equitativo del fondo acumulado para el retiro; iv) bonificaciones por la economía del cuidado, dado que en las mujeres recae el grueso del trabajo no remunerado y de cuidados (los progresos en el reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado son fundamentales para avanzar en la igualdad de género en los sistemas previsionales); v) utilización de tablas unisex para el cálculo de las pensiones en los sistemas de capitalización individual, y vi) avance en materia de igualdad de derechos previsionales para el trabajo doméstico y de casa particular, tareas que en la región son realizadas sobre todo por mujeres (OIT, 2001; Barr y Diamond, 2008; Jiménez, Quezada y Huete, 2014; CEPAL, 2018a y 2019b; Marco, 2004).

Una de las áreas relevantes para la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, donde no ha existido consenso y ha sido difícil concretar reformas o modificaciones, es la edad de jubilación (retiro). El escaso consenso social respecto de propuestas que aumentan la edad de retiro, en especial de las mujeres, proviene, en parte, de las distintas interpretaciones que se le da a esta medida. Para algunos, aumentar la edad de retiro de las mujeres significaría la eliminación de un beneficio que se les otorga en el sistema de pensiones y que existe como compensación del trabajo no remunerado que

realizan para la sociedad. Para otros, esta medida equipara condiciones por género en el sistema de pensiones. Por último, hay quienes afirman que esto debe implementarse junto con compensaciones directas para las mujeres, por las diferencias que estas enfrentan tanto en el mercado laboral como en los sistemas previsionales (CEPAL, 2019b).

Entre 1990 y 2017, la edad legal de retiro de los hombres aumentó en promedio de 60,3 años a 61,8 años en América Latina, al tiempo que su expectativa de vida creció de 78,4 años a 82 años. En el caso de las mujeres, la edad legal de retiro aumentó de 57,2 años a 59,3 años, mientras que su expectativa de vida se elevó de 79,4 años a 83,9 años. La variación en la expectativa de vida tanto para hombres como para mujeres ha superado las variaciones registradas en las edades de retiro en las últimas décadas. De este modo, el período de pensionado ha aumentado en los últimos 30 años y seguirá aumentando en las próximas décadas (véase el cuadro IV.19).

Cuadro IV.19

**América Latina: edad de retiro y expectativa de vida de hombres y mujeres, 1990 y 2017**  
(En años)

	1990 (1)	2017 (2)	Diferencia (2) – (1)
<b>Edad de retiro</b>			
Hombres	60,3	61,8	1,5
Mujeres	57,2	59,3	2,1
<b>Expectativa de vida<sup>a</sup></b>			
Hombres (65)	78,4	82,0	3,6
Mujeres (60)	79,4	83,9	4,5

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Banco Mundial, *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, Washington, D.C., 1994; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018; Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-19: la protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Ginebra, 2017; Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 2017 Revision*, Nueva York, 2017.

<sup>a</sup> La expectativa de vida de los hombres es a los 65 años y la de las mujeres a los 60 años.

En 2050, la expectativa de vida de un hombre de 65 años será de 84,7 años, es decir, 2,7 años más que en la actualidad, y en el caso de las mujeres de 60 años será de 86,9 años, 3 años más que en la actualidad. En este contexto, la sostenibilidad de los sistemas de pensiones requerirá reformas paramétricas que incluyan, entre otras medidas, modificaciones y aumentos en las edades de retiro (jubilación). De lo contrario, en caso de no generarse otras fuentes de financiamiento, los ajustes paramétricos podrían concentrarse en medidas que impliquen la reducción de las prestaciones en la región.

En un sistema de pensiones, la edad de retiro —en especial la edad de retiro de las mujeres— es uno de los parámetros más complicados de cambiar. La economía política que implica una modificación como esta, en general, transforma el contrato social implícito de que la mujer tiene el

beneficio de retirarse antes, frente a las inequidades experimentadas en el mercado laboral. El envejecimiento en América Latina, entre otros factores, presionará para que las edades de retiro aumenten en las próximas décadas. Una manera de enfrentar la economía política y las dificultades de aumentar la edad de retiro en un sistema de pensiones es realizar dichas modificaciones utilizando una transición larga (un extenso período de implementación) y aplicando esas normas a futuras generaciones. Esta, en general, ha sido la metodología y estrategia adoptada por los países desarrollados y envejecidos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que han aumentado las edades de retiro en el transcurso de varias décadas (entre 40 y 50 años) y han cerrado las brechas entre hombres y mujeres, hasta llegar a igualar las edades de retiro por género en torno a 2050 (véase el cuadro IV.20). Habrá que considerar conjuntamente el aumento en las edades de retiro con las condiciones laborales para los mayores de 60 años y 65 años que tienen cada vez mayor participación en el mercado laboral. Entre 2000 y 2015, las personas mayores de entre 60 y 64 años en la región aumentaron su participación laboral del 43,4% al 49,6%, y los de 65 años y más la incrementaron del 22,9% al 25,2% (CEPAL/OIT, 2018).

**Cuadro IV.20**  
**Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): edad de retiro por género, 2002, 2010, 2020, 2030, 2040 y 2050<sup>a</sup>**  
(En años)

	2002	2010	2020	2030	2040	2050
Promedio hombres	62,6	62,9	63,5	64,1	64,4	64,6
Promedio mujeres	61,3	61,8	62,9	63,7	64,1	64,4
Diferencia hombres-mujeres	1,3	1,1	0,6	0,4	0,3	0,2

**Fuente:** Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); *Pensions at a Glance, 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*, París, 2011; OECD.Stat, 2018 [base de datos en línea] <https://stats.oecd.org>.

<sup>a</sup> En la publicación más reciente de la OCDE (2018) se indica que la edad de jubilación de los hombres a 2016 es, en promedio, 64,3 años, y que en 2050 será 65,8 años, mientras que para las mujeres la edad de jubilación a 2016 es 63,4 años y en el futuro será 65,5 años. Esto sugiere que la edad de retiro ha aumentado más de lo previsto en la publicación de 2011, que se basaba en las legislaciones de esa fecha, pero se mantiene el argumento de la disminución de la brecha en la edad de retiro entre hombres y mujeres (esta brecha se reduciría de 0,9 años a 0,3 años entre 2016 y 2050).

La presión demográfica y el envejecimiento de la población que enfrentarán los sistemas de pensiones en los próximos años, sumados a las transformaciones en el mercado de trabajo, que, entre otras cosas, han retrasado la entrada de los jóvenes al mercado laboral formal, resultarán en una constante presión para aumentar las edades de retiro tanto de hombres como de mujeres. Este debate debería generarse conjuntamente con el incentivo de mecanismos de reconocimiento del trabajo no remunerado y de las desigualdades de género prevalecientes. La economía política de estas potenciales reformas paramétricas es compleja y, en general, es una de las principales variables que explican por qué las edades de retiro han permanecido relativamente estables en la región (Arenas de Mesa, 2010).

Las siguientes son algunas otras áreas donde es necesario implementar políticas previsionales, tanto para disminuir las desigualdades de género como para avanzar en la sostenibilidad de los sistemas de pensiones: i) el desarrollo de incentivos para la incorporación de las mujeres a los sistemas de pensiones contributivos; ii) la integración de los sistemas contributivos y no contributivos con el objeto de incrementar la cobertura, en especial de los sectores de menores ingresos; iii) los trabajadores por cuenta propia, donde las mujeres están sobrerrepresentadas, mediante el diseño de políticas previsionales que vinculen la cobertura (cotizaciones) en el sistema de pensiones con el acceso a prestaciones en los sistemas de salud y a la protección frente a accidentes de trabajo; iv) la vinculación de los sistemas de pensiones y los sistemas de cuidado, en especial en el reconocimiento del trabajo no remunerado de cuidado que realizan las mujeres, y v) los sistemas de pensiones y el mercado laboral, ya que deberían establecerse medidas normativas e institucionales para que a igual empleo e iguales condiciones del trabajador existan iguales remuneraciones para hombres y mujeres (CEPAL, 2018a y 2019b).

La sostenibilidad de los sistemas de pensiones y el bienestar de las mujeres mayores están vinculados con la evolución en materia de cobertura y la suficiencia de las prestaciones, tanto de los sistemas de pensiones contributivos como no contributivos. En este contexto, es fundamental desarrollar, al menos, dos áreas de trabajo. Por una parte, es necesario que los países inviertan en producir información que permita crear bases de datos, en las que se presenten antecedentes detallados por sexo, para estudiar el comportamiento diferenciado de hombres y mujeres en su participación en los sistemas de pensiones, desde la etapa contributiva, a través de la cobertura de activos y densidad de cotización, hasta la etapa posterior al retiro del mercado laboral, a través de la cobertura de pasivos (pensionados) y los montos de las prestaciones (tasas de reemplazo). Por otra parte, es esencial contar con recursos fiscales y nuevas fuentes de financiamiento para que las políticas previsionales orientadas a disminuir (eliminar) las discriminaciones por sexo en los sistemas de pensiones sean viables.

La implementación de políticas públicas que enfrenten la desigualdad de género en los sistemas de pensiones debería incluirse en un pacto fiscal-social que financie tanto la extensión de la cobertura como la suficiencia de las prestaciones de los sistemas contributivos y no contributivos. Proveer nuevas fuentes de financiamiento, entre otras desde la política fiscal, será uno de los mayores desafíos para enfrentar las desigualdades de género y avanzar en la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en la región (véase el capítulo V).



## Capítulo V

# Política fiscal y sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina: desafíos y proyecciones

*Thus, the argument that funding insulates pensioners from demographic change should not be overstated. From an economic point of view demographic change is not a strong argument for shift towards funding.* (Nicholas Barr, 2002)<sup>1,2</sup>

## Introducción

La sostenibilidad de los sistemas de pensiones es uno de los desafíos más importantes tanto para la protección social como para el diseño de la política fiscal en la región. Debatir sobre los sistemas de pensiones o las reformas previsionales conduce necesariamente a debatir sobre la política fiscal. La sostenibilidad fiscal requiere, entre otros factores, establecer (estimar) cuáles serán los compromisos de gasto público que se asumirán en las próximas décadas y cuáles serán las principales fuentes de financiamiento, en especial para asegurar la sostenibilidad del gasto social y de la protección social (Arenas de Mesa, 2016).

---

<sup>1</sup> Por lo tanto, el argumento de que la capitalización individual aísla a los pensionados del cambio demográfico no debe exagerarse. Desde el punto de vista económico, el cambio demográfico no es un argumento sólido para virar hacia un sistema de ahorro individual.

<sup>2</sup> Barr fue uno de los primeros en publicar sobre los mitos que han surgido al comparar los sistemas de pensiones de reparto y los esquemas de capitalización individual, presentando este debate por primera vez en 1979 (Barr, 1979).

En América Latina, el gasto social es el principal componente del gasto público a nivel del gobierno central y en 2017 representó el 51,4% de este. A su vez, la partida de gasto social más importante en dicho año fue el gasto en protección social, que alcanzó un 37% del gasto social total (CEPAL, 2019c).

En el gasto en protección social mencionado no se considera el gasto en salud, educación y otras áreas de la protección social, sino que se incluye principalmente el gasto público en los sistemas de pensiones y otros gastos considerados como parte del sistema de protección social según la clasificación funcional del gasto público del gobierno central (Naciones Unidas, 2001; FMI, 2001 y 2014). Se estima que en América Latina el gasto público en pensiones fue del 3,7% del PIB en 2015, lo que representó un 17,5% del gasto público (CEPAL, 2018a; FMI, 2018).

De la misma manera que los temas sociales no se relacionan solo con dicho ámbito, sino también con el económico, el ambiental y el político (CEPAL, 2016), la política fiscal no se determina solo en la dimensión fiscal, ya que va más allá de las finanzas públicas. Por tanto, entender y gestionar las relaciones con otras dimensiones es fundamental para encontrar una senda fiscal óptima que permita, entre otros objetivos, contribuir a alcanzar la sostenibilidad financiera de los sistemas de protección social, en especial de los sistemas de pensiones.

Un análisis integral de la sostenibilidad fiscal supone considerar al menos cuatro componentes de las finanzas públicas: i) los ingresos públicos, en especial el diseño de la política tributaria (reforma tributaria); ii) los gastos públicos, para avanzar hacia la eficiencia, la calidad y la senda de crecimiento de este; iii) la institucionalidad fiscal, para consolidar la responsabilidad y la transparencia fiscal y el fortalecimiento de la administración presupuestaria y tributaria, y iv) la economía política de la política fiscal, es decir, el encuentro del sistema político con la política fiscal (Arenas de Mesa, 2016).

Los debates de política fiscal se centrarán cada vez más en la sostenibilidad fiscal, por lo tanto, debería prestarse especial atención al rol de la política fiscal en la sostenibilidad financiera de la protección social. Por ejemplo, la política fiscal que se adoptó en Chile a inicios de este siglo —en virtud de la regla fiscal del superávit estructural— ha funcionado en la práctica como una herramienta de autoseguro e incluso sirve como mecanismo de autoprotección para la protección social (en Chile, el gasto social representa cerca del 70% del gasto público total). Esta política incluyó la creación de fondos de ahorro colectivo (entre ellos el Fondo de Reserva de Pensiones constituido en 2006) que se nutren con la obligación a todo evento del Estado de aportar parte de su superávit o un mínimo de recursos para asegurar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones solidario creado en 2008 (Arenas de Mesa, 2010).



En la actualidad existen importantes desafíos relacionados con la sostenibilidad financiera de la protección social en la región, y las amenazas más importantes no parecen provenir de turbulencias que provoquen desequilibrios externos en las economías, como ocurrió en 1982, ni de turbulencias en los sistemas financieros interconectados propios de la globalización, como sucedió en 2008 y 2009, sino del fin del superciclo de las materias primas, de una constante desaceleración económica y del rápido envejecimiento poblacional. La transición demográfica y el envejecimiento de la población caracterizarán la región en las próximas décadas: la proporción de personas mayores crecerá de forma sostenida en un continente donde se prevé que las tasas de natalidad y mortalidad sigan disminuyendo en los próximos años (CEPAL, 2019c).

Las presiones fiscales provocadas por los sistemas de pensiones, el moderado crecimiento regional, el envejecimiento de la población y la informalidad laboral crean un escenario donde será necesario implementar reformas fiscales integrales para enfrentar estos compromisos financieros y dotar de sostenibilidad a los sistemas de pensiones de la región. Las reformas fiscales y de los sistemas de pensiones en general afectan intereses (modifican pactos fiscales y sociales). En este contexto, es esencial que en las reformas se aprovechen las ventanas de oportunidad. Para implementar con éxito reformas fiscales y previsionales se requiere, entre otros factores, un delicado equilibrio entre la economía política y la capacidad de gestión de las políticas públicas; dicho equilibrio incluye la habilidad de administrar una compleja ecuación que contiene las ideas, el poder, la ambición de cambios y la negociación de intereses (Arenas de Mesa, 2016).

Además de esta introducción, en el presente capítulo se abordan las relaciones entre la política fiscal y los sistemas de pensiones, se describen los antecedentes del gasto público en pensiones de la región, se presentan proyecciones de dicho gasto, tanto en los sistemas contributivos como en los no contributivos, y se cierra con el debate sobre la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina y los desafíos que se han de enfrentar en ese ámbito.

## **A. Política fiscal y sistemas de pensiones**

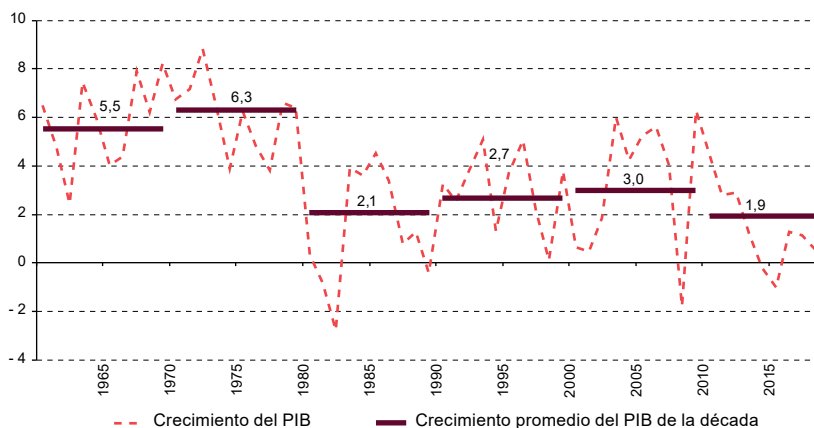
### **1. Escenario macroeconómico: crecimiento moderado e incertidumbre**

En América Latina se enfrenta un escenario económico mundial más incierto, un crecimiento moderado con revisiones a la baja, conflictos comerciales y mayor volatilidad financiera internacional. En este contexto, el escenario macroeconómico regional de 2019 presenta proyecciones moderadas y se

estima que la tasa de crecimiento promedio será de alrededor del 0,5%, lo que supone un crecimiento inferior al que se observó en 2018 (CEPAL, 2019a).

La inestabilidad económica ha acompañado a la región por varias décadas. En este contexto, el crecimiento económico ha presentado vaivenes importantes y abruptos. Una rápida mirada a la tasa de crecimiento de los últimos 60 años confirma esta apreciación. En particular, entre 2010 y 2019 el crecimiento económico anual promedio sería del 1,9%, cifra que representa la menor tasa de crecimiento económico de las últimas seis décadas, menor aún que la correspondiente a la denominada década perdida de los años ochenta, que fue del 2,1% (véase el gráfico V.1).

**Gráfico V.1**  
**América Latina: tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB), 1961-2019<sup>a</sup>**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial (2019), "Indicadores", Washington, D.C., 2019 [base de datos en línea] <https://datos.bancomundial.org/indicador>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2019 [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>; y *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/12-P), Santiago, 2019.

<sup>a</sup> La cifra correspondiente a 2019 es una proyección.

Al analizar en detalle la tendencia de la tasa de crecimiento entre 2010 y 2019, se observa que en el primer quinquenio la tasa promedio regional fue del 3,5% y en el segundo se estima que será del 0,3%. Esta tasa contrasta con la de crecimiento de la población de 65 años y más, cuyo promedio ha sido del 4% anual entre 2015 y 2019 (véase el cuadro V.1). Este contexto, sumado a los informes que los organismos internacionales han presentado acerca de la economía mundial (FMI, 2019; Banco Mundial, 2019; CEPAL, 2019a y 2019d), en que se revela mayor incertidumbre y crecimiento moderado, da lugar a un escenario macroeconómico regional estrecho y, por tanto, a un menor espacio fiscal para enfrentar las demandas de la protección social, sobre todo las provenientes de los sistemas de pensiones.

**Cuadro V.1**  
**América Latina: tasas de crecimiento del producto interno bruto (PIB)**  
**y de la población de 65 años y más, 2010-2019<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*

Año	PIB	Población de 65 años y más
2010	6,3	3,3
2011	4,5	3,4
2012	2,8	3,4
2013	2,9	3,5
2014	1,2	3,6
2015	-0,2	3,7
2016	-1,0	4,0
2017	1,3	4,1
2018	0,9	4,1
2019	0,5	4,1

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), CEPALSTAT, 2019 [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>; y *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2019* (LC/PUB.2019/12-P), Santiago, 2019.

<sup>a</sup> La cifra correspondiente a 2019 es una proyección.

## 2. Transición demográfica: envejecimiento y estudios actuariales

Los sistemas de pensiones enfrentan importantes exigencias frente a la transición demográfica y los desafíos del envejecimiento regional (véase el capítulo I). Inevitablemente, el envejecimiento tiene efectos en todas las sociedades y las transformaciones demográficas sustantivas producen cada vez más cambios significativos en la composición etaria de la población. El tamaño de la población y la estructura de edades condiciona sustantivamente el gasto público y, en especial, el gasto en los sistemas de pensiones. En otras palabras, los cambios demográficos implican importantes desafíos para el diseño y la implementación de políticas públicas y, por ende, para las finanzas públicas. En este contexto, los estudios actuariales son fundamentales para gestionar bien los sistemas de pensiones: constituyen uno de los instrumentos más importantes e incluyen, entre otros factores, los efectos demográficos y el impacto que estos tienen en el sistema previsional. Gracias a ello facilitan el diseño de las políticas y la toma de decisiones para alcanzar con éxito la sostenibilidad de los sistemas de pensiones.

Un debate antiguo, pero que en algunos países de la región se mantiene vigente, es si el esquema de capitalización individual resuelve los efectos del cambio demográfico y el impacto que este tiene en el financiamiento de los sistemas de pensiones. Como señalara Barr (1979) hace varias décadas, frente a los efectos del envejecimiento no es la capitalización individual la que hace la diferencia respecto de los sistemas de reparto: lo que hace la diferencia es el aumento potencial de la producción (Barr, 1979 y 2012). Por otro lado, se ha argumentado que la capitalización individual aumenta el ahorro nacional y

con ello la producción. Sin embargo, el aumento (o la disminución) del ahorro nacional provocado por la capitalización individual dependerá de los efectos que el sistema de ahorro individual ejerza tanto en el ahorro voluntario del sector privado como en el ahorro público, sobre todo por los ajustes fiscales de la transición previsional que se producen al migrar desde el sistema de reparto al de capitalización individual (Barr y Diamond, 2008).

El envejecimiento trae consigo una buena noticia, ya que, en general, una de sus causas es el descenso de la tasa de mortalidad (y también la caída de la tasa de natalidad). En la región, la esperanza de vida continúa aumentando y las proyecciones indican que seguirá creciendo en las próximas décadas. En 2015, la esperanza de vida a los 65 años era de 83,1 años y se estima que, en 2065, sería de 87,9 años, lo que supone un aumento de 4,8 años. Si la edad de retiro promedio de los hombres y las mujeres sigue siendo 65 años, lo anterior implicaría que el período que las personas vivirían como pensionadas se incrementaría en un 26,5% (véase el cuadro V.2).

**Cuadro V.2**  
**América Latina y el Caribe: esperanza de vida a los 65 años y periodo de jubilación, 2015 y 2065**  
*(En años y porcentajes)*

	2015	2065	(2) - (1)	(2) / (1)
	(1)	(2)	(3)	(4)
Esperanza de vida (a los 65 años)	83,1	87,9	4,8	
Años de pensión	18,1	22,9		26,5%

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

Los casi cinco años adicionales que tanto los hombres como las mujeres pasarían como pensionados debido a la mayor expectativa de vida podrían financiarse por medio de una combinación de factores. Los estudios actuariales de los sistemas de pensiones serán determinantes para señalar qué cambios deberían realizarse y cuándo deberían implementarse. Entre las modificaciones principales o más clásicas que se hacen para equilibrar un sistema de pensiones desde el punto de vista financiero se encuentran las siguientes: i) aumento de la edad de retiro; ii) incremento de la tasa de cotización; iii) reducción de las prestaciones; iv) incremento de los requisitos para acceder a las prestaciones, y v) aumento del gasto público destinado al sistema de pensiones.

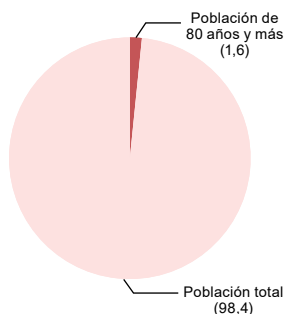
En las reformas paramétricas de los sistemas de pensiones en general se abordan las cuatro primeras fuentes de financiamiento, que se sostienen en los trabajadores (cotizantes), los pensionados y los empleadores (en el caso del aumento de las cotizaciones). Las reformas paramétricas deberían estar antecedidas por estudios actuariales que respalden las modificaciones previsionales que se requieren para equilibrar financieramente el sistema de

pensiones. Por otra parte, las reformas fiscales, en especial las tributarias, o las que aumentan la eficiencia de la gestión del gasto público son las que permiten aumentar el gasto público destinado a los sistemas de pensiones.

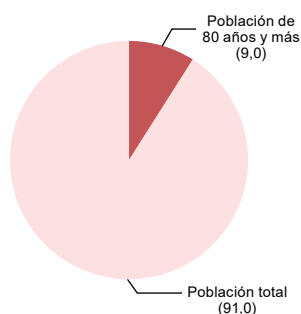
El aumento de la expectativa de vida tanto de los hombres como de las mujeres ejercerá presiones sobre el gasto público, en especial sobre el gasto del sistema de protección social, que deberá transformarse para atender las nuevas y crecientes demandas de una población más envejecida, sobre todo las relacionadas con el área de la seguridad social (la salud y las pensiones). El envejecimiento regional de fines del siglo XX dio lugar a la llamada tercera edad, que se compone de personas mayores de 60 o 65 años. En las próximas décadas se consolidará la aparición de una cuarta edad conformada por las personas mayores de 80 años, que en 2015 representaban el 1,6% de la población regional y en 2065 llegarían a representar el 9% (véase el gráfico V.2).

**Gráfico V.2**  
**América Latina: población de 80 años y más sobre el total de la población**  
**y sobre la población de 65 años y más, 2015 y 2065**  
(En porcentajes)

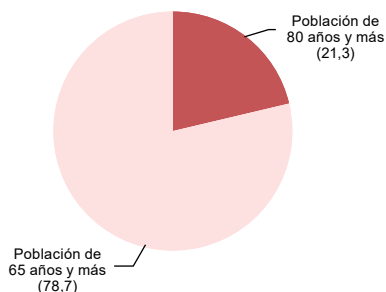
A. Sobre el total de la población, 2015  
9,9 millones de personas de 80 años y más



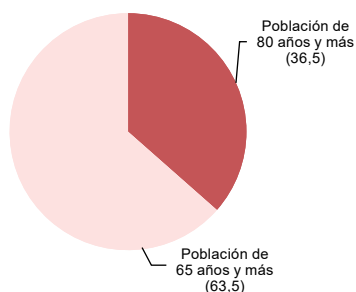
B. Sobre el total de la población, 2065  
71,7 millones de personas de 80 años y más



C. Sobre la población de 65 años y más, 2015  
9,9 millones de personas de 80 años y más



D. Sobre la población de 65 años y más, 2065  
71,7 millones de personas de 80 años y más



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

Otra característica del envejecimiento es su velocidad. En la región, la participación de los mayores de 65 años en el total de la población se duplicó en 51 años y pasó del 3,75% en 1964 al 7,5% en 2015. Por su parte, según las proyecciones de población, la participación de los mayores de 80 años se duplicaría en solo 20 años y pasaría del 3,75% en 2038 al 7,5% en 2058. Las mayores tasas de crecimiento de los tramos etarios superiores dejarán un margen de tiempo reducido para enfrentar el problema de cómo financiar el envejecimiento de la población en los sistemas de protección social y, sobre todo, en los de pensiones.

Lo anterior confirma la necesidad de revivir la antigua práctica de los estudios actuariales en la región, para que estos aporten información valiosa respecto del equilibrio financiero y actuarial de los sistemas de pensiones y guíen las posibles reformas previsionales que será necesario implementar para alcanzar la sostenibilidad de dichos sistemas. En algunos países surgió el mito erróneo de que el esquema de capitalización individual no requería de estudios actuariales, ya que las prestaciones estaban plenamente financiadas. En ese argumento teórico no se explicitaba que ese financiamiento pleno se debe a un ajuste automático que reduce las prestaciones cuando la expectativa de vida aumenta. Como la expectativa de vida de las mujeres es mayor que la de los hombres y aumentará más que la de estos en las próximas décadas, el efecto de la reducción automática de las pensiones es superior en el caso de estas y, por tanto, si las condiciones en el mercado laboral son similares, las tasas de reemplazo son menores para las mujeres que para los hombres (véase el capítulo IV).

El caso de los países en que se implementó el modelo de capitalización individual en la región confirma lo anterior. Las prestaciones están plenamente financiadas, pero son bajas (las tasas de reemplazo son bajas), en especial respecto de las expectativas que este tipo de modelo crea y sobre todo en lo que atañe a las mujeres, que acceden a menores prestaciones debido a las diferencias de género provocadas por el diseño del esquema de capitalización individual (véanse los capítulos II y IV). En el caso de Chile, la necesidad de realizar estudios actuariales se está debatiendo después de que han transcurrido casi 40 años desde que se hizo la reforma estructural del sistema de pensiones. Por ejemplo, en los últimos años se ha convenido en que es necesario aumentar la tasa de cotización y que ese aumento debe ser financiado por los empleadores. El debate está centrado en cuánto debería incrementarse la tasa, y en las propuestas se consideran aumentos de 4 y 6 puntos porcentuales. De haberse realizado estudios actuariales en las primeras décadas de implementación del sistema de capitalización individual, estos habrían indicado que la tasa de cotización (que era del 10%) no era compatible con las tasas de reemplazo que se prometían a la población (Arenas de Mesa, Llanes y Miranda, 2006).

Es necesario realizar estudios actuariales en todos los países de la región, sin importar qué tipo de modelo de pensiones se haya implementado. Las consecuencias que la ausencia de estudios actuariales ha tenido en la experiencia chilena debería ser una señal de alerta, en especial para los otros cuatro países en que se ha puesto en práctica un esquema de capitalización individual (modelo sustitutivo). En esos países, los estudios actuariales se deberían realizar a tiempo con el objeto de alcanzar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Por otro lado, en los 15 países de la región donde hay sistemas de reparto, ya sea como sistema único o como parte del sistema (véase el capítulo I), se deberían establecer reglas claras sobre la modificación de los parámetros y se debería determinar la periodicidad con que deben hacerse estudios actuariales para definir la base de las futuras reformas paramétricas, sobre todo las que se hagan para enfrentar el envejecimiento regional y fortalecer la sostenibilidad de los sistemas de pensiones (CEPAL, 2018a).

## **B. Gasto público en los sistemas de pensiones de América Latina**

### **1. Cobertura institucional del gasto público en los sistemas de pensiones**

Antes de medir (o estimar) el gasto público en pensiones, es necesario establecer la institucionalidad del sistema de pensiones, es decir, definir la cobertura institucional que será considerada en las cifras de dicho gasto. En general, en las escasas estadísticas que en especial los organismos internacionales han publicado acerca del gasto público en pensiones de la región se hace referencia al gasto público de los sistemas civiles y contributivos de pensiones y, en particular, se consideran los sistemas más representativos de los países. Eso significa que en la mayoría de los casos no se consideran las cajas de previsión de algunos sectores particulares, como el de los profesores, los ferroviarios, los bancarios, los empleados públicos y el sector judicial, entre otros.

Los otros dos sistemas de pensiones que en general no se consideran en las estadísticas de gasto público en pensiones, pero que sí se financian principalmente con recursos públicos, son los siguientes: i) el gasto de los sistemas de pensiones de los policías y militares, que llamaremos gasto del sistema de pensiones militar, y ii) el gasto del sistema de pensiones no contributivo.

En todos los países de América Latina hay un sistema de pensiones contributivo que cubre el sector militar y el de los policías. En general, por razones de seguridad nacional y si bien hay excepciones, las estadísticas de cobertura y prestaciones no es pública y su gestión depende directamente de las cajas (administradoras o institutos) de previsión (pensiones) de las

Fuerzas Armadas. Los datos agregados del gasto en estos sistemas de pensiones, que se financian con recursos públicos, se encuentran en los registros presupuestarios y son gestionados por las autoridades fiscales de los países de la región.

El gasto público en los sistemas militares de pensiones es inferior al que se destina a los sistemas civiles, en especial por la menor cobertura de los primeros, aunque las prestaciones son bastante más elevadas en promedio. Si las estadísticas de carácter público sobre el gasto en los sistemas civiles de pensiones son escasas, más lo son en el caso de los sistemas previsionales de las Fuerzas Armadas. Algunos de los países de la región donde se ha presentado información sobre el gasto público en los sistemas de pensiones militares son la Argentina, el Brasil, Chile y México.

En el caso de la Argentina, el gasto previsional militar alcanzó el 0,83% del PIB en 2010 (Sheetz, 2011). En el Brasil, país con una extensa trayectoria de sistemas previsionales militares, el sistema de pensiones militar representó un gasto público del 0,6% del PIB en 2016. En Chile, las cajas previsionales de las Fuerzas Armadas y la Policía, a saber, la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA) y la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (DIPRECA) presentaron en conjunto un déficit financiero del 0,9% del PIB en 2017, déficit del que se hace cargo el Estado. En México, por su parte, el sistema de pensiones militar es administrado por el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM), que tiene sus orígenes en el siglo XIX cuando en 1829 se aprobó el Reglamento General de la Gran Casa Nacional de Inválidos, mediante el cual se otorgaron las primeras prestaciones sociales para el sector militar. El gasto público en pensiones destinadas a las Fuerzas Armadas alcanzó el 0,1% del PIB en 2013 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016).

Como se mencionó en el capítulo III, la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos se ha ampliado de forma considerable en este siglo, y el gasto público en estos sistemas ha aumentado en los últimos años. En la región, los sistemas de pensiones no contributivos cubren a unos 11 millones de personas de 65 años y más, y el gasto público destinado a ellos representa alrededor del 0,4% del PIB (véase la sección C del presente capítulo). Este gasto, al igual que el destinado a los sistemas de pensiones militares, no siempre se ha considerado en las estadísticas sobre el gasto público en pensiones, ya que, en la mayoría de los casos, esas estadísticas solo cubren el gasto público del sistema civil de pensiones contributivo; los sistemas no contributivos se han excluido del análisis de los sistemas de pensiones y en algunos países se los ha considerado más bien como una transferencia condicionada al nivel de ingreso de las personas.

Otro de los aspectos que debe considerarse en cuanto a las estadísticas sobre el gasto público de los sistemas de pensiones es que en algunos países



de la región las instituciones que administran ese gasto y lo destinan a pensiones no se consideran parte del gobierno central, sino que pueden estar clasificadas en: i) el gobierno general, ii) el sector público no financiero o iii) el sector público. Este es el caso de algunos países de la región en que también se considera el gasto público en pensiones proveniente de gobiernos locales o provinciales, o en que hay una estructura federativa (por ejemplo, la Argentina, el Brasil y México), o en que las entidades encargadas de la seguridad social se encuentran fuera del gobierno central (como es el caso de Costa Rica). Se ha estimado que el gasto en protección social de los gobiernos subnacionales en promedio representa el 21% del gasto total en protección social en la región (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018).

Un elemento crítico de las finanzas públicas es la transparencia fiscal. Esta permite acceder a información fiscal oportuna, que se brinda en las estadísticas de las finanzas públicas, para apoyar la toma eficiente de decisiones. Además, proporciona indicadores que son muy útiles para detectar potenciales riesgos fiscales, permite crear y desarrollar distintos procesos para invertir en la credibilidad de la política fiscal, y puede llegar a ser la base de la estabilidad financiera y económica del país, en especial en tiempos de crisis económicas y financieras. Una de las áreas que se destacan en términos de transparencia fiscal es la producción de estadísticas fiscales. Un punto de partida para determinar el gasto en pensiones es la clasificación funcional del gasto del gobierno central que se brinda en el *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas* del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2001).

En el estándar internacional sobre la clasificación funcional del gasto público del gobierno central se consideran diez divisiones (Naciones Unidas, 2001; FMI, 2001 y 2014). La décima división se denomina protección social (función 710), y en ella no se considera el gasto en vivienda, salud ni educación, ya que esos gastos se registran en otras funciones (706, 707 y 709, respectivamente). En la función de protección social se incluyen distintos gastos, entre los cuales el más importante es el gasto público en edad avanzada (7102), que a su vez comprende el gasto en los sistemas de pensiones y otros gastos públicos relacionados con las personas mayores.

A modo de ejemplo, en el informe de estadísticas de las finanzas públicas de Chile (DIPRES, 2016a), que se elabora de conformidad con el *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas* del FMI (2001), se informó que el gasto en edad avanzada representó el 3,8% del PIB en 2015, mientras que el gasto público en pensiones fue del 3,2%. Por consiguiente, en dicho ítem se consideran otros gastos que suman el 0,6% del PIB, entre ellos, los destinados al Servicio Nacional del Adulto Mayor y los intereses devengados de los bonos de reconocimiento, así como los gastos operacionales del Instituto de Previsión Social (IPS) y las antiguas cajas de previsión, incluida la inversión que se hace en ellos.

El FMI (2018) estimó que el gasto público en pensiones en América Latina fue del 3,7% del PIB en 2015. Este gasto corresponde a un tercio del gasto social y su magnitud es tan importante como la que se destina al sector de la educación (3,9% del PIB), que es el principal gasto social. En este contexto, un avance importante en cuanto a las finanzas públicas regionales sería establecer una metodología estandarizada para medir el gasto público en pensiones, metodología que requeriría definir con anterioridad la cobertura institucional de los sistemas de pensiones. Los organismos internacionales tienen una responsabilidad y una oportunidad en relación con esta materia. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se encuentra trabajando en un proyecto cuyo objeto es crear dicha metodología para la región.

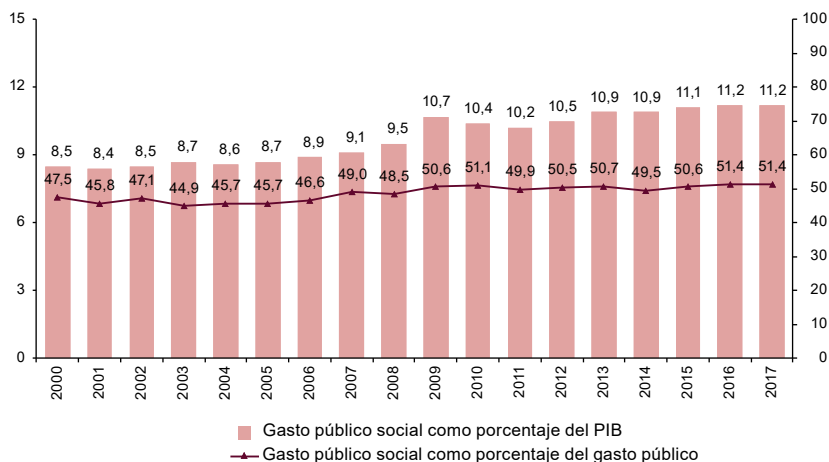
## **2. Gasto social y gasto en pensiones**

El tamaño del Estado ha crecido en las últimas décadas debido, entre otros factores, a programas y políticas sociales que se financiaron con ingresos públicos crecientes. Entre 2000 y 2016, el gasto social del gobierno central se duplicó en términos reales en América Latina (CEPAL, 2019e) y creció a una tasa superior a la del crecimiento de la economía y a la del aumento del gasto público total. En efecto, el gasto social aumentó del 8,5% al 11,2% del PIB regional entre 2000 y 2016, y su participación en el gasto público total se incrementó del 47,5% al 51,4% en ese mismo período. En este contexto, el gasto social representa la principal partida del gasto público del gobierno central en la región y, por tanto, la sostenibilidad fiscal también debería entenderse como un seguro financiero que respalda la sostenibilidad del gasto social regional (Arenas de Mesa, 2016; véase el gráfico V.3).

Es probable que las tasas de crecimiento del gasto público social sean superiores a la velocidad con que se ha modernizado la capacidad de ejecutar el gasto social en los países de la región. Invertir en institucionalidad pública, sobre todo en la de las políticas sociales de la región, será fundamental para satisfacer las crecientes demandas sociales, en particular las que se centran en la protección social.

El crecimiento del gasto social implicará que al considerar la sostenibilidad fiscal se deberá prestar especial atención al rol que la política fiscal desempeña en la sostenibilidad financiera de la protección social y, sobre todo, en la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. En cuanto a la estabilidad financiera de la protección social de la región también se enfrentan desafíos propios de la década actual. Es posible que, para mantener financieramente los programas de protección social, en los países se opte, o bien por generar nuevos ingresos (reformas tributarias), o bien por moderar las fases de expansión del gasto público, en especial con el fin de evitar la disminución de la cobertura de los programas sociales.

**Gráfico V.3**  
**América Latina (17 países)<sup>a</sup>: gasto social del gobierno central como proporción del producto interno bruto (PIB) y del gasto público total, 2000-2017<sup>b</sup>**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago, 2019.

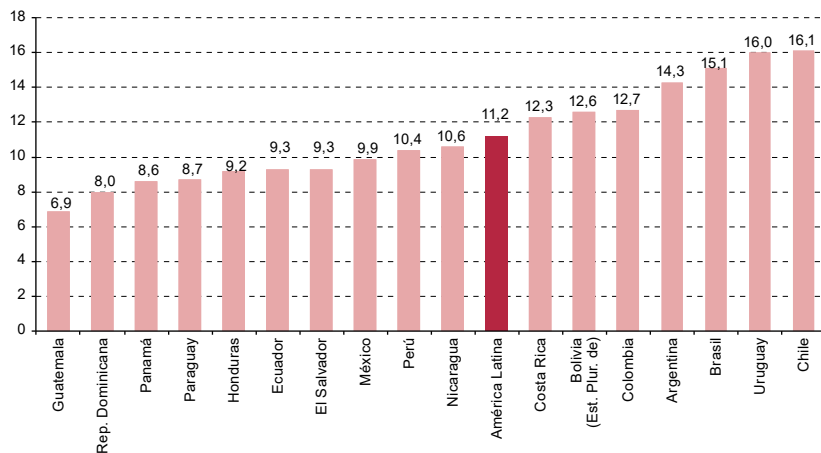
<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>b</sup> Las cifras correspondientes a 2017 son una proyección.

En el gráfico V.4 puede apreciarse el gasto social proyectado del gobierno central de los países de la región en 2017. Los países pioneros en la creación de sistemas de seguridad social (salud y pensiones) en la región, a saber, la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay, son los que exhiben los mayores niveles de gasto social del gobierno central, que se sitúan entre el 14,3% y el 16,1% del PIB. En Guatemala y la República Dominicana, por su parte, se observa el menor nivel de gasto social del gobierno central de la región. Como se ha explicado en un documento anterior de la CEPAL (2016), cuando se considera la clasificación del gasto social del gobierno general, destaca el gasto social de Colombia y cuando se incluyen los antecedentes del gasto social clasificado en el sector público financiero, destaca el gasto social de Costa Rica.

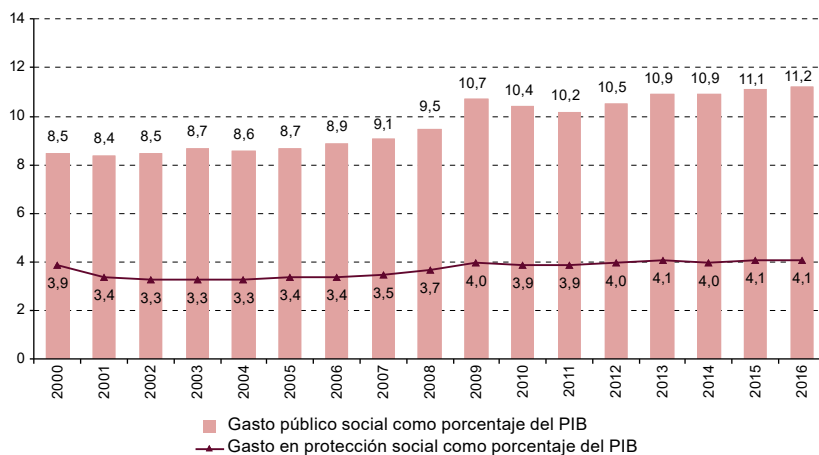
Según la clasificación funcional del gasto del gobierno central, el gasto en protección social (función 710) en América Latina disminuyó del 3,9% al 3,3% del PIB entre 2000 y 2002, y luego creció hasta alcanzar el 4,1% en 2016 (véase el gráfico V.5). De esta manera, el gasto en protección social representó el 37% del gasto social en 2016 y, a través de los sistemas de pensiones, benefició a unos 35 millones de personas de 65 años y más en la región (véase el capítulo III).

**Gráfico V.4**  
**América Latina (17 países): gasto social del gobierno central como proporción del producto interno bruto (PIB), 2017**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago, 2019.

**Gráfico V.5**  
**América Latina (17 países)<sup>a</sup>: gasto social y gasto en protección social del gobierno central como proporción del producto interno bruto (PIB), 2000-2016**  
 (En porcentajes)



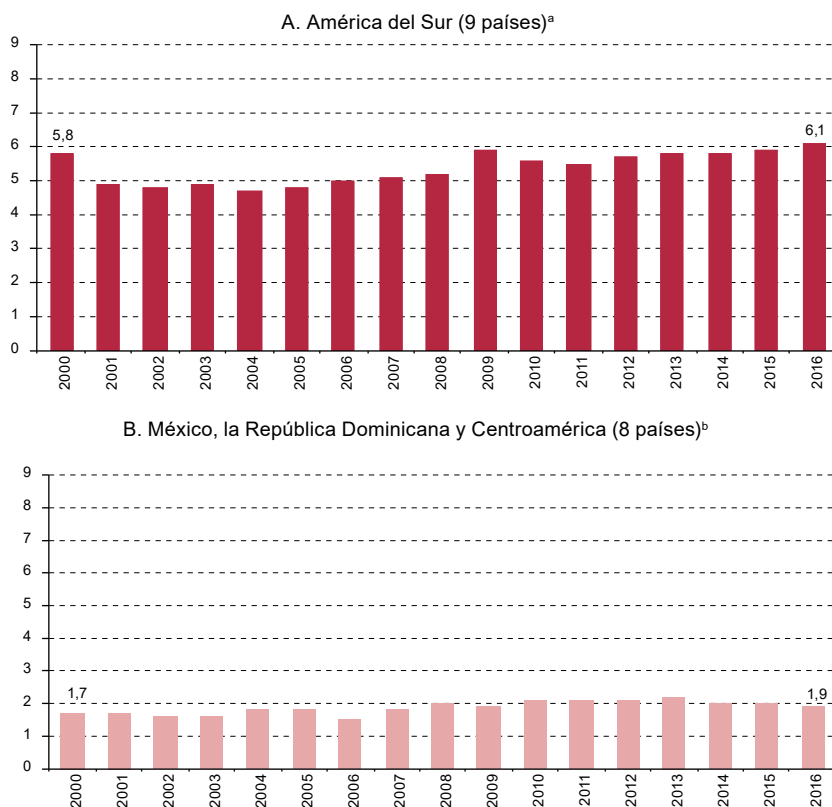
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago, 2019.

<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

El gasto en protección social presenta una importante dispersión en la región, donde se destacan y diferencian dos zonas geográficas. En América del Sur (nueve países) el gasto en protección social alcanzó el 6,1% del PIB en 2016, dos puntos porcentuales más que el promedio regional. En este grupo de países, el 48% del gasto social está destinado a la protección social, en especial a los sistemas de pensiones. Por otra parte, en el grupo conformado por México, la República Dominicana y seis países de Centroamérica (ocho países en total), el gasto promedio en protección social fue del 1,9% del PIB en 2016 y representó solo el 20% del gasto social (CEPAL, 2019c) (véase el gráfico V.6).

Gráfico V.6

**América Latina (17 países): gasto en protección social como proporción del producto interno bruto (PIB), 2000-2016**  
(En porcentajes)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago, 2019.

<sup>a</sup> Los países considerados son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.

<sup>b</sup> Los países considerados son: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

El mayor gasto en protección social en América del Sur respecto de los otros países de la región se explica, entre otros factores, por el envejecimiento de la población. En América del Sur, la población de 65 años y más representa un 8,1% de la población total, mientras que en Centroamérica, México y la República Dominicana representa un 6,3%. Lo anterior implica que el envejecimiento regional, entre otras dinámicas, hará que el gasto en protección social de la región aumente a un nivel no inferior al que presenta América del Sur en la actualidad, lo que significa que la presión del gasto sobre las finanzas públicas regionales aumentará al menos un 2% del PIB en las próximas décadas.

Los organismos internacionales han procurado determinar el gasto público de los sistemas de pensiones, pero aún quedan importantes tareas pendientes tanto en lo que respecta a los países cubiertos como en cuanto a concretar series estadísticas en que se consideren las siguientes cuatro dimensiones de los sistemas de pensiones: i) la calidad de contributivos o no contributivos; ii) la calidad de públicos o privados; iii) la calidad de civiles o militares, y iv) si pertenecen al ámbito del gobierno central o el local, o del sector público no financiero o del sector público. En general, las publicaciones de los organismos internacionales entregan información relativa a algunos años en particular, lo que confirma que no existe una base de datos sobre el gasto público de los sistemas de pensiones de América Latina, como sí la hay respecto de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) o de otras regiones del mundo.

En su *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-19*, la OIT (2017) indica que, en torno a 2015, el gasto público en los sistemas de pensiones contributivos y no contributivos de América Latina fue del 3,6% del PIB (en esa estadística se consideran además otros gastos relacionados con las personas mayores). El BID, la OCDE y el Banco Mundial (2015) presentaron el gasto público en pensiones de todos los países de la región en su publicación *Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe*; sin embargo, no se indica qué cobertura institucional se toma en cuenta en esa publicación. En ella se calcula el promedio simple del gasto en pensiones de América Latina en torno a 2010, y el resultado al que se llega es del 3,6% del PIB regional. El FMI (2018) publica estimaciones del gasto público en pensiones que llegan al 3,7% del PIB en 2015. En esa última publicación se mencionan antecedentes en que no se hace referencia a las series estadísticas de las finanzas públicas que el FMI elabora sobre la región. La CEPAL presenta numerosas investigaciones sobre los sistemas de pensiones, algunas de ellas con antecedentes sobre el gasto público en pensiones; además, posee una base de datos sobre el gasto funcional del gobierno central que abarca 20 países de la región, y en ella se incluye el gasto social y el gasto en protección social (4,1% del PIB). También está ejecutando un proyecto que tiene por objeto determinar el gasto en pensiones en algunos países de la región (CEPAL, 2019e) (véase el cuadro V.3).

**Cuadro V.3**  
**América Latina: gasto público en pensiones según organismos internacionales,**  
**alrededor de 2010, alrededor de 2015 y 2016**  
*(En porcentajes)*

	Organización Internacional del Trabajo (OIT)	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Fondo Monetario Internacional (FMI)	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Gasto como proporción del PIB	3,6	3,6	3,7	4,1
Año	2015 o último año disponible	2010	2015	2016
Clasificación	Gasto público en pensiones y otras prestaciones de las personas mayores	Gasto público en pensiones	Gasto público en pensiones	Gasto público en protección social

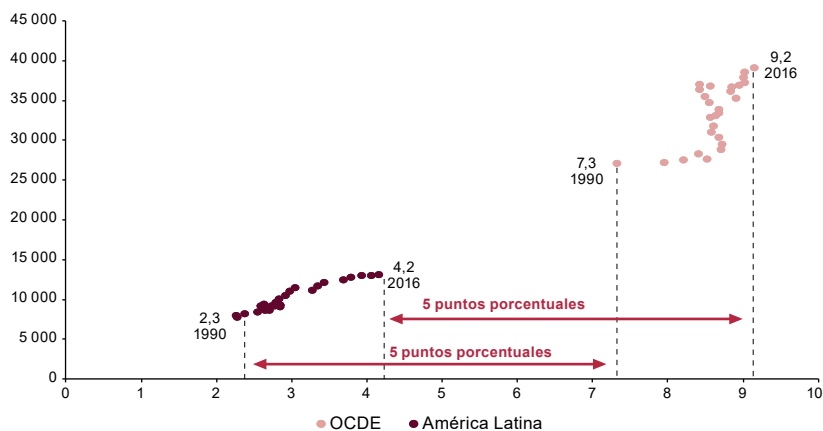
**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-19: la protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Ginebra, 2017; Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Banco Mundial, *Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., 2015; Fondo Monetario Internacional (FMI), "Growing pains: is Latin America prepared for population aging?", *Departmental Paper series*, N° 18/05, Washington, D.C., 2018; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018.

Al comparar las estimaciones del gasto en pensiones de la región con el promedio de lo que se ha gastado en ese rubro en los países de la OCDE, se observa una diferencia significativa. En los países de la OCDE se gasta en promedio el 8,9% del PIB en los sistemas de pensiones. Entre los distintos factores que explican la brecha de más del 5% del PIB a favor de la OCDE, los más importantes son los siguientes: i) el mayor ingreso per cápita promedio de los países de la OCDE, que duplica con creces el de los países de América Latina, por lo que en los primeros se puede sostener un mayor nivel de gasto en pensiones; ii) el mayor envejecimiento, ya que la población de 65 años y más representa el 16,2% de la población total de los países de la OCDE, proporción que duplica ampliamente la que se observa en América Latina; iii) la mayor protección social, tanto en suficiencia como en cobertura de pasivos, ya que en la OCDE esa cobertura es del 95%, mientras que en América Latina es del 78% (cifra en que se incorporan 24 puntos porcentuales provenientes de los sistemas de pensiones no contributivos), y iv) el mayor nivel de cotizaciones a la seguridad social, que en 1990 y 2016 en la OCDE superó en cinco puntos porcentuales del PIB el nivel que se observó en América Latina (véase el gráfico V.7).

En 1990, las cotizaciones a la seguridad social fueron del 2,3% del PIB en la región, y estas aumentaron al 4,2% del PIB en 2016. Las contribuciones a la seguridad social seguirán aumentando, pero lo más probable es que lo hagan a una tasa inferior a la observada en los últimos 25 años debido, entre otros factores, al menor ritmo de crecimiento. Se deberá considerar la posibilidad de incrementar las cotizaciones (contribuciones) a la seguridad social en la región, junto con el efecto que ese aumento puede producir en el mercado laboral y, sobre todo, en la informalidad laboral.

Gráfico V.7

**América Latina (18 países)<sup>a</sup> y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): relación entre las contribuciones a la seguridad social y el PIB per cápita, 1990 y 2016**  
(En porcentajes del PIB y dólares<sup>b</sup>)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial, "Indicadores", Washington, D.C., 2019 [base de datos en línea] <https://datos.bancomundial.org/indicador>; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD.Stat, 2018 [base de datos en línea] <https://stats.oecd.org>.

<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

<sup>b</sup> Precios internacionales constantes de 2011, en paridad del poder adquisitivo (PPA).

### 3. Base de datos del gasto público en sistemas de pensiones de la región

Como ya se ha mencionado, no existen bases de datos que contengan un registro del gasto público en pensiones de la región en las que se aplique una metodología estándar y se presenten series estadísticas sobre las últimas décadas o el presente siglo. Los organismos internacionales han realizado esfuerzos por publicar antecedentes sobre el gasto público regional en pensiones, entre ellos, las publicaciones del panorama de las pensiones en América Latina (BID/OCDE/Banco Mundial, 2015) y los trabajos del FMI (2018), cuyas cifras se muestran en el cuadro V.4.

Como puede apreciarse en el cuadro V.4, según los datos que aportan los organismos internacionales el gasto público en pensiones de la región representaría alrededor del 3,7% del PIB y se habría mantenido estable entre 2010 y 2015. Sin embargo, al analizar las cifras que se informan sobre cada uno de los países, es posible concluir que las bases de datos que se utilizaron en los estudios o las metodologías que se aplicaron para estimar el gasto público en pensiones por país no son comparables. Por ejemplo, en el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay, el gasto público en pensiones habría disminuido entre 2010 y 2015, situación que no ocurre



efectivamente en esos países. Otro caso es el de Chile, donde según los datos del cuadro el gasto en pensiones respecto del PIB habría aumentado, mientras que, según las estadísticas oficiales, este habría disminuido.

**Cuadro V.4**  
**América Latina (18 países): gasto público en los sistemas de pensiones según organismos internacionales, 2010 y 2015**  
*(En porcentajes)*

	2010		2015	
	Gasto público en pensiones como proporción del PIB según el BID, la OCDE y el Banco Mundial	Gasto público en pensiones como proporción del gasto público según la CEPAL	Gasto público en pensiones como proporción del PIB según el FMI	Gasto público en pensiones como proporción del gasto público según la CEPAL
América Latina <sup>a</sup>	3,7	17,9	3,7	16,4
Argentina	6,4	28,1	7,8	32,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	3,4	11,0	3,0	7,4
Brasil	6,8	26,2	11,2	37,5
Chile	3,4	15,5	4,1	17,7
Colombia	3,5	19,9	5,1	26,6
Costa Rica	3,3	16,9	2,8	14,0
Ecuador	1,3	5,4	2,7	11,1
El Salvador	1,7	9,6	2,6	13,6
Guatemala	0,8	5,5	1,0	8,1
Honduras	5,1	23,7	1,4	6,1
México	1,4	5,6	1,7	6,4
Nicaragua	3,1	17,9	2,7	14,8
Panamá	4,9	23,3	3,0	17,5
Paraguay	2,8	17,6	2,8	18,1
Perú	1,7	10,1	1,0	4,5
República Dominicana	4,6	28,2	0,1	0,6
Uruguay	8,2	36,1	7,9	26,3
Venezuela (República Bolivariana de)	4,8	21,0	4,8	25,0

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Banco Mundial, *Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., 2015; Fondo Monetario Internacional (FMI), "Growing pains: is Latin America prepared for population aging?", *Departmental Paper series*, N° 18/05, Washington, D.C., 2018; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago, 2019; *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago, 2013.

**Nota:** Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Fondo Monetario Internacional (FMI), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a Promedio simple.

En este contexto, es necesario avanzar hacia la creación de una base de datos del gasto público en pensiones en América Latina. Con anterioridad se deberían definir al menos los siguientes elementos: i) una metodología

estándar de medición del gasto en pensiones; ii) la cobertura institucional de los sistemas de pensiones que se ha de considerar (sistemas contributivos, no contributivos, civiles y militares), y iii) la cobertura del gasto público que se ha de considerar (gobierno central, gobierno general, sector público no financiero o sector público).

El gasto en pensiones representa, junto al gasto en educación, una de las mayores presiones de gasto público y, dado el envejecimiento que según las proyecciones habrá en la región, en las próximas décadas debería superar la proporción del gasto público total que representa en la actualidad, que es del 17%, y convertirse en la principal partida de gasto público.

El nivel actual de gasto público en los sistemas de pensiones según cifras oficiales de los países, por ejemplo, el de la Argentina, el Brasil, El Salvador y México, es una muestra de las presiones y los efectos fiscales que se observan en la región. En la Argentina, se estima que el gasto en pensiones fue del 7,3% y el 7,4% del PIB en 2015 y 2016, respectivamente (ANSES, 2018), y la última reforma paramétrica, que se llevó a cabo en 2017, tuvo como principal objetivo contener la presión que el sistema previsional ejerce en las finanzas públicas, disminuyendo el mecanismo de reajustabilidad de las prestaciones. En el Brasil se ha debatido la posibilidad de reformar el sistema de pensiones entre 2016 y 2019, y las reformas propuestas han estado centradas en los efectos fiscales del sistema previsional. En 2015, el gasto público en pensiones fue del 9,1% del PIB (TCU, 2018) y su sostenibilidad requiere de una política fiscal (tributaria y de gasto) que coincida con el grado de desarrollo de la protección social brasileña (véase el capítulo II).

En México, las estadísticas del gasto público evidencian un incremento del compromiso con el sistema de pensiones y jubilaciones. Así, el gasto público en pensiones aumentó del 0,9% del PIB en 1995 al 2% en 2007 y al 3,5% en 2018, y se proyecta que aumentará al 4,1% en 2023 (Clavellina y Herrera, 2018). Otro caso que requiere mayor atención es el de El Salvador, donde el gasto público del sistema de pensiones se estimó en 2,6% del PIB en 2015, a pesar de que la cobertura contributiva de pasivos es solo del 13%. Ese es uno de los registros más bajos de la región y se encuentra muy por debajo del que se observa en la Argentina (90%), el Brasil (77%) y el promedio de la región, que se acerca al 55% (véase el capítulo III). La situación fiscal es delicada en El Salvador, y el repunte de la deuda del gobierno central, que pasó del 41% al 49% del PIB entre 2008 y 2018, se ha explicado principalmente por los compromisos del Estado con el sistema de pensiones. Este escenario de estrechez fiscal se ha presentado a pesar de la baja cobertura del sistema de pensiones. Lo más probable es que cualquier análisis de sensibilidad en que se proyecte un aumento de la cobertura indique una situación insostenible desde el punto de vista fiscal, a no ser que se tomen medidas especiales desde la política fiscal (reformas fiscales) destinadas a crear sostenibilidad en el sistema de pensiones.

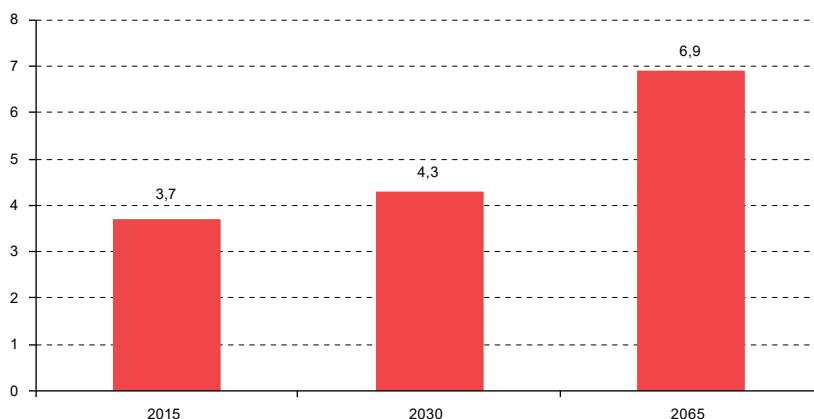
## C. Proyecciones del gasto público en los sistemas de pensiones

### 1. Proyecciones del gasto público en pensiones: América Latina y la OCDE

Frente a la escasez de bases de datos o series estadísticas oficiales en que se presente el gasto público en pensiones de los países de la región, no sorprende el bajo número de publicaciones y proyecciones de los efectos fiscales y financieros de los sistemas de pensiones. Una de las excepciones es el trabajo publicado por el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2018), en que se considera un escenario donde no hay reformas previsionales ni ajustes paramétricos de los sistemas de pensiones, en especial donde no se modifican las edades de retiro, y se toma en cuenta el acelerado envejecimiento regional. En ese marco, la proyección indica que el gasto en los sistemas de pensiones alcanzaría el 4,3% del PIB en 2030 y el 6,9% del PIB en 2065 (véase el gráfico V.8).

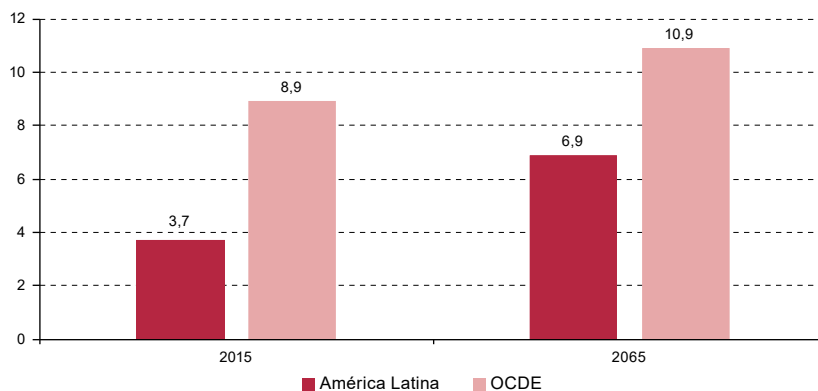
Los gastos en el sistema de pensiones de los países de la OCDE, tanto los actuales como los proyectados, son superiores a los de la región. En 2015, en la OCDE se gastó en pensiones el 8,9% del PIB, lo que supera el gasto regional en más del 5% del PIB, y se estima que en 2065 dicho gasto ascenderá al 10,9% del PIB y superará en 4% del PIB el gasto en pensiones de América Latina (véase el gráfico V.9; OCDE, 2017b).

**Gráfico V.8**  
**América Latina: proyecciones del gasto público en pensiones, 2015, 2030 y 2065**  
(En porcentajes del PIB)



**Fuente:** Fondo Monetario Internacional (FMI), "Growing pains: is Latin America prepared for population aging?", *Departmental Paper series*, N° 18/05, Washington, D.C., 2018.

**Gráfico V.9**  
**América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE):**  
**gasto público en pensiones actual y proyectado, 2015 y 2065<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes del PIB)*



**Fuente:** Fondo Monetario Internacional (FMI), "Growing pains: is Latin America prepared for population aging?", *Departmental Paper series*, N° 18/05, Washington, D.C., 2018; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Government at a Glance 2017*, París, 2017.

<sup>a</sup> En lo que respecta a los países de la OCDE, la información sobre el gasto público en pensiones corresponde al período 2013-2015 y a 2060.

## 2. Gasto público en sistemas de pensiones no contributivos en América Latina

Los sistemas de pensiones no contributivos son una parte importante de los sistemas de pensiones de la región: en varios países la cobertura no contributiva supera la contributiva (véase el capítulo III). En esta década, la CEPAL ha trabajado en la consolidación de una Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva, donde se incluye la cobertura y el gasto público en pensiones de los sistemas de pensiones no contributivos.

Entre 2000 y 2017, el gasto público en los sistemas de pensiones no contributivos (vejez e invalidez) ha aumentado del 0,12% al 0,39% del PIB. La principal causa de este aumento ha sido la extensión de la cobertura y la incorporación de nuevos países con sistemas no contributivos (véase el cuadro V.5).

En términos relativos, el gasto público en los sistemas no contributivos de pensiones representa algo más que un 10% del gasto público total en pensiones. El mayor registro en cuanto a este tipo de gasto en la región se encuentra en el Estado Plurinacional de Bolivia, país donde hay un sistema universal de pensiones no contributivas y donde el gasto en estas alcanzó el 1,35% del PIB en 2017. Otros registros que destacan son los de la Argentina y el Brasil, donde el gasto público en pensiones no contributivas alcanzó el 0,68% y el 0,6% del PIB, respectivamente.

En cuanto al gasto regional en pensiones no contributivas de vejez (población de 65 años y más), este ha aumentado del 0,07% del PIB en 2000 al 0,27% del PIB en 2017 (véase el cuadro V.6). Destaca también el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, que presenta un gasto equivalente al 1,34% del PIB en 2017.

Cuadro V.5  
**América Latina (15 países): gasto en pensiones no contributivas de vejez e invalidez, 2000-2017**  
*(En porcentajes del PIB)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
América Latina	0,12	0,12	0,13	0,20	0,18	0,22	0,20	0,23	0,28	0,31	0,32	0,32	0,34	0,36	0,39	0,40	0,39	0,39
Argentina	---	0,08	0,07	0,06	0,11	0,12	0,14	0,19	0,21	0,31	0,36	0,44	0,58	0,66	0,69	0,79	0,73	0,68
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,27	0,27	0,27	1,31	1,19	1,13	0,96	0,86	1,34	1,38	1,26	1,08	0,99	1,07	1,20	1,25	1,26	1,35
Brasil <sup>a</sup>	0,17	0,20	0,23	0,26	0,30	0,35	0,40	0,42	0,44	0,51	0,52	0,52	0,57	0,59	0,61	0,68	0,60	0,60
Chile	0,40	0,40	0,40	0,40	0,30	0,40	0,40	0,40	0,44	0,54	0,55	0,51	0,49	0,46	0,40	0,39	0,38	0,41
Colombia				0,03	0,03	0,04	0,03	0,10	0,11	0,11	0,11	0,06	0,07	0,13	0,12	0,15	0,13	0,12
Costa Rica	0,29	0,28	0,35	0,31	0,26	0,56	0,39	0,66	0,90	0,64	0,46	0,48	0,46	0,47	0,46	0,45	0,46	0,45
Ecuador				0,10	0,09	0,07	0,06	0,07	0,17	0,28	0,35	0,34	0,47	0,44	0,40	0,40	0,37	0,37
El Salvador											0,02	0,04	0,05	0,08	0,09	0,09	0,07	0,07
Guatemala						---	---	---	0,08	0,13	0,14	0,13	0,11	0,11	0,11	0,10	0,09	0,09
México		0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,08	0,11	0,14	0,13	0,12	0,15	0,19	0,24	0,21	0,20	0,17
Panamá									0,16	0,39	0,27	0,28	0,23	0,29	0,34	0,36	0,35	
Paraguay												0,03	0,13	0,22	0,30	0,39	0,36	0,43
Perú												0,01	0,05	0,08	0,12	0,13	0,12	0,13
Uruguay	0,55	0,55	0,53	0,46	0,41	0,42	0,43	0,43	0,45	0,48	0,50	0,50	0,51	0,52	0,52	0,55	0,53	0,54
Venezuela (República Bolivariana de)												0,23	0,23	0,23	0,27	0,12	0,12	0,12

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de cada país y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ps>.

<sup>a</sup> Considera el sistema de pensiones no contributivo (Beneficio de Prestación Continuada (BPC)).

Cuadro V.6  
**América Latina (15 países): gasto en pensiones no contributivas de vejez, 2000-2017**  
 (En porcentajes del PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
América Latina	0,07	0,07	0,07	0,15	0,14	0,17	0,14	0,16	0,22	0,23	0,23	0,22	0,23	0,25	0,27	0,27	0,26	0,27
Argentina	---	0,03	0,02	0,02	0,04	0,04	0,05	0,06	0,05	0,05	0,03	0,03	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,03
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,27	0,27	0,27	1,31	1,19	1,13	0,96	0,86	1,34	1,38	1,26	1,08	0,99	1,07	1,20	1,24	1,25	1,34
Brasil <sup>a</sup>	0,06	0,07	0,09	0,10	0,13	0,16	0,19	0,21	0,22	0,25	0,25	0,25	0,26	0,27	0,28	0,31	0,27	0,27
Chile	0,27	0,27	0,27	0,27	0,27	0,27	0,27	0,27	0,29	0,36	0,36	0,34	0,33	0,31	0,28	0,27	0,26	0,28
Colombia		0,03	0,03	0,03	0,04	0,03	0,03	0,10	0,11	0,11	0,11	0,06	0,07	0,13	0,12	0,15	0,13	0,12
Costa Rica	0,19	0,18	0,22	0,20	0,17	0,48	0,31	0,55	0,76	0,49	0,30	0,33	0,31	0,31	0,30	0,30	0,30	0,30
Ecuador	0,10	0,08	0,07	0,06	0,07	0,06	0,06	0,07	0,16	0,25	0,30	0,28	0,40	0,36	0,32	0,32	0,29	0,29
El Salvador										0,02	0,04	0,05	0,08	0,09	0,09	0,07	0,07	0,07
Guatemala						---	---	---	0,08	0,13	0,14	0,13	0,11	0,11	0,11	0,10	0,09	0,09
México	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,08	0,11	0,14	0,13	0,12	0,15	0,19	0,24	0,21	0,20	0,17
Panamá									0,16	0,39	0,27	0,28	0,23	0,27	0,31	0,34	0,32	0,32
Paraguay											0,03	0,13	0,22	0,30	0,39	0,36	0,43	0,43
Perú								0,00			0,01	0,05	0,08	0,12	0,13	0,12	0,13	0,13
Uruguay	0,15	0,15	0,15	0,13	0,11	0,11	0,11	0,11	0,12	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13
Venezuela (República Bolivariana de)											0,23	0,23	0,23	0,23	0,27	0,12	0,12	0,12

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de cada país y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://ods.cepal.org/bpsnc/ps>.

<sup>a</sup> Considera el sistema de pensiones no contributivo (Beneficio de Prestación Continuada (BPC)).

### **3. Proyecciones del gasto público en sistemas de pensiones no contributivos en América Latina**

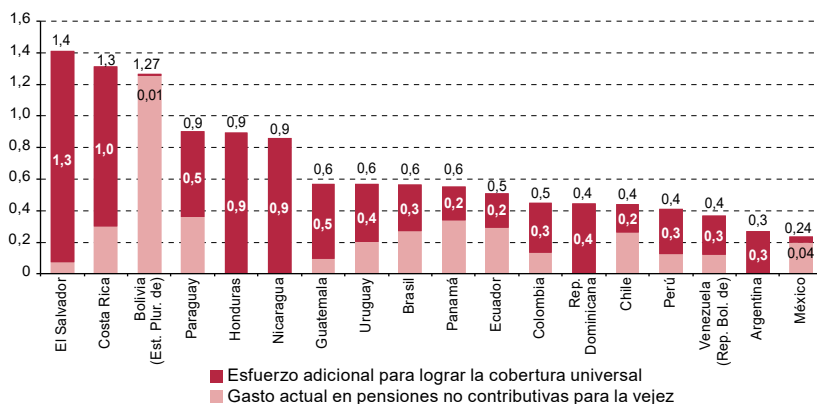
En 2017, los sistemas de pensiones no contributivos de vejez de la región cubrieron a unos 11 millones de personas (22,8% de la población de 65 años y más) y representaron un gasto público del 0,27% del PIB. Las proyecciones del gasto público en los sistemas de pensiones no contributivos indican que tanto la cobertura como el gasto público aumentará en las próximas décadas. Entre las proyecciones que se han hecho se ha estimado cuál sería el gasto público si se entregara una pensión no contributiva a toda la población de 65 años y más que no estuviera cubierta por el sistema de pensiones, es decir, si se alcanzara la cobertura universal (el 100%) de la población de 65 años y más en cada país de la región. En 2017, la población de 65 años y más que no estaba cubierta por los sistemas de pensiones era de 11,5 millones de personas en América Latina (véase el capítulo III). En la proyección se tomó como valor de la prestación no contributiva el valor promedio que existía en cada país y se estimó que el gasto público total en pensiones no contributivas sería equivalente al 0,51% del PIB de la región, lo que supone un aumento del 0,24% del PIB comparado con el gasto que ya existía en 2017, que era del 0,27%.

El aumento del gasto público en pensiones no contributivas que se necesita para lograr la cobertura universal de las personas de 65 años y más es muy heterogéneo entre los países de la región, debido a las diferencias en cuanto a la cobertura actual y al nivel de las prestaciones. Como puede apreciarse en el gráfico V.10, El Salvador, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, el Paraguay y Guatemala son los países en los que habría que hacer el máximo esfuerzo fiscal para cumplir con la meta de la universalización, ya que el gasto debería aumentar entre el 0,5% y el 1,3% del PIB. Esto difiere del caso de otros países de la región, como el Estado Plurinacional de Bolivia, México, el Ecuador y Chile, donde se ha avanzado en la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos.

El nivel de suficiencia de las pensiones no contributivas de la región es otro antecedente que se considera en las proyecciones del gasto. En una publicación del BID, Bosch, Melguizo y Pagés (2013) estimaron que las pensiones no contributivas representaban un 18,4% del PIB per cápita regional en 2010. En 2016 representaban el 17,7%. En otra publicación se estimó que las pensiones no contributivas representaban el 18% del salario medio del sector formal de la región (Altamirano y otros, 2018). Entre los países donde se brindan pensiones no contributivas más generosas se encuentran la República Bolivariana de Venezuela, el Brasil, la Argentina y el Uruguay; entre los que presentan prestaciones de menor nivel se encuentran México, Colombia y el Perú (véase el cuadro V.7).

Gráfico V.10

**América Latina (18 países): gasto en los sistemas de pensiones no contributivos para la vejez y esfuerzo adicional que se debería hacer para cubrir a la población de 65 años y más que no recibe pensión, 2016**  
(En porcentajes del PIB)



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de cada país y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ps/>; "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

Cuadro V.7

**América Latina (15 países): pensiones no contributivas como proporción del PIB por cápita, 2010 y 2016**  
(En porcentajes)

	2010	2016
América Latina	18,4	17,7
Argentina	14,4	30,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	15,0	19,3
Brasil	32,6	28,7
Chile	13,6	11,8
Colombia	5,1	8,1
Costa Rica	20,2	20,2
Ecuador	11,8	10,1
El Salvador	16,9	20,7
Guatemala	19,5	14,9
México	4,8	4,5
Panamá	14,1	11,0
Paraguay	30,7	17,6
Perú	9,3	7,8
Uruguay	27,8	21,5
Venezuela (República Bolivariana de) <sup>a</sup>	40,8	38,7

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de M. Bosch, Á. Melguizo y C. Pagés, *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2013; A. Altamirano y otros, *Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2018; datos administrativos de cada país y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <https://dds.cepal.org/bpsnc/ps/>; "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

<sup>a</sup> El dato de la República Bolivariana de Venezuela (2016) proviene de Altamirano y otros (2018) y representa el valor de las pensiones no contributivas sobre el salario medio de la economía.



En el cuadro V.8 se observan varias proyecciones del gasto en pensiones no contributivas para la vejez según el valor promedio de las pensiones no contributivas y la cobertura de la población de 65 años y más. Si se consideran los efectos demográficos (el envejecimiento) y se supone que el valor de las pensiones se mantiene constante (92 dólares mensuales en dólares de 2010), se estima que el gasto público para lograr una cobertura equivalente al 60% en 2030 alcanzaría el 0,9% del PIB. También se estima que, para lograr una cobertura del 100% en 2050, el gasto sería del 1,7% del PIB (en ambos casos se asume una tasa anual de crecimiento del PIB regional del 2%). En otro escenario se supone que el valor de las pensiones no contributivas es equivalente a la línea de pobreza, con el objeto de averiguar cuánto debería gastarse para reducir la pobreza entre las personas mayores. En este caso, el gasto público que permitiría cubrir el 60% de la población de 65 años y más en 2030 alcanzaría el 1% del PIB, y el que se necesitaría para cubrir el 100% de dicha población en 2050 sería del 1,9%. Finalmente, se supuso que la línea de pobreza aumenta un 10% en 2030 y un 20% en 2050 y que las pensiones no contributivas son equivalentes a dichos valores, y se llegó a la conclusión de que el gasto público en pensiones no contributivas debería ser del 1,1% y del 2,3% del PIB regional en cada uno de esos años para que el sistema alcanzara una cobertura del 60% y del 100%, respectivamente.

**Cuadro V.8**  
**América Latina (18 países)<sup>a</sup>: proyecciones del gasto en sistemas de pensiones no contributivos para la vejez, 2030 y 2050**  
*(En porcentajes y dólares de 2010)*

	2030	2050
<b>A. Pensión de valor constante y cobertura creciente</b>		
Gasto <i>(en porcentajes del PIB)</i>	0,9	1,7
Valor de la pensión (en dólares)	92	92
Cobertura <i>(en porcentajes del total de la población de 65 años y más)</i>	60	100
<b>B. Pensión de valor igual a la línea de pobreza y cobertura creciente</b>		
Gasto <i>(en porcentajes del PIB)</i>	1,0	1,9
Valor de la pensión (en dólares)	110	110
Cobertura <i>(en porcentajes del total de la población de 65 años y más)</i>	60	100
<b>C. Pensión de valor creciente (la línea de pobreza aumenta el 10% en 2030 y el 20% en 2050) y cobertura creciente</b>		
Gasto <i>(en porcentajes del PIB)</i>	1,1	2,3
Valor de la pensión (en dólares)	121	132
Cobertura <i>(en porcentajes del total de la población de 65 años y más)</i>	60	100

**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>a</sup> Los países incluidos son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Otra proyección del gasto en pensiones no contributivas con cobertura universal muestra que una prestación de este tipo equivalente al 10% del PIB per cápita de 2010 supone un gasto promedio regional del 0,7% del PIB de 2010. Si este beneficio se actualiza por inflación, el gasto que esta prestación supondrá en 2050 será muy similar; sin embargo, si la prestación se reajusta según el PIB per cápita (inflación más productividad), el gasto público asociado a ella alcanzaría el 1,7% del PIB en dicho año (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013).

En América Latina, el gasto público en pensiones no contributivas de vejez (población de 65 años y más) aumentó del 0,07% del PIB en 2000 al 0,27% del PIB en 2017. Según las proyecciones, hacia 2065 la población de 65 años y más aumentará 4,2 veces y comprenderá 196 millones de personas. Se ejercerá presión sobre la política fiscal para que se aumente el gasto público en sistemas no contributivos, tanto debido a la insuficiencia de las prestaciones como debido a la demanda social por sistemas de pensiones no contributivos que permitan a las personas mayores salir de la pobreza extrema y de la pobreza en la región. En este contexto, las proyecciones del gasto público regional hacia 2065 son del 2% del PIB si solo se consideran los efectos demográficos y de entre el 2,5% y el 3,0% del PIB si se toman en cuenta los mecanismos de reajustabilidad de las prestaciones.

## **D. Debates y desafíos de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina**

Un aspecto fundamental de lo que se ha propuesto en este capítulo es la estrecha vinculación entre la política fiscal y los sistemas de pensiones. La sostenibilidad de estos últimos dependerá en gran medida de la política fiscal y, en particular, de la sostenibilidad fiscal, entre otros factores. A continuación se detallan algunos debates y desafíos que surgen de las lecciones aprendidas.

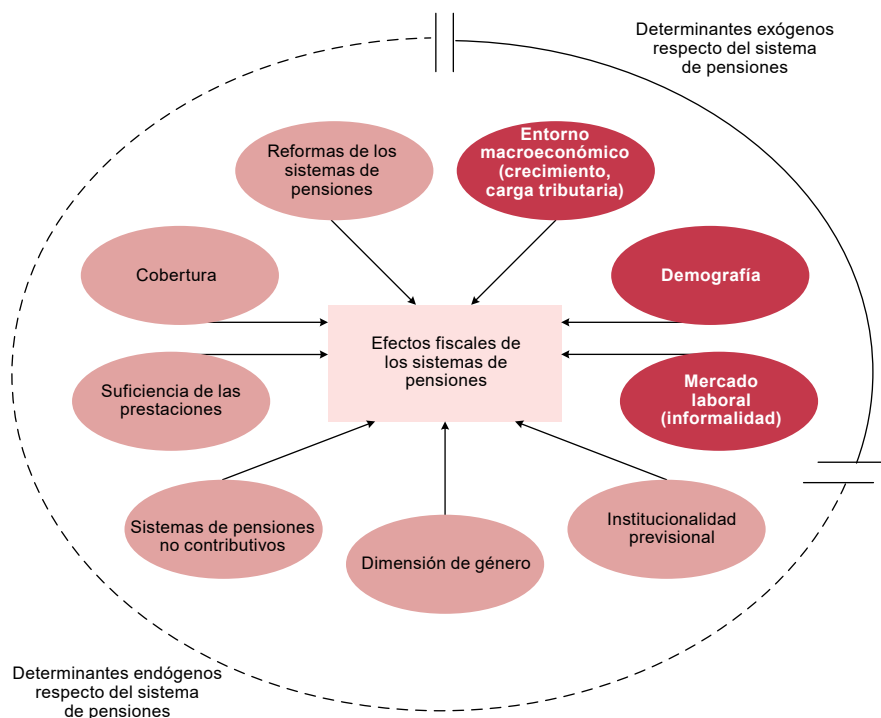
### **1. Vínculos entre la política fiscal y los sistemas de pensiones**

Los organismos internacionales han monitoreado de forma permanente los efectos sociales, económicos y políticos de la transición demográfica en América Latina; sin embargo, los efectos fiscales de los sistemas de pensiones, que son provocados por distintos factores, se han investigado menos y han despertado un gran interés en los últimos años.

Es posible identificar factores exógenos y endógenos que determinan los efectos fiscales de los sistemas de pensiones (véase el diagrama V.1). Entre los determinantes exógenos se encuentran los tres siguientes: i) el entorno macroeconómico (el crecimiento, la carga tributaria y otros); ii) la demografía (el envejecimiento), y iii) el mercado laboral, entre otros factores, la generación

de empleo y la informalidad del mercado del trabajo, ya que condicionan los resultados del sistema de pensiones. Respecto de los determinantes endógenos, pueden mencionarse los seis siguientes: i) la reforma de los sistemas de pensiones; ii) el nivel de la cobertura; iii) la suficiencia de las prestaciones; iv) la extensión de los sistemas de pensiones no contributivos; v) el desarrollo de la institucionalidad previsional, y vi) el debate sobre la inclusión de la dimensión de género en el diseño del sistema de pensiones.

**Diagrama V.1**  
**Determinantes de los efectos fiscales de los sistemas de pensiones**



**Fuente:** Elaboración propia.

El escenario macroeconómico, caracterizado por un crecimiento moderado, el acelerado envejecimiento poblacional y la importante proporción de informalidad en el mercado laboral son algunos de los principales factores exógenos respecto del sistema de pensiones que ejercerán presión para que se lleven a cabo reformas previsionales en los países de la región<sup>3</sup>. Debido

<sup>3</sup> En el capítulo II se hizo una revisión completa de las reformas de los sistemas de pensiones que se han implementado en los últimos diez años, así como de las nuevas tendencias en reformas previsionales.

a la lentitud del crecimiento, entre otros factores, el nivel de los ingresos públicos no aumentará de forma significativa (a no ser que se hagan reformas tributarias) y se relacionará con una débil generación de empleo asalariado. El envejecimiento poblacional generará presiones sobre el gasto público, en especial en los sistemas de seguridad social (pensiones y salud). Por otra parte, la informalidad laboral restringirá el nivel de cobertura contributiva de los activos y la suficiencia de las prestaciones, lo que implicará más presión sobre el gasto público. La combinación de estos factores, entre otras dimensiones, pondrá a prueba la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, que dependerá de las reformas tanto previsionales como fiscales que se implementen.

En la actualidad, los sistemas de pensiones cubren cerca del 79% de las personas de 65 años y más en la región, lo que representa unos 36 millones de personas (véase el capítulo III). Si suponemos que en las próximas décadas se avanzará hacia la cobertura universal en materia de pensiones (que es un principio de la seguridad social y es lo que se observa en los países desarrollados), los sistemas previsionales deberían cubrir a cerca de 196 millones de personas de 65 años y más en 2065, más de cinco veces la población beneficiaria actual (CEPAL, 2017c).

En este contexto, el aumento potencial de la cobertura implicará que el sistema de pensiones ejerza presión sobre el gasto público. Además, si asumimos que el nivel de las prestaciones podría aumentar en las próximas décadas, concluiremos que una de las principales dimensiones de estudio de las finanzas públicas deberían ser los sistemas de pensiones y que las reformas previsionales serán una parte fundamental de los factores que permitirán asegurar la sostenibilidad fiscal en la región (Arenas de Mesa, 2016).

Además de las reformas previsionales, la sostenibilidad del sistema de pensiones dependerá en gran medida de que se hagan reformas fiscales integrales en que se consideren las dimensiones de los ingresos, los gastos y la institucionalidad fiscal. En los últimos años, en la región ha habido un importante activismo tributario que ha permitido mantener la participación de los ingresos públicos en el PIB (CEPAL, 2018a y 2019c). Sin embargo, la política fiscal depende en forma crucial de la eficiencia, la calidad y la composición del gasto público, especialmente en una coyuntura económica de desaceleración y teniendo en cuenta las crecientes demandas sociales, demográficas, institucionales y de género. En este contexto, será fundamental estimar y proyectar el gasto público en el sistema de pensiones para enfrentar con eficiencia las demandas presupuestarias del sistema de protección social, sobre todo de los sistemas de pensiones.

## 2. Nuevo pacto fiscal-social en América Latina

La protección social de las personas mayores, en especial la que se brinda a través de los sistemas de pensiones, será uno de los principales determinantes de la presión fiscal en la región y, por tanto, será uno de los principales ejes de las políticas públicas (fiscales y sociales) en las próximas décadas.

En este contexto, la política fiscal debería ser muy activa y habría que anticiparse a las crecientes presiones que habrá en el futuro para que se aumente el gasto público en los sistemas de pensiones. Como primer paso, las autoridades fiscales deberían considerar la posibilidad de hacer estudios sobre las proyecciones del gasto público en pensiones y establecer cuáles serán los compromisos que asumirán en el área de las pensiones en el futuro. En segundo lugar, se deberían adoptar una serie de medidas fiscales para enfrentar los retos de la sostenibilidad, entre ellas, las tres siguientes: i) fijar cargas tributarias que sean compatibles con la presión fiscal que ejercerán los sistemas de pensiones; ii) establecer el nivel de contribuciones a la seguridad social que sea necesario para ayudar a equilibrar los sistemas de pensiones, con aportes compartidos entre los trabajadores, los empleadores y el Estado, y iii) crear fondos de ahorro colectivos que generen solidaridad inter- e intrageneracional y permitan consolidar la sostenibilidad y el equilibrio financiero de los sistemas de pensiones (véase el capítulo II).

Las crecientes demandas sociales de avanzar hacia un sistema efectivo de protección social en la región exigirán que se alcance un nuevo pacto fiscal-social en cuyo centro se ubique la sostenibilidad fiscal y la de los sistemas de protección social, sobre todo de los sistemas de pensiones. La antigua lógica tripartita será fundamental en la construcción de este pacto, ya que tanto el Estado como los trabajadores y los empleadores deberán compartir el esfuerzo. En especial, esta dimensión debería ser una prioridad para las autoridades de las finanzas públicas de la región, que además deberían considerar las posibles reformas paramétricas y estructurales que deban implementarse para hacer sostenibles los sistemas de pensiones.

Para alcanzar un pacto fiscal-social se requiere emprender un ejercicio institucional, fiscal y político de gran envergadura, en donde la gestión de la economía política es fundamental. Este ejercicio debería incluir reformas tanto fiscales (tributarias) como previsionales que deberían estar vinculadas, sobre todo para asegurar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Los sistemas de pensiones son parte esencial de los pactos fiscales-sociales, ya que estos son políticas de Estado con compromisos fiscales y sociales de mediano y largo plazo. La construcción de estos pactos permitirá avanzar hacia el diseño de un modelo de protección social enfocado en los derechos y la solidaridad para enfrentar la desigualdad, en la búsqueda de

una sociedad que consolide los proyectos colectivos (los bienes públicos) por encima de los proyectos individuales (las ganancias personales) (CEPAL, 2015).

La esencia de la seguridad social y, en especial, de los sistemas de pensiones es enfrentar en forma colectiva las inseguridades económicas que surgen en el ciclo de la vida. Para que dicha promesa social sea sostenible será necesario que haya una vinculación muy estrecha con la política fiscal en el marco de la construcción de un nuevo pacto fiscal-social en la región.

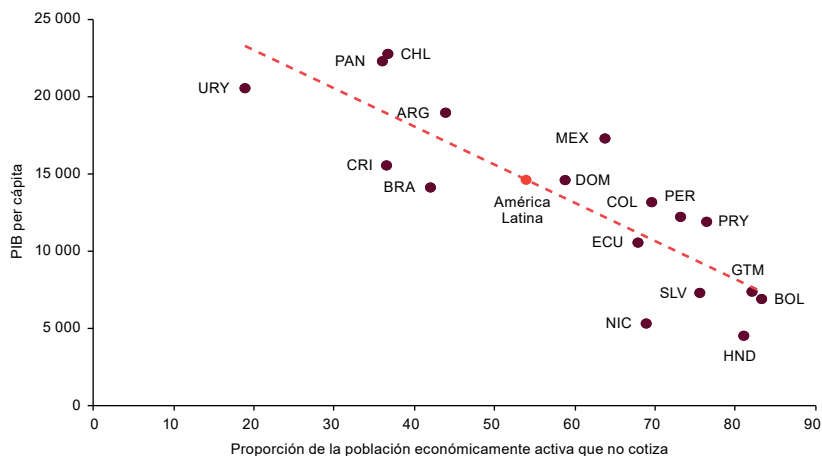
### **3. Sistemas de pensiones, informalidad laboral y efectos fiscales**

El sistema de pensiones es un espejo de lo que ocurre en el mercado laboral; por lo tanto, en los mercados laborales más informales los sistemas de pensiones contributivos tendrán tasas de cobertura inferiores, lo que implicará en promedio menores prestaciones y menores ingresos para las personas mayores en el futuro, especialmente para los más vulnerables, los trabajadores menos calificados y, sobre todo, las trabajadoras dedicadas a trabajos no remunerados.

En promedio, en los países de la región que presentan un mayor PIB per cápita hay mercados laborales más desarrollados y menos informales, así como sistemas de pensiones contributivos con mayores tasas de cobertura (la proporción que representan los grupos que no participan en el sistema de pensiones es inferior). Este es el caso de los países pioneros en crear sistemas de pensiones en la región: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. También Panamá se ha consolidado en este grupo. Por otra parte, en los países donde hay un menor nivel de PIB per cápita, que presentan mercados laborales más informales, la cobertura es más baja y la tasa de participación en el sistema de pensiones es menor (la proporción de personas que no participan es más elevada). Este es el caso de Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Paraguay (véase el gráfico V.11).

En este contexto, resulta fundamental realizar estudios sobre el impacto del mercado de trabajo en los sistemas de pensiones, para anticiparse a los resultados de los sistemas previsionales y a sus potenciales efectos fiscales. De la misma manera en que los estudios sobre la inversión en capital humano (inversión en educación y capacitación) son fundamentales para entender qué ocurre en el mercado laboral, aprender sobre las dinámicas del mercado de trabajo (los cambios tecnológicos y productivos) y, en especial, sobre la informalidad, es un factor esencial para estimar los resultados que se obtendrán con los sistemas de pensiones y los efectos fiscales que estos tendrán.

**Gráfico V.11**  
**América Latina (18 países): relación entre la proporción de la población económicamente activa (PEA) que no cotiza y el producto interno bruto (PIB) per cápita, 2017**  
*(En dólares<sup>a</sup> y porcentajes)*



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de información oficial de los países; Banco Mundial, "Indicadores", Washington, D.C., 2019 [base de datos en línea] <https://datos.bancomundial.org/indicador>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

<sup>a</sup> Precios internacionales constantes de 2011, en paridad del poder adquisitivo (PPA).

De esta manera, es importante invertir y avanzar en la modernización de la institucionalidad pública, por ejemplo, lograr que los Ministerios de Trabajo y Previsión Social y los Ministerios de Hacienda (Finanzas o Economía y Finanzas) se hagan cargo de realizar periódicamente las siguientes acciones: i) analizar la cobertura de activos; ii) crear bases de datos de la cobertura de activos y pasivos, y iii) estimar y proyectar los efectos fiscales de los sistemas de pensiones, en especial, los provocados por las características del mercado laboral.

#### **4. Cobertura y suficiencia de las prestaciones: bases de datos sobre la cobertura para dar seguimiento y evaluar los sistemas de pensiones**

La región envejece rápidamente y la presión demográfica va a situar la cobertura previsional de las personas mayores como uno de los principales ejes de las políticas públicas en las próximas décadas en América Latina. Según las proyecciones de la CEPAL, entre 2015 y 2065 la población de 65 años y más aumentará 4,2 veces, lo que generará presiones sobre el gasto público destinado a los sistemas de pensiones.

Entre 2000 y 2017, en América Latina se lograron avances importantes respecto de la cobertura del sistema de pensiones. Sin embargo, los niveles alcanzados aún son bajos, sobre todo en lo que respecta a la cobertura de los activos, que no incluye a más de la mitad de la población económicamente activa. Esto significa que hay 158 millones de personas económicamente activas que no están cubiertas por el sistema de pensiones. Además, la cobertura de pasivos contributiva representa el 55% de la población de 65 años y más, comparado con el 95% que se observa en los países de la OCDE (véase el capítulo III).

La calidad de la cobertura de los pasivos (la suficiencia de las prestaciones) indica que una proporción importante de los pensionados tendrá pensiones bajas, es decir, que no pasará la prueba de la suficiencia de las prestaciones. Un estudio muestra que, en 2050, entre 66 y 83 millones de pensionados tendrán pensiones insuficientes en la región (Bosch, Melguizo y Pagés, 2013). De confirmarse estas cifras, más de la mitad de los pensionados provenientes de los sistemas contributivos requerirán apoyo y financiamiento público en 2050, además del que necesitarán los potenciales beneficiarios de los sistemas de pensiones no contributivos.

En este contexto, el déficit en cuanto a la cantidad y la calidad de la cobertura de los sistemas de pensiones (véase el capítulo III) creará una importante presión fiscal en la región. La desprotección social, reflejada en los déficits de cobertura, puede convertirse en un pasivo contingente para las finanzas públicas y, lo más probable, en una presión y un incentivo para que se implementen nuevos pactos fiscales-sociales (reformas fiscales y previsionales) destinados a asegurar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones.

Las características del mercado laboral (la alta informalidad), sumadas a los déficits de la institucionalidad tanto previsional como fiscal de algunos países, conforman un delicado escenario a la hora de enfrentar el bajo nivel de cobertura de los sistemas de pensiones. Para abordar ese problema, un punto de partida es crear bases de datos que permitan medir la cobertura de los sistemas de pensiones y consolidar cifras a los efectos de realizar un monitoreo efectivo por grupos etarios, género, nivel de ingreso, sector económico, tipo de trabajador y sector geográfico, entre otras áreas y dimensiones de la protección social.

Crear bases de datos sobre la cobertura de los sistemas de pensiones debería ser una prioridad para los países de la región. Las bases de datos implican un importante esfuerzo estadístico, sin embargo, si se desea abordar con responsabilidad las próximas reformas previsionales, será fundamental emplear datos oficiales para establecer los puntos de partida de los sistemas



que se han de reformar y los resultados que se desean alcanzar. En este contexto, contar con bases de datos sobre la cobertura previsional será uno de los pilares que permitirán avanzar hacia el diseño de políticas de protección social y apoyar las acciones que consoliden la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en la región.

## **5. Pensiones no contributivas universales: impacto en la pobreza extrema**

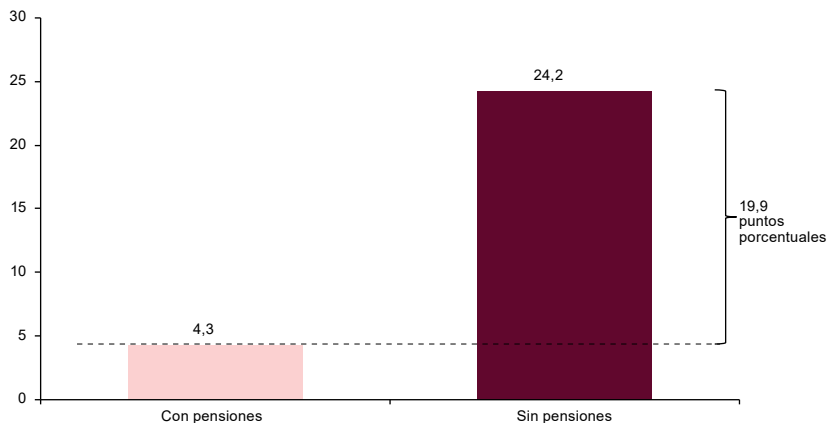
En este siglo, la extensión de los sistemas no contributivos de pensiones representa el incremento de cobertura más relevante en los sistemas de protección social de la región. En 2017, de los 36 millones de pensionados, casi un tercio tenía una prestación no contributiva. Una de las estrategias más recurrentes que se ha puesto en práctica en los países de la región ha sido incrementar la cobertura de los sistemas no contributivos con el objeto de atender a los sectores más vulnerables. Además, se ha demostrado que estos sistemas no contributivos son un instrumento efectivo para reducir la pobreza extrema.

Según los antecedentes obtenidos en las encuestas de hogares, en América Latina la pobreza extrema de la población de 65 años y más era del 4,3% en 2016, registro que es inferior a la pobreza extrema promedio de la región (10%) y a la de la población de entre 0 y 14 años (17%) (CEPAL, 2018a). Si la población de 65 años y más no hubiera recibido prestaciones (ingresos) de los sistemas de pensiones contributivos y no contributivos, la pobreza extrema de ese grupo habría alcanzado el 24,2%. Esto quiere decir que cerca del 20% de las personas de 65 años y más no se encuentran en situación de pobreza extrema gracias a los ingresos provenientes de los sistemas de pensiones, en especial de los no contributivos (véase el gráfico V.12).

En este contexto, continuar extendiendo la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos parece ser una medida eficiente de política pública para reducir la pobreza extrema, en especial, entre la población de 65 años y más. En el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular de la meta 1.1 en que se propone erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo hacia 2030, debemos avanzar hacia una cobertura no contributiva del 60% de la población de 65 años y más en ese año. Estimar los efectos fiscales de estas medidas y encontrar fuentes que permitan financiarlas será fundamental para la sostenibilidad de estas políticas públicas (véase la sección C del presente capítulo).

Gráfico V.12

**América Latina: proporción de personas de 65 años y más que estarían en situación de pobreza extrema si percibieran o no percibieran pensiones contributivas y no contributivas, 2016**  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## 6. Reformas de los sistemas de pensiones: adecuada cobertura, solidaridad, suficiencia y sostenibilidad

En los últimos 40 años se han implementado diversas reformas de los sistemas de pensiones que han tenido implicancias económicas, sociales y políticas de gran magnitud. El desarrollo institucional de los sistemas de pensiones se ha dado desde la lógica de los sistemas de pensiones obligatorios y contributivos, especialmente en América Latina, donde los países pioneros en sistemas de pensiones crearon sus primeros sistemas previsionales en las primeras décadas del siglo XX.

Las características del mercado laboral (las altas tasas de informalidad y precarización del trabajo, los bajos ingresos, la dificultad para mantener trayectorias laborales estables, y las importantes desigualdades que hay entre los hombres y las mujeres y entre las áreas urbanas y rurales, entre otras), los déficits del sistema de pensiones (en cuanto a la cobertura, la suficiencia y la sostenibilidad financiera) y la enorme desigualdad de ingresos que existe en la región crean condiciones para que se avance hacia nuevas reformas de los sistemas de pensiones en que se consideren sistemas solidarios (contributivos y no contributivos).

En este contexto, mediante las reformas de los sistemas de pensiones de la región se debería consolidar la tendencia hacia sistemas solidarios donde haya una mayor presencia pública, tanto en el financiamiento como

en la administración (véase el capítulo II). De esta manera, las reformas de los sistemas de pensiones deberían tender a lo siguiente: ampliar la cobertura, en especial de los grupos más vulnerables y de menores ingresos, entre ellos las mujeres, los jóvenes y los trabajadores independientes (autónomos); mejorar la solidaridad del componente contributivo mediante reglas solidarias que se apliquen a los cotizantes con el objeto de beneficiar a los sectores de pensiones insuficientes (transferencias financiadas con rentas generales o mediante la solidaridad contributiva); integrar los sistemas contributivos y no contributivos, estos últimos en virtud de la lógica de los derechos universales y con prestaciones que tengan un nivel de suficiencia que asegure la eliminación de la pobreza extrema entre las personas mayores; mantener los incentivos que promuevan la contribución; garantizar la sostenibilidad financiera, pieza fundamental del desarrollo y extensión de los sistemas previsionales, e incluir la perspectiva de género en el diseño de los sistemas previsionales.

Para avanzar hacia reformas de los sistemas de pensiones antes habrá que realizar estudios financieros, técnicos y especializados que guíen las propuestas de diseño y las modificaciones que se han de implementar. De esta manera, es básico retomar la antigua práctica de los estudios actuariales, que son un soporte fundamental para gestionar de forma eficiente los sistemas de pensiones, tanto los de reparto como los de capitalización individual.

En 15 de 20 países de América Latina hay un sistema público de reparto, ya sea como sistema principal o como parte del sistema de pensiones. Lo anterior, sumado a la avanzada transición demográfica regional (el envejecimiento acelerado), condiciona a estos países para que en ellos se fijen reglas claras de modificación de los parámetros del sistema de reparto y se establezca la periodicidad de los estudios actuariales, para que en conjunto sean la base de las futuras reformas paramétricas (CEPAL, 2018a). En el caso de los cinco países en que se optó por los esquemas de capitalización individual, los estudios actuariales también serán necesarios a los efectos de ajustar, por ejemplo, las tasas de cotización y las edades de retiro, entre otros factores, para alcanzar tasas de reemplazo más cercanas a las expectativas que se generaron con dichos esquemas.

Según una reciente publicación de la OIT, la tendencia regional (y de algunos países de Europa) es a reemplazar los esquemas de capitalización individual por sistemas públicos o a transformarlos en esquemas que complementan a estos últimos (OIT, 2018a). En la región, con la reforma argentina se revirtió la capitalización individual y se regresó al sistema de reparto. Por otra parte, los modelos mixtos de Costa Rica y el Uruguay son los casos en que la capitalización individual se ha situado como un complemento del sistema público de pensiones (véase el capítulo II).

## **7. Inclusión de la dimensión de género en los sistemas de pensiones**

La ausencia de la dimensión de género en las 11 reformas estructurales de los sistemas de pensiones que se implementaron en la región entre 1980 y 2005 fue notable: en dichas reformas, esa dimensión se ignoró o no se prestó la suficiente atención. En las reformas previsionales paramétricas y estructurales que se han llevado a cabo desde 2005 la dimensión de género sí se ha considerado, con distinta profundidad. En las futuras reformas se debería mantener esta tendencia, pues solo así se podrá avanzar hacia sistemas de pensiones que brinden una protección social efectiva e integral (véase el capítulo IV).

El estudio de la dimensión de género será cada vez más necesario, entre otras razones, por las cuatro siguientes: i) las numerosas reformas previsionales que habrá que implementar en las próximas décadas estarán incompletas si en su diseño no se incluye la dimensión de género; ii) cada vez hay más mujeres que se incorporan al mercado laboral remunerado y, por tanto, estas participarán como pensionadas por derecho propio del sistema previsional; iii) la transición demográfica y el acelerado envejecimiento de la región exhiben una dimensión de género y la feminización de la vejez es ineludible, ya que en 2017 las mujeres representaban el 56% y el 62% de la población de 65 y 80 años y más, respectivamente, y iv) la mayor participación de las mujeres tanto en los sistemas de pensiones no contributivos como en el grupo que accederá a pensiones insuficientes en los sistemas contributivos tendrá efectos fiscales, ya que estas serán las principales candidatas a recibir transferencias y subsidios del Estado para acceder a pisos mínimos de ingresos.

En las futuras reformas de los sistemas de pensiones se deberían considerar estos antecedentes y en su diseño se debería incorporar la dimensión de género, al menos en dos áreas. En primer lugar, se deberían abordar las desigualdades (discriminaciones) indirectas provenientes del mercado laboral, que afectan a las mujeres y hacen que estas tengan una menor cobertura, salarios inferiores y una menor densidad de cotización, por lo que también afectan las prestaciones a las que acceden en el sistema de pensiones. En este marco, la mayoría de las mujeres están entre los asegurados que acceden a prestaciones bajas o a pensiones no contributivas. Para enfrentar estas diferencias es necesario implementar medidas que equiparen los resultados entre hombres y mujeres, y compensen así las discriminaciones y desigualdades que se crean fuera del sistema de pensiones. En segundo lugar, se deberían abordar las desigualdades (discriminaciones) directas que se crean en el sistema de pensiones. Dado que el debate de género no está presente en las reformas, implícitamente se sostiene que el sistema de pensiones es neutro en cuanto al género. No obstante, la realidad muestra que las mujeres enfrentan desigualdades tanto en el acceso a las prestaciones

como en el cálculo de las prestaciones: esto último ocurre sobre todo en los esquemas de capitalización individual. En cuanto a estas desigualdades es necesario implementar medidas que permitan uniformizar las reglas del juego y garanticen que los hombres y las mujeres reciban un trato igualitario (Arenas de Mesa y Gana, 2001; Marco, 2004 y 2016; Jiménez, Quezada y Huete, 2014; CEPAL, 2018a y 2019b).

## **8. Fortalecimiento de la institucionalidad de los sistemas de pensiones**

La institucionalidad pública de los sistemas de pensiones muchas veces restringe las posibilidades de implementar reformas previsionales que permitan avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas jubilatorios. Invertir en institucionalidad pública previsional es fortalecer la sostenibilidad de los sistemas de pensiones de la región.

La institucionalidad de un sistema de pensiones puede dividirse en tres dimensiones: i) el diseño de la política pública, que comprende, entre otras áreas, los estudios de cobertura, los efectos fiscales y el diseño de reformas (a cargo de los Ministerios de Trabajo y Previsión Social, y de los Ministerios de Hacienda o Finanzas); ii) la regulación y la fiscalización (a cargo de la Superintendencia de Pensiones), y iii) la administración del sistema (a cargo de instituciones públicas responsables de gestionar las cotizaciones y de calcular y otorgar las prestaciones). En la región, estas dimensiones no aparecen con esta claridad institucional, sino que las funciones más bien están a cargo de uno o dos organismos. Parte de la modernización institucional de los sistemas de pensiones es avanzar hacia la separación de estas dimensiones y crear las fortalezas institucionales que permitan ejercerlas apropiadamente.

Cada una de estas dimensiones juega un papel fundamental a la hora de mantener en equilibrio el sistema de pensiones. En general, la que se relaciona con el diseño de las políticas es la más débil en la mayoría de los países de la región y, en algunos, se confunde con la dimensión de administración o gestión de los sistemas previsionales. Avanzar en el fortalecimiento de estas dimensiones, sobre todo en las áreas que permitan anticiparse a las demandas demográficas, sociales, económicas y políticas, será parte esencial de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. La viabilidad de estos está cada vez más relacionada con los recursos financieros y con la capacidad de gestionarlos para ofrecer una adecuada cobertura y prestaciones suficientes. Además, una buena gestión pública de los sistemas previsionales permite implementar reformas y solicitar un mayor esfuerzo (contribuciones) a la sociedad para mantener la sostenibilidad del sistema de pensiones.

## 9. El desafío de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina

En América Latina, uno de los principales detonantes de los procesos de reformas de los sistemas de pensiones ha sido la necesidad de enfrentar los efectos fiscales que los sistemas previsionales tienen, arguyendo que estos no eran sostenibles desde el punto de vista financiero (CEPAL, 2006; Arenas de Mesa y otros, 2008; Barr y Diamond, 2008; Mesa-Lago, 2008). A esta dimensión financiera se suma el hecho de que hay países de la región donde el nivel de cobertura de los activos es inferior al 30%, y otros donde el sistema ha madurado, pero con prestaciones insuficientes. En este escenario, en la región se mantendrá la demanda de que se hagan reformas previsionales, en especial las que se orienten a alcanzar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones.

Como hemos comentado, la región envejecerá rápidamente y en 25 años (alrededor de 2045) se alcanzarán los indicadores de envejecimiento que los países de la OCDE presentaron en promedio en 2015; por ejemplo, los adultos de 65 años y más representarán en promedio el 17% de la población. Sin embargo, entre la región y los países de la OCDE existen otras brechas relacionadas con el desarrollo económico, el mercado laboral y los sistemas de pensiones, que serán muy difíciles de cerrar en un cuarto de siglo: será incluso muy difícil que en 25 años la región alcance los niveles que los países de la OCDE muestran en la actualidad.

Entre las brechas que hay entre ambas regiones se encuentra el PIB per cápita, que en la actualidad es tres veces superior en los países de la OCDE que en el promedio de la región. La informalidad laboral, por su parte, es 40 puntos porcentuales menor en la OCDE que en el promedio de América Latina. Además, en los países de la OCDE la carga tributaria es del 33,7% del PIB y las contribuciones a la seguridad social representan el 9% del PIB, mientras que en la región esas cifras representan el 21,7% y el 4,1% del PBI, respectivamente. Los mayores ingresos públicos y de la seguridad social en los países de la OCDE permiten financiar un sistema de protección social que equivale al 15,1% del PIB; además, la cobertura del sistema de pensiones es del 83% en lo que respecta a los activos y del 95% en cuanto a los pasivos. En la región, el gasto público en protección social es del 4,1% del PIB (3,5 veces menor que el de la OCDE), la cobertura de los activos es del 47% y la de los pasivos es del 78% (esta última cifra contiene una importante participación de pensiones no contributivas) (véase el cuadro V.9).

En síntesis, en un cuarto de siglo en los países de América Latina se alcanzará el envejecimiento que la OCDE presenta en la actualidad. Sin embargo, las otras brechas que se mencionaron muy difícilmente se cerrarán en ese tiempo, lo que implica que en la región se deberá enfrentar el hecho

de que habrá cada vez más personas mayores por acceder a la cobertura y a prestaciones suficientes, así como una mayor presión sobre el gasto público destinado a los sistemas de protección social.

**Cuadro V.9**  
**América Latina y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)**  
**(31 países): indicadores socioeconómicos, alrededor de 2015**  
*(En porcentajes y en dólares de 2010)*

	América Latina	OCDE
1. Envejecimiento (población de 65 años y más/población total)	7,5	16,2
2. Producto interno bruto (PIB) per cápita <i>(en dólares de 2010)</i>	11 993	37 194
3. Empleo informal	58,2 <sup>a</sup>	16,3 <sup>a</sup>
4. Carga tributaria	21,7	33,7
5. Tasa de contribución a la seguridad social	4,1	9,0
6. Gasto en protección social <i>(en porcentajes del PIB)</i>	4,1	15,7
7. Cobertura de activos	47,3	82,8 <sup>b</sup>
8. Cobertura de pasivos	78,4	95,1 <sup>b</sup>

**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Banco Mundial, "Indicadores", Washington, D.C., 2019 [base de datos en línea] <https://datos.bancomundial.org/indicador>; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD.Stat, 2018 [base de datos en línea] <https://stats.oecd.org>; *Government at a Glance 2017*, París, 2017; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina, 2017* (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018; Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-19: la protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Ginebra, 2017; A. Arenas de Mesa, *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina* (LC/G.2688-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016.

<sup>a</sup> Dato de 2016 o último año disponible según el país.

<sup>b</sup> Dato de 2015 o último año disponible según el país.

En la búsqueda de alternativas y en respuesta a la encrucijada de los sistemas de pensiones será prioritario avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas previsionales de América Latina. Las reformas fiscales, los aportes en contribuciones de la ciudadanía (trabajadores y empleadores) y las reformas previsionales (paramétricas y estructurales) serán fundamentales para alcanzar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Las promesas que los sistemas de pensiones suponen para la ciudadanía solo podrán sostenerse a través de un nuevo pacto fiscal-social que permita alcanzar un mayor nivel de carga tributaria y de contribuciones a la seguridad social que sea compatible con el objetivo de lograr una adecuada cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones.

La política fiscal será imprescindible para alcanzar este equilibrio, que no solo pertenece al ámbito de lo económico y de las finanzas públicas, sino también al corazón de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. La superación del desafío de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones dependerá en gran medida de la sostenibilidad fiscal en la región.





## Bibliografía

- Abramo, L., S. Cecchini y B. Morales (2019), *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 155 (LC/PUB.2019/5-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Alarcón, M. (2013), “Cobertura, densidad de cotización y tasas de reemplazo: una mirada reciente al Sistema de Pensiones en Chile”, tesis de Magíster en Análisis Económico, Santiago, Universidad de Chile.
- Altamirano, A. y otros (2018), *Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), noviembre.
- AIOS (Asociación Internacional de Organismos Supervisores de Fondos de Pensiones) (2018), “Regular statistics: contributors” [en línea] <http://www.aiosfp.org/estadisticas/estadisticas-periodicas/?lang=en>.
- \_\_\_\_ (2004), *Statistical Bulletin*, N° 12, diciembre.
- \_\_\_\_ (2002), *Statistical Bulletin*, N° 8, diciembre.
- \_\_\_\_ (2000), *Statistical Bulletin*, N° 4, diciembre.
- AISS (Asociación Internacional de la Seguridad Social) (2018), “Extensión de la cobertura: una visión de una seguridad social para todos. Introducción”, Ginebra [en línea] [https://www.issa.int/es\\_ES/topics/extension-of-coverage/introduction](https://www.issa.int/es_ES/topics/extension-of-coverage/introduction).
- Andrews, E. y otros (2006), *Reforma y reestructuración de los sistemas de pensiones: evaluación de la asistencia prestada por el Banco Mundial*, Washington, D.C, Banco Mundial, enero.
- ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) (2019), “Total país: titulares únicos con al menos una jubilación o pensión contributiva por grupo de edad y sexo”, Buenos Aires [en línea] <https://www.anses.gob.ar/institucional/datos-abiertos/pasivos/>.
- \_\_\_\_ (2018), “Esquema ahorro inversión financiamiento (2010-2017)”, Buenos Aires [en línea] <https://www.anses.gob.ar/informacion/datos-abiertos-financiero>.
- \_\_\_\_ (2011), *Análisis de la cobertura previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad*, Buenos Aires, julio.
- APS (Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros) (2017), “Estadísticas de la Renta Dignidad”, La Paz.

- Arellano, J. (1989), "La seguridad social en Chile en los años 90'", *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 27, Santiago, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), enero.
- \_\_\_\_\_(1988), *Políticas sociales y desarrollo 1924-1984*, Santiago, Alfabetá/Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
- \_\_\_\_\_(1985), "The impact of social security on saving and development", *The Crisis of Social Security and Health Care: Latin American Experiences and Lessons*, C. Mesa-Lago (ed.), Pittsburgh, Universidad de Pittsburgh.
- Arenas de Mesa, A. (2016), *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina* (LC/G.2688-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- \_\_\_\_\_(2010), *Historia de la reforma previsional chilena: una experiencia exitosa de política pública en democracia*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT), diciembre.
- \_\_\_\_\_(2005), "Fiscal and institutional considerations of pension reform: lessons learned from Chile", *A Quarter Century of Pensions Reform in Latin America and the Caribbean: Lessons Learned and Next Steps*, C. Crabbe (ed.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), enero.
- \_\_\_\_\_(2000), "Cobertura previsional en Chile: lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado", *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 105 (LC/L.1457-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- \_\_\_\_\_(1999), "Efectos fiscales del sistema de pensiones en Chile: proyección del déficit previsional 1999-2037", documento presentado en el seminario Responsabilidades Fiscales en Sistemas de Previsión, Santiago, Ministerio de Hacienda/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2 y 3 de septiembre.
- Arenas de Mesa, A., J. Behrman y D. Bravo (2004), "Characteristics of and determinants of the density of contributions in a private social security system", *Michigan Retirement Research Center Research Paper*, N° 2004-077, Michigan, Universidad de Michigan, febrero.
- Arenas de Mesa, A. y P. Benavides (2003), *Protección social en Chile: financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2000*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Arenas de Mesa, A. y F. Bertranou (1997), "Learning from social security reforms: two different cases, Chile and Argentina", *World Development*, vol. 25, N° 3, Amsterdam, Elsevier, marzo.
- Arenas de Mesa, A. y P. Gana, (2001), "Reforma a los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género", *serie Población y Desarrollo*, N° 18 (LC/L.1614-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Arenas de Mesa, A., M. Llanes y F. Miranda (2006), "Protección social efectiva, calidad de la cobertura, equidad y efectos distributivos del sistema de pensiones en Chile", *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 172 (LC/L.2555-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), junio.
- Arenas de Mesa, A. y M. Marcel (1999), "Fiscal effects of social security reform in Chile: the case of the minimum pension", *Proceedings of the Second APEC Regional Forum on Pension Fund Reforms*, Santiago, Ministerio de Hacienda/Banco Asiático de Desarrollo (BAD).

- Arenas de Mesa, A. y C. Mesa-Lago (2006), "The structural pension reform in Chile: effects, comparisons with other Latin American reforms, and lessons", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, N° 1, Oxford, Oxford University Press.
- Arenas de Mesa, A. y V. Montecinos (1999), "The privatization of social security and women's welfare: gender effects of the Chilean Reform", *Latin American Research Review*, vol. 34, N° 3, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Arenas de Mesa, A. y otros (2012), "Análisis de la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones previsionales y medidas de política pública para superar sus causas", *Documentos de Trabajo*, N° 2, Santiago, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, octubre.
- (2008), *La reforma previsional chilena: proyecciones fiscales 2009-2025*, Santiago, Dirección de Presupuestos (DIPRES), diciembre.
- Arza, C. (2017a), "El diseño de los sistemas de pensiones y la igualdad de género: ¿qué dice la experiencia europea?", *serie Asuntos de Género*, N° 142 (LC/L.4298), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- (2017b), "Non-contributory benefits, pension re-reforms and the social protection of older women in Latin America", *Social Policy and Society*, vol. 16, N° 3, Cambridge, Cambridge University Press, julio.
- (2015), "The gender dimensions of pension systems: policies and constraints for the protection of older women", *Discussion Paper*, N° 1, Nueva York, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), julio.
- Banco Mundial (2019), "Indicadores", Washington, D.C. [base de datos en línea] <https://datos.bancomundial.org/indicador>.
- (1994), *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, Washington, D.C.
- Barr, N. (2012), *Economics of the Welfare State*, Nueva York, Oxford University Press.
- (2002), "Reforming pensions: myths, truths, and policy choices", *International Social Security Review*, vol. 55, N° 2, Hoboken, Wiley, abril-junio.
- (1979), "Myths my grandpa taught me", *Three Banks Review*, N° 124, Edimburgo, Banco Real de Escocia, diciembre.
- Barr, N. y P. Diamond (2008), *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*, Nueva York, Oxford University Press.
- Barrientos, A. (2006), "Poverty reduction: the missing piece of pension reform in Latin America", *Social Policy & Administration*, vol. 40, N° 4, Hoboken, Wiley, agosto.
- (1998), "Pension reform, personal coverage and gender differences in pension coverage", *World Development*, vol. 26, No. 1, Amsterdam, Elsevier.
- BBVA (Banco Bilbao Vizcaya Argentaria) (2018), "Datos estadísticos" [base de datos en línea] <http://www.prevision.com.bo/datos-estadisticos>.
- Becker, U. y otros (2013), "Re-reformas de sistemas de pensiones privatizadas en el mundo: estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría", *Revista Trabajo*, vol. 7, N° 10, Ciudad de México, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Berniell, I., D. de la Mata y M. Machado (2019), "La dependencia en la vejez y las pensiones no contributivas", Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la Plata [en línea] <http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/la-dependencia-en-la-vejez-y-las-pensiones-no-contributivas/>.
- Bertranou, F. y A. Arenas de Mesa (eds.) (2003), *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

- Bertranou, F., E. Calvo y E. Bertranou (2009), "Is Latin America retreating from individual retirement accounts?", *Issue Brief*, N° 9-14, Massachusetts, Boston College, julio.
- Bertranou, F. y otros (2012), "Más allá de la privatización y reestatización del sistema previsional de Argentina: cobertura, fragmentación y sostenibilidad", *Desarrollo Económico*, vol. 52, N° 205, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), abril-junio.
- \_\_\_\_ (2011), *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reforma, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo (CEPAL/OIT), enero.
- Bertranou, F. y A. Sánchez (2003), "Características y determinantes de la densidad de aportes a la seguridad social en la Argentina 1994-2001", *Historias laborales en la seguridad social*, serie de Publicaciones de la Secretaría de Seguridad Social, vol. 1, N° 1, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social/Organización Internacional del Trabajo (OIT), marzo.
- Bertranou, F., C. Solorio y W. Van Ginneken (eds.) (2002), *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT), diciembre.
- Beveridge, W. (1942), *Social Insurance and Allied Services*, Londres, Macmillan, noviembre.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2000), *Protección social para la equidad y el crecimiento*, Washington, D.C., enero.
- BID/OCDE/Banco Mundial (Banco Interamericano de Desarrollo/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Banco Mundial) (2015), *Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., abril.
- Borzutzky, S. (2002), *Vital Connections: Politics, Social Security, and Inequality in Chile*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Bosch, M., Melguizo, Á. y C. Pagés (2013), *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- BPS (Banco de Previsión Social) (2017a), *Boletín Estadístico 2017*, Montevideo.
- \_\_\_\_ (2017b), "Acciones con perspectiva de género en la seguridad social", *Comentarios de Seguridad Social*, N° 55, Montevideo, marzo.
- Bravo, D. y J. Ruiz-Tagle (2010), *Estudio sobre la sustentabilidad del Fondo de Reserva de Pensiones: informe final*, Santiago, Universidad de Chile, febrero.
- Castañeda, P. y otros (2013), *Estudio sobre la sustentabilidad del Fondo de Reserva de Pensiones*, Santiago, Dirección de Presupuestos (DIPRES), diciembre.
- CCSS (Caja Costarricense de Seguro Social) (2016), "Anuario Estadístico 2016: seguro de pensiones", San José [en línea] [http://www.ccss.sa.cr/est\\_anuarios](http://www.ccss.sa.cr/est_anuarios).
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- Centrángolo, O. y C. Grushka (2008), "Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura", *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 205 (LC/L.2972-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Centro de Microdatos (2010), *Encuesta de Protección Social 2009: presentación general y principales resultados*, Santiago, Universidad de Chile, enero [en línea] <http://datos.gob.cl/uploads/recursos/EPS%202009.pdf>.

- \_\_\_ (2008), *Encuesta de Protección Social 2006: presentación general y principales resultados*, Santiago, Universidad de Chile, enero [en línea] <http://datos.gob.cl/uploads/recursos/EPS%202006.pdf>.
- \_\_\_ (2006), *Encuesta de Protección Social 2004: presentación general y principales resultados*, Santiago, Universidad de Chile, enero [en línea] <http://datos.gob.cl/uploads/recursos/EPS%202004.pdf>.
- Centro UC de Encuestas y Estudios Longitudinales (2017), *Evaluación del pilar solidario en el financiamiento de la canasta de consumo, los ingresos y la pobreza multidimensional de hombres y mujeres adultos mayores*, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), abril.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 2019 (LC/PUB.2019/12-P), Santiago.
- \_\_\_ (2019b), “De beneficiarias a ciudadanas: acceso y tratamiento de las mujeres en los sistemas de pensiones de América Latina”, *Estudios*, N° 2 (LC/PUB.2019/4-P), Santiago, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG), marzo.
- \_\_\_ (2019c), *Panorama Social de América Latina*, 2018 (LC/PUB.2019/3-P), Santiago, febrero.
- \_\_\_ (2019d), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, 2018 (LC/PUB.2019/1-P), Santiago, enero.
- \_\_\_ (2019e), CEPALSTAT [base de datos en línea] <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.
- \_\_\_ (2018a), *Panorama Social de América Latina*, 2017 (LC/PUB.2018/1-P), Santiago.
- \_\_\_ (2018b), “Indicadores”, Santiago, Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) [base de datos en línea] <https://oig.cepal.org/es/indicadores>.
- \_\_\_ (2017a), *Panorama Social de América Latina*, 2016 (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- \_\_\_ (2017b), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe*, 2017 (LC/PUB.2017/6-P), Santiago.
- \_\_\_ (2017c), “Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017”, Santiago.
- \_\_\_ (2016), *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* (LC/L.4056/Rev.1), Santiago, enero.
- \_\_\_ (2015), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2639), Santiago.
- \_\_\_ (2014), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, 2013 (LC/G.2581-P), Santiago.
- \_\_\_ (2013a), *Panorama Social de América Latina*, 2013 (LC/G.2580), Santiago.
- \_\_\_ (2013b), *Panorama Social de América Latina*, 2012 (LC/G.2557-P), Santiago.
- \_\_\_ (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2018), “La inserción laboral de las personas mayores: necesidades y opciones”, *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, N° 18 (LC/TS.2018/39), Santiago, mayo.
- Chiliatto-Leite, M. (2017), “Densidade de contribuição na previdência social do Brasil”, *serie Estudios y Perspectivas*, N° 3 (LC/TS.2017/109 - LC/BRS/TS.2017/3), Brasilia, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Clavellina, J. y V. Herrera (2018), “Principales presiones de gasto público en México”, *Panorama de la sostenibilidad fiscal en México*, N. Pérez (coord.), Ciudad de México, Senado de la República.

- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015a), *Informe final*, Santiago, septiembre.
- \_\_\_\_\_(2015b), “Capítulo 4: resultados del sistema de pensiones: cobertura y suficiencia”, *Informe Final*, Santiago, septiembre.
- CONSAR (Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro) (2016), “Densidades de cotización en el Sistema de Ahorro para el Retiro en México”, *Documento de Trabajo*, N° 3, Ciudad de México, febrero.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006), *El derecho a una vida digna en la vejez: hacia un contrato social con la previsión en Chile. Volumen I: diagnóstico y propuestas de reforma*, Santiago.
- Consejo Consultivo Previsional (2018), “Análisis de los efectos de la propuesta de modificación legal al Sistema de Pensiones Solidarias”, Santiago, noviembre.
- Cox, A. (1999), “Pensions projections for Chilean men and women: estimates from social security contributions”, Research Project on Gender and Social Security, Washington, D.C., Banco Mundial, inédito.
- DIEESE (Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos) (2019), “Síntese e comentários à Proposta de Emenda Constitucional da Reforma da Previdência e da Seguridade Social (PEC 06/2019)”, São Paulo, febrero.
- DIPRES (Dirección de Presupuestos) (2018), “Informe financiero del proyecto de ley que mejora el Sistema de Pensiones Solidarias y de Capitalización Individual, crea beneficios de pensión para la clase media y crea un subsidio y seguro de dependencia”, *Mensaje*, N° 171-366, Santiago, Ministerio de Hacienda, octubre.
- \_\_\_\_\_(2016a), *Estadísticas de las Finanzas Públicas 2006-2015*, Santiago, julio.
- \_\_\_\_\_(2016b), *Estudio sobre la sustentabilidad del Fondo de Reserva de Pensiones*, Santiago, julio.
- Durán Valverde, F. y H. Peña (2011), “Determinantes de las tasas de reemplazo de pensiones de capitalización individual: escenarios latinoamericanos comparados”, *serie Seminarios y Conferencias*, N° 64 (LC/L.3329-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania/Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (CEPAL/BMZ/GIZ).
- Escobar, F., S. Martínez y J. Mendizábal (2013), *El impacto de la Renta Dignidad: política de redistribución del ingreso, consumo y reducción de la pobreza en hogares con personas adultas mayores*, La Paz, Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- FIAP (Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones) (2008), *Informe Semestral*, N° 25, Santiago.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2019), *Perspectivas de la Economía Mundial: desaceleración del crecimiento, precaria recuperación*, Washington, D.C., abril.
- \_\_\_\_\_(2018), “Growing pains: Is Latin America prepared for population aging?”, *Departmental Paper series*, N° 18/05, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_(2014), *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_(2001), *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001*, Washington, D.C.
- Forteza, A. y G. Ourens (2009), “How much do Latin American pension programs promise to pay back?”, *SP Discussion Paper*, N° 0927, Washington, D.C., Banco Mundial, diciembre.
- Forteza, A. y otros (2009), “Work histories and pension entitlements in Argentina, Chile and Uruguay”, *SP Discussion Paper*, N° 0926, Washington, D.C., Banco Mundial, diciembre.
- Gill, I., T. Packard y J. Yermo (2005), *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, Washington, D.C., Banco Mundial.

- Gillion, C. y A. Bonilla (1992), "La privatización de un régimen nacional de pensiones: el caso chileno", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 111, N° 2, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Gobierno de la Argentina (2008), *Ley 26.417 de Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público*, Buenos Aires, 15 de octubre.
- Gobierno del Brasil (2019), *Proposta de Emenda à Constituição (PEC 06/2019): modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências*, Brasília, 20 de febrero.
- Gobierno de Chile (2019), *Ley 21.133 que modifica las normas para la incorporación de los trabajadores independientes a los regímenes de protección social*, Santiago, 2 de agosto.
- \_\_\_\_\_(2018), "Proyecto de Ley de Reforma al Sistema de Pensiones", Santiago, 29 de octubre.
- Gobierno de Costa Rica (2017), "Aprobación reforma reglamentaria. Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte", *La Gaceta*, N° 118, San José, 22 de junio.
- \_\_\_\_\_(2016), "Aprobación reforma reglamentaria. Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte", *La Gaceta*, N° 148, San José, 23 de agosto.
- \_\_\_\_\_(2005), "Reglamento núm. 7950", *La Gaceta*, N° 95, San José, 18 de mayo.
- \_\_\_\_\_(2000), "Ley de Protección al Trabajador", *La Gaceta*, N° 35, San José, 18 de febrero.
- \_\_\_\_\_(1995), "Régimen privado de pensiones complementarias", *Colección de Leyes Regionales*, San José, Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, 7 de julio.
- Gobierno de El Salvador (2017a), "Decreto núm. 787, de 28 de septiembre de 2017, que reforma la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones", *Diario Oficial*, N° 180, San Salvador, 28 de septiembre.
- \_\_\_\_\_(2017b), "Propuesta Sistema Previsional Mixto", San Salvador, mayo.
- \_\_\_\_\_(2014), "Encuesta Longitudinal de Protección Social 2013: resumen del Informe Final", San Salvador, mayo.
- \_\_\_\_\_(2006), "Decreto Legislativo núm. 100", *Diario Oficial*, vol. 372, N° 171, San Salvador, 14 de septiembre.
- \_\_\_\_\_(2003), "Decreto Legislativo núm. 1217", *Diario Oficial*, vol. 359, N° 84, San Salvador, 23 de abril.
- \_\_\_\_\_(1996), "Decreto Legislativo núm. 927", *Diario Oficial*, vol. 333, N° 243, San Salvador, 23 de diciembre.
- Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia (2017), "Decreto Supremo núm. 3333", *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, N° 0995, La Paz, 20 de septiembre.
- \_\_\_\_\_(2016), "Decreto Supremo núm. 2802", *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, N° 0865, La Paz, 15 de junio.
- \_\_\_\_\_(2015), "Decreto Supremo núm. 2248", *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, N° 0718, La Paz, 15 de enero.
- \_\_\_\_\_(2007), "Ley núm. 3785", *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, N° 3048, La Paz, 11 de diciembre.
- Gobierno del Paraguay (2016), *Encuesta Longitudinal de Protección Social 2015. Ronda 1: características del trabajo y el sistema de seguridad social en Paraguay*, Asunción, noviembre.
- Gobierno del Uruguay (2008), "Ley núm. 18.395 de Beneficios Jubilatorios: Flexibilización de las Condiciones de Acceso", *Diario Oficial de la República del Uruguay*, N° 27.606, Montevideo, 6 de noviembre.

- (1995), “Ley núm. 16.713 de Seguridad Social por la cual se Crea el Sistema Previsional que se Basa en el Principio de Universalidad y Comprende en Forma Inmediata y Obligatoria a Todas las Actividades Amparadas por el Banco de Previsión Social”, *Diario Oficial de la República del Uruguay*, N° 24.372, Montevideo, 11 de septiembre.
- Gontero, S. y J. Weller (2017), “Consideraciones para aumentar la participación de los trabajadores por cuenta propia en los sistemas contributivos de protección social en América Latina”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 189 (LC/TS.2017/69), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- González, E. (1927), *Los seguros sociales (enfermedad, maternidad, invalidez, ancianidad y muerte)*, Santiago.
- Grushka, C. (2016), “Perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino y de ANSES, años 2015-2050”, Buenos Aires, Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), diciembre.
- Gutierrez, N. (2012), “O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado”, *Coleção Previência Social*, vol. 34, Brasília, Ministerio de Previsión Social.
- Hague, T. (2001), “Dynamic risk management and the poor: developing a social protection strategy for Africa”, *Africa Region Human Development series*, N° 21961, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Himmelfarb, G. (1987), *The New History and the Old: Critical Essays and Reappraisals*, Cambridge, Harvard University Press.
- Hohnerlein, E. (2013), “La re-reforma de pensiones en Argentina”, *Re-reformas de sistemas de pensiones privatizadas en el mundo: estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría*, Revista Trabajo, N° 10, U. Becker y C. Mesa-Lago (eds.), Ciudad de México, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Holzmann, R., D. Robalino y N. Takayama (eds.) (2009), *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Huenchuan, S. (2013), *Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe: la hora de avanzar hacia la igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 117 (LC/G.2553-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Humblet, M. y R. Silva (2002), *Normas para el siglo XXI: seguridad social*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- IGSS (Instituto Guatemalteco de Seguridad Social) (2016), *Boletín Estadístico de Prestaciones Pecuniarias: año 2016*, Ciudad de Guatemala.
- (2010), *Boletín de Prestaciones Pecuniarias 2010*, Ciudad de Guatemala.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2018a), “Series trimestrales de oferta y demanda globales: años 2004-2018”, Buenos Aires [en línea] [http://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/economia/sh\\_oferta\\_demanda\\_12\\_18.xls](http://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/economia/sh_oferta_demanda_12_18.xls).
- (2018b), *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2016*, vol. 31, Buenos Aires.
- (2017), *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2015*, vol. 30, Buenos Aires.
- (2016), *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2014*, vol. 29, Buenos Aires.
- (2015), *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2013*, vol. 28, Buenos Aires.
- (2014), *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2012*, vol. 27, Buenos Aires.
- (2013), *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2011*, vol. 26, Buenos Aires.
- (2012), *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2010*, vol. 25, Buenos Aires.
- (2011), *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2009*, vol. 24, Buenos Aires.



- (2010), *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2008*, vol. 23, Buenos Aires.
- (2009), *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2007*, vol. 22, Buenos Aires.
- (2008), *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2006*, vol. 21, Buenos Aires.
- (2007), *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2005*, vol. 20, Buenos Aires.
- (2006), *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2004*, vol. 19, Buenos Aires.
- (2005), *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2003*, vol. 18, Buenos Aires.
- (2004), *Anuario Estadístico de la República Argentina, 2002*, vol. 17, Buenos Aires.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2017), *Anuario Estadístico 2017*, Montevideo.
- (2011), *Anuario Estadístico 2011*, Montevideo.
- (2006), *Anuario Estadístico 2006*, Montevideo.
- (2001), *Anuario Estadístico 2001*, Montevideo.
- ITE (Instituto de Trabajo y Economía) (2017), “La sostenibilidad de la ANSES en el centro del debate”, *Notas de Economía*, N° 16, Buenos Aires, Fundación Germán Abdala.
- Izquierdo, A., C. Pessino y G. Vuletin (eds.) (2018), *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Jiménez, A., M. Quezada y A. Huete (2014), *Estudio sobre la perspectiva de género en los sistemas de seguridad social en Iberoamérica*, Madrid, Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), octubre.
- Jenks, W. (1943), “The First Inter-American Conference on Social Security”, *American Journal of International Law*, vol. 37, N° 1, Cambridge, Cambridge University Press, enero.
- Kay, S. y T. Sinha (2008), “Overview: lessons from pension reform in the Americas”, *Lessons from Pension Reform in the Americas*, Oxford, Oxford University Press.
- Marcel, M. y A. Arenas de Mesa (1991), “Reformas a la seguridad social en Chile”, *serie de Monografías del BID*, N° 5, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Marco, F. (2016), “La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina”, *serie Asuntos de Género*, N° 139 (LC/L.4225), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- (2004), *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Cuadernos de la CEPAL, N° 90 (LC/G.2262-P), Santiago, Gobierno de los Países Bajos/ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2001), “Economía y género: bibliografía seleccionada”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 37 (LC/L.1610-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Mesa-Lago, C. (2016), “Los modelos mixtos de pensiones en Costa Rica y Uruguay: algunas lecciones para la re-reforma en El Salvador”, *Aportes al debate sobre las políticas públicas*, N° 6, San Salvador, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, enero.
- (2014), “Reversing pension privatization: the experience of Argentina, Bolivia, Chile and Hungary”, *ESS Working Paper*, N° 44, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- (2008), *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press.
- (2004), “Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social”, *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 144 (LC/L.2090-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.

- \_\_\_\_(2000), “Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina”, *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 93 (LC/L.1344-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- \_\_\_\_(1994), *Changing Social Security in Latin America: Toward Alleviating the Costs of Economic Reform*, Londres, Lynne Rienner Publishers.
- \_\_\_\_(1985), “Desarrollo de la seguridad social en América Latina”, *Estudios e Informes de la CEPAL*, N° 43 (LC/G.1334), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_(1978), *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification, and Inequality*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Mesa-Lago, C. y L. Ossio (2013), “La re-reforma de pensiones en Bolivia”, *Trabajo*, N° 10, Ciudad de México, julio-diciembre.
- Mesa-Lago, C. y M. Rivera (2017), “Propuestas de re-reforma de pensiones en El Salvador: evaluación comparativa y recomendaciones”, *Documentos de Trabajo*, N° 2017-1, San Salvador, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, septiembre.
- Ministerio de Desarrollo Social (2017), “Adultos mayores: síntesis de resultados. CASEN 2015”, Santiago, junio [en línea] [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN\\_2015\\_Resultados\\_adultos\\_mayores.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN_2015_Resultados_adultos_mayores.pdf).
- \_\_\_\_(2015), *Informe de Desarrollo Social 2015*, Santiago, agosto.
- Ministerio de Economía (2019), “Nova Previdência: é para todos, é melhor para o Brasil. A apresentação da PEC, fevereiro 2019”, Brasilia, febrero [en línea] [http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/02/2019-02-20\\_nova-previdencia\\_v2.pdf](http://sa.previdencia.gov.br/site/2019/02/2019-02-20_nova-previdencia_v2.pdf).
- \_\_\_\_(2017a), *Anuário Estatístico da Previdência Social 2017*, Brasilia.
- \_\_\_\_(2017b), “Reforma da Previdência: substitutivo da PEC nº 287-A, de 2016”, *Informe de Previdência Social*, vol. 29, N° 4, Brasilia, abril.
- \_\_\_\_(2016), *Anuário Estatístico da Previdência Social 2016*, Brasilia.
- \_\_\_\_(2015), *Anuário Estatístico da Previdência Social 2015*, Brasilia.
- Ministerio de Previsión Social (2012), *Anuário Estatístico da Previdência Social 2012*, Brasilia.
- \_\_\_\_(2009), *Anuário Estatístico da Previdência Social 2009*, Brasilia.
- \_\_\_\_(2006), *Anuário Estatístico da Previdência Social 2006*, Brasilia.
- \_\_\_\_(2004), *Anuário Estatístico da Previdência Social 2004*, Brasilia.
- \_\_\_\_(2000), *Anuário Estatístico da Previdência Social 2000*, Brasilia.
- Naciones Unidas (2001), “Clasificaciones de gastos por finalidades”, *Informes Estadísticos: Serie M*, N° 84 (ST/ESA/STAT/SER.M/84), Nueva York.
- \_\_\_\_(2000), “El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización: informe del Secretario General” (E/CN.5/2001/2), Nueva York, diciembre.
- \_\_\_\_(1995), *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (A/CONF.166/9)*, Copenhague.
- \_\_\_\_(1947), *Yearbook of the United Nations 1946-47*, Nueva York.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2018), OECD.Stat [base de datos en línea] <https://stats.oecd.org>.
- \_\_\_\_(2017a), *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*, París, diciembre.
- \_\_\_\_(2017b), *Government at a Glance 2017*, París, julio.
- \_\_\_\_(2015), *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 Indicators*, París.
- \_\_\_\_(2014), *OECD Pensions Outlook 2014*, París.
- \_\_\_\_(2013), *Pensions at a Glance: Asia/Pacific 2013*, París, noviembre.

- \_\_\_(2012), *Pensions Outlook 2012*, París.
- \_\_\_(2011), *Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries*, París, marzo.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2012), *Carta Social de las Américas*, Cochabamba, junio.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2018a), *Reversing Pension Privatizations: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern Europe and Latin America*, Ortiz, I. y otros (eds.), Ginebra.
- \_\_\_(2018b), *Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico*, Ginebra, julio.
- \_\_\_(2018c), "Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe", *Panorama Laboral Temático*, N° 4, Lima, julio.
- \_\_\_(2017), *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-19: la protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Ginebra.
- \_\_\_(2016), *Soluciones eficaces: políticas activas del mercado del trabajo en América Latina y el Caribe*, Ginebra.
- \_\_\_(2014a), *World Social Protection Report 2014-15: Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice*, Ginebra.
- \_\_\_(2014b), *Panorama laboral temático: transición a la formalidad en América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_(2012), *Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202)*, Ginebra, junio.
- \_\_\_(2011), "Informe IV: seguridad social para la justicia social y una globalización equitativa", Ginebra.
- \_\_\_(2010), *World Social Security Report 2010/11: Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond*, Ginebra, noviembre.
- \_\_\_(2009), "Responder a la crisis: construir una protección social básica", *Trabajo*, N° 67, Ginebra, diciembre.
- \_\_\_(2001), *Seguridad social: un nuevo consenso*, Ginebra, noviembre.
- \_\_\_(1995), "Implementación y seguimiento de los acuerdos de la Cumbre Social - Post Ginebra 2000", Copenhague.
- \_\_\_(1993), "Social security and social protection: equality of opportunity between men and women", Ginebra.
- \_\_\_(1957), "Resolución sobre la elaboración de estadísticas de la seguridad social, adoptada por la novena Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo (abril-mayo de 1957)", Ginebra [en línea] <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/download/res/socsec.pdf>.
- \_\_\_(1952), *Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102)*, Ginebra, junio.
- \_\_\_(1944), *Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia)*, Filadelfia, mayo.
- Oliveri, M. (2016), "Pensiones sociales y pobreza en América Latina", *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, vol. 43, N° 78, Santiago, Universidad del Pacífico.
- Orszag, P y J. Stiglitz (2001), "Rethinking pension reform: ten myths about social security systems", *New Ideas about Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, R. Holzmann, R. y otros (eds.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Real Academia Española (2019a), "Cobertura", *Diccionario de la lengua española*, 23ª edición, Madrid [en línea] <https://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=cobertura>.

- \_\_\_\_\_(2019b), “Cobertura”, *Diccionario del español jurídico*, Madrid [en línea] <https://dej.rae.es/lema/cobertura>.
- Robles, C. y V. Mirosevic (2013), “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Brasil”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.532), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Rockwell, A. (1939), “The New Zealand Social Security Act”, *Social Security Bulletin*, vol. 2, N° 5, Woodlawn, Social Security Administration, mayo.
- Rodgers, G. y otros (2009), *La Organización Internacional del Trabajo y la lucha por la justicia social, 1919-2009*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Rodríguez, A. (2013), “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Panamá”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.526), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- Rofman, R., I. Apella y E. Vezza (2013), *Más allá de las pensiones contributivas: catorce experiencias en América Latina*, Buenos Aires, Banco Mundial.
- Rofman, R., L. Lucchetti y G. Ourens (2006), *Sistemas de pensiones en América Latina: conceptos y mediciones de cobertura*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Rofman, R. y M. Oliveri (2011), *La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Rossi, P. (2018), “Seguridad social y género”, *Revista Argentina de Derecho de la Seguridad Social*, N° 1, julio.
- Sano, M. (2012), “Collegia through their funeral activities: new light on sociability in the early Roman Empire”, *Espacio, Tiempo y Forma, Serie II: Historia Antigua*, N° 25.
- Schwarzer, H. y A. Querino (2002), “Beneficios sociales y los pobres en Brasil: Programas de pensiones no convencionales”, *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, F. Bertranou, C. Solorio y W. van Ginneken (eds.), Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT), diciembre.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016), “Cuenta Pública 2016. Tomo III: Poder Ejecutivo”, Ciudad de México [base de datos en línea] [https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/Informacion\\_Programatica-2016](https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/Informacion_Programatica-2016).
- SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer) (1995), “La situación de las mujeres en el nuevo sistema previsional chileno”, *Documentos de Trabajo*, N° 34, Santiago, enero.
- SFC (Superintendencia Financiera de Colombia) (2019a), “Pensionados del régimen de prima media con prestación definida”, Bogotá [en línea] <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicaciones&lTipo=publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=9159>.
- \_\_\_\_\_(2019b), “Afiliados al régimen de ahorro individual con solidaridad”, Bogotá [en línea] <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicaciones&lTipo=publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=9110>.
- Sheetz, T. (2011), “Teoría de la gestión económica de las fuerzas armadas”, *Documento de Trabajo*, N° 7, Buenos Aires, Escuela de Defensa Nacional (EDENA), octubre.
- SIPEN (Superintendencia de Pensiones) (2018), “Estadísticas previsionales de cotizantes”, Santo Domingo, mayo [en línea] [http://www.sipen.gov.do/images/docs/estadistica\\_previsional/est\\_cotizantes.pdf](http://www.sipen.gov.do/images/docs/estadistica_previsional/est_cotizantes.pdf).
- Sojo, A. (2017), *Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo*, Libros de la CEPAL, N° 143 (LC/PUB.2017/7-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Subsecretaría de Previsión Social (2017), "Sistema de seguridad social chileno: un análisis descriptivo de la cobertura previsional", Santiago, junio [en línea] <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/publicaciones/notas-tecnicas/informe-cobertura-previsiona-cdc.pdf>.
- SUPEN (Superintendencia de Pensiones) (2019), "Régimen Obligatorio de Pensiones (ROP)", San José [en línea] <https://www.supen.fi.cr/web/supen/regimen-obligatorio-de-pensiones-rop->.
- Superintendencia de Pensiones (2018), "Determinantes del nivel de pensión", *Documento de Trabajo*, N° 59, Santiago, junio.
- Superintendencia del Sistema Financiero (2019), "Informe Estadístico Previsional-Histórico", San Salvador [en línea] <https://ssf.gob.sv/informe-estadistico-previsional-historico/>.
- TCU (Tribunal de Cuentas de la Unión) (2018), *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Presidente da República 2017*, Brasília, enero.
- Touraine, A. (2007), *El mundo de las mujeres*, Barcelona, Paidós.
- UADE (Universidad Argentina de la Empresa) (2008), "INFORME AFJP: cuarto trimestre 2007", Buenos Aires, marzo.
- Uthoff, A. (2016), "Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina", *serie Políticas Sociales*, N° 221 (LC/L.4282), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- (2011), "Reforma al sistema de pensiones chileno", *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 240 (LC/L.3422), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Viceministerio de Pensiones y Servicios Financieros (2018), *Boletín Mensual del Sistema de Pensiones*, vol. 12, N° 151, La Paz, octubre.
- Villatoro, P. y S. Cecchini (2018), "¿Cuál es el alcance de las transferencias no contributivas en América Latina? Discrepancias entre encuestas y registros", *serie Estudios Estadísticos*, N° 96 (LC/TS.2018/46), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Whitehouse, E. (2007), *Pensions Panorama: Retirement-Income Systems in 53 Countries*, Washington, D.C., Banco Mundial.



---

# Publicaciones recientes de la CEPAL

## ECLAC recent publications

---

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

---

### Informes Anuales/Annual Reports

También disponibles para años anteriores/Issues for previous years also available



Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2018  
*Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2018*



La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2018  
*Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2018*



Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2018  
*Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2018*



Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2018  
*Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2018*



Panorama Social de América Latina 2018  
*Social Panorama of Latin America 2018*



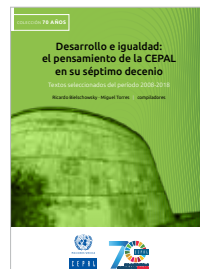
Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2018  
*International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean 2018*

## El Pensamiento de la CEPAL/ECLAC Thinking

Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio.  
Textos seleccionados del período 2008-2018

La ineficiencia de la desigualdad  
*The Inefficiency of Inequality*

Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible  
*Horizons 2030: Equality at the centre of sustainable development*  
*Horizontes 2030: a igualdade no centro do desenvolvimento sustentável*



## Libros y Documentos Institucionales/Institutional Books and Documents

Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe  
*Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean*

Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial  
*ATowards a regional agenda for inclusive social development: bases and initial proposal*



## Libros de la CEPAL/ECLAC Books

Logros y desafíos de la integración centroamericana: aportes de la CEPAL

Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos

La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo

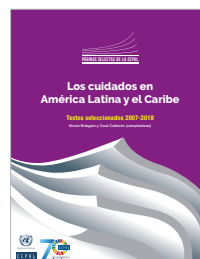


## Páginas Selectas de la CEPAL/ECLAC Select Pages

Los cuidados en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2007-2018

Empleo en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados 2006-2017

Desarrollo inclusivo en América Latina. Textos seleccionados 2009-2016





## Revista CEPAL/CEPAL Review



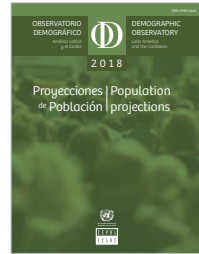
## Series de la CEPAL/ECLAC Series



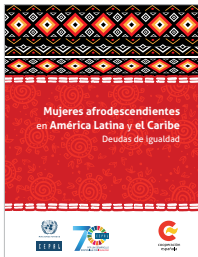
## Notas de Población



## Observatorio Demográfico Demographic Observatory



## Documentos de Proyectos Project Documents



## Metodologías de la CEPAL



## Coediciones/Co-editions



## Copublicaciones/Co-publications



**Suscríbase y reciba información oportuna  
sobre las publicaciones de la CEPAL**

**Subscribe to receive up-to-the-minute  
information on ECLAC publications**



[www.cepal.org/es/suscripciones](http://www.cepal.org/es/suscripciones)

[www.cepal.org/en/suscripciones](http://www.cepal.org/en/suscripciones)



[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)



[facebook.com/publicacionesdelacepal](https://facebook.com/publicacionesdelacepal)

**Las publicaciones de la CEPAL también se pueden adquirir a través de:  
ECLAC publications also available at:**

**shop.un.org**

United Nations Publications  
PO Box 960  
Herndon, VA 20172  
USA

Tel. (1-888)254-4286  
Fax (1-800)338-4550  
Contacto/Contact: [publications@un.org](mailto:publications@un.org)  
Pedidos/Orders: [order@un.org](mailto:order@un.org)

# Los sistemas de pensiones en la encrucijada

Desafíos para la sostenibilidad en América Latina

ALBERTO ARENAS DE MESA

Desarrollo Económico

Los sistemas de pensiones se han ubicado en el centro del debate sobre la protección social y, debido a los elevados compromisos de

gasto público que generan, son también un eje fundamental de la política fiscal en la región. En la actualidad, cerca de 50 millones de personas en América Latina tienen 65 años o más; en 2065, alrededor de 200 millones de personas conformarán dicho grupo etario, lo que consolidará a los sistemas de pensiones como una de las principales fuentes de gasto público y uno de los ejes más importantes de las políticas de protección social.

Este libro expone los desafíos de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Dicha sostenibilidad es un concepto integral que incluye al menos tres dimensiones: i) la cobertura adecuada, ii) la suficiencia de las prestaciones y iii) la sostenibilidad financiera. Encontrar el equilibrio entre estas tres dimensiones, sin que ninguna de ellas ponga en riesgo a las demás, será fundamental para asegurar una senda de sostenibilidad para los sistemas de pensiones en América Latina.

La encrucijada de los sistemas de pensiones en América Latina responde a una perspectiva más amplia sobre protección social que requiere alcanzar la sostenibilidad considerando a la vez los desafíos que representan el desacelerado crecimiento económico, el envejecimiento de la población, la informalidad de los mercados laborales y las brechas de género presentes en la región.

LIBROS

CEPAL

[www.cepal.org](http://www.cepal.org)

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)  
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC)

ISBN 978-92-1-122025-4



9 789211 220254