

Los sistemas de pensiones en América Latina

Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19

Alberto Arenas de Mesa

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

 www.cepal.org/apps

SERIE

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

212

Los sistemas de pensiones en América Latina

Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera
en tiempos del COVID-19

Alberto Arenas de Mesa



**COVID-19
RESPUESTA**



 Instrumento regional
de la Unión Europea para
América Latina y el Caribe

Este documento fue elaborado por Alberto Arenas de Mesa, Asesor Regional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/Unión Europea “Sistemas de pensiones en América Latina: la reducción de las brechas económicas y sociales”.

Para la preparación de este documento se contó con la colaboración de Juan Manuel Badilla Espinoza, Consultor de la CEPAL, y recibió valiosos comentarios de Elisa Araneda, Simone Cecchini, Fidel Miranda y Claudia Robles.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 1680-8851 (versión electrónica)
ISSN: 1680-8843 (versión impresa)
LC/TS.2020/99
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2020
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.20-00551

Esta publicación debe citarse como: A. Arenas de Mesa, “Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19”, *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 212 (LC/TS.2020/99), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2020.

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

Resumen	7
Introducción	9
I. Institucionalidad de los sistemas de pensiones en América Latina.....	13
A. Institucionalidad de los esquemas previsionales	13
B. Institucionalidad y gasto público en los sistemas de pensiones.....	14
C. Estadísticas de las finanzas públicas y gasto público en los sistemas de pensiones	16
II. Bases de datos del gasto público en los sistemas de pensiones en la región	19
A. Invertir en la construcción de bases de datos del gasto público en pensiones: un desafío pendiente.....	19
B. Base de datos del gasto público en los sistemas de pensiones no contributivos.....	21
III. Gasto público en los sistemas de pensiones: 2000-2017	23
A. Gasto público en los sistemas de pensiones en América Latina para 2017.....	23
B. Gasto público en los sistemas de pensiones en ocho países de la región: 2000-2017.....	26
1. Gasto público en pensiones como proporción del PIB: 2000-2017	26
2. Gasto público en los sistemas de pensiones civil (contributivo y no contributivo) y militar: 2000-2017	29
3. Gasto público en los sistemas de pensiones del Gobierno Central y Sector Público no Financiero: 2000-2017.....	31
4. Indicadores del gasto público en los sistemas de pensiones	32
5. Gasto público en los sistemas de pensiones no contributivos en tiempos de pandemia	35
IV. Sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones en América Latina.....	39
A. Sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones y política fiscal.....	39
B. Proyecciones del gasto público en los sistemas de pensiones.....	42

C.	Sistemas de pensiones no contributivos, género y pobreza entre la población adulta mayor en América Latina.....	44
V.	Comentarios finales	51
	Bibliografía	53
	Anexo	57
	Anexo 1	58
	Serie Macroeconomía del Desarrollo: números publicados.....	62
Cuadros		
Cuadro 1	Modelos de pensiones en América Latina, país y año de la reforma.....	11
Cuadro 2	América Latina (18 países): gasto público en pensiones y otros gastos previsionales, Circa 2015.....	20
Cuadro 3	América Latina: gasto público en pensiones según organismos internacionales, Circa 2010 y Circa 2015	21
Cuadro 4	América Latina (16 países): países, cobertura y gasto público en sistemas de pensiones no contributivos (SPNC), 2000 y 2017.....	22
Cuadro 5	América Latina (17 países): gasto público en los sistemas de pensiones, Circa 2017	24
Cuadro 6	América Latina (17 países): gasto en pensiones, envejecimiento y cobertura de pasivos.....	25
Cuadro 7	América Latina (8 países): tasa de crecimiento real anual promedio del gasto público en pensiones y del PIB, 2000-2017.....	26
Cuadro 8	América Latina (8 países): gasto público en los sistemas de pensiones, 2000-2017	27
Cuadro 9	América Latina (8 países): gasto público en los sistemas de pensiones civil (contributivo, no contributivo) y militar, 2000-2017	30
Cuadro 10	América Latina (8 países): gasto público en los sistemas de pensiones del Gobierno Central y del Sector Público no Financiero (SPNF), 2000-2017	32
Cuadro 11	América Latina (8 países): gasto público en los sistemas de pensiones como proporción del gasto público, del gasto social y del gasto en protección social, 2000-2017.....	34
Cuadro 12	América Latina (15 países): cobertura de pasivos no contributiva (65 años y más), 2000-2017.....	36
Cuadro 13	América Latina (15 países): gasto público en pensiones no contributivas de vejez e invalidez, 2000-2017	37
Cuadro 14	Grado de compromiso de sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones.....	40
Cuadro 15	América Latina (17 países): proyecciones del gasto público en los sistemas de pensiones, 2030	43
Cuadro 16	América Latina: población de 65 años y más, pobreza y cobertura de pasivos no contributiva 65+ por sexo, 2017.....	49
Cuadro A.1	Gasto público en los sistemas de pensiones contributivo, no contributivo, militar y total, 2000-2017	58
Cuadro A.2	Gasto público en los sistemas de pensiones como proporción del gasto público, gasto social y gasto en protección social, 2000-2017.....	60
Cuadro A.3	América Latina (6 países): gasto público en los sistemas de pensiones del Gobierno Central como proporción del gasto público, gasto social y gasto en protección social, 2000-2017.....	61

Gráficos

Gráfico 1	América Latina: pobreza extrema con y sin ingresos de pensiones contributivas y no contributivas, personas de 65 años y más de edad, 2016	45
Gráfico 2	América Latina (17 países): gasto público en sistemas de pensiones no contributivos de vejez (65+), 2000, 2017 y 2030.....	46
Gráfico 3	América Latina (17 países): proyección del gasto público en los sistemas de pensiones no contributivos de vejez (65+), 2030.....	47

Diagramas

Diagrama 1	Institucionalidad de los sistemas de pensiones: cobertura institucional, esquemas y administración	15
------------	--	----

Resumen

En América Latina, el bienestar de millones de personas de edad avanzada depende del adecuado funcionamiento de los sistemas de pensiones. Así, la sostenibilidad de los sistemas de pensiones corresponde a uno de los desafíos más relevantes, en particular, en tiempos de pandemia. Por ello, debería prestarse especial atención a los debates de política fiscal, los que están cada vez más vinculados con la sostenibilidad financiera de la protección social. Este documento entrega antecedentes para crear una base de datos del gasto público en los sistemas de pensiones en la región, así como proyecciones de los compromisos financieros de los esquemas previsionales. Ambas materias deberían ser áreas de estudio y análisis prioritarios en el ámbito de las políticas públicas. Considerando la información de un grupo de países (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Perú y Uruguay), el gasto público en los sistemas de pensiones aumentó de 4,8% a 5,5% del PIB entre 2000 y 2017. Las proyecciones de los compromisos financieros para 17 países de la región indican que el gasto público en pensiones crecería de 4,2% a 5,7% del PIB entre 2017 y 2030 en América Latina, considerando el acelerado envejecimiento regional y los potenciales avances en los esquemas no contributivos, como una cobertura de 40% de la población de 65 años y más, y un nivel de prestaciones equivalentes a una línea de pobreza. En este contexto, llama la atención que no existan estadísticas oficiales sistematizadas respecto del gasto público de los sistemas de pensiones en la región. La creación de bases de datos debería ser una prioridad para los países y para los organismos internacionales, con el objeto de apoyar tanto el diseño de políticas públicas, como de futuras reformas previsionales y fiscales que permitan consolidar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina.

Introducción

En América Latina, el bienestar de millones de personas de edad avanzada depende del adecuado funcionamiento de los sistemas de pensiones. Así, la sostenibilidad de los sistemas de pensiones corresponde a uno de los desafíos más relevantes, en particular, en tiempos de pandemia. En este contexto, debería prestarse especial atención a los debates de política fiscal, los que estarán cada vez más vinculados con la sostenibilidad financiera de la protección social. Este documento entrega antecedentes para avanzar en el diseño de una base de datos del gasto público en pensiones para la región, así como proyecciones de los compromisos financieros de los sistemas previsionales. Ambas materias deberían ser áreas de estudio y análisis prioritarios en el ámbito de las políticas públicas.

En la región, la crisis sanitaria, económica y social del COVID-19 ha impactado en distintas dimensiones y poblaciones, entre estas: a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes con la interrupción de las actividades educativas; a las y los trabajadores con la destrucción de las fuentes laborales, a las mujeres ante la mayor carga que han debido asumir en el trabajo de cuidados y el impacto que ello puede acarrear en sus trayectorias laborales y previsionales; a la población en general con los daños provocados a la salud pública, dejando miles de víctimas, y a la economía con una histórica recesión. Todo lo anterior, generará mayores niveles de pobreza y desigualdad en 2020 que demandarán, entre otros factores, políticas públicas que se orienten a avanzar en un sistema de protección social universal, progresivo y redistributivo (CEPAL, 2020b).

Considerando que 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 de las personas, los sistemas de pensiones se han consolidado como uno de los ejes centrales del debate de la protección social, tanto por sus efectos en el bienestar de la población adulta afectada por las mayores tasas de letalidad frente a la pandemia, como debido a los importantes compromisos de gasto público que generan los esquemas previsionales, posicionándolos como uno de los ejes fundamentales de la política fiscal en la región.

Adicionalmente, el acelerado envejecimiento genera un escenario restrictivo y de profundas presiones para las finanzas públicas en América Latina. En 2020, se estima que cerca de 57 millones de personas pertenecen al grupo de 65 años y más, en 2040, se proyecta que en torno a 111 millones de personas estarán en dicho grupo etario, alcanzando el 15% de la población total en la región (CEPAL, 2020c). La transición demográfica regional consolidará a los sistemas de pensiones como una de las principales áreas de gasto público y uno de los ejes más importantes de las políticas de protección social.

Estimaciones de la cobertura de pasivos indican que en torno a 11,5 millones de personas de 65 años y más no acceden a prestaciones de los sistemas de pensiones (contributivo y no contributivo) en la región (23,8% de la población de 65 años y más). De esta manera, las demandas sobre los esquemas previsionales harán que la sostenibilidad de los sistemas de pensiones (cobertura adecuada, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera), entendida como un concepto integral, sea uno de los principales desafíos sociales y fiscales en América Latina (Arenas de Mesa, 2019).

Los sistemas de pensiones están relacionados con distintas dimensiones. Así como la dimensión social va más allá de lo social y se vincula con lo económico, ambiental y político (CEPAL, 2016), los sistemas de pensiones van más allá de las pensiones y se vinculan con distintos aspectos, entre ellos, el demográfico, el mercado laboral, las desigualdades de género, el ámbito fiscal, lo institucional, social y la economía política. Los sistemas de pensiones son parte de un pacto fiscal-social, donde la ciudadanía acuerda qué tipo de protección tendrán los adultos mayores (y otros grupos), bajo qué requisitos y con qué aportes, con el Estado como garante (explícito o implícito) tanto de las promesas previsionales como de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, asegurando que este ejercicio pueda repetirse para las próximas generaciones.

En América Latina, el gasto social (11,3% del PIB) es el principal componente del gasto público del Gobierno Central, representando el 52,5% del gasto público en 2018. A su vez, la partida de gasto social más importante fue el gasto en protección social (4,1% del PIB), el que alcanzó un 36,2% del gasto social en 2018. El gasto más importante en la clasificación funcional de la protección social es el gasto público en los sistemas de pensiones (CEPAL, 2019b).

El gasto público en los sistemas de pensiones depende, entre otros factores, del envejecimiento de la población; la antigüedad del sistema de pensiones; las reformas paramétricas o estructurales a los sistemas de pensiones; el nivel de cobertura tanto de activos como de pasivos; la suficiencia de las prestaciones, y la participación pública y privada en la administración de los esquemas previsionales. En algunos países, el principal problema que enfrenta la gestión de las finanzas públicas está relacionado con los compromisos fiscales de los sistemas de pensiones.

Esta tendencia aumentará en el futuro según todas las proyecciones demográficas y financieras previsionales. Sin embargo, llama la atención que no existan estadísticas oficiales sistematizadas respecto del gasto público de los sistemas de pensiones en la región, así como modelos de proyección del gasto público en pensiones. La creación de bases de datos con esta información debería ser una prioridad para los países y para los organismos internacionales, con el objeto de apoyar tanto el diseño de políticas como las futuras reformas previsionales y fiscales que permitan consolidar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina.

Debatir sobre los sistemas de pensiones o las reformas previsionales conduce necesariamente a debatir sobre la política fiscal. Por su parte, la sostenibilidad fiscal requiere, entre otros factores, establecer (estimar) cuáles serán los compromisos de gasto público de 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).

La crisis multidimensional del COVID-19, entre otros factores, ha tenido un impacto directo en las finanzas públicas y, por tanto, los debates de política fiscal estarán cada vez más concentrados en el espacio fiscal, la gestión de la deuda pública y, en especial, en la sostenibilidad fiscal. De esta manera, será fundamental el rol de la política fiscal en la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones y de protección social.

La recesión económica regional, la destrucción de empleos, las alzas en las tasas de desocupación y el crecimiento de la economía informal implicarán menores cotizaciones e ingresos a los sistemas de pensiones, así como mayores lagunas previsionales, pudiendo profundizar las desigualdades, incluyendo las de género, lo que, sumado a un rápido envejecimiento poblacional, generará un restrictivo escenario con mayores gastos en pensiones y, en algunos casos, provocando déficits financieros en los esquemas previsionales.

La comprometida situación fiscal de los países en la región, agravada por la crisis, genera un escenario donde probablemente se necesitará implementar, post COVID-19, reformas fiscales (tributarias) integrales que aumenten el espacio fiscal para enfrentar los distintos compromisos financieros y, entre otras materias, entregar sostenibilidad a los sistemas de protección social. Las reformas tanto fiscales como de los sistemas de pensiones, en general, afectan intereses y definitivamente modifican el pacto fiscal-social. En este contexto, para implementar reformas fiscales y previsionales en forma exitosa se requiere, entre otros factores, un delicado equilibrio entre la economía política y la capacidad de gestión de las políticas públicas.

Este documento forma parte de las actividades del proyecto “Sistemas de pensiones en América Latina: la reducción de las brechas económicas y sociales”, CEPAL-Unión Europea¹. En dicho proyecto se incluyó el estudio del gasto público en pensiones de ocho países², que incluyó a los cinco modelos de pensiones actualmente existentes en la región, después de la implementación de las reformas estructurales a los sistemas de pensiones. Los países considerados en el proyecto fueron: i) El Salvador y México (modelo sustitutivo de capitalización individual); ii) Colombia y Perú (modelo paralelo); iii) Costa Rica y Uruguay (modelo mixto); iv) Chile (modelo integrado), y v) Argentina (modelo de reparto) (véase el cuadro 1) (Arenas de Mesa, 2019).

Cuadro 1
Modelos de pensiones en América Latina, país y año de la reforma

Modelo	País	Año de la reforma
Sustitutivo	El Salvador	1998 y 2017
	México	1997
Paralelo	Colombia	1994
	Perú	1993
Mixto	Costa Rica	2001
	Uruguay	1996
Integrado	Chile	1981 y 2008
Reparto	Argentina	1994 y 2008

Fuente: Elaboración propia.

¹ Proyecto de apoyo al diálogo político regional y al intercambio de buenas prácticas en temas relacionados a los desafíos del desarrollo en transición y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

² Los estudios de los ocho países se encuentran en la serie Macroeconomía del Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Argentina ver Cetrángolo y Grushka (2020); Chile ver Bentancor (2020); Colombia ver Azuero (2020); Costa Rica ver Pacheco, Helizondo y Pacheco (2020); El Salvador ver Mesa-Lago y Rivera (2020); México ver Villarreal y Macías (2020); Perú ver Bernal (2020), y Uruguay ver Lorenzo (2020).

Este estudio, entre otros antecedentes, presenta para los ocho países la evolución del gasto público de los sistemas de pensiones entre 2000 y 2017. Este grupo de países representa el 45% de la población y cerca del 50% del PIB de América Latina, por lo que constituye un grupo de países representativo de las tendencias regionales. También, incluye a los países pioneros en crear sus sistemas de pensiones en la región, con excepción de Brasil. A la información recopilada en los ocho estudios, se le agregó información secundaria sobre el gasto en pensiones de siete países, determinándose el gasto público en los sistemas de pensiones de la región, cifra que alcanzó un 4,2% del PIB en 2017. Además, se entregan proyecciones de los compromisos financieros de los esquemas previsionales para 2030, antecedentes que confirman la importancia del debate sobre la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina.

Este documento se organiza, después de esta introducción, en cinco secciones. La primera sección presenta la institucionalidad de los sistemas de pensiones en la región. La segunda sección comenta los déficits en cuanto a las bases de datos e información del gasto público en pensiones. La tercera sección entrega el gasto público en pensiones en 2017 para América Latina, así como la evolución del gasto público de los sistemas de pensiones para un grupo de países entre 2000 y 2017 y los principales indicadores del gasto previsional. La cuarta sección profundiza en el debate sobre la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones y las proyecciones del gasto público en pensiones para 2030. La última sección cierra el documento con comentarios finales.

I. Institucionalidad de los sistemas de pensiones en América Latina

A. Institucionalidad de los esquemas previsionales

La institucionalidad de los sistemas de pensiones es una variable fundamental en el funcionamiento de los esquemas previsionales. La evolución de los sistemas de pensiones, entre otros factores, está condicionada por el desarrollo institucional. Las distintas reformas previsionales en América Latina no sólo han enfrentado restricciones fiscales o provenientes de la economía política, sino que también limitaciones institucionales tanto en la implementación como en la gestión de los nuevos modelos de pensiones³.

De la misma manera que la dimensión de género, entre 1981 y 2005, no fue considerada en las reformas estructurales a los sistemas de pensiones en la región (CEPAL, 2019a; Arenas de Mesa, 2019), la dimensión institucional de los sistemas de pensiones, en general, no ha tenido suficiente atención por quienes diseñan o implementan políticas públicas, siendo que esta coloca restricciones efectivas, por ejemplo, al desarrollo de las iniciativas que fomentan el desarrollo y extensión de la protección social (Lahera, 2007).

La institucionalidad de los sistemas de pensiones muchas veces condiciona la cobertura y los resultados previsionales esperados. El desarrollo y fortalecimiento institucional es fundamental para avanzar en la extensión de la cobertura de los esquemas previsionales. Por ejemplo, en el caso de los sistemas de pensiones no contributivos, un denominador común en los países que aún no tienen este tipo de esquemas, son las limitaciones institucionales tanto de financiamiento como de su implementación y gestión. De esta manera, invertir en el fortalecimiento de la institucionalidad pública previsional es también avanzar y fortalecer la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en la región.

³ Para un análisis de la institucionalidad pública véase Huenchuan (2016) y de la institucionalidad social en América Latina véase Martínez (2019).

La institucionalidad de un sistema de pensiones puede definirse por tres áreas de trabajo: i) el diseño de política pública, área que considera los estudios de cobertura, suficiencia, los efectos fiscales, y el diseño de reformas previsionales, responsabilidad que la mayoría de las veces se encuentra compartida por los Ministerios del Trabajo y Previsión Social, los Ministerios de Desarrollo Social y los Ministerios de Hacienda o Finanzas, por lo que coordinar esta institucionalidad pública representa un importante desafío de gestión; ii) la regulación, control y fiscalización, en general, a cargo de la Superintendencia de Pensiones o del organismo fiscalizador y de control del sistema de pensiones, y iii) la administración del sistema, área a cargo de las instituciones públicas previsionales que gestionan la recaudación de las cotizaciones y el cálculo y otorgamiento de las prestaciones.

En la región, estas dimensiones no aparecen con total claridad institucional, sino más bien, sus funciones se encuentran a cargo de uno o dos organismos. Parte de la modernización institucional de los sistemas de pensiones es avanzar en la separación de estas dimensiones y desarrollar las fortalezas institucionales para ejercerlas apropiadamente. Cada una de las tres dimensiones juegan un papel fundamental para mantener en equilibrio el esquema de pensiones. En general, la dimensión de diseño de políticas es la más débil en la mayoría de los países de la región y, en algunos, esta área se confunde con la dimensión de administración o gestión de los esquemas previsionales.

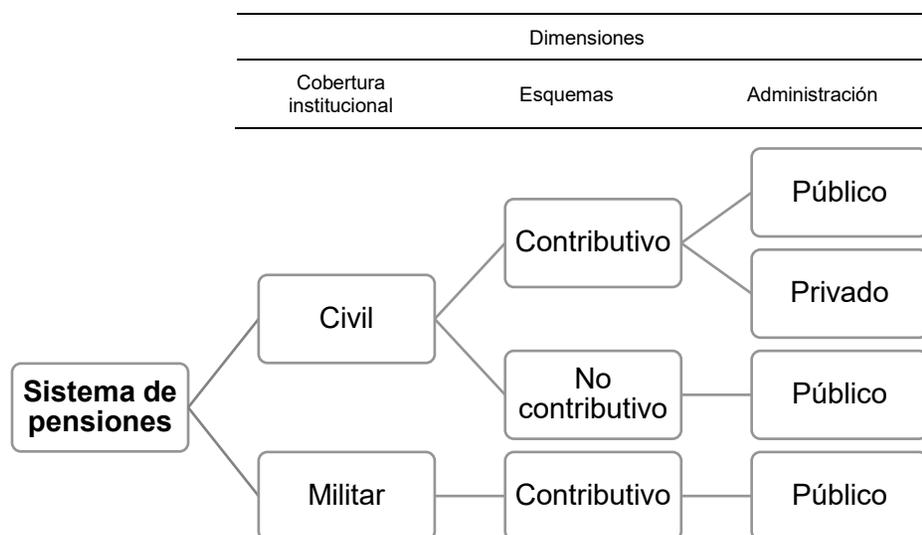
El área de la gestión o administración de los sistemas de pensiones tiene distintas dimensiones, entre ellas, la normativa y leyes orgánicas que establecen el funcionamiento y desarrollo de los esquemas jubilatorios. Las características de sus recursos humanos y tecnológicos, y el financiamiento de las operaciones de los sistemas de pensiones, son dimensiones que igualmente impactan y pueden restringir el desarrollo y evolución de los esquemas previsionales.

Avanzar en el fortalecimiento de estas dimensiones, en especial, 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 la capacidad que tienen de gestionar estos fondos para ofrecer una adecuada cobertura y suficiencia de las prestaciones. Además, una buena gestión pública de los sistemas previsionales facilita la implementación de reformas y genera oportunidades para solicitar un mayor esfuerzo (contribuciones) a la sociedad para apoyar su sostenibilidad financiera (Arenas de Mesa, 2019).

B. Institucionalidad y gasto público en los sistemas de pensiones

Para realizar una medición (o estimación) del gasto público en pensiones, como primer paso, es necesario establecer la institucionalidad del sistema de pensiones que estará comprendida en la estimación del gasto, es decir, definir la cobertura institucional que será considerada en las cifras de gasto público en pensiones. La institucionalidad de los sistemas de pensiones (obligatorios) incluye al menos tres dimensiones: i) la cobertura institucional del sistema de pensiones, entre la población civil y militar que, en cuanto a los sistemas civiles, existen subdivisiones que en general están representadas por grupos o gremios de trabajadores (profesores, poder judicial, trabajadores bancarios, trabajadores del sector público, entre otros), mientras que el sistema militar de pensiones incluye las distintas ramas de las Fuerzas Armadas (Ejército, Aviación y Armada) y las policías; ii) la dimensión de los esquemas ya sean contributivos (obligatorios y voluntarios) o no contributivos, y iii) la dimensión de administración, pública o privada (véase el diagrama 1).

Diagrama 1
Institucionalidad de los sistemas de pensiones: cobertura institucional, esquemas y administración



Fuente: Elaboración propia.

Las estadísticas del gasto público en los sistemas de pensiones son muy escasas y aquellas excepciones que son parte de las cifras oficiales del gasto total y son públicas, son aún más escasas en la región. Los organismos internacionales (BID, Banco Mundial, CEPAL, FMI, OCDE y OIT) han realizado distintos esfuerzos por investigar y publicar el gasto público en los sistemas de pensiones, sin embargo, esta área de estudio sigue siendo un importante desafío que se encuentra en desarrollo.

En general, las escasas publicaciones hacen referencia al gasto público de los sistemas civiles de pensiones contributivos y, en particular, consideran los sistemas civiles de pensiones contributivos más representativos de los países, que en la mayoría de los casos no incorpora a las Cajas de Previsión (instituciones previsionales) de sectores particulares o considera sólo la cobertura del gasto público en pensiones del Gobierno Central, sin incluir los gastos en pensiones de los Gobiernos Locales o de otras clasificaciones más amplias del gasto público.

Otros esquemas de pensiones que, en general, no están considerados en las estadísticas de gasto público en pensiones, pero que sí están financiados principalmente con recursos públicos son el gasto del sistema militar de pensiones, y el gasto del sistema de pensiones no contributivo. Este último, ha presentado una importante extensión de su cobertura en este siglo.

La gran mayoría de los países de América Latina tiene un esquema de pensiones contributivo que cubre al sector militar y las policías. En general, debido a razones de seguridad nacional, las estadísticas de cobertura y prestaciones no son públicas (existen excepciones) y es gestionada directamente por instituciones (Administradoras, Cajas, Institutos) de previsión (pensiones) de las fuerzas armadas. Los datos agregados del gasto militar en pensiones, que son financiados con recursos públicos, se encuentran en los registros presupuestarios y son gestionados por las autoridades de las finanzas públicas de los países de la región.

El gasto público en los sistemas militares de pensiones es menor que el gasto de los sistemas civiles de pensiones, en especial, por la menor cobertura que presentan los esquemas militares, aunque el nivel de las prestaciones, en promedio, son bastante más elevados que lo exhibido por los sistemas

civiles de pensiones. Si las estadísticas de carácter público son escasas para los gastos de los sistemas civiles de pensiones, para el caso de los esquemas previsionales de las fuerzas armadas, estas son de aún más difícil acceso. En este documento se incluye información sobre los gastos públicos del sistema militar de pensiones de siete países de la región (véase la sección III.B).

Los esquemas de pensiones no contributivos han presentado una importante extensión de su cobertura en este siglo, así también el gasto público en estos esquemas ha aumentado en los últimos años. Los sistemas de pensiones no contributivos cubren en torno a 11 millones de personas de 65 años y más en la región y su gasto público fue en torno a 0,4% del PIB en 2017 (véase la sección III.C).

Como ya se mencionó, el gasto público en sistemas de pensiones no contributivos, al igual que el gasto público en los sistemas de pensiones militares, no siempre ha sido considerado en las estadísticas de gasto público en pensiones, ya que en la mayoría de los casos las estadísticas de gasto público en pensiones cubren sólo el gasto del sistema civil de pensiones contributivo. Los esquemas no contributivos han sido voluntaria o involuntariamente excluidos del análisis de los sistemas de pensiones, y más bien han sido considerados, por algunos países, como programas de transferencias condicionadas que forman parte de las transferencias asistenciales de la seguridad social. En este documento, tanto el gasto en esquemas no contributivos como el proveniente de los sistemas de pensiones militares son incluidos en las series de gasto público de los sistemas de pensiones.

C. Estadísticas de las finanzas públicas y gasto público en los sistemas de pensiones

Un elemento crítico de las finanzas públicas es la transparencia fiscal, que permite acceder a información fiscal oportuna (estadísticas de las finanzas públicas) para apoyar la eficiente toma de decisiones; genera indicadores útiles para detectar potenciales riesgos fiscales (pasivos contingentes); crea y desarrolla distintos procesos para invertir en credibilidad de la política fiscal, así como puede llegar a ser uno de los pilares de la estabilidad financiera y económica de un país, en especial, en tiempos de crisis.

Las estadísticas de las finanzas públicas han sido una de las dimensiones que ha presentado mayor desarrollo en el área de la transparencia fiscal en la región (Arenas de Mesa y Mosqueira, 2020). Una de las áreas a explorar y desarrollar en las estadísticas de las finanzas públicas es el gasto público en los sistemas de pensiones, tanto por su magnitud como por las proyecciones financieras de los compromisos previsionales.

Las instituciones que administran y realizan el gasto público en pensiones pueden estar consideradas en distintas coberturas del sector público, es decir, su gasto puede estar clasificado en el Gobierno Central, en el Gobierno General, en el Sector Público no Financiero o en el Sector Público Consolidado⁴. Lo anterior, puede generar algunas complicaciones al realizar comparaciones en el gasto público de los sistemas de pensiones entre los distintos países de la región. Este es el caso de algunos países que consideran el gasto público en pensiones proveniente de gobiernos locales, por ejemplo, Argentina, Brasil y Colombia, o que tienen sus principales entidades encargadas de la seguridad social fuera de la cobertura del Gobierno Central, como los casos de Costa Rica y El Salvador.

⁴ El Gobierno Central incluye a los tres poderes: i) ejecutivo, ii) legislativo, y iii) judicial). El Gobierno General, considera además del Gobierno Central a los Gobiernos Locales o Subnacionales. El Sector Público no Financiero, contiene además del Gobierno General a las empresas públicas no financieras. El Sector Público Consolidado abarca al Sector Público no Financiero más las empresas públicas financieras.

Una manera de determinar el gasto público en pensiones es concentrarse en la clasificación funcional del gasto público del Gobierno Central detallada en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2001 y 2014). El estándar a nivel internacional para la clasificación funcional del gasto público del Gobierno Central incluye 10 divisiones (Naciones Unidas, 2001; FMI, 2001 y 2014). La división 10 es denominada protección social (función 710), sin embargo, esta es una versión restrictiva de la protección social ya que, por ejemplo, no considera el gasto en vivienda, salud o educación, esos gastos están registrados en otras funciones (706, 707 y 709, respectivamente). La función denominada protección social está concentrada en gastos relacionados con la población adulta y su componente más importante es el gasto público en edad avanzada (7102), que a su vez incluye el gasto en los sistemas de pensiones y otros gastos públicos relacionados con los adultos mayores.

A modo de ejemplo, en Chile, en el informe de Estadísticas de las Finanzas Públicas (DIPRES, 2016a); que se guía por el manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI (2001 y 2014)), reportó el gasto en edad avanzada (7102) en 3,8% del PIB en 2015. En dicho año, el gasto público en pensiones (civil -contributivo y no contributivo- y militar) fue de 3,2% del PIB (DIPRES, 2016b). Así, en dicho ítem se consideran otros gastos que suman en torno a 0,6% del PIB, entre ellos, los gastos del Servicio Nacional del Adulto Mayor y los gastos operacionales, incluida la inversión, realizados por el Instituto de Previsión Social (IPS) y las antiguas cajas de previsión. Por tanto, el gasto en edad avanzada (7102) es una aproximación al gasto en pensiones de los países, que a diferencia de otras clasificaciones del gasto funcional social como la de los sectores de Educación, Salud o Vivienda, en estas puede identificarse el gasto público en dichos sectores para todos los países de la región. En el área de las pensiones debe trabajarse en una metodología que permita realizar comparaciones y series de estadísticas, en especial, por la magnitud que representan los gastos en pensiones, tanto en el total de gasto del sector público como en el PIB.

En América Latina, el gasto público en pensiones estimado por el FMI (2018) fue de 3,7% del PIB en 2015. Este gasto corresponde a un tercio del gasto social y su magnitud es tan importante como la del principal gasto social destinado al sector educación (3,9% del PIB). En este contexto, un avance importante para las finanzas públicas regionales sería establecer una metodología estandarizada para la medición del gasto público en pensiones, metodología que requiere definir con anterioridad la cobertura institucional de los sistemas de pensiones. En este documento, se avanza en esta dirección, considerando la institucionalidad de los sistemas de pensiones y presentando para un grupo de países una serie estadística del gasto público en pensiones entre 2000 y 2017 (véase la sección III.B).

II. Bases de datos del gasto público en los sistemas de pensiones en la región

A. Invertir en la construcción de bases de datos del gasto público en pensiones: un desafío pendiente

En relación con los antecedentes sobre el gasto público en los sistemas de pensiones, existe información escasa y dispar entre los países de América Latina. A pesar de la importancia que tienen los sistemas de pensiones para el bienestar de la población y en la calidad de la protección social a la que se accede al momento del retiro del mercado laboral, no existen bases de datos de acceso abierto con información detallada sobre el gasto público de los sistemas de pensiones en América Latina.

Los organismos internacionales han realizado acciones para determinar el gasto público de los sistemas de pensiones de América Latina, sin embargo, quedan aún importantes tareas pendientes en cuanto a la cobertura de países, y en concretar series estadísticas que consideren al menos dos dimensiones para poder realizar comparaciones efectivas entre los países: i) la institucionalidad considerada en el gasto público en pensiones (véase la sección I.B), y ii) qué tipo de clasificación funcional está siendo incluida en el gasto público en pensiones (véase la sección I.C).

En general, las publicaciones de los organismos internacionales entregan información para algunos años, confirmando que no existe una base de datos del gasto público en los sistemas de pensiones en América Latina, como sí existe para los países de la OCDE u otras regiones del mundo. Por ejemplo, la OIT, en su último reporte mundial de la protección social 2017-2019 (OIT, 2017), indica que el gasto público en los sistemas de pensiones contributivos y no contributivos (estadísticas que consideran el gasto en pensiones y otros gastos previsionales relacionados con los adultos mayores), es en promedio un 3,6% del PIB en América Latina en torno al 2015. Destacan los gastos públicos en pensiones de Brasil (9,6% del PIB), Argentina (9% del PIB), y Uruguay (8,9% del PIB), siendo estas

cifras de gasto público consistentes con las estadísticas de cobertura de pasivos de estos países, que se ubican entre las más altas en la región. Entre los países que presentan un menor gasto público en pensiones se encuentran: Honduras (0,2% del PIB); República Dominicana (0,9% del PIB), y Bolivia (Est. Plur. de) (1,1% del PIB) (véase el cuadro 2).

Cuadro 2
América Latina (18 países): gasto público en pensiones y otros gastos previsionales, Circa 2015^a
(En porcentajes del PIB)

País	Porcentaje del PIB
América Latina^b	3,6
Argentina	9,0
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1,1
Brasil	9,6
Chile	3,0
Colombia	3,8
Costa Rica	5,7
Ecuador	4,1
El Salvador	1,1
Guatemala	1,2
Honduras	0,2
México	1,7
Nicaragua	1,6
Panamá	2,7
Paraguay	0,4
Perú	2,5
República Dominicana	0,9
Uruguay	8,9
Venezuela (República Bolivariana de)	7,4

Fuente: OIT (2017).

^a Circa 2015 o último año disponible.

^b Promedio simple.

El BID, la OCDE y el Banco Mundial (2015), presentaron el gasto público en los sistemas de pensiones de los países de la región para el 2010, en su publicación Panorama de las Pensiones en América Latina y el Caribe. Al utilizar esta fuente de información y calcular el promedio simple del gasto público en pensiones para América Latina, el resultado es 3,6% del PIB en 2010, similar gasto público, en promedio, que presentaría la región en torno a cinco años más tarde según los registros de la OIT y el FMI.

El FMI publicó estimaciones del gasto público en pensiones por países y para la región, el gasto en pensiones regional alcanzó a 3,7% del PIB en 2015 (FMI, 2018). Por su parte, la CEPAL presenta numerosas investigaciones sobre los sistemas de pensiones, algunas de ellas con antecedentes sobre el gasto público en pensiones. Además mantiene y desarrolla la base de datos de la región sobre el gasto funcional del Gobierno Central, incluyendo el gasto social y el gasto en protección social (véase la base de datos en CEPALSTAT) (véase el cuadro 3).

Cuadro 3
América Latina: gasto público en pensiones según organismos internacionales, Circa 2010 y Circa 2015
(En porcentajes del PIB)

	BID, OCDE y BM	OIT	FMI	CEPAL
Gasto público en pensiones	3,6	3,6	3,7	4,1
Número de países ^a	19	18	18	17
Año	2010	2015 o último año disponible	2015	2016
Clasificación	Gasto público en pensiones	Gasto público en pensiones y otras prestaciones de adultos mayores	Gasto público en pensiones	Gasto público en protección social

Fuente: Elaboración propia, en base a Arenas de Mesa (2019).

^a Los países en América Latina son 20. El BID/OCDE/BM no considera a Cuba. La OIT y el FMI no consideran a Cuba y Haití. CEPAL no incluye a Cuba, Haití y Venezuela.

El acelerado envejecimiento regional, entre otros factores, aumentará el interés en la evolución y desarrollo de los sistemas de pensiones, la cobertura que presentan y en qué medida aseguran los ingresos de los adultos mayores. Además, la transición demográfica debería promover los estudios sobre la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y con ello el impacto que tienen los esquemas previsionales en la política fiscal. En este contexto, es fundamental avanzar en la construcción de bases de datos del gasto público en los sistemas de pensiones. Esto permitirá acceder a información más precisa del estado financiero de los sistemas de pensiones, así como fortalecer el desarrollo de los diagnósticos, nuevos diseños y reformas a las políticas públicas relacionadas con la protección social en la región.

B. Base de datos del gasto público en los sistemas de pensiones no contributivos

Una parte importante de los sistemas de pensiones son los esquemas de pensiones no contributivos. En 2017, ocho de 15 países que contaban con un esquema no contributivo en la región, presentaron una cobertura no contributiva cercana o superior al 50% de los pensionados de 65 años y más (Arenas de Mesa, 2019).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha trabajado desde la década pasada en la consolidación de una Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe, donde se incluye los esquemas de pensiones no contributivos de vejez e invalidez tanto en su cobertura como en el gasto público en pensiones (Abramo y otros, 2019)⁵.

Entre 2000 y 2017, el gasto público en los sistemas de pensiones no contributivos (vejez e invalidez) aumentó de 0,12% a 0,39% del PIB en América Latina. Las principales causas de este aumento del gasto público en pensiones fueron: i) el incremento de la cobertura de 3,8% a 22,7% entre 2000 y 2017, y ii) la creación de nuevos esquemas de pensiones no contributivos en ocho países de la región (véase el cuadro 4).

⁵ Véase <https://dds.cepal.org/bpsnc/ps> para acceder a la Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe.

Cuadro 4
América Latina (16 países)^a: países, cobertura y gasto público en sistemas de pensiones no contributivos (SPNC), 2000 y 2017
(Número de países, porcentajes de la población de 65+ y en porcentajes del PIB)

	2000	2017
Número de países con SPNC	8	16
Cobertura de los SPNC	3,8	22,7
Gasto público de los SPNC	0,12	0,39

Fuente: Elaboración propia, en base a Arenas de Mesa (2019).

^a Incluye a los 16 países de la región que tienen un sistema de pensiones no contributivo: Argentina, Brasil, Bolivia (Est. Plur. de), Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, y Venezuela (Rep. Bol. de). La cobertura y el gasto de los SPNC no considera a Cuba.

En términos relativos, el gasto público de los sistemas de pensiones no contributivos representa cerca del 10% del gasto público total en pensiones. El mayor registro en cuanto al gasto no contributivo en la región se encuentra en Bolivia (Estado Plurinacional de), país que cuenta con un esquema universal de pensiones no contributivo, donde el gasto público en pensiones no contributivas alcanzó a 1,35% del PIB en 2017. Otros registros que destacan son los casos de Argentina y Brasil, donde el gasto público en pensiones no contributivas alcanzó a 0,68% y 0,6% del PIB, respectivamente (Arenas de Mesa, 2019).

En tiempos de pandemia, se han intensificado las transferencias desde el Estado a la población vulnerable. De esta manera, la crisis puede generar una oportunidad para crear sistemas de pensiones no contributivos en los cuatro países de la región que aún no cuentan con un esquema de estas características, y para extender la cobertura en aquellos países que sí cuentan con un esquema no contributivo, pero que no alcanzan a cubrir a la población que vive en situación de pobreza. Por ejemplo, avanzar en el aumento de la cobertura de los esquemas no contributivos al 40% de la población de 65 años y más en 2030, es compatible con los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de la Agenda 2030, en términos de eliminar la pobreza entre los adultos mayores. Este aumento de cobertura implicaría entregar prestaciones a más de 32 millones de personas de 65 años y más, lo que asumiendo estables el nivel de las prestaciones actuales, implicaría un gasto público de los esquemas no contributivos de 0,64% del PIB en la región (véase la sección IV.C).

III. Gasto público en los sistemas de pensiones: 2000-2017

A. Gasto público en los sistemas de pensiones en América Latina para 2017

Cerca de 45 millones de personas de 65 años y más tienen acceso a una prestación en los sistemas de pensiones en América Latina, es decir, en torno a tres de cada cuatro personas en este grupo etario está cubierto por algún sistema de pensiones civil (contributivo y no contributivo) o militar. Esta cobertura de pasivos genera presiones sobre la política fiscal, siendo para algunos países, uno de los principales desafíos de gestión financiera en el área de las finanzas públicas.

En base a los antecedentes aportados sobre el gasto público en pensiones por los estudios realizados en el marco del proyecto CEPAL-UE y la información secundaria recolectada para otro grupo de países en la región, se estima que el gasto público en los sistemas de pensiones en 17 países alcanzó un 4,2% del PIB en 2017. Destacan los gastos públicos en pensiones de los países pioneros en crear sus sistemas previsionales, entre ellos, Brasil (11,1% del PIB); Argentina (10,7% del PIB), y Uruguay (10,7% del PIB). Muy por bajo el promedio regional se encuentran los gastos públicos en pensiones registrados en: República Dominicana (0,3% del PIB); Guatemala (1,2% del PIB), y Honduras (1,3% del PIB) (véase el cuadro 5).

A pesar de que algunos de los datos presentados en el cuadro 5 son preliminares y diversas cifras han sido incorporadas con fuentes secundarias, el nivel del gasto público en los sistemas de pensiones construido para 2017 (4,2% del PIB), es superior a los registros de gasto público en pensiones presentado en otras publicaciones de organismos internacionales, que señalaban que el gasto público en pensiones era entre 3,6% y 3,7% del PIB en 2015 (OIT, 2017; FMI, 2018).

Cuadro 5
América Latina (17 países): gasto público en los sistemas de pensiones, Circa 2017
(En porcentajes del PIB)

País	Gasto público en pensiones
América Latina^a	4,2
Argentina	10,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	3,8
Brasil	11,1
Chile	3,1
Colombia	4,5
Costa Rica	7,3
Ecuador	4,1
El Salvador	2,7
Guatemala	1,2
Honduras	1,3
México	3,1
Nicaragua	1,6
Panamá	3,1
Paraguay	1,8
Perú	1,6
República Dominicana	0,3
Uruguay	10,7

Fuente: Elaboración propia, con base a la información de Argentina de Cetrángolo y Grushka (2020); Chile de Bentancor (2020); Colombia de Azuero (2020); Costa Rica de Pacheco, Helizondo y Pacheco (2020); El Salvador de Mesa-Lago y Rivera (2020); México de Villarreal y Macías (2020); Perú de Bernal (2020); Uruguay de Lorenzo (2020); Ministerio de Economía y Finanzas e Instituto Nacional de Estadísticas de la Estado Plurinacional de Bolivia; Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística y Banco Central de Brasil; Secretaría de Finanzas y Banco Central de Honduras; Dirección de Presupuestos de Panamá; Ministerio de Hacienda y Banco Central de Paraguay; Dirección General de Presupuestos y Banco Central de la República Dominicana, y OIT (2018) para Ecuador, Guatemala y Nicaragua.

^a Promedio simple.

El gasto público de los sistemas de pensiones depende de distintos factores, algunos de ellos son: i) el envejecimiento de la población, a mayor cantidad de personas de edad avanzada, mayor será la demanda por los sistema de pensiones. Algunos indicadores demográficos utilizados son la participación de la población de 65 años y más en el total de la población y el índice de envejecimiento, que se mide como la población 65 y más sobre la población entre 0 y 14 años; ii) la antigüedad del sistema de pensiones, los países pioneros en crear los sistemas de pensiones en la región, presentan esquemas más maduros, con mayor cobertura y, por tanto, con compromisos financieros más elevados; iii) las reformas estructurales a los sistemas de pensiones, éstas reformas generaron distintos modelos de pensiones, con variados efectos fiscales, conforme al diseño de las transiciones previsionales y sus gastos permanentes; iv) el nivel de cobertura tanto de activos como de pasivos, a mayor cantidad de personas cubiertas por el sistema de pensiones más elevado es el efecto en el gasto público; v) la suficiencia de las prestaciones, el nivel de las tasas de reemplazo es determinante en el gasto público de los sistemas de pensiones, y vi) la participación pública y privada en la administración de los esquemas previsionales, a medida que existan distintas participaciones públicas y privadas en la administración de los sistemas de pensiones, las presiones sobre el gasto público podrían diferenciarse, en especial, en aquellos países donde el sector privado administra una parte importante del sistema de pensiones, por tanto, dicho gasto previsional no queda registrado en las cuentas públicas.

En la región, existe una correlación positiva entre el gasto público del sistema de pensiones, el envejecimiento, la antigüedad de los esquemas previsionales y la cobertura de pasivos. Lo anterior, puede apreciarse en el cuadro 6, donde los países con envejecimiento avanzado (o moderado-avanzado), pioneros en la creación de sus sistemas de pensiones (esquemas previsionales más antiguos) y con un nivel de cobertura de pasivos superior, son aquellos que presentan los mayores compromisos de gasto público en sus sistemas de pensiones (medidos como porcentaje del PIB) y están clasificados con un gasto en pensiones superior. Este es el caso de Brasil, Argentina, Uruguay y Costa Rica.

Cuadro 6
América Latina (17 países): gasto en pensiones, envejecimiento^a y cobertura de pasivos^b
(En porcentajes del PIB)

País	Gasto en pensiones		Envejecimiento	Cobertura pasivos
	Nivel	Porcentaje del PIB		
Brasil	Superior	11,1	Avanzado	Superior
Argentina	Superior	10,7	Avanzado	Superior
Uruguay	Superior	10,7	Muy Avanzado	Superior
Costa Rica	Superior	7,3	Moderado-Avanzado	Superior
Colombia	Medio	4,5	Moderado-Avanzado	Medio
Ecuador	Medio	4,1	Moderado	Medio
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Medio	3,8	Incipiente	Superior
Chile	Medio	3,1	Avanzado	Superior
Panamá	Medio	3,1	Moderado	Medio
México	Medio	3,1	Moderado	Superior
El Salvador	Medio	2,7	Moderado	Inferior
Paraguay	Bajo	1,8	Moderado	Medio
Perú	Bajo	1,6	Moderado	Medio
Nicaragua	Bajo	1,6	Moderado	Inferior
Honduras	Bajo	1,3	Moderado	Inferior
Guatemala	Bajo	1,2	Incipiente	Inferior
República Dominicana	Bajo	0,3	Moderado	Inferior

Fuente: Elaboración propia.

^a Las categorías de envejecimiento provienen de Huenchuan (2018).

^b Las categorías de cobertura de pasivos provienen de Arenas de Mesa (2019).

Los países clasificados con un nivel medio de gasto público del sistema de pensiones en la región, en general, presentan una categoría de envejecimiento moderado y una cobertura de pasivos medio. Este es el caso de Colombia, Ecuador, Panamá y México. La cobertura total de pasivos en México es superior, sin embargo, la cobertura de pasivos contributiva fue de 29,7% de la población de 65 años y más en 2017, lo que es consistente con un gasto medio en pensiones. En el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), a pesar de que el envejecimiento es incipiente, el nivel de su cobertura de pasivos es superior, especialmente, por su cobertura universal en el esquema no contributivo, lo que da como resultado un nivel medio de gasto público en pensiones. En el caso de Chile, el envejecimiento es avanzado y el alcance de la cobertura es superior, sin embargo, presenta un nivel medio de gasto público en pensiones debido, en especial, a que el 50% de las pensiones está siendo financiado por el esquema de capitalización individual de administración privada y, por tanto, dicho gasto no se registra en los egresos públicos (Arenas de Mesa, 2010; véase el cuadro 6).

El último grupo de países presenta un nivel bajo el promedio regional y, por tanto, ha sido clasificado como un nivel bajo de gasto público del sistema de pensiones. En general, éstos muestran un envejecimiento moderado (incipiente en el caso de Guatemala) y un nivel inferior de cobertura de pasivos (nivel medio para Paraguay y Perú). Los países de este grupo son El Salvador⁶, Paraguay, Perú, Nicaragua, Honduras, Guatemala, y República Dominicana. En los casos de Paraguay y Perú, el envejecimiento es moderado y su nivel de cobertura de pasivos es medio, sin embargo, la cobertura de pasivos contributiva para ambos es baja (15,7% y 25,1% de la población de 65 años y más en 2017, respectivamente) además, en ambos casos los gastos públicos en pensiones son muy inferiores al promedio regional y, por tanto, es consistente su clasificación en el nivel bajo de gasto en pensiones (véase el cuadro 6).

B. Gasto público en los sistemas de pensiones en ocho países de la región: 2000-2017

1. Gasto público en pensiones como proporción del PIB: 2000-2017

Sobre la base de los antecedentes aportados por los estudios de los ocho países, se construyó una serie del gasto público de los sistemas de pensiones entre 2000 y 2017⁷. El gasto público de los sistemas de pensiones en este grupo de países creció anualmente un 4,2% entre 2000 y 2017. Dicha tasa fue superior al crecimiento anual del PIB de 3,4% para el mismo grupo de países y en el mismo período (véase el cuadro 7). Así, el gasto público en los sistemas de pensiones creció de 4,8% a 5,5% del PIB entre 2000 y 2017. En el período analizado el gasto en pensiones mostró una tendencia a la baja entre 2000 y 2008, a partir de ese año se generó un quiebre en la tendencia, aumentando el gasto de manera sostenida hasta 2017 (véase el cuadro 8).

Cuadro 7
América Latina (8 países): tasa de crecimiento real anual promedio del gasto público en pensiones y del PIB, 2000-2017
(En porcentajes)

	Gasto público en pensiones	PIB
América Latina ^a	4,2	3,4
Argentina	5,0	2,5
Chile	0,1	3,8
Colombia	9,2	4,0
Costa Rica	6,6	4,1
El Salvador	3,7	2,2
México	6,8	2,0
Perú	-0,5	5,1
Uruguay	2,8	3,3

Fuente: Elaboración propia, con base en CEPALSTAT y la información de Argentina de Cetrángolo y Grushka (2020); Chile de Bentancor (2020); Colombia de Azuero (2020); Costa Rica de Pacheco, Helizondo y Pacheco (2020); El Salvador de Mesa-Lago y Rivera (2020); México de Villarreal y Macías (2020); Perú de Bernal (2020), y Uruguay de Lorenzo (2020).

^a Promedio simple.

⁶ El Salvador presenta un gasto público en pensiones de 2,7% del PIB en 2017, dicho gasto podría ser clasificado como medio, considerando la cobertura de pasivos inferior de solo 17,6% de la población de 65 años y más en 2017.

⁷ Como se mencionó, los ocho países representan el 45% de la población y cerca del 50% del PIB regional.

Cuadro 8
América Latina (8 países)^a: gasto público en los sistemas de pensiones, 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	4,8	5,0	5,0	4,4	4,4	4,3	4,3	4,3	4,4	4,6	4,6	4,6	4,8	5,0	5,0	5,2	5,3	5,5
Argentina	7,0	7,2	6,2	5,8	5,4	5,2	5,4	6,6	6,7	7,8	7,4	7,8	8,8	9,1	8,9	9,9	10,0	10,7
Chile	5,7	5,7	5,6	5,3	4,7	4,1	3,7	3,5	3,7	4,0	3,7	3,6	3,5	3,3	3,2	3,2	3,1	3,1
Colombia	1,9	2,3	2,5	2,4	2,8	3,5	3,6	3,7	3,7	3,8	3,4	3,6	3,7	4,2	4,1	4,2	4,3	4,5
Costa Rica	4,9	5,3	5,6	5,5	5,4	5,2	5,2	5,3	5,7	6,2	6,5	6,5	6,6	7,0	7,1	7,2	7,2	7,3
El Salvador	2,1	2,3	2,4	2,5	2,6	2,6	2,5	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	2,7
México	1,4	1,6	1,5	1,6	1,5	1,6	1,7	1,9	1,9	2,3	2,4	2,5	2,6	2,8	3,0	3,1	3,2	3,1
Perú	4,0	4,3	4,6	4,7	4,6	4,4	4,0	3,5	3,0	2,5	2,3	2,1	1,9	1,9	1,9	1,7	1,6	1,6
Uruguay	11,4	11,6	11,4	7,8	7,9	7,7	8,2	7,2	7,7	7,9	8,4	8,4	9,4	9,5	9,6	9,9	10,2	10,7

Fuente: Elaboración propia, con base en la información de Argentina de Cetrángolo y Grushka (2020); Chile de Bentancor (2020); Colombia de Azuero (2020); Costa Rica de Pacheco, Helizondo y Pacheco (2020); El Salvador de Mesa-Lago y Rivera (2020); México de Villarreal y Macías (2020); Perú de Bernal (2020), y Uruguay de Lorenzo (2020).

^a Promedio simple.

En términos generales, esta tendencia al alza en el gasto público de los sistemas de pensiones se debe a distintos factores, entre ellos: i) el impacto positivo que tuvo el súper ciclo de las materias primas, uno de los motores de la recuperación económica y, con ello, del gasto público total y del gasto social en América Latina; ii) el impacto fiscal de las reformas previsionales (paramétricas y estructurales) realizadas en la región; iii) el acelerado envejecimiento de la población, los adultos de 65 años y más aumentaron su participación de 5,7% a 9% en el total de la población en el período estudiado, y iv) al incremento de la cobertura de pasivos para este grupo de países, que fue de 44% a 64% de la población de 65 años y más entre 2000 y 2017 (CEPAL, 2020c; Arenas de Mesa, 2019; Huenchuan, 2018).

No obstante, pueden observarse ciertas diferencias en la trayectoria del gasto público en pensiones entre los ocho países. La mayoría de los países (Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, y México) aumentó sus gastos en los sistemas de pensiones entre 2000 y 2017, sin embargo, estos países difieren en las órdenes de magnitud. En este grupo destacan las alzas entre 2000 y 2017 de Argentina (3,7 puntos porcentuales del PIB), Colombia (3,1 puntos porcentuales del PIB), y Costa Rica (2,4 puntos porcentuales del PIB).

En el caso de Argentina, después de las reformas paramétricas de 2005, 2007 y 2008 que aumentaron la cobertura e incrementaron las prestaciones, y la reforma estructural de 2008 que revirtió la capitalización individual y consolidó un esquema de reparto, en conjunto generaron un incremento del gasto público en pensiones de 5,2% del PIB en 2005 a 10,7% del PIB en 2017, uno de los incrementos en el gasto público previsional más importante de la región (Cetrángolo y Grushka, 2020).

En Colombia, la reforma previsional que generó un modelo paralelo en 1994 ha comenzado a producir presiones fiscales que han aumentado el debate de futuras reformas previsionales. Los efectos demográficos y las presiones del sistema público de pensiones han incrementado el gasto en pensiones de 1,9% a 4,5% del PIB entre 2000 y 2017 (Azüero, 2020).

En Costa Rica, existen tres factores principales que explican la tendencia al alza del gasto en pensiones: i) el acelerado envejecimiento, reflejado en el índice de envejecimiento que ha aumentado de 17,9 a 49,2 personas de 65 años y más por cada 100 individuos entre 0 y 14 años; ii) la situación financiera de la Caja Costarricense de Seguridad Social (CCSS), que se ha convertido en el factor fundamental para explicar la tendencia al alza de los gastos en pensiones de los últimos años, y iii) la situación financiera de una serie de subsistemas especiales. Todo lo anterior, explica el incremento del gasto público en el sistema de pensiones de 4,9% a 7,3% del PIB entre 2000 y 2017 (Pacheco, Elizondo y Pacheco, 2020).

La situación financiera del sistema de pensiones en El Salvador está determinada especialmente por la reforma estructural realizada en 1998. Dicha reforma implementó un modelo sustitutivo (al estilo chileno), en el que el esquema de capitalización individual reemplazaría completamente al sistema civil de reparto. Los gastos públicos en el sistema de pensiones se incrementaron de 2,1% a 2,7% del PIB entre 2000 y 2017 (Mesa-Lago y Rivera, 2020). Este nivel de gasto público en pensiones podría ser entendido como significativo, si se considera que la cobertura de pasivos es sólo de 17,6% entre la población de 65 años y más, una de las más bajas de la región. En 2017, se implementó una nueva reforma previsional, donde el principal objetivo fue controlar los efectos fiscales del sistema de pensiones, objetivo aún pendiente (Arenas de Mesa, 2019).

En el caso de México el gasto público en pensiones ha aumentado de 1,4% a 3,1% del PIB entre 2000 y 2017. El gasto en pensiones contributivas se incrementó en 1,5 puntos porcentuales del PIB y el gasto en el esquema no contributivo en 0,2 puntos porcentuales del PIB. Los mayores

gastos en pensiones contributivas se registraron en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), que aumentó en 0,7 puntos porcentuales del PIB y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), que aumentó en 0,6 puntos porcentuales del PIB (Villarreal y Macías, 2020).

En los casos de Chile y Perú, ambos países han mostrado una trayectoria a la baja del gasto público en pensiones como proporción del PIB. El menor gasto público en pensiones de Chile se explica principalmente por los menores gastos relacionados con el antiguo sistema civil de reparto, que disminuyó de 4% a 1,7% del PIB entre 2000 y 2017 (Bentancor, 2020). En el caso de Perú, las reformas previsionales implementadas, en especial al sistema público de reparto, han permitido que los impactos fiscales disminuyan desde 2004 en adelante, alcanzando 1,6% del PIB en 2017 (Bernal, 2020).

Uruguay presenta uno de los gastos públicos en pensiones más elevados en toda la región. En el período analizado, se registró una reducción importante del gasto público en pensiones de 11,4% del PIB a 7,8% del PIB entre 2000 y 2003, esta caída se explica por la crisis económica de 2000-2002. A partir de 2004 en adelante el gasto público en pensiones aumentó sostenidamente, alcanzando un 10,7% del PIB en 2017. Las proyecciones financieras y demográficas indican que el gasto público en pensiones continuará aumentando en las próximas décadas (Lorenzo, 2020).

2. Gasto público en los sistemas de pensiones civil (contributivo y no contributivo) y militar: 2000-2017

Con la información de los ocho estudios se elaboró una serie del gasto público promedio del sistema de pensiones tanto del esquema civil (contributivo y no contributivo) como del sistema militar de pensiones en porcentajes del PIB entre 2000 y 2017 (véanse el cuadro 8 y el cuadro A.1 del anexo con el detalle de la información de cada país).

Los clásicos y obligatorios sistemas de pensiones contributivos han incrementado su gasto público de 3,9% a 4,3% del PIB entre 2000 y 2017. Esta evolución del gasto público contributivo, entre otros factores, se explica debido al aumento de la cobertura de pasivos contributiva, que pasó de 38,8% a 47,6% de la población de 65 años y más en dicho periodo. Además, la importante extensión de la cobertura de los esquemas no contributivos, que entre los países estudiados aumentó de 4,8% a 18,5% de la población de 65 años y más en esos años, provocando un aumento del gasto en pensiones no contributivas de 0,2% a 0,6% del PIB entre 2000 y 2017 (véase el cuadro 8; Arenas de Mesa, 2019).

Con relación al gasto público en el sistema militar de pensiones, este se ha mantenido relativamente estable, siendo un 0,6% del PIB en 2017, representando un 10,9% del gasto público total en pensiones y el 12,2% del gasto público en esquemas contributivos en 2017. Los gastos públicos de los sistemas de pensiones no contributivos y de los esquemas militares alcanzan a 1,2% del PIB en 2017, siendo un 21,8% del total del gasto público en pensiones. De esta manera, el gasto público en los tradicionales sistemas civiles de pensiones contributivos disminuyó su participación de 81,3% a 78,2% en el gasto público total en pensiones entre 2000 y 2017 (véase el cuadro 9).

Cuadro 9
América Latina (8 países)^a: gasto público en los sistemas de pensiones civil (contributivo, no contributivo) y militar, 2000-2017
(En porcentajes del PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Contributivo	3,9	4,1	4,0	3,5	3,4	3,4	3,4	3,3	3,3	3,5	3,5	3,5	3,8	3,9	3,9	4,1	4,1	4,3
No Contributivo	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,4	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6
Subtotal Civil	4,1	4,3	4,1	3,6	3,6	3,5	3,6	3,6	3,7	4,0	4,0	4,0	4,3	4,4	4,4	4,7	4,7	4,9
Militar	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6
Total	4,8	5,0	5,0	4,4	4,3	4,3	4,3	4,3	4,4	4,6	4,6	4,6	4,8	5,0	5,0	5,2	5,3	5,5

Fuente: Elaboración propia, en base a la información de Azuero (2020); Bentancor (2020); Bernal (2020); Cetrángolo y Grushka (2020); Lorenzo (2020); Mesa-Lago y Rivera (2020); Pacheco, Helizondo y Pacheco (2020), y Villarreal y Macías (2020). El gasto público de los esquemas no contributivos de Arenas de Mesa (2019).

^a Promedio simple. Incluye a Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Perú y Uruguay.

3. Gasto público en los sistemas de pensiones del Gobierno Central y Sector Público no Financiero: 2000-2017

El gasto público en los sistemas de pensiones en cada uno de los países estudiados depende, entre otros factores, del registro del gasto público que realizan las instituciones previsionales (servicio, caja, o instituto). De esta manera, el gasto público en pensiones puede quedar clasificado en el Gobierno Central, el Gobierno General, el Sector Público no Financiero o el Sector Público Consolidado.

Para los casos de Chile y Perú, el gasto público del sistema de pensiones se registra en el Gobierno Central. En los casos de Argentina, Colombia y México, la gran mayoría del gasto en pensiones se considera en el Gobierno Central, pero incluyen asimismo otros tipos de gasto. Argentina incluye el gasto público en pensiones de los Gobierno Locales, por tanto, el gasto total está registrado en el Gobierno General. En el caso de Colombia al incluir el gasto público en pensiones de las unidades territoriales, el gasto total en pensiones queda reflejado en el Gobierno General. Mientras que en el caso de México, la gran mayoría del gasto público en pensiones está registrado en el Gobierno Central, la excepción es el gasto en pensiones de PEMEX el que queda clasificado en el Sector Público no Financiero.

El gasto público en pensiones de Costa Rica, El Salvador y Uruguay, en su gran mayoría está registrado fuera del Gobierno Central. En el caso de Costa Rica, la principal institución a cargo del sistema de pensiones es la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), la que representa cerca del 50% del gasto público en pensiones. Dicha institución no está considerada en el Gobierno Central, sino que, en el Gobierno General, ya que es una institución autónoma.

En el caso del gasto público en pensiones en El Salvador, la gran mayoría está registrado en el Sector Público no Financiero, ya que el Instituto Salvadoreño de Seguro Social (ISSS), el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) y el Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas (IPSFA) son instituciones autónomas. El único gasto público en pensiones registrado en el Gobierno Central es el gasto del sistema de pensiones no contributivo que alcanza a un 4% del gasto público total en pensiones. Por su parte, en el caso de Uruguay, el gasto público en el sistema de pensiones se concentra en el Banco de Previsión Social (BPS), institución que no está considerada en el Gobierno Central, sino que en el Sector Público no Financiero. El BPS representa el 83% del gasto total de pensiones en Uruguay.

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas respecto de la cobertura y registro del gasto público en los sistemas de pensiones de los ocho países en estudio, se presenta una serie de gasto público en pensiones como porcentaje del PIB con cobertura del Gobierno Central y del Sector Público no Financiero entre 2000 y 2017. Para la serie del Gobierno Central se incluye Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú, mientras que la serie del Sector Público no Financiero se agregan a este listado El Salvador y Uruguay (véase el cuadro 10).

Las estadísticas del gasto público en los sistemas de pensiones del Gobierno Central indican que se ha mantenido bastante estable como porcentaje del PIB entre 2000 y 2017, alcanzando 3,6% del PIB en 2017, mientras que el gasto público en pensiones clasificado en el Sector Público no Financiero presenta un aumento de 4,8% a 5,5% del PIB en similar período (véase el cuadro 10).

Cuadro 10
América Latina (8 países): gasto público en los sistemas de pensiones del Gobierno Central
y del Sector Público no Financiero (SPNF), 2000-2017
(En porcentajes del PIB)

	Gasto público en pensiones del Gobierno Central ^a	Gasto público en pensiones del SPNF ^b
2000	3,5	4,8
2001	3,6	5,0
2002	3,5	5,0
2003	3,4	4,4
2004	3,3	4,3
2005	3,3	4,3
2006	3,1	4,3
2007	3,3	4,3
2008	3,2	4,4
2009	3,4	4,6
2010	3,3	4,6
2011	3,3	4,6
2012	3,4	4,8
2013	3,5	5,0
2014	3,4	5,0
2015	3,5	5,2
2016	3,5	5,3
2017	3,6	5,5

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la información de Argentina de Cetrángolo y Grushka (2020); Chile de Bentancor (2020); Colombia de Azuero (2020); Costa Rica de Pacheco, Helizondo y Pacheco (2020); El Salvador de Mesa-Lago y Rivera (2020); México de Villarreal y Macías (2020); Perú de Bernal (2020), y Uruguay de Lorenzo (2020).

^a Promedio simple. Incluye a Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México, y Perú.

^b Promedio simple. Incluye a Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Perú, y Uruguay.

4. Indicadores del gasto público en los sistemas de pensiones

En la clasificación funcional del gasto público del Gobierno Central de la región, puede apreciarse que el componente más importante del gasto social es el gasto en protección social. En 2017, el gasto social alcanzó a 11,5% del PIB en América Latina y el gasto en protección social un 4,3% del PIB, representando el 37,4% del gasto social en la región, por sobre el gasto en educación (4% del PIB) y en salud (2,2% del PIB) (CEPAL, 2019b). A su vez, en el gasto de protección social, el componente más importante es el gasto público en los sistemas de pensiones.

En esta sección se entregan algunos indicadores del gasto público en los sistemas de pensiones de los ocho países estudiados en el proyecto⁸. Considerando el período 2000-2017, los indicadores seleccionados fueron la participación del gasto público en pensiones respecto del: i) gasto público; ii) gasto social, y; iii) gasto en protección social.

El gasto público en los sistemas de pensiones, en los ocho países en estudio, representó el 19,3% del gasto público en 2017, esta participación fue muy similar (19,8%) en 2000. En cuanto al gasto público en pensiones como proporción del gasto social, se presenta una caída en este indicador de 35,7% a 29,1% entre 2000 y 2009. Luego, entre 2010 y 2017, su tendencia fue bastante estable, presentando una participación en el gasto social de 29,1% en 2017. La evolución de este indicador entre 2000 y 2017 puede explicarse, entre otros factores, por el crecimiento de otras áreas sociales como educación y salud, así el gasto público en pensiones creció a una tasa de 4,1% anual entre 2000 y 2017, menor al 5,1% de crecimiento anual del gasto social en similar período (véase el cuadro 10)⁹.

Entre 2000 y 2010, la participación del gasto en pensiones en el gasto en protección social disminuyó, recuperando parte de esta caída entre 2011 y 2017. De esta manera, el gasto público en los sistemas de pensiones representó un 63% del gasto en protección social en 2017, siendo el gasto en pensiones el componente más importante del gasto en protección social en la región (véase el cuadro 11).

⁸ En el anexo, se presenta el cuadro A.2 con indicadores del gasto público en pensiones por países.

⁹ En el anexo, se presenta el cuadro A.3 con indicadores del gasto público en pensiones con cobertura del Gobierno Central.

Cuadro 11
América Latina (8 países)^a: gasto público en los sistemas de pensiones como proporción del gasto público, del gasto social y del gasto en protección social, 2000-2017
(En porcentajes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gasto Público	19,8	20,5	20,6	19,0	19,7	19,3	18,9	19,3	18,4	17,6	17,7	17,8	18,4	18,4	17,8	18,3	18,1	18,8
Gasto Social	35,7	36,6	35,8	34,9	35,1	34,5	33,2	32,7	31,2	28,9	28,6	28,7	28,8	28,5	28,1	27,7	27,9	28,4
Gasto Protección Social	69,2	75,5	72,8	72,8	73,3	72,5	70,8	68,5	68,3	62,4	60,7	61,0	60,9	61,5	61,0	60,5	61,0	61,2

Fuente: Elaboración propia, en base a CEPALSTAT y la información de Argentina de Cetrángolo y Grushka (2020); Chile de Bentancor (2020); Colombia de Azuero (2020); Costa Rica de Pacheco, Helizondo y Pacheco (2020); El Salvador de Mesa-Lago y Rivera (2020); México de Villarreal y Macías (2020); Perú de Bernal (2020), y Uruguay de Lorenzo (2020).

^a Promedio simple. Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y México con cobertura del Gobierno Central. Perú con cobertura del Gobierno General. El Salvador con cobertura del Sector Público no Financiero. Uruguay con cobertura del Gobierno Central + Banco de Previsión Social (BPS).

5. Gasto público en los sistemas de pensiones no contributivos en tiempos de pandemia

La pandemia del COVID-19 es una crisis sanitaria, económica y social de las más importante vividas por la humanidad en los últimos 100 años y sus impactos aún están siendo dimensionados en distintas áreas. América ha sido uno de los epicentros de la pandemia, siendo América Latina (en especial, Brasil, Chile, México y Perú) una de las áreas que aportó una gran cantidad de contagiados después de Estados Unidos.

La pandemia ha generado efectos directos en la economía, estimándose una recesión mundial de -5,2%, y una contracción económica en la región de -9,1% en 2020. La caída en el producto regional será de tal magnitud que el PIB per cápita en 2020, alcanzará un nivel similar al registrado en 2010. En cuanto a los impactos en el mercado laboral, se ha proyectado que la tasa de desocupación se incrementará en 5,4 puntos porcentuales respecto de 2019, es decir, la tasa de desocupación alcanzará un nivel en torno a 13,5% en la región en 2020 (CEPAL, 2020a).

Los trabajadores de la economía informal, antes de la pandemia, eran el 54% de los ocupados en la región (CEPAL/OIT, 2020). Todas las proyecciones indican que la informalidad aumentará sustantivamente y la recuperación de los empleos tomará algo más que la reactivación económica. Es necesario hacer una nota especial de los efectos económicos y sociales de la dimensión de género de la pandemia, dado que uno de los impactos de esta crisis es el aumento de la pobreza extrema, la pobreza y la desigualdad, y, lo más probable es que estos incrementos se concentren en las mujeres, debido que enfrentan mayores condiciones de vulnerabilidad en distintas dimensiones¹⁰.

La pandemia deja en evidencia los déficits y la fragilidad del sistema de protección social en la región y, por tanto, se requiere con urgencia avanzar en el fortalecimiento de una protección social universal, solidaria y redistributiva, así como en la consolidación de sistemas integrales de cuidados (CEPAL, 2020b). En este contexto, si con anterioridad a la pandemia era necesario aumentar la cobertura y la suficiencia de las prestaciones, después de esta crisis será urgente y prioritario mejorar sustantivamente la sostenibilidad de los sistemas de pensiones a través de incrementos tanto de la cobertura como de la suficiencia de las prestaciones, así como de la sostenibilidad financiera de los esquemas previsionales en América Latina. Una oportunidad en el marco de esta pandemia será el fortalecimiento de los sistemas de pensiones no contributivos con prestaciones que sean al menos equivalentes a una línea de pobreza.

En América Latina, la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos ha aumentado de 3,8% a 22,7% de la población de 65 años y más entre 2000 y 2017, uno de los incrementos más sustantivos de la cobertura de la protección social en la región (véase el cuadro 12). Este importante incremento de la cobertura ha provocado un moderado aumento del gasto público en pensiones no contributivas de vejez de 0,07% a 0,27% del PIB entre 2000 y 2017, al considerar las pensiones no contributivas de invalidez el gasto aumenta de 0,12% a 0,39% del PIB entre 2000 y 2017 (véase el cuadro 13).

¹⁰ Una de las causas de esa mayor vulnerabilidad de las mujeres se explica por la carga de cuidados que enfrentan, lo que representa una importante barrera para su continuidad y reinserción laboral.

Cuadro 12
América Latina (15 países): cobertura de pasivos no contributiva (65 años y más), 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	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	22,7
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	11,3
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	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	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
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
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

Fuente: Arenas de Mesa (2019), pág. 193, cuadro III.12.

Cuadro 13
América Latina (15 países): gasto público 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	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	-	-	-	0,1	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	0,5	0,5	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: Arenas de Mesa (2019), pág. 283, cuadro V.5.

La cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos, en términos absolutos, aumentó de cerca de 1 millón a 11 millones de personas de 65 años y más entre 2000 y 2017, y el gasto público en esquemas no contributivos se incrementó en cerca de 0,3 puntos porcentuales del PIB regional en similar período (Arenas de Mesa, 2019). Se ha estimado que aumentar la cobertura al 40% de la población de 65 años y más al 2030, en conjunto con la entrega de prestaciones equivalentes a una línea de pobreza, implicaría un gasto público de 0,92% del PIB regional (véase la sección IV.C).

Entre los países de la región, Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, México y Paraguay presentan una cobertura superior al 40% de la población de 65 años y más (véase el cuadro 12), y casi todos los países de la región deben hacer esfuerzos significativos para alcanzar un nivel de sus prestaciones equivalente a una línea de la pobreza¹¹. El mundo post COVID-19, requerirá acciones efectivas en el ámbito de la protección social, es decir, que integren y aumenten el bienestar de la población en edad avanzada y vulnerable. Invertir en programas públicos no contributivos permite entregar protección efectiva, disminuir la pobreza y generar condiciones favorables para que los grupos vulnerables puedan enfrentar de mejor manera potenciales crisis en el futuro.

¹¹ Brasil es el único país de la región en que la prestación no contributiva (BPC, Beneficio de prestación continuada) es por norma constitucional equivalente al salario mínimo y, por tanto, superior a una línea de pobreza.

IV. Sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones en América Latina

A. Sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones y política fiscal

La sostenibilidad de los sistemas de pensiones es un concepto integral que depende de la cobertura adecuada, del nivel de suficiencia de las prestaciones y de la sostenibilidad financiera. En consecuencia, alcanzar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones está estrechamente vinculado con la política fiscal. Los antecedentes que provienen de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Perú y Uruguay confirman la relevancia de la sostenibilidad financiera para alcanzar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en la región.

La sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones puede ser clasificada según el nivel de gasto público en pensiones (como % del PIB) conjuntamente con la tendencia y proyección de los compromisos financieros de los esquemas previsionales. De esta manera, los países mencionados pueden ser clasificados en tres grupos según el grado de compromiso (alto, moderado y bajo) de sostenibilidad financiera. Los casos de Argentina y Costa Rica tienen un grado de compromiso alto de sostenibilidad financiera; los casos de Uruguay, Colombia, El Salvador y México un grado de compromiso moderado de sostenibilidad financiera, y los casos de Chile y Perú tienen un grado de compromiso bajo de sostenibilidad financiera (véase el cuadro 14).

En Argentina, el gasto público del sistema de pensiones alcanzó un 10,7% del PIB, uno de los niveles de gasto más altos en la región. El esquema previsional presenta una cobertura de pasivos superior y enfrenta un envejecimiento avanzado. Estas características han implicado que el gasto público en pensiones sea clasificado en nivel superior y, sumado a las proyecciones del gasto previsional, presenta un grado de compromiso alto en cuanto a la sostenibilidad financiera. La evolución de los ingresos (disminución del aporte patronal), los costos de la transición generados por el régimen de capitalización individual, sumado a la mayor presión asociada a la población económicamente activa que no cotiza, generan presiones financieras al sistema de pensiones. La moratoria generó un

importante aumento de cobertura y compromisos financieros adicionales. En las proyecciones y estudios actuariales se observa un déficit financiero previsional en aumento, que alcanzaría 2% del PIB en 2030 y 3% del PIB en 2050, lo que probablemente implicará una presión financiera sobre las cuentas fiscales en las próximas décadas (Cetrángolo y Grushka, 2020).

Cuadro 14
Grado de compromiso de sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones

Grado de compromiso de sostenibilidad financiera	País
Alto	Argentina
	Costa Rica
Moderado	Uruguay
	Colombia
	México
	El Salvador
Bajo	Chile
	Perú

Fuente: Elaboración propia.

En Costa Rica, el gasto público en los sistemas de pensiones ha aumentado de 4,9% a 7,3% del PIB entre 2000 y 2017 y las proyecciones indican que el gasto en pensiones seguirá creciendo en las próximas décadas, por tanto, ha sido clasificado en un grado de compromiso alto respecto de la sostenibilidad financiera, siendo éste el principal desafío del esquema previsional. La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) es una parte central de este debate, ya que se encuentra con una situación financiera delicada debido al envejecimiento de la población y al menor número de cotizantes activos. Diversos estudios actuariales plantean opciones de reformas paramétricas (aumentos de la edad legal de jubilación y de la tasa de cotización) para alcanzar la sostenibilidad financiera. Del mismo modo, los regímenes con cargo al Presupuesto Nacional y del Poder Judicial se encuentran en una posición similar, en especial, las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional han presentado déficit en torno a 2,2% del PIB (Pacheco, Elizondo y Pacheco, 2020).

En Uruguay, el gasto público en el sistema de pensiones alcanzó un 10,7% del PIB en 2017, siendo, junto al caso argentino, uno de los más altos en la región. El Ministerio de Economía y Finanzas ha estimado que la asistencia financiera que se requeriría desde el Estado hacia el principal organismo de seguridad social (Banco de Previsión Social, BPS), sería de 0,3% del PIB en 2025 y se mantendría bajo 1% del PIB hasta 2045, aumentando luego a 2,5% del PIB en 2065. La asistencia financiera requerida por el sistema de pensiones estaría bajo el 1% del PIB en los próximos 25 años, lo que permite clasificar el grado de compromiso como moderado en cuanto a la sostenibilidad financiera. El acelerado envejecimiento que enfrenta Uruguay, entre otros factores, impactarán sobre los compromisos públicos del sistema de pensiones y, por tanto, en los mayores requerimientos de asistencia financiera de las próximas décadas (Lorenzo, 2020).

En el caso de Colombia, el gasto público en el sistema de pensiones ha aumentado de 1,9% del PIB en 2000 a 4,5% del PIB en 2017, este nivel de gasto en pensiones se encuentra por sobre el promedio de la región, a pesar de que la cobertura de pasivos en Colombia fue 45,7% entre los adultos de 65 años y más en 2017, muy inferior al 76,2% de cobertura de pasivos de la región. En este contexto, el nivel de compromisos ha sido clasificado como moderado en términos de sostenibilidad financiera. Las proyecciones del gasto público en pensiones como porcentaje del PIB alcanzan en 2030 un nivel

muy similar al registrado en 2017. El subsistema público (prima media) contributivo no tiene mayores presiones financieras en los próximos 10 años, debido a que aun goza del bono demográfico. Sin embargo, en el mediano plazo, se estima que el envejecimiento debido a las menores tasas de natalidad y mortalidad, generarán mayores presiones financieras en el sistema de pensiones (Azuerro, 2020; Arenas de Mesa, 2019).

En El Salvador, al transitar de un sistema de público de reparto a uno de ahorro individual privado se generó una insuficiencia en los ingresos por cotizaciones y, a partir de 2000 - 2002, comenzaron a disminuir las reservas técnicas de los principales institutos de previsión, por lo que el Estado comenzó a financiar las obligaciones previsionales. De esta manera, el gasto público en el sistema de pensiones alcanzó a 2,7% del PIB en 2017, a pesar de presentar una de las coberturas de pasivos más bajas de la región (17,6% entre los adultos de 65 años y más en 2017). Lo anterior, lleva a clasificar el grado de compromiso del esquema previsional salvadoreño como moderado en cuanto a sostenibilidad financiera. El sistema público se financia fundamentalmente por el fisco y el mecanismo de financiamiento es con cargo al ahorro del sistema de capitalización individual. El gasto público en la Pensión Básica Universal no contributiva es muy bajo (0,07% del PIB en 2017). El Salvador aprobó una reforma previsional en 2017, una de las medidas más emblemáticas fue la creación de un fondo de ahorro colectivo (Cuenta de Garantía Solidaria) que tiene como objetivo entregar mayor solidaridad al esquema previsional. El estudio actuarial realizado después de esta reforma previsional proyectó un pasivo actuarial neto de compromisos fiscales equivalente a 66% del PIB (Mesa-Lago y Rivera, 2020).

Al igual que en El Salvador, en México, los desafíos de sostenibilidad financiera se asocian a la transición desde su sistema de reparto a un esquema de capitalización individual. El gasto público en el sistema de pensiones aumentó de 1,4% a 3,1% del PIB entre 2000 y 2017, y las proyecciones financieras indican que alcanzará a 5% del PIB en 2030. A pesar de que el gasto público en pensiones es menor al promedio regional, la tendencia que muestran las proyecciones financieras previsionales indica que el grado de compromisos es al menos moderado en cuanto a la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones. En cuanto a los estudios actuariales del sistema de pensiones, se encuentran algunos informes que estiman el déficit actuarial de los distintos institutos previsionales pre y post reformas. Si bien las magnitudes de menor gasto público son relevantes una vez implementadas las reformas, el problema es que más del 90% de las pensiones se financia con recursos públicos. El déficit actuarial del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) disminuyó desde un 61,4% a 44,1% del PIB luego de la reforma de 1997, mientras que en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (reformado en 2007) pasó de un 45,6% a 23% del PIB (Villarreal y Macías, 2020).

En el caso de Chile, la transición previsional desde un sistema de reparto a un esquema de capitalización individual se tradujo en el financiamiento público más elevado entre las once reformas estructurales implementadas en la región (Arenas de Mesa y Mesa-Lago, 2006). En este siglo, luego de cerca de cuatro décadas de la reforma previsional, el gasto público en el sistema de pensiones ha disminuido en forma significativa de 5,7% a 3,1% del PIB entre 2000 y 2017 y las proyecciones financieras indican que seguirá disminuyendo a 2,2% del PIB en 2030. De esta manera, Chile ha sido clasificado con un grado de compromiso bajo en términos de la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones. El subsistema de pensiones militar es deficitario en torno a 0,9% del PIB en 2017. El principal desafío del sistema civil de pensiones chileno está relacionado con el bajo nivel de tasas de reemplazo, es decir, con la insuficiencia de las prestaciones, lo que ha generado la presentación de tres proyectos de ley de reformas previsionales al Congreso Nacional entre 2017 y 2019, los que no han sido aprobados. La sostenibilidad financiera será fundamental para enfrentar un nivel adecuado de suficiencia de las prestaciones y avanzar en la sostenibilidad del sistema de pensiones chileno (Bentancor, 2020; Arenas de Mesa, 2019).

En Perú, el gasto público en pensiones aumentó de 4% a 4,7% del PIB entre 2000 y 2003, para luego registrar una sostenida disminución alcanzando 1,6% del PIB en 2017. El gasto en pensiones representó solo el 7,5% del gasto público total en 2017. Las proyecciones financieras de los esquemas previsionales indican que el gasto público en pensiones mantendría la tendencia de reducción, alcanzando un 1,4% del PIB en 2035, luego, producto del crecimiento sostenido del gasto del esquema militar de pensiones, se aumentaría el nivel del gasto en pensiones a 3% del PIB en 2055 y 4,5% del PIB en 2065. La sostenibilidad financiera del sistema civil de pensiones (contributivo y no contributivo) muestra gastos en un rango de baja presión financiera, 1% del PIB en 2035, 1,5% del PIB en 2055 y 1,7% del PIB en 2065. Lo anterior, ratifica que en el Perú el grado de compromiso es bajo respecto de la sostenibilidad financiera en Perú (Bernal, 2020).

B. Proyecciones del gasto público en los sistemas de pensiones

La escasez de bases de datos o series estadísticas oficiales que presenten el gasto público en pensiones para los países de la región, es consistente con el bajo número de publicaciones e investigaciones que entreguen proyecciones de los efectos fiscales y financieros de los sistemas de pensiones en América Latina¹². Una de las excepciones son las estadísticas regionales que presenta la OIT (2017) y, en especial, el trabajo publicado por el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2018). Este último estudio considera un escenario donde no hay reformas previsionales o ajustes paramétricos a los sistemas de pensiones, en especial, a las edades de retiro, y toma en cuenta el envejecimiento regional, esta proyección indica que el gasto público en los sistemas de pensiones en América Latina alcanzaría a 4,3% del PIB en 2030 y a 6,9% del PIB en 2065.

Los antecedentes proporcionados en este documento indican que el gasto público en pensiones fue de 4,2% del PIB en 2017 en la región (véase el cuadro 5), nivel muy similar al gasto público en pensiones proyectado por el FMI para el 2030¹³. Considerando la información de 17 países de la región, en esta sección, se presenta una proyección del gasto público en los sistemas de pensiones para 2030.

Las proyecciones de los gastos públicos en los sistemas de pensiones ha sido una práctica, en general, realizada por actuarios¹⁴. La OIT ha desarrollado un modelo de pensiones que se utiliza para las valuaciones actuariales de los sistemas de pensiones, proporcionando estimaciones actuariales de los gastos futuros y de las bases de cotización, con simulaciones de la evolución de los futuros compromisos previsionales (OIT, 1998). Existen también otros modelos agregados para proyectar los compromisos previsionales que se basan en estimar el número de pensionados y el valor promedio de las pensiones para estimar acceder a las proyecciones del gasto público en pensiones¹⁵.

Las proyecciones del gasto público en los sistemas de pensiones para América Latina que se presentan en esta sección son agregadas y sus resultados deberían ser considerados, especialmente, como una señal de tendencia del gasto público en los sistemas de pensiones. Queda pendiente un trabajo de investigación que reuna información más específica (microdatos) de los esquemas

¹² La CEPAL ha promovido el debate e investigación de los efectos fiscales de los sistemas de pensiones en la región. En 1999, la CEPAL organizó el único seminario regional dedicado a esta materia denominado "Responsabilidades fiscales en sistemas de previsión", donde se presentaron los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, más un análisis regional (Mesa Lago, 2000). Algunos estudios sobre proyecciones del gasto público en los sistemas de pensiones de países son: Argentina (Grushka, 2017); Chile (Arenas de Mesa y otros, 2008); Colombia (Bernal, 2016); Costa Rica (CCSS, 2015); El Salvador (Melinsky, 2017); México (Villarreal y Macías, 2020); Perú (Bernal, 2016 y 2020); Uruguay (BPS, 2015).

¹³ En este documento se accedió a información de 15 países para las cifras de gasto público en pensiones en 2017, la proyección del FMI (2028) incluye el gasto público en pensiones de 18 países de la región.

¹⁴ Para mayores antecedentes sobre modelos de proyecciones del gasto en pensiones y la práctica actuarial en sistemas de pensiones ver OIT (1998 y 1999) y Plamondon y otros (2002).

¹⁵ Véase entre otros a Doménech y Melguizo (2008), y Clements y otros (2012). Una aplicación de estos modelos de proyección agregados para algunos países de la región se encuentra en Bernal (2016).

previsionales de una mayor cantidad de países en la región¹⁶. Las proyecciones del gasto público en pensiones para América Latina consideraron el factor de transición demográfica regional, es decir, se incluyó el efecto del acelerado envejecimiento en la proyección de compromisos previsionales para cada uno de los países de la región. Los antecedentes demográficos utilizados provienen de las proyecciones de población de CEPAL (CEPAL, 2020c).

El ejercicio de proyección entrega distintos efectos financieros de los sistemas de pensiones para América Latina en 2030, en especial, en las simulaciones realizadas se incluyeron distintos supuestos relacionados con los sistemas de pensiones no contributivos, con resultados que se presentan para tres escenarios: i) los efectos de la transición demográfica y el envejecimiento en la región, donde los principales supuestos son que se mantienen constantes el nivel de las pensiones (contributivas y no contributivas) en términos reales y el alcance de las coberturas de pasivos (contributivas y no contributivas). Lo anterior, permite estimar el impacto del envejecimiento en el gasto público en el sistema de pensiones en la región; ii) los efectos del aumento de la cobertura en los sistemas de pensiones no contributivos, donde al primer escenario se agregan supuestos de crecimiento en la cobertura de pasivos no contributivo. En específico se asumió un crecimiento hasta alcanzar el 40% de la población de 65 años y más en 2030, y iii) los efectos de mejoras en el nivel de las pensiones no contributivas, donde al segundo escenario, se adicionó el supuesto de que el nivel de las pensiones no contributivas sería similar a una línea de pobreza en 2030. En los tres escenarios se consideró un crecimiento anual de 2% real para el PIB regional.

Estas proyecciones se realizaron para 17 países de la región y los resultados agregados para América Latina indican que: i) en el escenario 1 (efecto del envejecimiento), el gasto público en los sistemas de pensiones alcanzaría a 5,1% del PIB en 2030; ii) en el escenario 2 (envejecimiento más aumento de la cobertura no contributiva), el gasto público en los sistemas de pensiones sería de 5,4% del PIB en 2030, y iii) en el escenario 3 (envejecimiento más aumentos en la cobertura y el nivel de las pensiones no contributivas), los compromisos previsionales serían equivalentes a 5,7% del PIB en 2030 (véase el cuadro 15).

Cuadro 15
América Latina (17 países)^a: proyecciones del gasto público en los sistemas de pensiones, 2030^b
(En porcentajes del PIB)

	2030
Escenario 1, Efecto del envejecimiento	5,1
Escenario 2, Escenario 1 + aumento de la cobertura no contributiva a 40%	5,4
Escenario 3, Escenario 2 + aumento de las pensiones no contributivas a una línea de pobreza	5,7

Fuente: Elaboración propia.

^a Incluye a Argentina, Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, y Uruguay.

^b Se asume un 2% de crecimiento anual para el PIB regional.

Los resultados de las proyecciones confirman la importancia que seguirá teniendo el gasto público en los sistemas de pensiones en las próximas décadas. Asimismo, las cifras entregadas para 2030 deberían ser entendidas como un piso de los futuros gastos públicos en pensiones, ya que lo más

¹⁶ Las proyecciones financieras de los sistemas de pensiones realizadas en Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay han sido con bases de datos utilizando microdatos del sistema de pensiones. Véase, el caso de Argentina en Grushka (2017); el caso de Chile en Arenas de Mesa y otros (2018); el caso de Costa Rica en CCSS (2015), y el caso de Uruguay en BPS (2015).

probable es que los tradicionales esquemas contributivos aumenten tanto su cobertura de pasivos como la suficiencia de sus prestaciones y, por tanto, esto incrementará la presión fiscal y el gasto público en pensiones será aún mayor que el presentado en estos escenarios para 2030.

Otro argumento para reafirmar que los resultados entregados son un piso para las proyecciones de gasto público en pensiones en la región, son las potenciales y nuevas reformas previsionales (paramétricas y estructurales) que se implementen en la región. En la era post COVID-19, lo más probable es que aumentará la demanda por mejorar los sistemas de protección social, entre estos, los sistemas de pensiones, lo que generará mayores gastos públicos en los sistemas de pensiones contributivos, egresos que no están considerados en las proyecciones realizadas. Los casos de Argentina, Brasil, Chile, México y Perú respaldan esta tesis, ya que lo más probable es que en esta década enfrentarán debates previsionales que terminarán en reformas a sus sistemas de pensiones por la sostenibilidad financiera (Argentina y Brasil), por la suficiencia de las prestaciones (Chile), y por la cobertura contributiva y la suficiencia de las prestaciones (México y Perú).

Las proyecciones del gasto público en los sistemas de pensiones y las potenciales nuevas reformas previsionales deberían motivar a los países (Ministerios de Hacienda) en la región, a invertir en la creación de modelos financieros-actuariales basados en microdatos para realizar estimaciones de los gastos previsionales y apoyar el diseño de políticas públicas en el área de la protección social (CEPAL, 2018). Los modelos financieros-actuariales basados en microdatos son fundamentales en el apoyo a las distintas iniciativas de política pública como: i) evaluar reformas paramétricas a los sistemas de pensiones, entre las más comunes se encuentran los cambios a la tasa de cotización, la edad de retiro, la tasa de reemplazo o las condiciones de acceso a las prestaciones; ii) apoyar el diseño de las reformas previsionales estructurales que buscan implementar nuevos modelos de pensiones, en especial, estimar los efectos fiscales de la reformas a los sistemas de pensiones; iii) evaluar el impacto de la transición demográfica y el envejecimiento de la población en los sistemas de pensiones y el gasto público en pensiones, y iv) apoyar el proceso presupuestario y la estimación de los gastos públicos en los sistemas de pensiones. Los casos de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Paraguay, Perú y Uruguay presentan avances en la creación de bases de datos administrativos previsionales, donde el uso de microdatos ha sido fundamental para realizar proyecciones del gasto público en pensiones (Arenas de Mesa, 2019).

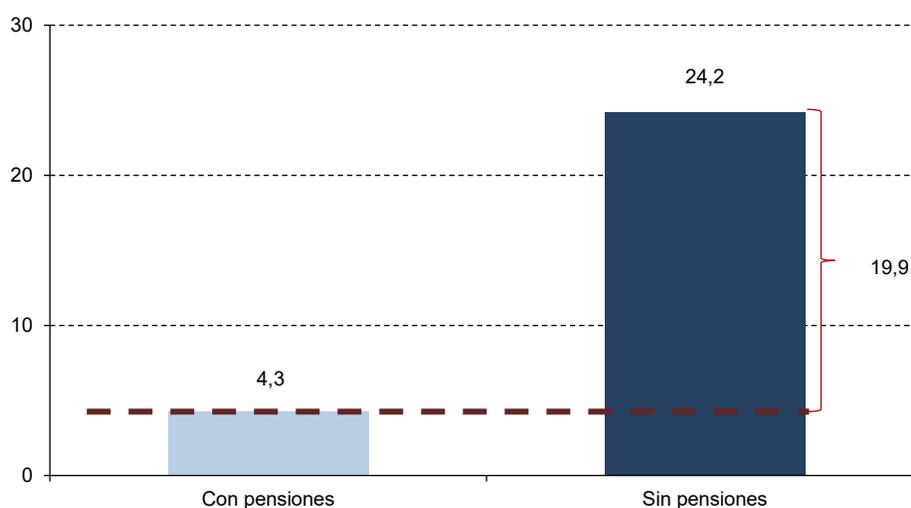
C. Sistemas de pensiones no contributivos, género y pobreza entre la población adulta mayor en América Latina

En América Latina (15 países), el gasto público en los sistemas de pensiones no contributivos de vejez (población de 65 años y más) ha aumentado de 0,07% del PIB en 2000 a 0,27% del PIB en 2017 (Arenas de Mesa, 2019). Según las proyecciones de la población de 65 años y más, este grupo etario se incrementará en torno a 3,5 veces en los próximos 50 años, aumentando de 57 millones de personas en 2020 a cerca de 200 millones en 2070. De esta manera, el envejecimiento generará presiones en la política fiscal, entre otros factores, por los mayores gastos públicos en los sistemas de pensiones no contributivos, tanto por el aumento en el nivel de las prestaciones como por la creciente demanda por mayor cobertura de pensiones no contributivas, que en conjunto deberían ayudar a disminuir los adultos de edad avanzada en situación de pobreza.

Según antecedentes obtenidos de las encuestas de hogares, en 2016, la población de 65 años y más en situación de pobreza extrema alcanzó un 4,3% en la región, registro que es inferior al compararlo con el 10% de pobreza extrema que presentó en promedio la región en el total de su población, y con un 17% de pobreza extrema que alcanzó la población entre 0 y 14 años (CEPAL, 2019).

Para las personas de 65 años y más los ingresos provenientes de los sistemas de pensiones son muy gravitantes y representan el único ingreso disponible en la mayoría de los casos de este grupo etario. De esta manera, se estimó la variación de la pobreza extrema en la población de 65 años y más, si no se incluyeran los ingresos provenientes de los sistemas de pensiones (contributivos y no contributivos). Los resultados obtenidos indican que la pobreza extrema aumentaría de 4,3% a 24,2% de la población de 65 años y más, es decir, cerca de 20% de los adultos de 65 años y más no presentan una situación de pobreza extrema gracias a los ingresos provenientes de los sistemas de pensiones, en especial, de los sistemas de pensiones no contributivos (véase el gráfico 1).

Gráfico 1
América Latina: pobreza extrema con y sin ingresos de pensiones contributivas y no contributivas, personas de 65 años y más de edad, 2016
(En porcentajes)

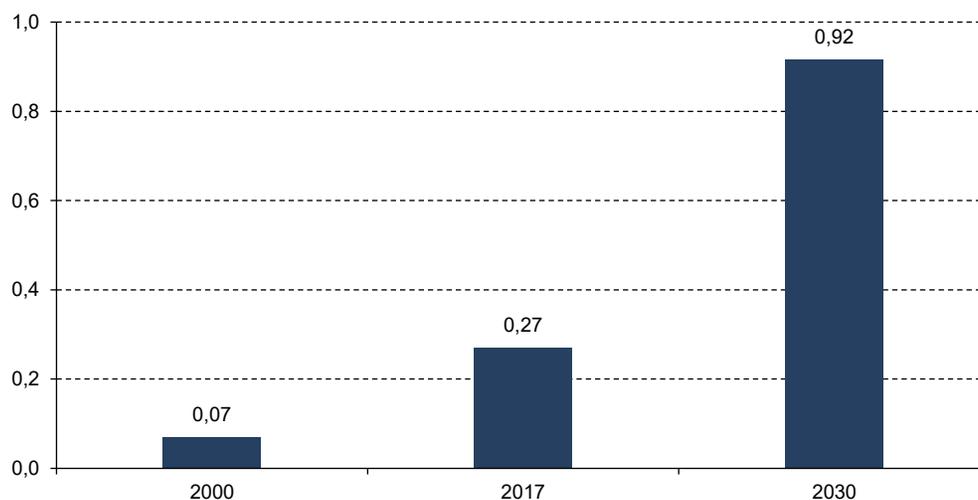


Fuente: CEPAL, en base a Badehog.

Continuar extendiendo la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos parece ser una eficiente medida de política pública para reducir la pobreza extrema, en especial, entre la población de 65 años y más. Encontrar fuentes de financiamiento será fundamental para la sostenibilidad financiera de esta política pública.

En este contexto, el escenario 3 de las proyecciones del gasto público en pensiones asumió una cobertura regional del esquema de pensiones no contributivo de 40% de la población de 65 años y más, con prestaciones equivalentes a una línea de pobreza en 2030. Los resultados de las proyecciones indican que el gasto público en pensiones no contributivas aumentaría a 0,92% del PIB en 2030, esto implica un aumento de 0,65 puntos porcentuales del PIB respecto del gasto público en pensiones no contributivas de vejez de 2017 (0,27% de PIB) (véase el gráfico 2). Este incremento estimado en el gasto público en pensiones no contributivas de vejez se explica por los siguientes efectos: i) el efecto demográfico, que implicará un aumento de 0,08 puntos porcentuales del PIB; ii) el efecto en el aumento de la cobertura al 40%, implica que el gasto público no contributivo subiría en 0,29 puntos porcentuales del PIB, y iii) el efecto en la suficiencia de las prestaciones (prestaciones equivalentes a una línea de pobreza), el gasto público no contributivo aumentaría en 0,28 puntos porcentuales del PIB.

Gráfico 2
América Latina (17 países)^a: gasto público en sistemas de pensiones
no contributivos de vejez (65+), 2000, 2017 y 2030^b
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, 2000 y 2017 en base a Arenas de Mesa (2019).

^a Incluye a Argentina, Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b Se asumió una cobertura de pasivos no contributiva de 40% de la población de 65 años y más y una prestación no contributiva equivalente a una línea de pobreza. Además, se asumió un 2% de crecimiento del PIB.

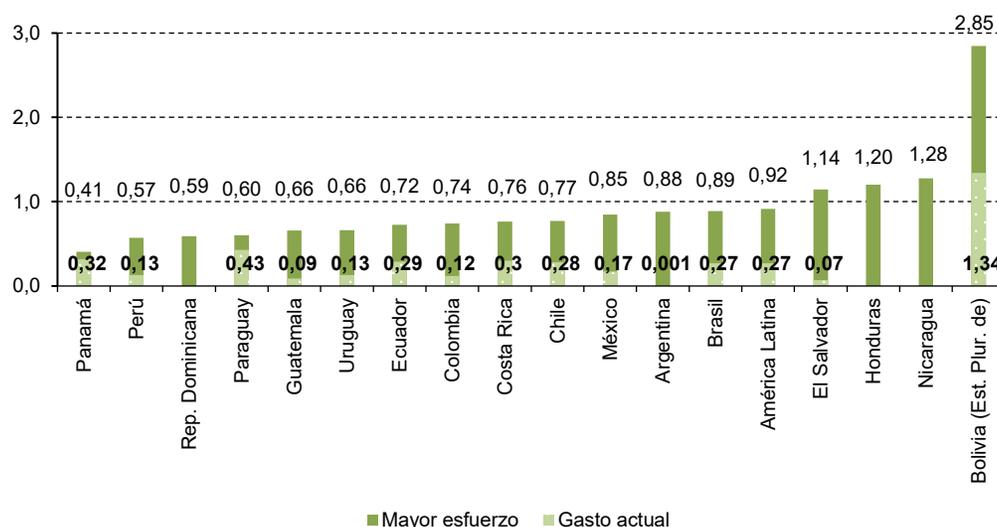
Asumiendo que la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos aumentara al 60% de la población de 65 años y más, y las prestaciones no contributivas fueran equivalentes a 1,2 líneas de pobreza, se estima que el gasto público en pensiones no contributivas alcanzaría un 1,85% del PIB en 2070.

Las proyecciones del gasto público en los sistemas de pensiones no contributivos de vejez al 2030, medido en porcentajes del PIB, es muy heterogéneo entre los países de la región, ya sea por los aumentos en la cobertura no contributiva que deberían realizar los países para alcanzar el 40% de la población de 65 años y más, por el incremento del nivel de las prestaciones no contributivas para ser equivalentes a una línea de pobreza, o por el esfuerzo en ambas dimensiones (véase el gráfico 3).

Los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), México, Ecuador, Paraguay y Panamá son los países con más alta cobertura en los sistemas de pensiones no contributivos en la región. Estos presentan coberturas universales, superiores o muy cercanas al 40%, sin embargo, requieren invertir en la suficiencia de las prestaciones no contributivas, aumentando su nivel a una línea de pobreza. Así, en 2030, para alcanzar dicha meta de suficiencia en las prestaciones, el gasto público en pensiones no contributivo debería incrementarse en 1,51% del PIB en Bolivia (Estado Plurinacional de)¹⁷; en 0,68% del PIB en México; en 0,43% del PIB en Ecuador; en 0,17% del PIB en Paraguay, y en 0,09% del PIB en Panamá.

¹⁷ Si Bolivia (Estado Plurinacional de) entrega al 40% de la población de 65 años y más una prestación equivalente a una línea de pobreza y al resto el actual beneficio no contributivo, el gasto público en pensiones no contributivas sería de 2,07% del PIB en 2030, es decir, el incremental sería de 0,73 puntos porcentuales del PIB respecto del gasto público en 2017 (1,34% del PIB).

Gráfico 3
América Latina (17 países)^a: proyección del gasto público en los sistemas de pensiones no contributivos de vejez (65+), 2030^b
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia.

^a Promedio simple.

^b Se asumió una cobertura de pasivos no contributiva de 40% de la población de 65 años y más y una prestación no contributiva equivalente a una línea de pobreza. Además, se asumió un 2% de crecimiento del PIB.

Otro grupo de países, entre ellos Colombia y Perú, deben hacer un esfuerzo moderado en cobertura para alcanzar el 40% e importante en la suficiencia de las prestaciones. El esfuerzo fiscal adicional requerido fue estimado en 0,62% del PIB en Colombia, y 0,44% del PIB en Perú. El grupo de países que debe realizar un esfuerzo significativo, tanto en cobertura como en la suficiencia de las prestaciones no contributivas, lo componen los países de Centro América, con la excepción de Panamá, más la República Dominicana. En los casos de Nicaragua y Honduras, que no presentan esquemas no contributivos, el gasto público alcanzaría a 1,28% del PIB y 1,2% del PIB, respectivamente. En los otros países el gasto público en los sistemas de pensiones no contributivos adicional sería de 1,07% del PIB en El Salvador; 0,59% del PIB en la República Dominicana; 0,57% del PIB en Guatemala, y 0,46% del PIB en Costa Rica.

Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay presentan las coberturas de pasivos más altas de la región, registros entre 86,9% y 92,5% de la población de 65 años y más, por tanto, el escenario estimado de aumento de la cobertura no contributiva al 40% dejaría a un grupo de la población con ambas prestaciones (contributivas y no contributivas). Además, en Brasil, por norma constitucional, sus prestaciones tienen un piso equivalente al salario mínimo, actualmente dicho piso es superior a la línea de pobreza. En Uruguay, la prestación no contributiva es superior a una línea de pobreza. En el caso de Chile, los mayores de 85 años acceden a una prestación similar a una línea de pobreza y en 20 años más será efectiva para los de 65 años y más. En este contexto, la estimación del gasto público adicional en los sistemas de pensiones no contributivos en este grupo de países debe considerarse con estas consideraciones y los resultados son: 0,88% del PIB en Argentina; 0,62% del PIB en Brasil; 0,53% del PIB en Uruguay, y 0,49% del PIB en Chile. Para este grupo de países también se estimó el gasto adicional que implicaría el aumento de cobertura necesario para cubrir a todas las personas del primer quintil de ingresos con prestaciones equivalente a una línea de la pobreza. Los resultados indican que Argentina y Chile deberían aumentar su gasto en pensiones no contributivas en torno a 0,01% del PIB. En el caso de Brasil y Uruguay la meta de

cobertura del primer quintil significaría un gasto público en pensiones no contributivas adicional de 0,003% y 0,001% del PIB, respectivamente.

La meta propuesta de 40% de cobertura para los esquemas no contributivos con prestaciones equivalentes a una línea de pobreza, es financieramente viable en el período 2020-2030. Es posible encontrar líneas de financiamiento y espacio fiscal para financiar programas sociales como el propuesto, en especial, en un mundo post pandemia que requerirá aumentar la inversión en los sistemas de protección social. Para alcanzar la meta propuesta, la región en promedio debería incrementar anualmente un 0,065% del PIB el gasto público en los sistemas de pensiones no contributivos (tanto en cobertura como en suficiencia de las prestaciones) para avanzar en la reducción y eliminación de la pobreza entre los adultos de 65 años y más en 2030.

Además de los recursos financieros, se requiere de un desarrollo y fortalecimiento institucional de los sistemas de pensiones no contributivos (recursos humanos, tecnológicos, normativos, y financieros de administración), que asegure la eficiencia en el uso de los recursos, para que estos sean destinados a las personas vulnerables y de bajos ingresos, con el objeto de reducir o eliminar el número de adultos de 65 años y más en situación de pobreza. Los recursos financieros son críticos para enfrentar la pobreza entre los adultos mayores en la región, sin embargo, la institucionalidad pública de los sistemas de pensiones, en especial, de los esquemas no contributivos, es fundamental para alcanzar dichos objetivos y en algunas oportunidades puede condicionar el diseño de política y los resultados esperados.

Otra área que influye en las proyecciones del gasto público en pensiones es la dimensión de género, la que lamentablemente no ha sido considerada como un factor central en los sistemas de pensiones, en especial, porque los encargados de diseñar políticas públicas asumen que los sistemas previsionales son neutros en cuanto a las desigualdades y discriminaciones que enfrentan mujeres y hombres en la sociedad (Arenas de Mesa, 2019).

En las proyecciones del gasto en pensiones realizadas se consideró la dimensión de género tanto en las proyecciones de la población como en los antecedentes de cobertura y suficiencia de los esquemas no contributivos. Las estadísticas públicas sobre la cobertura y la suficiencia de las prestaciones de los sistemas de pensiones por sexo son muy escasas en la región. Solo nueve países en la región presentan datos administrativos públicos de cobertura de pasivos contributiva por sexo y seis de ellos con información de cobertura de pasivos no contributiva por sexo (Arenas de Mesa, 2019).

Con estos antecedentes, las proyecciones muestran que la gran mayoría del gasto público en los sistemas de pensiones no contributivos estará concentrado en las mujeres, en especial, por tres factores: i) la feminización del envejecimiento, ya que las mujeres presentan una mayor expectativa de vida que los hombres y representaron el 56,2% de la población de 65 años y más en 2017; ii) las mayores tasas de pobreza extrema y pobreza que presentan las mujeres en comparación con las registradas por los hombres. En 2017, la tasa de pobreza de las mujeres fue de 30,7% comparada con un 29,7% de los hombres en América Latina, y iii) la cobertura por sexo de los sistemas de pensiones en América Latina, donde las mujeres muestran una mayor participación que los hombres en los esquemas no contributivos, en particular, su cobertura alcanzó un 28,1%, mientras que en los hombres un 23,7% (véase el cuadro 16).

Cuadro 16
América Latina^a: población de 65 años y más, pobreza y cobertura de pasivos no contributiva 65+ por sexo, 2017
(En porcentajes)

	Mujeres	Hombres
Participación en la población de 65 años y más	56,2	43,8
Pobreza	30,7	29,7
Cobertura de pasivos no contributiva (65+)	28,1	23,7

Fuente: Elaboración propia, en base a Arenas de Mesa (2019) y CEPAL (2019b).

^a En población incluye a los 20 países de América Latina. En pobreza se incluye a Argentina, Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, y Venezuela (República Bolivariana de). En la cobertura de pasivos no contributiva incluye a Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, México y Uruguay.

V. Comentarios finales

En tiempos de pandemia, la desprotección social ha quedado en evidencia en América Latina. La gran mayoría de los países ha presentado déficits en sus sistemas de salud, precariedad en las prestaciones de los sistemas de pensiones, en especial en los esquemas no contributivos, baja cobertura o inexistencia de los seguros de cesantía y protección laboral, y una débil institucionalidad para atender, en especial, a la población que se vincula con la economía informal, que según las estimaciones de la OIT alcanzaría el 54% del empleo total, es decir, en torno a 153 millones de personas en la región (CEPAL/OIT, 2020).

La crisis del COVID-19 deja un escenario de incertidumbre económica y social que provocará, entre otras materias, una creciente demanda de la población por sistemas de protección social integrales, universales y redistributivos. El mayor rol del Estado provocado por la pandemia, en especial en la gestión y financiamiento de la protección social, se ha implementado sin mayor discusión en la región. Esta crisis ha movido la frontera de este debate, así la creciente demanda por sistemas de protección social progresivos y redistributivos está siendo implementada de hecho y uno de los principales desafíos será la sostenibilidad de los sistemas de protección social post pandemia.

Los sistemas de pensiones verán disminuida su cobertura de activos (cotizantes efectivos), especialmente en los países más expuestos al incremento de la desocupación y la informalidad. Lo anterior, generará menores ingresos por cotizaciones y una baja de la densidad de cotización, lo que podría implicar una reducción de las prestaciones (en monto y/o acceso). Si bien los efectos en un sistema de pensiones deben analizarse a mediano y largo plazo, las personas que están por pensionarse o deben pensionarse obligatoriamente, por razones de salud o discapacidad, podrían quedar expuestas a condiciones desfavorables al momento de la jubilación producto de la pandemia, en especial, aquellos afiliados a los esquemas de capitalización.

En este contexto, es fundamental resaltar la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Es decir, la cobertura adecuada, la suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad financiera deben ser

analizados en forma intergral y comprensiva, en especial, la sostenibilidad debe ser altamente protegida en tiempos de pandemia.

Los antecedentes aportados en este estudio presentan que la sostenibilidad financiera es imprescindible para la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina. El gasto público en los sistemas de pensiones en ocho países (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Perú y Uruguay) creció a una tasa real anual promedio de 4,2% entre 2000 y 2017, dicha tasa fue superior a la registrada por el PIB (3,4%) en estos países para similar período. Así, el gasto público en los sistemas de pensiones aumentó de 4,8% a 5,5% del PIB entre 2000 y 2017.

En América latina, las proyecciones de los compromisos previsionales que consideran el acelerado envejecimiento regional indican que el gasto público en los sistemas de pensiones alcanzaría a 5,1% del PIB en 2030. Si además se consideran aumentos de la cobertura y de la suficiencia de las prestaciones de los sistemas de pensiones no contributivos, el gasto público en pensiones podría alcanzar un 5,7% del PIB en 2030, constituyéndose en uno de los compromisos más importantes de la política fiscal.

El monitoreo y evaluación del gasto público en pensiones debería ser una actividad prioritaria. En este contexto, es fundamental crear bases de datos del gasto público en los sistemas de pensiones en la región. Las cifras entregadas en este estudio son un primer paso en dicha dirección, por lo que continuar sumando países será uno de los desafíos para los próximos años, con el objeto de consolidar un base de datos del gasto público en pensiones en América Latina.

La crisis del COVID-19 de 2020, entre otros factores, dejará un desafío financiero de gran envergadura para los países de la región, por tanto, en el escenario post pandemia será necesario ampliar tanto el espacio fiscal como la progresividad de los sistemas tributarios. Lo anterior, podría ser el inicio de un nuevo pacto fiscal-social regional, en un contexto de acelerado envejecimiento, bajo e incierto crecimiento y con creciente informalidad, que tenga entre otros objetivos, entregar sostenibilidad al sistema de pensiones para enfrentar los principales efectos sociales de la pandemia, como los mayores niveles de pobreza y la creciente desigualdad regional.

Los sistemas de pensiones enfrentarán numerosas demandas que promoverán la implementación de nuevas reformas previsionales para avanzar en solidaridad, suficiencia y sostenibilidad. En el marco de estas nuevas reformas a los sistemas de pensiones, una prioridad debería ser la promoción y extensión de los esquemas de pensiones no contributivos. Las políticas públicas vinculadas a los sistemas de pensiones deberían continuar y consolidar los aumentos de cobertura no contributiva ocurridos en las dos primeras décadas de este siglo y de esta manera en 2030, alcanzar una cobertura de al menos 40% con un nivel de prestaciones equivalente a una línea de pobreza, con el objetivo de eliminar la pobreza entre los adultos de 65 años y más en América Latina. El efecto fiscal de una política pública como la expuesta es en torno a 0,65% del PIB regional, que podría ser sumada en los próximos 10 años. La sostenibilidad tanto fiscal como de los sistemas de pensiones serán factores críticos para alcanzar dicho objetivo de desarrollo sostenible. Post pandemia, la sostenibilidad será el corazón de las estrategias y planes económicos y sociales para reconstruir y transformar mejor con igualdad 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).
- Arenas de Mesa, A. (2019), *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).
- _____ (2016), *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina*, (LC/G.2688-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- _____ (2010), *Historia de la reforma previsional chilena: una experiencia exitosa de política pública en democracia*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Arenas de Mesa, A. y E. Mosqueira (2020), "Los Ministerios de Hacienda en América Latina: Avances y desafíos en el fortalecimiento institucional para el desarrollo", Documento de proyecto BID-CEPAL (mimeo).
- 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 Economics Policy*, vol. 22, N° 1, Oxford, Oxford University Press.
- Arenas de Mesa, A., P. Benavides, L. González y J.L. Castillo (2008), "La reforma previsional chilena: proyecciones fiscales 2009-2025", Santiago, Dirección de Presupuestos (DIPRES), diciembre.
- Azuero, F. (2020), "El sistema de pensiones en Colombia: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera", serie *Macroeconomía del Desarrollo*, N° 206 (LC/TC. 2020/29), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Banco de Previsión Social (BPS), (2015), "Proyección financiera del sistema previsional contributivo administrado por el Banco de Previsión Social. Período 2025-2065. Escenarios alternativos". Asesoría Económica y Actuarial, *Comentarios de Seguridad Social* N° 50, Montevideo.
- Bentancor, A. (2020), "El sistema de pensiones en Chile: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera", serie *Macroeconomía del Desarrollo*, N° 205 (LC/TC. 2020/29), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bernal, N. (2020), "El sistema de pensiones en el Perú: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera", serie *Macroeconomía del Desarrollo*, N° 207 (LC/TC. 2020/29), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- _____ (2016), "Los gastos públicos en pensiones en América Latina y sus proyecciones al año 2075: evidencia de Chile, Perú, Colombia y México", *Revista de Ciencias Sociales Apuntes*, XLIII (79), 79-128. Lima, Universidad del Pacífico.
- 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.
- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) (2015), "Valuación actuarial de largo plazo del seguro de invalidez, vejez y muerte (con corte al 31 de diciembre de 2014)", Dirección Actuarial y Económica, San José.
- Cetrángolo, O. y C. Grushka (2020), "El sistema de pensiones en la Argentina: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera", serie *Macroeconomía del Desarrollo*, N° 208 (LC/TC. 2020/29), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020a), "Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones", *Informe Especial COVID-19*, N°5, 15 de julio, Santiago.
- _____ (2020b), "El desafío social en tiempos del COVID-19". *Informe Especial COVID-19*, N°3, Santiago, mayo.
- _____ (2020c), "Observatorio Demográfico 2019", (LC/PUB. 2019/24-P), Santiago.
- _____ (2019a), "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.
- _____ (2019b), *Panorama Social de América Latina*, 2018 (LC/PUB. 2019/3-P), Santiago.
- _____ (2018), *Panorama Social de América Latina*, 2017 (LC/PUB.2018/1-P), 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.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo) (2020) "El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus COVID-19", *Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe*, Nro 22, (LC/TS.2020/46) Santiago, mayo.
- Clements, B., D. Coady, F. Eich, S. Gupta, A. Kangur, B. Shang y M. Soto (2012), "The Challenge of Public Pension Reform in Advanced and Emerging Market Economies", *Occasional Paper N°275*, Washington D. C.: International Monetary Fund.
- DIPRES (Dirección de Presupuestos) (2016a), *Estadísticas de las Finanzas Públicas 2015*, Santiago.
- _____ (2016b), *Informe de Finanzas Públicas*, Santiago.
- Doménech, R. y A. Melguizo (2009), "Projecting pension expenditures in Spain: On uncertainty, communication and transparency", *Working Paper BBVA, Economic Research Department N° 0911*, Madrid.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2018), "Growing pains: Is Latin America prepared for population aging?", *Departmental Paper series*, N° 18/05, Washington, D.C.
- _____ (2014), *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2014*, Washington, D.C.
- _____ (2001), *Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2001*, Washington, D.C.
- Grushka, C. (2017), "Perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino y de ANSES, años 2015-2050", *Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), Dirección de Estudios de la Seguridad Social*, Buenos Aires.
- Huenchuan, S. (2018) (Ed.), *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos*, Libros de la CEPAL, N° 154 (LC/PUB.2018/24-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2016) (Ed.), *Envejecimiento e institucionalidad pública en América Latina y el Caribe: conceptos, metodologías y casos prácticos*, (LC/L. 4175), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lahera, E. (2007), "Reforma del Estado: Un enfoque de políticas públicas", *Revista Reforma y Democracia* N° 38, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLADE), junio.
- Lorenzo, F. (2020), "El sistema de pensiones en Uruguay: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera", serie *Macroeconomía del Desarrollo*, N° 204 (LC/TC. 2020/29), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, R. (2019) (Ed.), *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 146, (LC/PUB. 2017/14-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Melinsky, E. (2017), "Valuación de Propuestas para las Pensiones y Actualización Actuarial del Sistema Previsional Vigente", San Salvador, septiembre.
- Mesa-Lago, C. (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).
- Mesa-Lago, C. y M.E. Rivera (2020), "El sistema de pensiones en El Salvador: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera", serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 209 (LC/TC. 2020/29), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas (2001), "Clasificaciones de gastos por finalidades", Informes Estadísticos Serie M, N° 84 (ST/ESA/STAT/SER.M/84), Nueva York.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2018), Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico, Tercera edición, Ginebra.
- _____ (2017), World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals, Ginebra.
- _____ (1999), "Actuarial Mathematics of Social Security Pensions". Ginebra.
- _____ (1998), "Modelo de pensiones de la OIT: una guía técnica", Departamento de la Seguridad Social, Ginebra, noviembre.
- Pacheco, J.F., H. Elizondo y J.C. Pacheco (2020), "El sistema de pensiones en Costa Rica: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera", serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 211 (LC/TC. 2020/29), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Plamondon, P., A. Drouin, G. Binet, M. Cichon, W. McGillivray, M. Bédard y H. Pérez_Montas, (2002), "Actuarial Practice in Social Security". International Labor Office/International Social Security Association, Quantitative Methods in Social Protection Series, Geneva.
- Villarreal, H. y A. Macías (2020), "El sistema de pensiones en México: Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera", serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 210 (LC/TC. 2020/29), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Anexo

Anexo 1

Gasto público en los sistemas de pensiones por países y América Latina

Cuadro A.1
Gasto público en los sistemas de pensiones contributivo, no contributivo, militar y total, 2000-2017
(En porcentajes del PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Argentina	Contributivo	6,3	6,5	5,6	5,1	4,9	4,8	5,0	4,9	4,9	5,7	5,1	5,4	6,1	6,3	6,2	6,6	6,6	7,1
	No Contributivo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	1,33	1,45	1,73	1,81	1,96	2,19	2,26	2,18	2,74	2,83	2,95
	Subtotal Civil	6,3	6,5	5,6	5,1	4,9	4,8	5,0	6,2	6,4	7,4	7,0	7,3	8,3	8,6	8,4	9,3	9,4	10,1
	Militar	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6
	Total	7,0	7,2	6,2	5,8	5,4	5,2	5,4	6,6	6,7	7,8	7,4	7,8	8,8	9,1	8,9	9,9	10,0	10,7
Chile	Contributivo	4,0	4,0	3,8	3,6	3,2	2,7	2,4	2,2	2,3	2,2	2,1	2,0	1,9	1,9	1,8	1,8	1,7	
	No Contributivo	0,38	0,37	0,37	0,35	0,31	0,32	0,30	0,31	0,41	0,52	0,55	0,51	0,49	0,46	0,43	0,41	0,41	0,43
	Subtotal Civil	4,4	4,3	4,2	4,0	3,5	3,0	2,7	2,5	2,7	2,9	2,8	2,6	2,5	2,4	2,3	2,2	2,2	2,2
	Militar	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
	Total	5,7	5,7	5,6	5,3	4,7	4,1	3,7	3,5	3,7	4,0	3,7	3,6	3,5	3,3	3,2	3,2	3,1	3,1
Colombia	Contributivo	1,7	2,0	2,2	2,0	2,3	3,0	3,0	3,1	3,1	3,2	2,8	3,1	3,1	3,6	3,5	3,8	3,7	4,1
	No Contributivo	0,00	0,00	0,00	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
	Subtotal Civil	1,7	2,0	2,2	2,1	2,4	3,0	3,1	3,2	3,2	3,3	2,9	3,1	3,2	3,7	3,6	3,9	3,8	4,2
	Militar	0,3	0,3	0,4	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,2	0,4	0,7
	Total	1,9	2,3	2,5	2,4	2,8	3,5	3,6	3,7	3,7	3,8	3,4	3,6	3,7	4,2	4,1	4,2	4,3	4,5
Costa Rica	Contributivo	4,6	5,0	5,3	5,2	5,1	5,0	4,9	4,9	5,0	5,6	6,0	6,0	6,1	6,5	6,6	6,7	6,7	6,9
	No Contributivo	0,29	0,28	0,34	0,31	0,26	0,23	0,30	0,38	0,68	0,64	0,46	0,48	0,46	0,47	0,46	0,45	0,45	0,44
	Subtotal Civil	4,9	5,3	5,6	5,5	5,4	5,2	5,2	5,3	5,7	6,2	6,5	6,5	6,6	7,0	7,1	7,2	7,2	7,3
	Militar	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Total	4,9	5,3	5,6	5,5	5,4	5,2	5,2	5,3	5,7	6,2	6,5	6,5	6,6	7,0	7,1	7,2	7,2	7,3

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017		
El Salvador	Contributivo	1,8	2,0	2,1	2,3	2,3	2,3	2,2	2,0	2,0	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1	2,2	2,3	7,1		
	No Contributivo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,04	0,05	0,08	0,08	0,08	0,07	2,95	
	Subtotal Civil	1,8	2,0	2,1	2,3	2,3	2,3	2,2	2,0	2,0	2,2	2,1	2,1	2,1	2,2	2,2	2,2	2,3	10,1	
	Militar	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,6	
	Total	2,1	2,3	2,4	2,5	2,6	2,6	2,5	2,3	2,3	2,4	2,4	2,4	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	10,7	
México	Contributivo	1,4	1,6	1,4	1,6	1,4	1,6	1,7	1,8	1,9	2,1	2,3	2,4	2,5	2,6	2,7	2,9	2,9	1,7	
	No Contributivo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,08	0,10	0,10	0,09	0,11	0,15	0,21	0,21	0,19	0,43	
	Subtotal Civil	1,4	1,6	1,4	1,6	1,4	1,6	1,7	1,8	1,9	2,2	2,4	2,5	2,6	2,8	2,9	3,1	3,1	2,2	
	Militar	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,9
	Total	1,4	1,6	1,5	1,6	1,5	1,6	1,7	1,9	1,9	2,3	2,4	2,5	2,6	2,8	3,0	3,1	3,2	3,1	
Perú	Contributivo	2,4	2,5	2,3	2,3	2,2	2,0	1,9	1,7	1,5	1,1	1,1	0,9	0,9	0,9	1,0	0,9	0,9	4,1	
	No Contributivo	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,07	0,08	0,12	0,12	0,12	0,12	
	Subtotal Civil	2,4	2,5	2,3	2,3	2,2	2,0	1,9	1,7	1,5	1,1	1,1	0,9	1,0	0,9	1,1	1,0	1,0	4,2	
	Militar	1,6	1,8	2,3	2,3	2,4	2,4	2,1	1,8	1,5	1,4	1,3	1,2	1,0	0,9	0,8	0,6	0,6	0,7	
	Total	4,0	4,3	4,6	4,7	4,6	4,4	4,0	3,5	3,0	2,5	2,3	2,1	1,9	1,9	1,9	1,7	1,6	4,5	
Uruguay	Contributivo	9,2	9,4	9,1	5,8	6,1	5,9	6,3	5,4	5,9	6,0	6,4	6,4	7,3	7,4	7,4	7,7	7,9	6,9	
	No Contributivo	0,54	0,55	0,54	0,47	0,43	0,45	0,46	0,46	0,48	0,51	0,53	0,54	0,54	0,53	0,54	0,55	0,56	0,44	
	Subtotal Civil	9,8	9,9	9,7	6,3	6,5	6,3	6,8	5,9	6,4	6,5	7,0	6,9	7,9	7,9	8,0	8,3	8,4	7,3	
	Militar	1,6	1,7	1,7	1,5	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,6	1,7	1,7	0,0	
	Total	11,4	11,6	11,4	7,8	7,9	7,7	8,2	7,2	7,7	7,9	8,4	8,4	9,4	9,5	9,6	9,9	10,2	7,3	

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPALSTAT y de la información de Argentina de Cetrángolo y Grushka (2020); Chile de Bentancor (2020); para el caso de Colombia se considera la información de Azuero (2020), más la información de Arenas de Mesa (2019) para el gasto no contributivo 2000-2017, y se realiza una estimación del gasto militar entre 2000 y 2009; Costa Rica de Pacheco, Helizondo y Pacheco (2020); El Salvador de Mesa-Lago y Rivera (2020); México de Villarreal y Macías (2020); Perú de Bernal (2020), y Uruguay de Lorenzo (2020).

Cuadro A.2
Gasto público en los sistemas de pensiones como proporción del gasto público, gasto social y gasto en protección social, 2000-2017
(En porcentajes)

		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Argentina	Gasto Público	34,4	33,6	35,5	32,3	31,8	26,1	27,4	33,0	30,7	30,3	29,2	29,0	32,1	31,7	28,0	32,3	30,3	35,2	
	Gasto Social	59,4	60,1	59,7	59,4	54,4	48,9	48,3	58,3	56,5	54,0	52,2	53,1	56,2	54,7	53,2	55,3	55,4	58,0	
	Gasto Protección Social	79,5	79,9	76,9	76,1	69,8	65,7	66,5	78,4	75,3	71,9	68,1	70,7	72,8	72,8	71,3	73,0	70,7	72,4	
Chile	Gasto Público	27,1	27,1	27,1	27,1	27,1	27,1	27,1	27,1	27,1	27,1	27,1	27,1	27,1	27,1	27,1	27,1	27,1	27,1	27,1
	Gasto Social	39,4	38,5	37,9	37,5	36,0	33,3	32,0	29,6	27,4	25,3	25,2	25,2	23,8	22,7	21,5	20,1	19,3	18,8	
	Gasto Protección Social	74,1	73,4	73,5	73,5	72,6	66,3	65,5	63,5	60,6	55,7	55,6	56,7	55,2	55,1	53,3	51,4	51,3	51,4	
Colombia	Gasto Público	10,7	11,4	12,9	12,2	13,5	17,0	17,6	17,2	17,2	15,9	15,2	16,5	16,5	17,5	17,0	16,6	17,0	17,3	
	Gasto Social	23,2	24,3	24,5	24,2	25,6	31,5	31,9	30,6	30,8	26,7	25,8	27,3	27,5	29,2	28,0	26,8	27,4	27,1	
	Gasto Protección Social	52,2	54,4	57,1	60,9	57,1	63,9	64,4	58,9	58,5	48,4	50,6	50,1	52,3	58,9	54,9	55,6	59,6	59,6	
Costa Rica	Gasto Público	12,3	13,9	14,7	14,5	14,7	14,4	14,4	14,3	13,7	13,1	12,1	12,7	12,0	11,7	11,2	11,0	11,0	10,2	
	Gasto Social	24,3	27,9	28,6	28,2	28,8	28,6	28,4	26,2	23,6	21,7	19,4	20,1	18,4	19,0	18,2	17,8	17,9	16,8	
	Gasto Protección Social	60,6	78,1	76,3	80,9	83,3	84,8	88,8	75,0	72,0	69,0	56,0	56,8	55,4	57,7	55,7	54,6	55,7	53,1	
El Salvador	Gasto Público	7,4	7,4	6,3	8,7	9,2	9,0	8,1	8,2	7,6	6,4	7,8	6,9	7,5	7,6	7,2	8,4	30,3	35,2	
	Gasto Social	17,9	18,2	17,0	18,0	19,0	18,6	17,8	17,0	16,4	15,4	15,8	15,3	15,3	15,7	16,4	16,3	55,4	58,0	
	Gasto Protección Social	43,4	44,7	44,1	46,4	47,2	45,3	42,4	45,1	44,0	42,5	41,6	41,1	41,6	42,3	43,9	44,5	70,7	72,4	
México	Gasto Público	9,5	10,4	8,5	8,7	9,0	9,2	9,1	9,6	9,8	11,1	12,1	12,4	13,1	13,4	14,0	14,1	27,1	27,1	
	Gasto Social	22,1	23,1	18,9	19,7	19,8	19,9	19,7	19,5	20,8	22,2	23,3	24,0	25,1	25,7	27,1	27,3	19,3	18,8	
	Gasto Protección Social	78,7	100,0	83,9	80,7	83,1	84,1	79,3	71,3	79,4	76,0	75,9	78,1	78,7	79,9	81,1	82,4	51,3	51,4	

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Perú	Gasto Público	19,2	23,7	26,3	24,9	25,3	23,7	21,6	21,1	16,3	11,8	11,5	11,0	9,8	9,0	8,9	7,7	17,0	17,3
	Gasto Social	44,0	45,6	46,2	46,0	46,3	43,9	43,1	39,7	32,7	24,4	24,5	23,1	20,4	18,0	17,5	15,2	27,4	27,1
	Gasto Protección Social	91,1	100,0	98,8	96,2	99,3	94,3	98,0	96,7	95,0	73,5	74,0	70,0	64,8	59,0	60,2	56,5	59,6	59,6
Uruguay	Gasto Público	37,7	36,5	33,6	23,8	27,3	28,0	25,9	23,9	25,1	25,2	26,9	27,1	29,0	28,8	28,7	29,2	11,0	10,2
	Gasto Social	55,3	54,8	53,7	46,2	50,9	51,6	44,0	41,0	41,6	41,3	42,8	41,2	43,3	42,9	42,9	42,9	17,9	16,8
	Gasto Protección Social	73,7	73,5	71,6	67,3	74,3	75,8	61,1	59,4	61,4	62,2	63,5	64,5	66,8	66,5	67,3	65,9	55,7	53,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPALSTAT y de la información de Argentina de Cetrángolo y Grushka (2020); Chile de Bentancor (2020); Colombia de Azuero (2020); Costa Rica de Pacheco, Helizondo y Pacheco (2020); El Salvador de Mesa-Lago y Rivera (2020); México de Villarreal y Macías (2020); Perú de Bernal (2020), y Uruguay de Lorenzo (2020).

Cuadro A.3
América Latina^a (6 países): gasto público en los sistemas de pensiones del Gobierno Central como proporción del gasto público, gasto social y gasto en protección social, 2000-2017
(En porcentajes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gasto Público	18,9	20,0	20,8	20,0	20,2	19,6	19,6	20,4	19,1	18,2	17,9	18,1	18,4	18,4	17,7	18,2	17,8	18,8
Gasto Social	35,4	36,6	35,9	35,8	35,1	34,4	33,9	34,0	32,0	29,0	28,4	28,8	28,6	28,2	27,6	27,1	27,4	27,9
Gasto Protección Social	72,7	81,0	77,7	78,1	77,5	76,5	77,1	73,9	73,5	65,7	63,4	63,7	63,2	63,9	62,8	62,2	63,0	63,1

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de CEPALSTAT y sobre la base de la información de Argentina de Cetrángolo y Grushka (2020); Chile de Bentancor (2020); Colombia de Azuero (2020); Costa Rica de Pacheco, Helizondo y Pacheco (2020); México de Villarreal y Macías (2020), y Perú de Bernal (2020).

^aPromedio simple. Incluye Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú. Perú considera cobertura Gobierno General.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Macroeconomía del Desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

212. Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19, Alberto Arenas de Mesa (LC/TS.2020/99), 2020.
211. El sistema de pensiones en Costa Rica: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, José Francisco Pacheco, Hazel Elizondo y Juan Carlos Pacheco (LC/TS.2020/81), 2020.
210. El sistema de pensiones en México: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Héctor Villarreal y Alejandra Macías (LC/TS.2020/70), 2020.
209. El sistema de pensiones en El Salvador: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Carmelo Mesa-Lago y María Elena Rivera (LC/TS.2020/66), 2020.
208. El sistema de pensiones en la Argentina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Oscar Cetrángolo y Carlos Grushka (LC/TS.2020/65), 2020.
207. El sistema de pensiones en el Perú: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Noelia Bernal Lobato (LC/TS.2020/64), 2020.
206. El sistema de pensiones en Colombia: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Francisco Azuero Zúñiga (LC/TS.2020/63), 2020.
205. El sistema de pensiones en Chile: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Andrea Bentancor (LC/TS.2020/61), 2020.
204. El sistema de pensiones en el Uruguay: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Fernando Lorenzo (LC/TS.2020/60), 2020.
203. Ocupaciones emergentes en la economía digital y su regulación en México, Graciela Bensusán (LC/TS.2020/28), 2020.

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Números publicados:

- 212 El sistema de pensiones
en América Latina
Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera
en tiempos del COVID-19
Alberto Arenas de Mesa
- 211 El sistema de pensiones
en Costa Rica
Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera
*José Francisco Pacheco
Hazel Elizondo
Juan Carlos Pacheco*
- 210 El sistema de pensiones
en México
Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera
*Héctor Villarreal
Alejandra Macías*
- 209 El sistema de pensiones
en El Salvador
Institucionalidad, gasto público
y sostenibilidad financiera
*Carmelo Mesa-Lago
María Elena Rivera*

