



Panel 4 - "Desigualdad y sistemas de pensiones en América Latina: elementos estratégicos para los procesos de reforma"

Avanzar hacia sistemas sostenibles de pensiones en América Latina con la reducción de las desigualdades al centro

Claudia Robles y Juan Ignacio Vila

División de Desarrollo Social

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

26 de junio de 2024



**Seminario
Regional**
de Desarrollo Social

Mensajes principales



1. La reducción de la desigualdad social es parte de los **objetivos colectivos de los sistemas de pensiones** y de los **principios de la seguridad social**
2. La región muestra altos niveles de desigualdad social en el acceso y suficiencia de las prestaciones de los sistemas de pensiones que reflejan las **dinámicas del mercado laboral y la organización social de los cuidados**
3. Reducir estas desigualdades puede repercutir en **múltiples dimensiones del bienestar**, sentando bases para el **diálogo social**
4. Su abordaje requiere de una atención a los **diseños de los sistemas de pensiones**, con **solidaridad y sostenibilidad en el centro**
5. Un amplio **acuerdo social** que viabilice un contrato **fiscal e intergeneracional** es clave para sostener las reformas previsionales que permitan reducir la desigualdad

I. La reducción de las desigualdades forma parte de los objetivos de los sistemas de pensiones

Los sistemas de pensiones cumplen objetivos individuales y colectivos: estos incluyen el abordaje de las desigualdades para cumplir con los principios de la seguridad social

Objetivos de los sistemas de pensiones



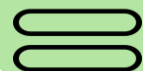
Suavizar el consumo



Aseguramiento (IVM)



Alivio de la pobreza



Redistribución

Fuente: Sobre la base de Barr, N. y P. Diamond (2008), *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*, Nueva York, Oxford University Press.

Sistemas de pensiones

Sistema de pensiones contributivo

Sistema de pensiones no contributivo

- Erradicar la pobreza en la vejez
 - Asegurar niveles de ingresos
- Reducir desigualdades (de género y otras) con **solidaridad** endógena y exógena

Las transformaciones en curso afectarán la sostenibilidad de los sistemas de pensiones y pueden incrementar las desigualdades

La región enfrenta una estructura de riesgos en reconfiguración



Una **presión creciente** sobre los sistemas de pensiones sin recursos suficientes puede **incrementar la desigualdad**

Mayores lagunas previsionales afectarán a los trabajadores más vulnerables y profundizan las desigualdades de género

Dinámicas migratorias, crisis y transiciones pueden incrementar la informalidad y **reducir los aportes previsionales**



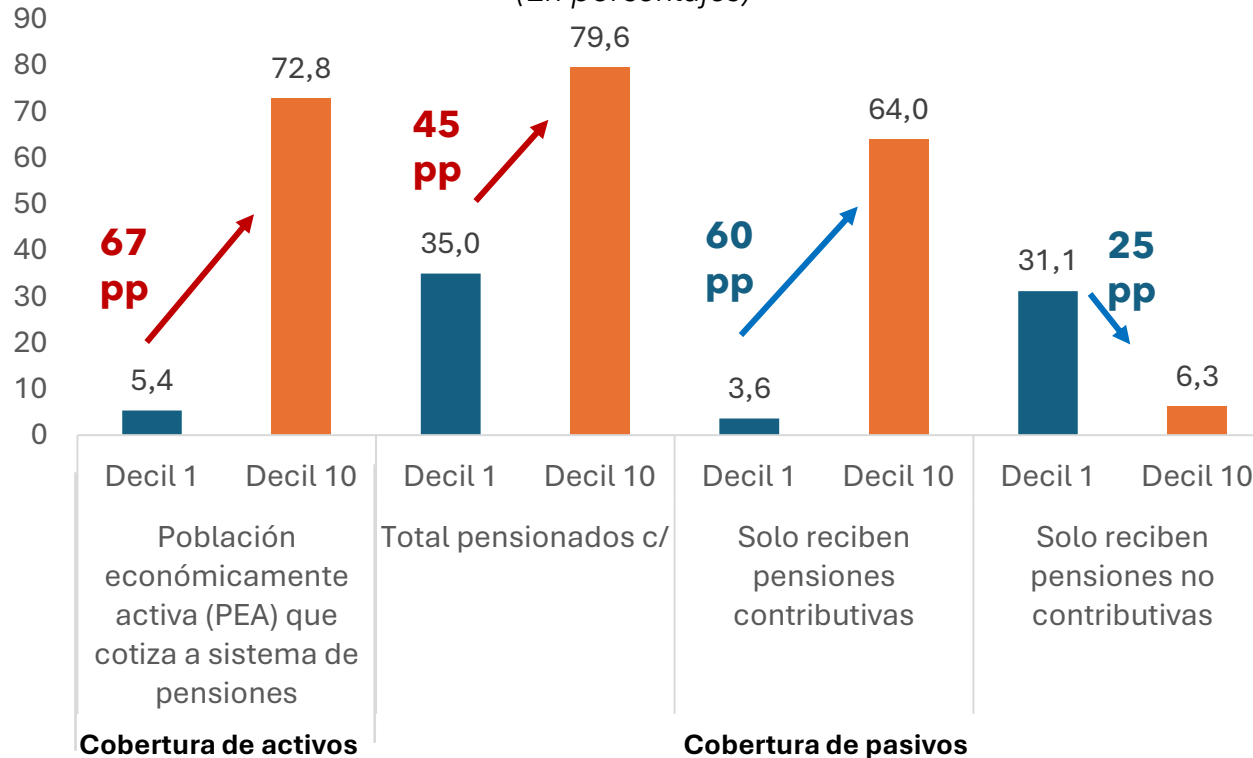
Fortalecer la resiliencia, la solidaridad y la sostenibilidad en los diseños será esencial

II. La región muestra profundas desigualdades de base en el acceso y resultado de los sistemas de pensiones

Los sistemas de pensiones son un espejo de las desigualdades de ingresos originadas en el mercado laboral

América Latina (11 países) : Cobertura de activos (PEA)^a y de pasivos (65 años y más)^b, según decil de ingresos, alrededor de 2021

(En porcentajes)



- Las transformaciones en el mundo del trabajo se reflejan en las **desigualdades de acceso** al sistema de pensiones
- Las desigualdades de acceso, no obstante, **pueden ser reducidas en función de los diseños que adopten los países en sus sistemas de pensiones**
- Los **sistemas de pensiones no contributivos** han permitido **reducir las desigualdades en la etapa activa** entre las personas en hogares con menores y mayores ingresos

Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

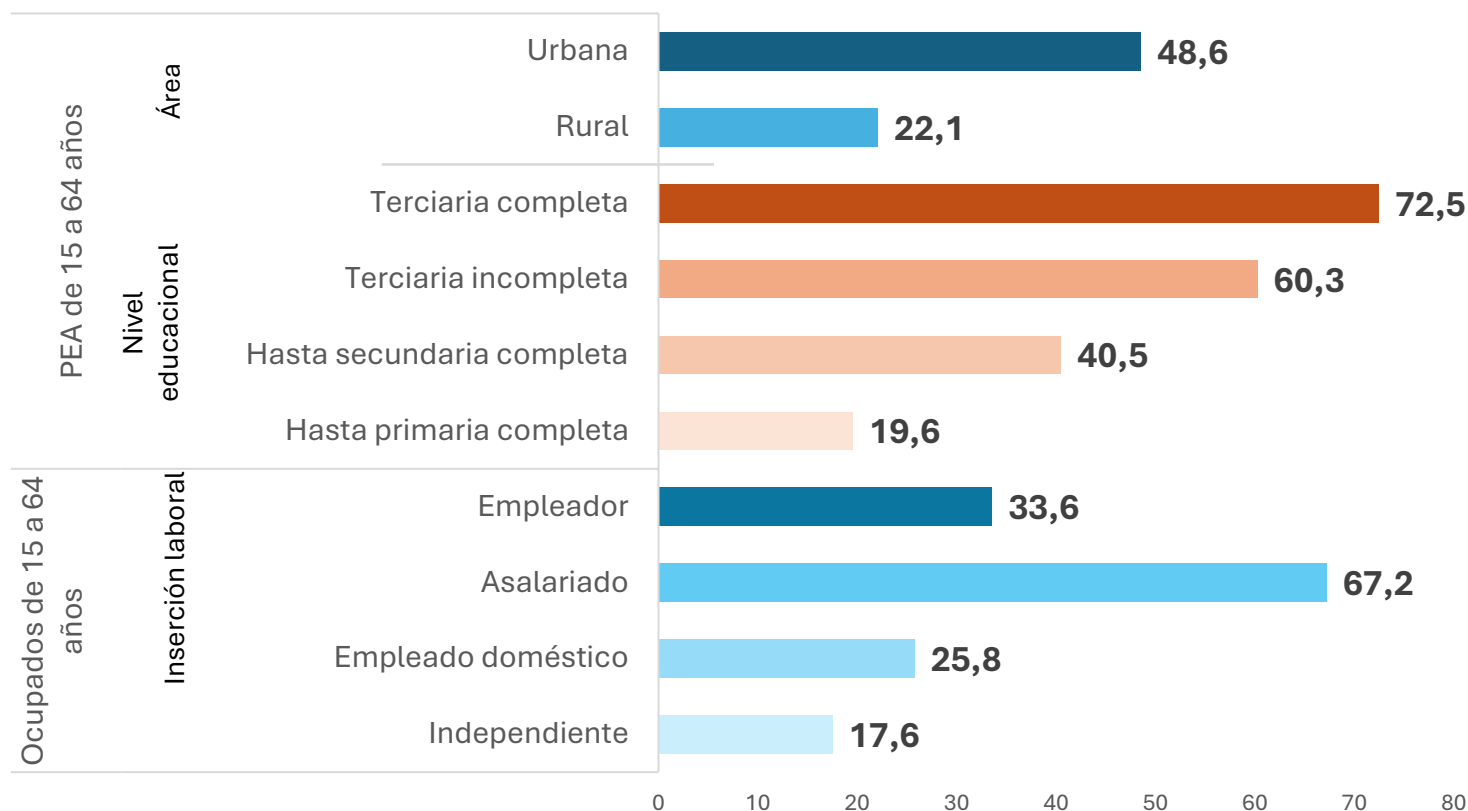
^a Promedio ponderado de los siguientes países: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Paraguay, Perú y Uruguay

^b Promedio ponderando considerando información de Bolivia (Estado Plurinacional de) (2021), Brasil (2021), Chile (2020), Colombia (2021), Costa Rica (2021), Ecuador (2021), México (2020), Panamá (2021), Perú (2021), Paraguay (2021) y El Salvador (2020)

^c La cobertura de pasivos total no es equivalente a la suma de la cobertura de pasivos contributiva y la cobertura de pasivos no contributiva, dado que, en algunos países, hay destinatarios que pueden recibir simultáneamente ambas prestaciones.

Las desigualdades en los sistemas de pensiones se vinculan con otras dimensiones, además de los ingresos

América Latina (8 países)^a: Cobertura de activos (PEA) y ocupacional, según área geográfica, nivel educacional e inserción laboral, alrededor de 2021



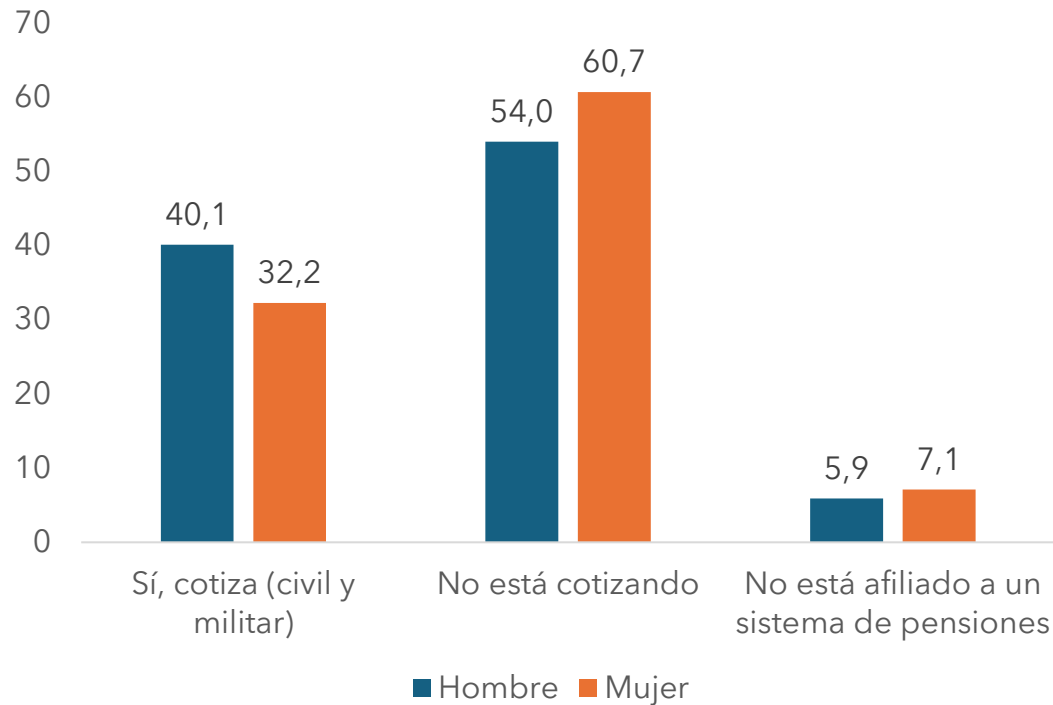
- En 2022, más de la mitad de la PEA en América Latina - **52,1%**, equivalente a **181 millones de personas**- estaba excluida de los sistemas de pensiones
- Dimensiones como el **nivel educativo**, el **área de residencia** y la **inserción laboral** muestran amplias desigualdades
- Urge fortalecer la **ampliación de la cobertura contributiva** con estrategias que atiendan la desigualdad social

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

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Paraguay, Perú y Uruguay

Los sistemas de pensiones reflejan también la desigual organización social de los cuidados y el insuficiente reconocimiento a la dimensión de género

Chile: cuidadores remunerados y no remunerados según afiliación y cotización al sistema de pensiones
(En porcentajes)



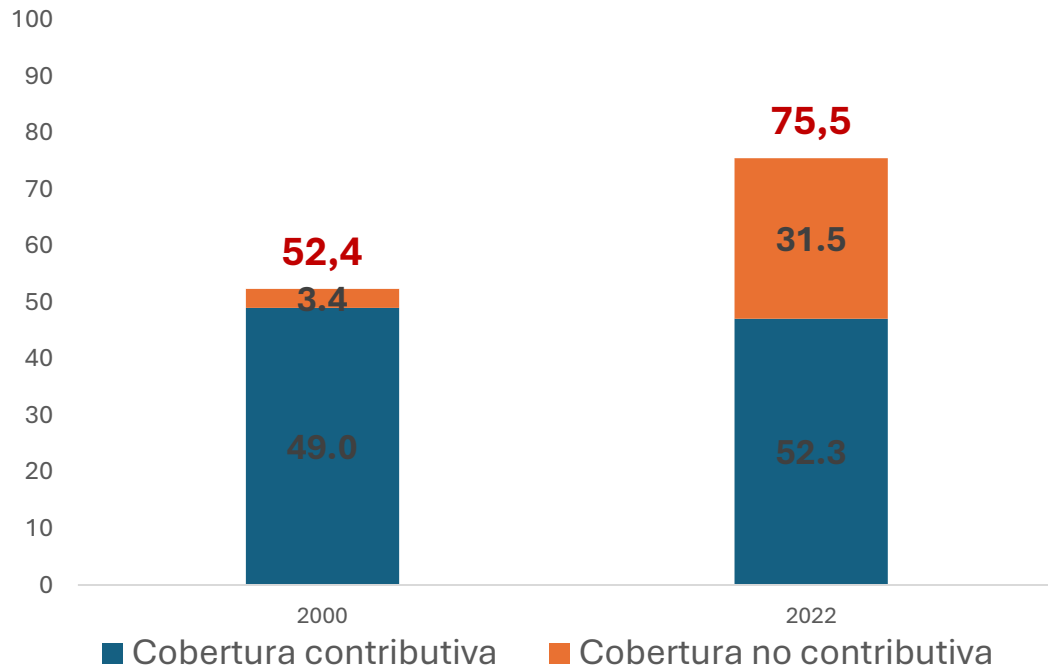
- En el caso de Chile, los resultados de la Encuesta Nacional de Discapacidad y Dependencia (ENDIDE) muestra que **menos de un tercio de las mujeres cuidadoras cotizaban al sistema de pensiones en 2022**
- La proporción de cotizantes es 8 puntos porcentuales mayor entre los hombres cuidadores
- Es necesario avanzar en la **reducción de las desigualdades de género** en los sistemas de pensiones, así como fortalecer el **reconocimiento del trabajo de cuidados no remunerado** en los sistemas previsionales

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Nacional de Discapacidad y Dependencia (ENDIDE) del año 2022.

Nota: Se consideran a personas cuidadoras de adultos, niñas, niños y adolescentes al interior del hogar que fueron seleccionadas para responder el cuestionario del hogar de la encuesta.

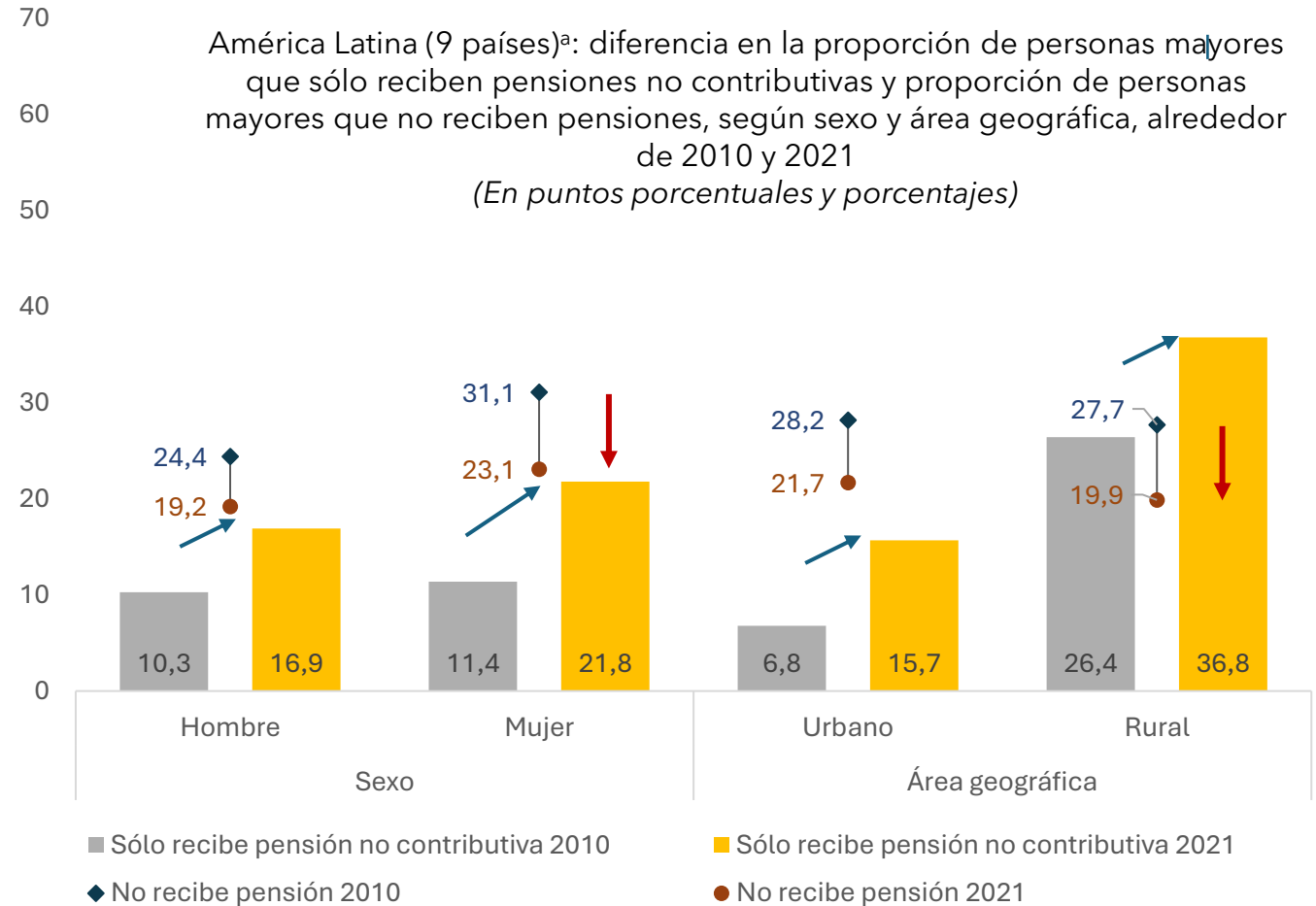
La expansión de los sistemas de pensiones no contributivos en la región ha contribuido a la reducción de las desigualdades de acceso

América Latina (17 países): Cobertura de pasivos contributiva, no contributiva y total de 65 años y más, 2000 y 2022
(En porcentajes)



Fuente: A. Arenas de Mesa y C. Robles (eds.), Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad, Libros de la CEPAL, N° 164 (LC/PUB.2024/6-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2024.

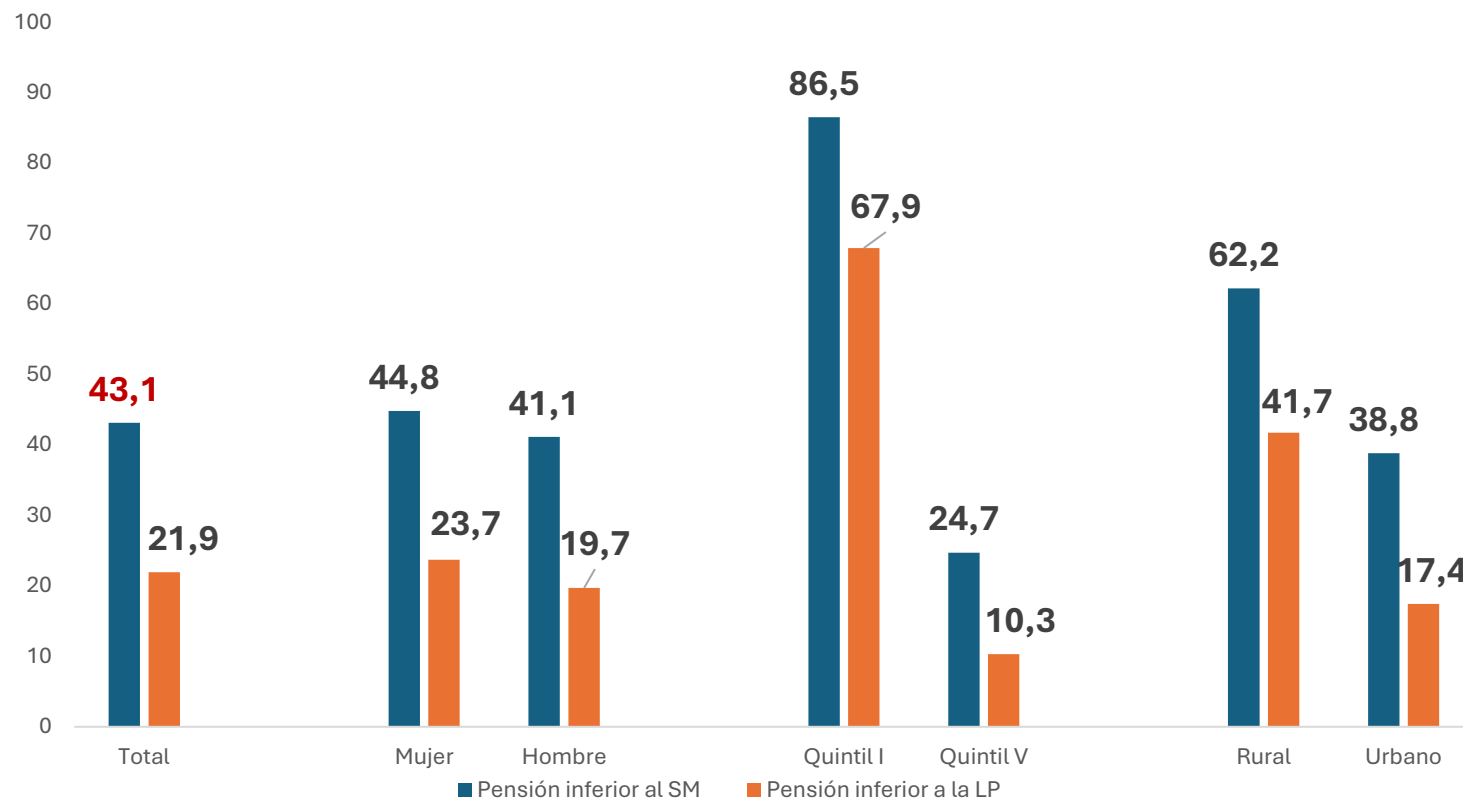
América Latina (9 países)^a: diferencia en la proporción de personas mayores que sólo reciben pensiones no contributivas y proporción de personas mayores que no reciben pensiones, según sexo y área geográfica, alrededor de 2010 y 2021
(En puntos porcentuales y porcentajes)



Fuente: A. Arenas de Mesa y C. Robles (eds.), partir de la Base de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la CEPAL.
^a En 2010, incluye 7 países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y Paraguay. En 2021, incluye 9 países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá y Paraguay

Pese a los avances, la suficiencia de las prestaciones de los sistemas de pensiones sigue siendo una preocupación central

América Latina (14 países^a): Porcentaje de pensionados de 65 años y más con pensiones menores al salario mínimo (SM) y la línea de pobreza (LP), según sexo, quintil de ingresos y área de residencia, alrededor de 2021



- Un **quinto (21,9%)** de las personas mayores tenía pensiones bajo la LP en 2021
- Casi **un cuarto** de las mujeres mayores (**23,7%**) tenía **pensiones inferiores a la LP**
- Esta proporción se eleva a **dos de cada tres (67,9%)** en las personas más pobres, **casi siete veces** la proporción de las personas de mayores ingresos
- Cerca de **la mitad** de las mujeres y **casi el 90%** de las personas de menores ingresos recibían pensiones **inferiores a un salario mínimo**

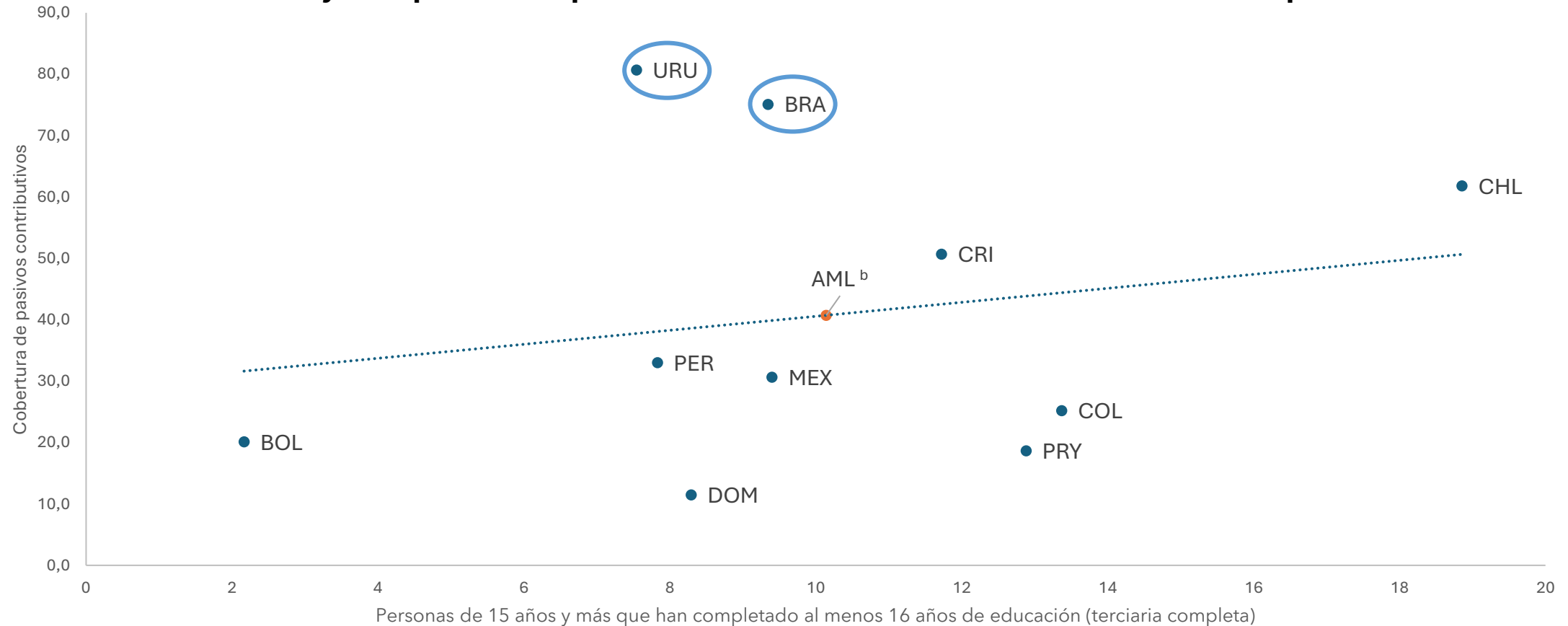
Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la Base de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

^a Argentina, Bolivia (Est. Plur de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana y Uruguay

III. Los sistemas de pensiones pueden contribuir a la reducción de las desigualdades y mitigar sus altos costos para la sociedad

La desigualdad no se explica solo por la dimensión de ingresos: mayores niveles de escolaridad se relacionan con una mayor cobertura de pensiones contributivas. Los diseños de los sistemas previsionales pueden reducir la desigualdad

América Latina (10 países^a): Relación entre la cobertura de pasivos contributiva (65 años y más) y el porcentaje de las personas de 15 años y más que han completado al menos 16 años de educación, último año disponible



Fuente: Arenas de Mesa, Robles y Vila (2024) a partir de la información de la Base de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la CEPAL e información administrativa de los países.

^a Bolivia (Est. Plur de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú, Paraguay, República Dominicana y Uruguay

^b Promedio simple

Impactos más allá de la desigualdad de ingresos: los SPNC pueden incidir en diversos ámbitos del bienestar



Contribuye al ejercicio de los derechos de las personas mayores

Puede reducir las desigualdades socioeconómicas asociadas a la esperanza de vida

Puede aportar a reducir la presión financiera sobre los sistemas de salud

La implementación de SPNC puede contribuir a la salud de las personas mayores

En Chile, luego de 4 años de recibir la *Pensión Básica Solidaria*, se estimó que los destinatarios tendrían alrededor de **4 meses más de esperanza de vida** (Miglino y otros, 2023)

En Perú, luego de 7 años de recibir la *Pensión 65*, se estimó que los destinatarios tendrían alrededor de **1 año más de esperanza de vida** (Valderrama y Olivera, 2023)

- Los análisis hechos por Miglino y otros (2023) y Valderrama y Olivera (2023) muestran que es una **política altamente costo-efectiva**

En México, Paraguay y Perú, el puntaje de **Escala de Depresión Geriátrica disminuyó en 9,11%, 6,9% y 8,68%** respectivamente (Bando, Galiani y Gertler, 2022)

IV. Reflexiones finales: hacia diseños que avancen en la reducción de las desigualdades sociales en los sistemas de pensiones

Además de las desigualdades socioeconómicas, las reformas en discusión o implementación reciente abordan parcialmente otros de sus ejes, como las desigualdades de género

América Latina (5 países): Atención a la reducción de las desigualdades de género y en otras dimensiones en reformas a los sistemas de pensiones implementadas (I), aprobadas (A) o en discusión (D), 2019-2024

País	Estado	Año	Considera corrección de desigualdades	
			Indirecta (SPNC u otras)	Directa (Tablas de mortalidad u otras)
México (PBPAM)	I	2019	Sí	Sí
México	I	2020	Sí	No
Chile (PGU)	I	2022	Sí	No
Uruguay	I	2023	Sí	No
Colombia	A	2024	Sí	Sí
Chile	D	2022	Sí	Sí
Perú	D	2024	Sí	Sí

- Parte de las reformas en curso atienden las desigualdades de género con medidas específicas. Su abordaje requiere un **enfoque integral**
- En menos de los casos, se cubren **otros ejes** de la desigualdad social
- Es posible **fortalecer los diseños e incrementar la solidaridad endógena y exógena** para confrontar las desigualdades

El diseño de los sistemas de pensiones debe incorporar un enfoque de universalismo sensible a las diferencias



Reconocer el trabajo de cuidado no remunerado, incrementar la solidaridad inter-género y erradicar los mecanismos discriminadores

Un enfoque intercultural y medidas de acción afirmativa

Adaptar requisitos, expandir la cobertura para trabajadores independientes, incrementar solidaridad

Expandir y mejorar diseño de los SPNC

Adaptar los requisitos de acceso e incorporar esquemas semi-contributivos

Vincular con políticas de inclusión laboral y estrategias de ampliación de cobertura contributiva

Fortalecer los sistemas con un enfoque universal, integral, sostenible y resiliente

Los sistemas de pensiones deben enfrentar las desigualdades con una mirada de futuro para avanzar hacia un Estado de bienestar



- Pese a los avances en la cobertura no contributiva, **persisten las desigualdades** en los sistemas de pensiones de la región
- Se requiere redoblar los esfuerzos: reforzar **la cobertura contributiva y no contributiva**, y su **articulación**, ampliando la **suficiencia y superando una lógica individual** frente a los riesgos
- Los **diseños** de los sistemas de pensiones pueden hacer frente a estas desigualdades: las reformas en discusión pueden brindarles **atención explícita**
- La **sostenibilidad financiera** es y será un **desafío medular**: la reducción de las desigualdades puede contribuir a su mejora y repercute en la **sostenibilidad de los sistemas de protección social**
- Urge **fortalecer el diálogo social** para generar consensos sobre cómo hacer realidad los principios de la seguridad social, en particular, el **universalismo, la solidaridad y la sostenibilidad**
- Ello requiere un **nuevo contrato fiscal** y un **pacto intergeneracional** en función de objetivos de **universalización y la reducción de las desigualdades** en los sistemas de pensiones



Seminario Regional

de Desarrollo Social

Claudia Robles Farías

Juan Ignacio Vila

División de Desarrollo Social

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



**Naciones Unidas
Cuenta del Desarrollo**