

Orientaciones estratégicas para los debates de reformas a los sistemas de pensiones en la región: avanzar con solidaridad, igualdad y sostenibilidad

Claudia Robles

División de Desarrollo Social, CEPAL

Segundo Seminario Regional de Desarrollo Social “Seguridad social y la crisis prolongada: una oportunidad para combatir la desigualdad en el marco de un Estado de bienestar en América Latina y el Caribe”, 31 de agosto, 2022



NACIONES UNIDAS

CEPAL

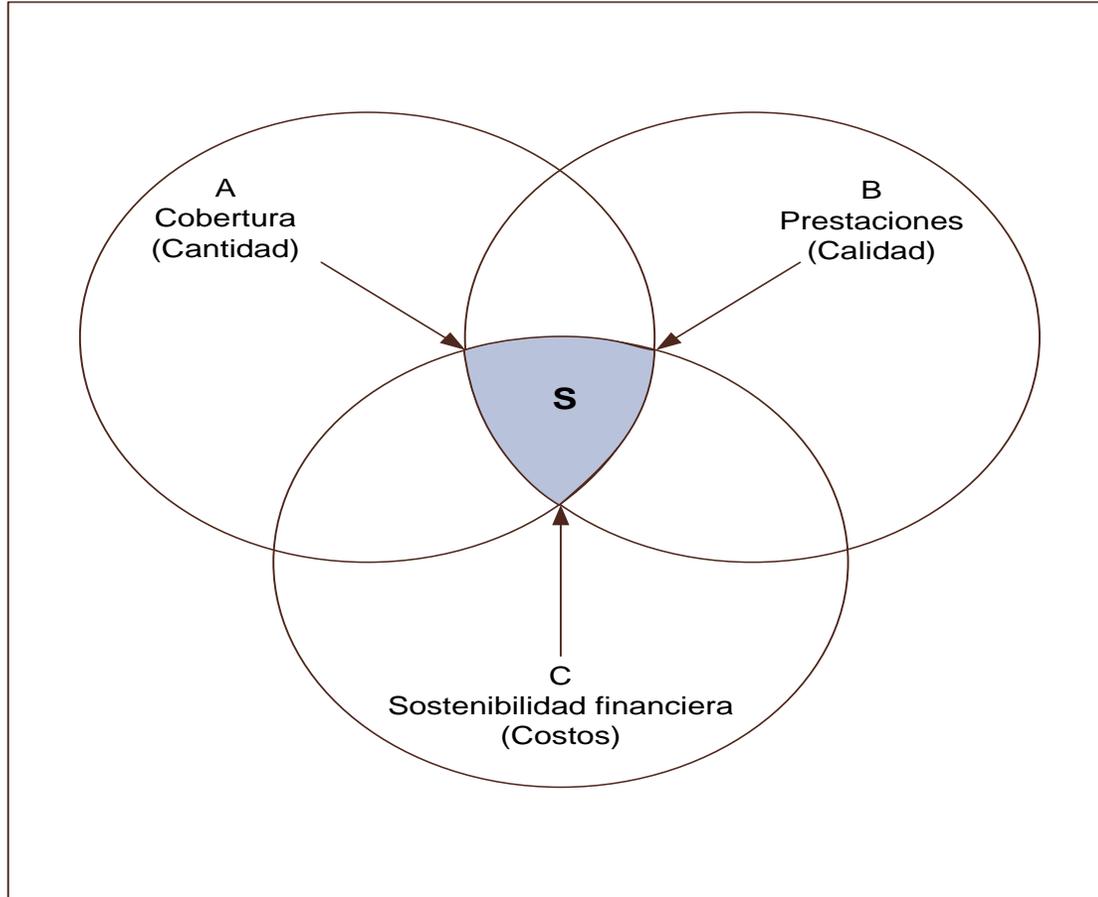
Mensajes principales

- La **seguridad económica en la vejez** es una dimensión fundamental de la protección social. Requiere un **enfoque universal** y valorar el rol del **aseguramiento colectivo frente a riesgos** frente al contexto
- La **sostenibilidad** de los sistemas de pensiones muestra problemas, agravados por la pandemia, en sus dimensiones de **cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera**
- Es imperativo abordar la **alta desigualdad e insuficiencia** en las prestaciones y **erradicar la pobreza en la vejez**. Las **pensiones no contributivas** contribuyen y demandan un enfoque integral
- **Los diseños** de los sistemas de pensiones **importan** y deben calibrarse frente a sus objetivos y el contexto en que operan. El **rol del Estado** es clave, así como la **solidaridad endógena y exógena** y expandir la **cobertura contributiva**
- En el proceso de transformaciones en curso, urge avanzar hacia un **pacto social, fiscal e intergeneracional** para consolidar sistemas de pensiones de derechos universales

¿Qué entendemos por **sostenibilidad** de los sistemas de pensiones y **qué factores del contexto** afectan sus resultados?



El diseño de los sistemas de pensiones debe buscar el equilibrio en las tres dimensiones de la sostenibilidad y atender a la realidad en que se insertan



Fuente: Arenas de Mesa (2019), *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Libros de la CEPAL, No. 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Desigualdad en los resultados como dimensión transversal de análisis

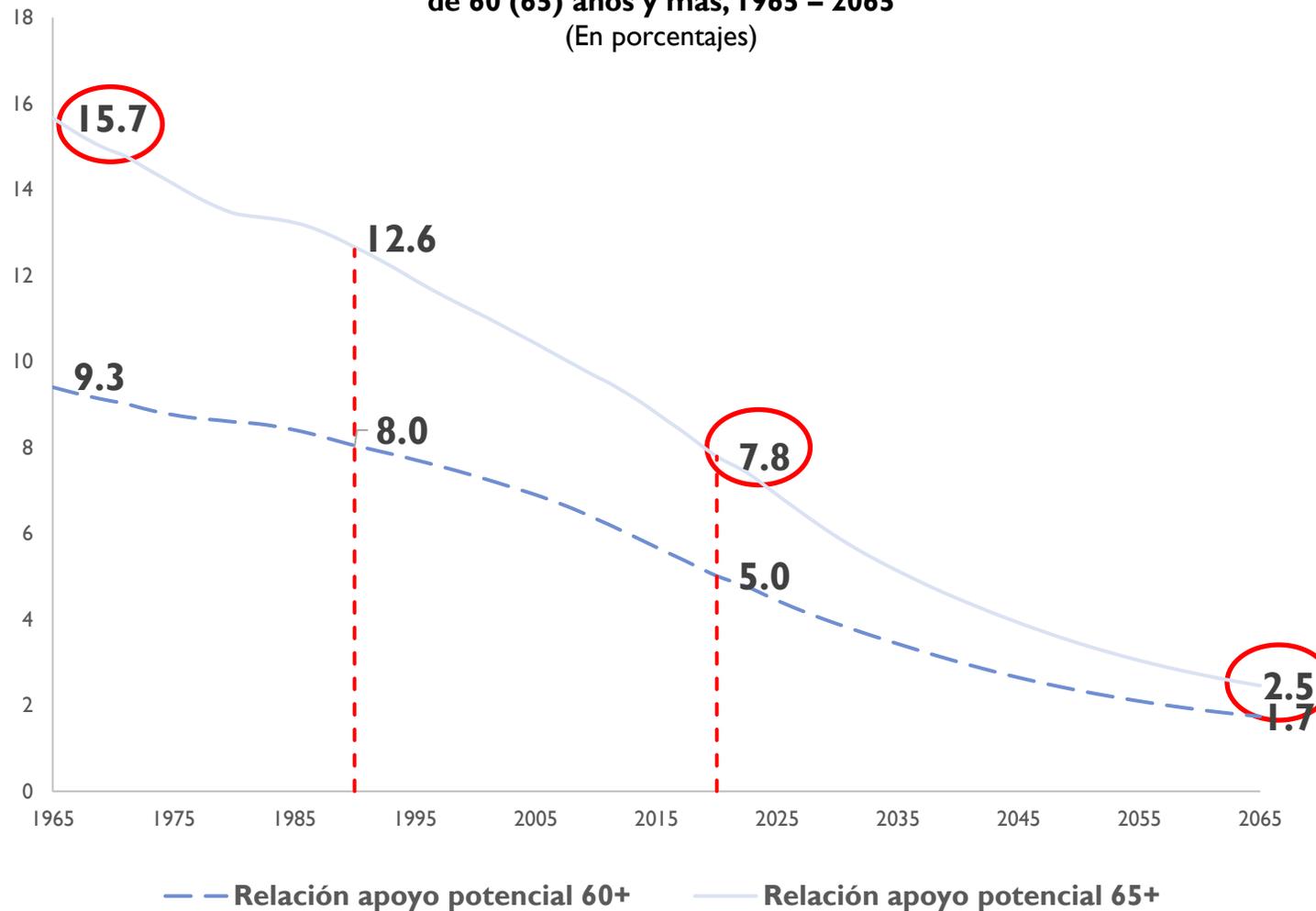
Abordar factores estructurales de contexto en los diseños

Diseño de los sistemas no profundice desigualdades y brinde protección social

Fuente: Arenas de Mesa, Robles y Vila (2023) "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", (en prensa) sobre la base de información administrativa de los países

El acelerado envejecimiento es un desafío clave para la sostenibilidad de los sistemas de pensiones

América Latina: relación de apoyo potencial respecto de las personas de 60 (65) años y más, 1965 – 2065
(En porcentajes)



- La relación de apoyo potencial de 65 años y más **disminuye de 15,7 a 7,8** potenciales trabajadores por cada adulto mayor (potencial pasivo) entre 1965 y 2020
- Se espera que en 2065 esta relación sea de solo **2,5**
- Este es un **desafío transversal** de los sistemas
- En 20 años, se duplicará el total de personas de 65 años y más, **con más mujeres (56%) que hombres**

Fuente: Arenas de Mesa, Robles y Vila, "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", (en prensa) sobre la base de CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2022 y Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2022), World Population Prospects, 2022, edición online.

Mercados laborales con alta informalidad, desigualdad, una lenta recuperación frente a la pandemia y nuevos riesgos

América Latina y el Caribe: tasa de participación, tasa de desocupación y variación del número de ocupados totales y según sexo, 2010-2002
(En porcentajes)

	2019	2020	2021	2022*
Tasa de Participación	63.3	58.9	61.4	62.6
Mujeres	51.8	47.7	50.0	51.1
Hombres	75.5	70.9	73.5	74.9
Tasa de desocupación	7.9	10.3	9.3	9.4
Mujeres	9.5	12.1	11.3	11.6
Hombres	7.9	10.3	9.3	9.4
Variación número de ocupados	1.9	-8.2	6.7	3.2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022), Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2022 (LC/PUB.2022/9-P), Santiago, 2022.

*Estimaciones

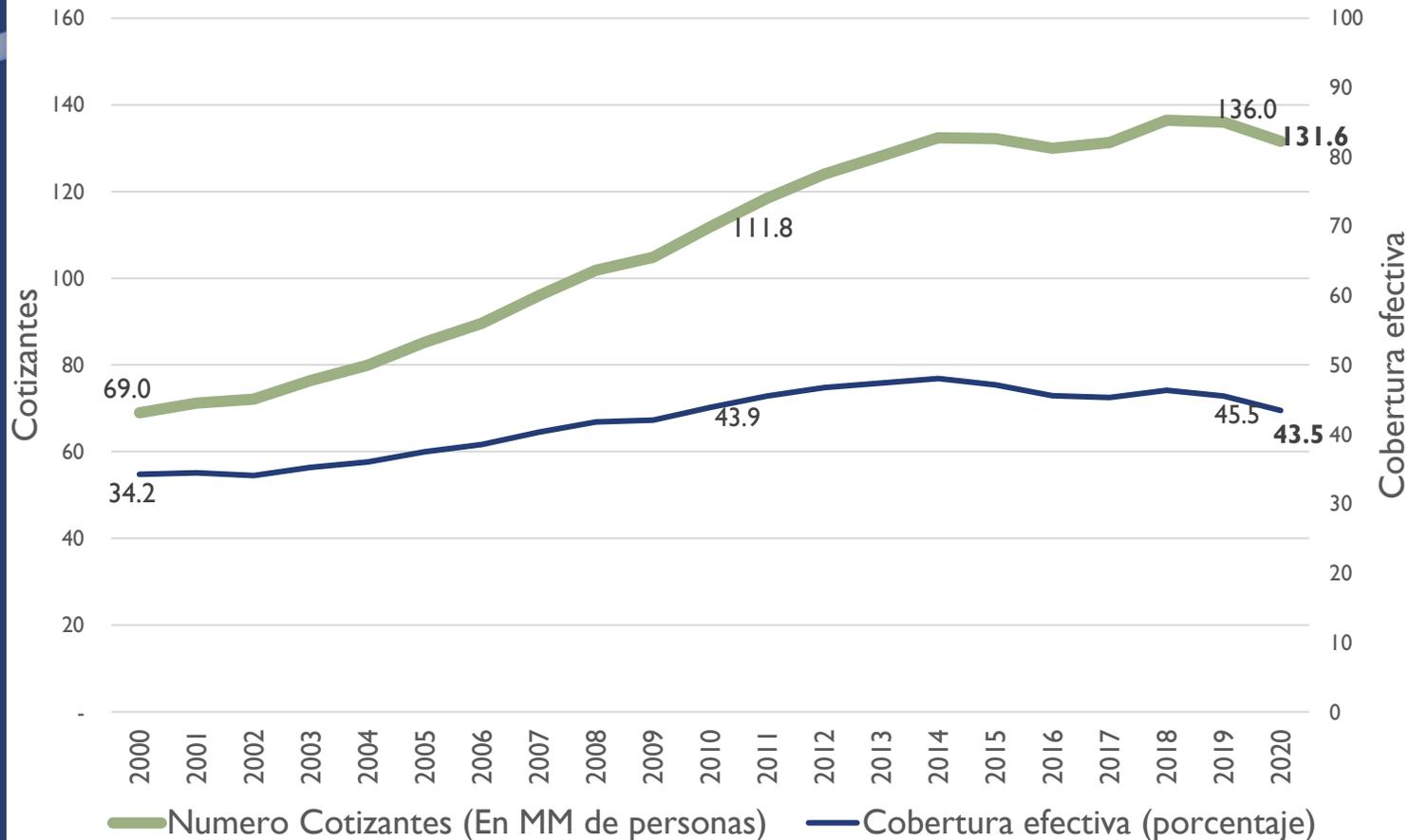
- Brechas en **cobertura** reflejan **alta informalidad**: en 2020, **50,4%** de trabajadores ocupados en sectores de baja productividad
- **Bajos aportes** y bajos niveles de ingresos : en 2020, **23,9%** de los ocupados en situación de pobreza
- No se recupera la participación y **aumenta la desocupación**, especialmente entre las **mujeres**
- **Menos y más discontinuos aportes** repercutirán en cobertura, suficiencia y sostenibilidad futura
- Se requieren **diseños ajustados al contexto**



La situación de la **cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera** de los sistemas de pensiones en la región

Los resultados en cobertura son deficientes, están en retroceso y fueron afectados por la pandemia: más de la mitad de la PEA está excluida

América Latina (17 países): cobertura efectiva (PEA), 2000-2020^a
(En millones de personas y porcentaje)

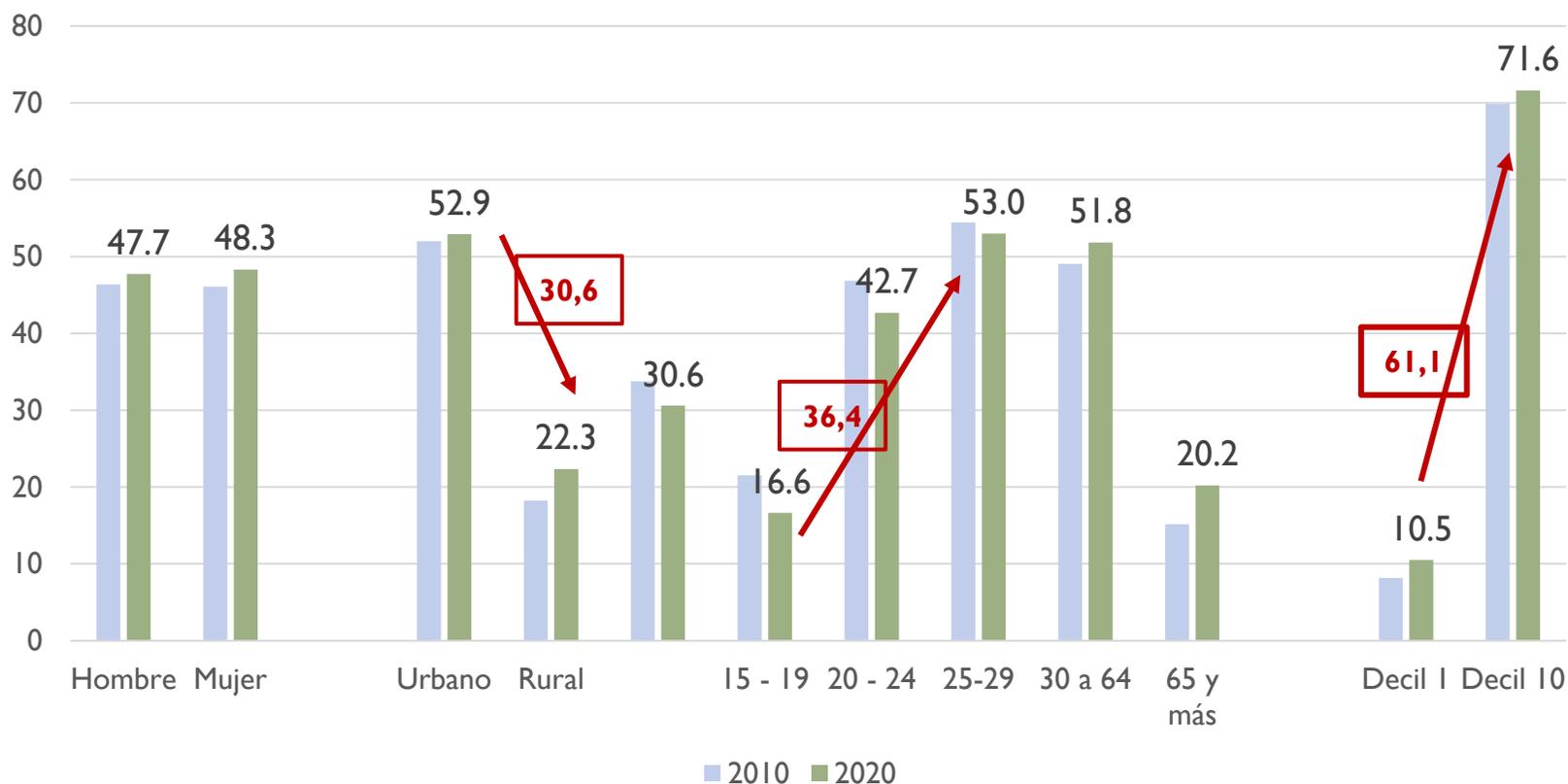


- La región tiene un **grave problema en la cobertura de pensiones** dado el contexto laboral
- La caída precedía a la pandemia. Su impacto implicó un **retroceso de una década** en la cobertura efectiva
- La **caída de cotizantes** fue de más de 5 millones entre 2019 y 2020. En cuanto a la PEA de 2020:
 - 131 millones cotizaron.
 - 170 millones no lo hicieron.
- Se prevé un aumento futuro de la **presión fiscal** por mayores demandas de gasto asociado a los sistemas de pensiones

Fuente: Arenas de Mesa, Robles y Vila, "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", (en prensa) sobre la base de información administrativa de los países, y CEPAL, "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2010: revisión 2019", Revisión 2021, [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-excel>.^a Datos preliminares

Persisten las desigualdades en el acceso y cobertura ocupacional que afectan especialmente a las poblaciones en mayor vulnerabilidad

América Latina (13 países): afiliación o cotización a sistemas de pensiones entre las personas ocupadas de 15 años y más, según sexo, área de residencia ^a, edad y decil de ingresos
(En porcentajes)



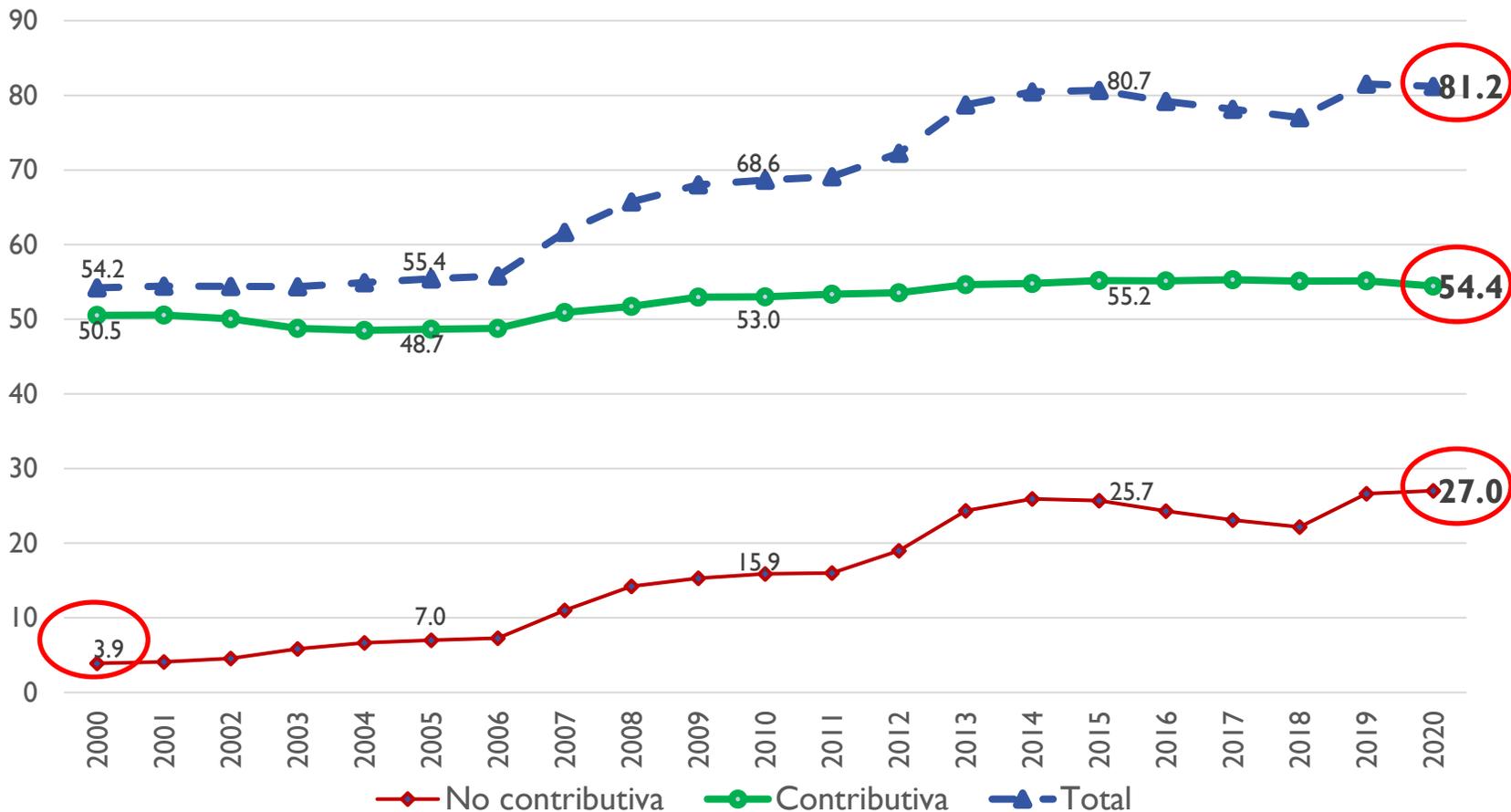
- Baja cobertura en **áreas urbanas, en jóvenes, y ocupados de menores ingresos** e informales
- La **brecha entre deciles de ingresos no varía** en una década. Empeora la cobertura entre **jóvenes**
- Estrategias para **expandir la cobertura contributiva** en trabajadores jóvenes e informales son imperativas

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

^a El promedio según área de residencia excluye a Argentina por presentar información solamente para áreas urbanas.

Se incrementa la cobertura de pasivos por el rol de las pensiones no contributivas. Un quinto de las personas mayores carece de cobertura

América Latina (17 países): evolución de la cobertura de pasivos (65+) contributiva, no contributiva y total, 2000 – 2020^a
(En porcentajes)

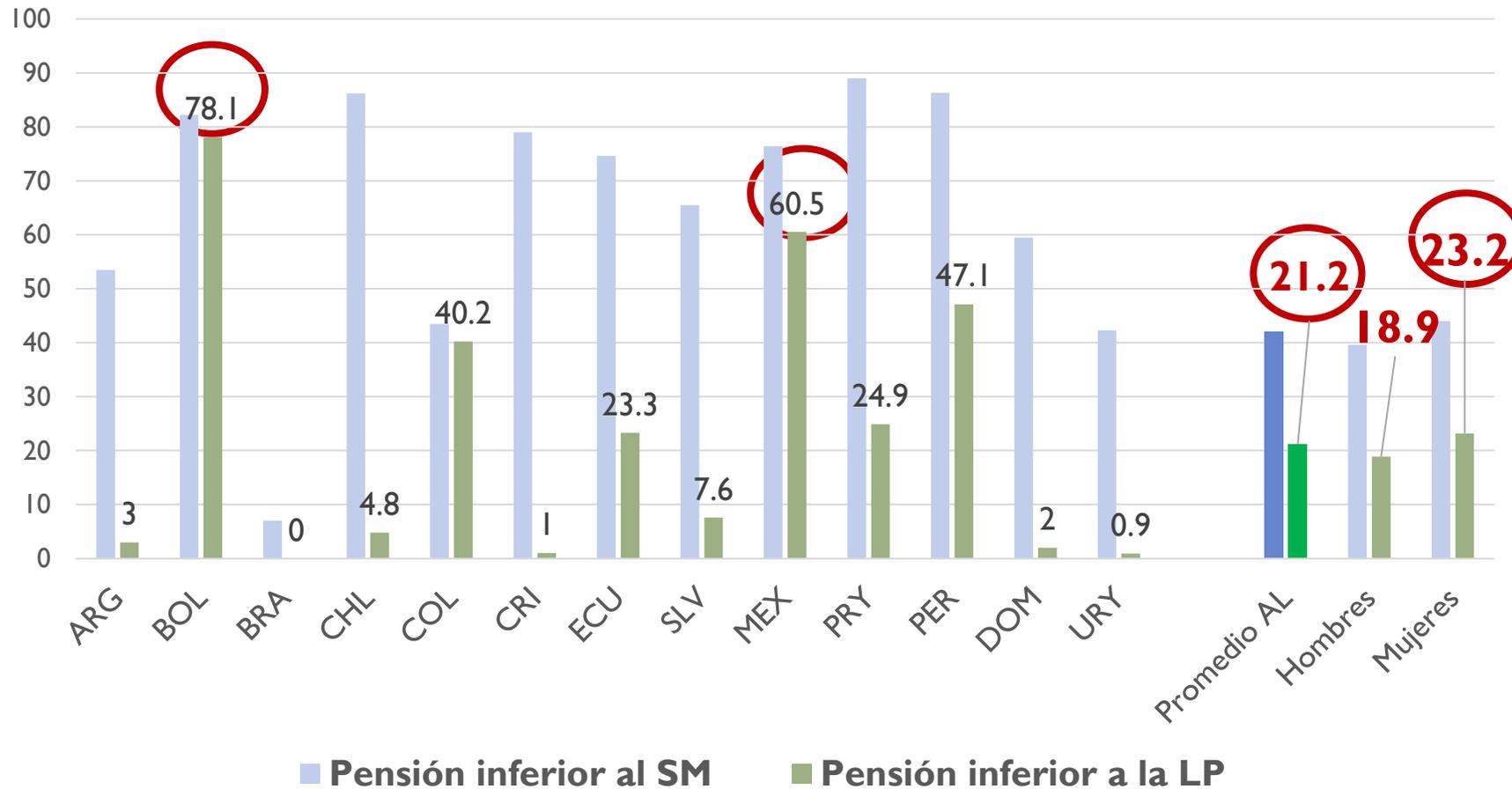


- **81,2%** de la población de 65 años y más recibía una pensión en 2020
- La cobertura crece **27 pp** en dos décadas, principalmente por el aumento de la cobertura no contributiva (**23 pp**)
- La cobertura contributiva **a la baja** (efecto pandemia)
- Mujeres con menor cobertura (3 pp). Menos de la mitad de las personas mayores del primer quintil (47%) accede a pensiones

Fuente: Arenas de Mesa, Robles y Vila, "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", (en prensa) sobre la base de información administrativa de los países y CEPAL, "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2010: revisión 2019", Revisión 2021. [en línea] <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-Excel>. ^a Datos preliminares

Los niveles de suficiencia de las prestaciones son bajos y anticipan una mayor dependencia de aportes fiscales en años futuros

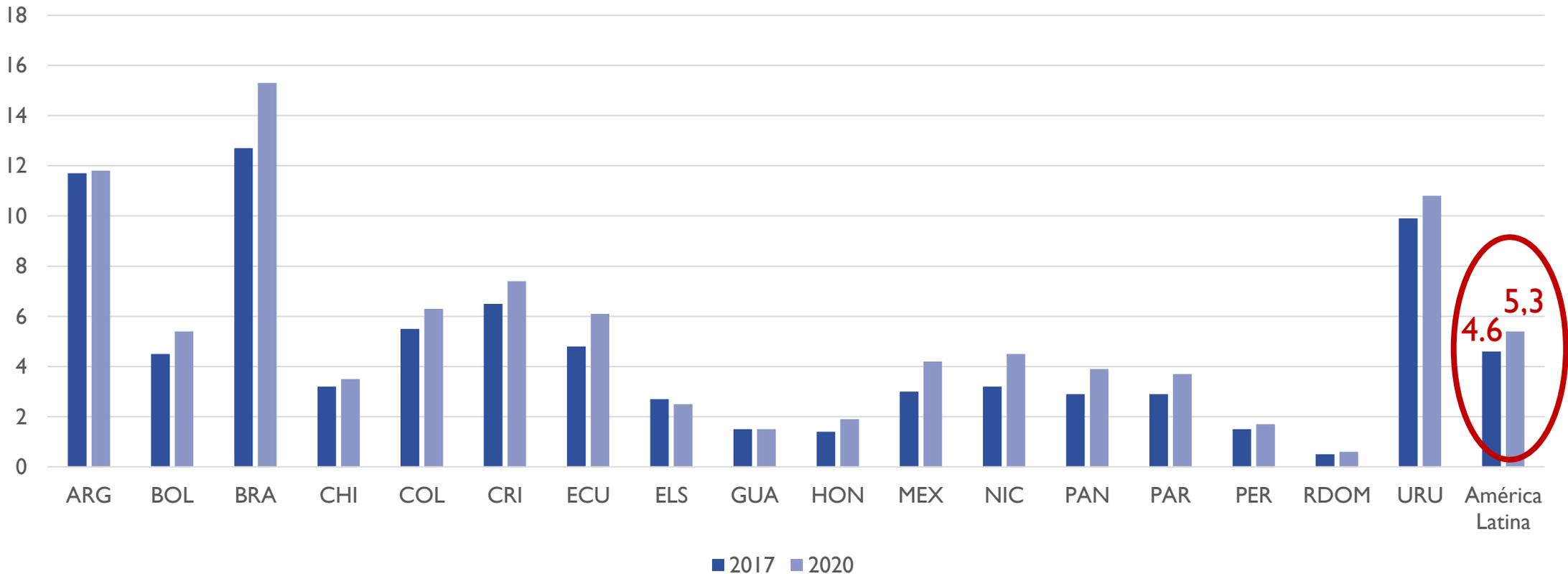
América Latina (13 países): personas de 65 años y más que reciben pensiones menores al salario mínimo y línea de pobreza, 2020
(En porcentajes)



- En promedio, las pensiones de las mujeres son un **16% menores** a las de los hombres (13 países)
- La diferencia entre las pensiones de los **quintiles de menor y mayor ingreso es del 80%**
- La pensión **mediana no contributiva es un quinto** de la contributiva en 9 países

Gasto en pensiones es creciente ante la mayor presión por la baja cobertura, insuficiencia de las prestaciones y envejecimiento acelerado

América Latina (17 países): gasto en pensiones contributivas y no contributivas, 2017 y 2020
(En porcentajes del PIB)



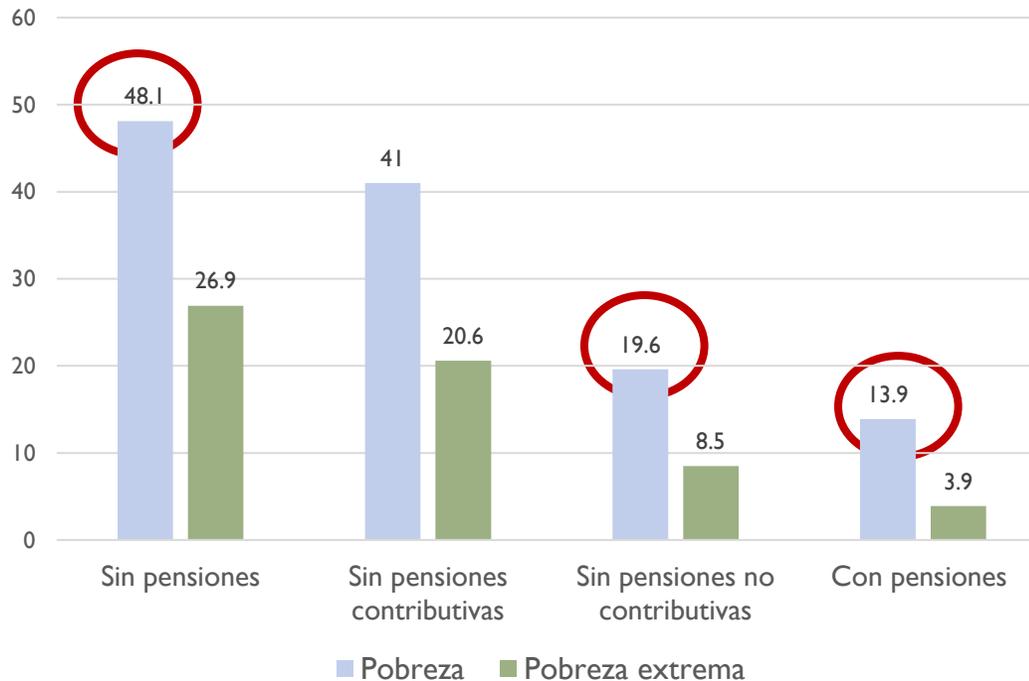
Fuente: Arenas de Mesa, (2020) “Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19”, serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 212 (LC/TS.2020/99), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Arenas de Mesa, Robles y Vila (2023) “El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina”, (en prensa) sobre la base de información administrativa de los países. Datos preliminares



Los sistemas de pensiones en América Latina requieren enfrentar sus **desafíos de cobertura y suficiencia** y avanzar hacia la **erradicación de la pobreza en la vejez y reducción de las desigualdades**

Dado que las pensiones, especialmente las contributivas, tienen un papel clave en la pobreza y pobreza extrema en la vejez, urge afrontar sus desafíos

América Latina (9 países): Efecto sobre la pobreza y la pobreza extrema de las pensiones contributivas, no contributivas y totales entre las personas de 65 años y más, 2020^a
(En porcentajes)



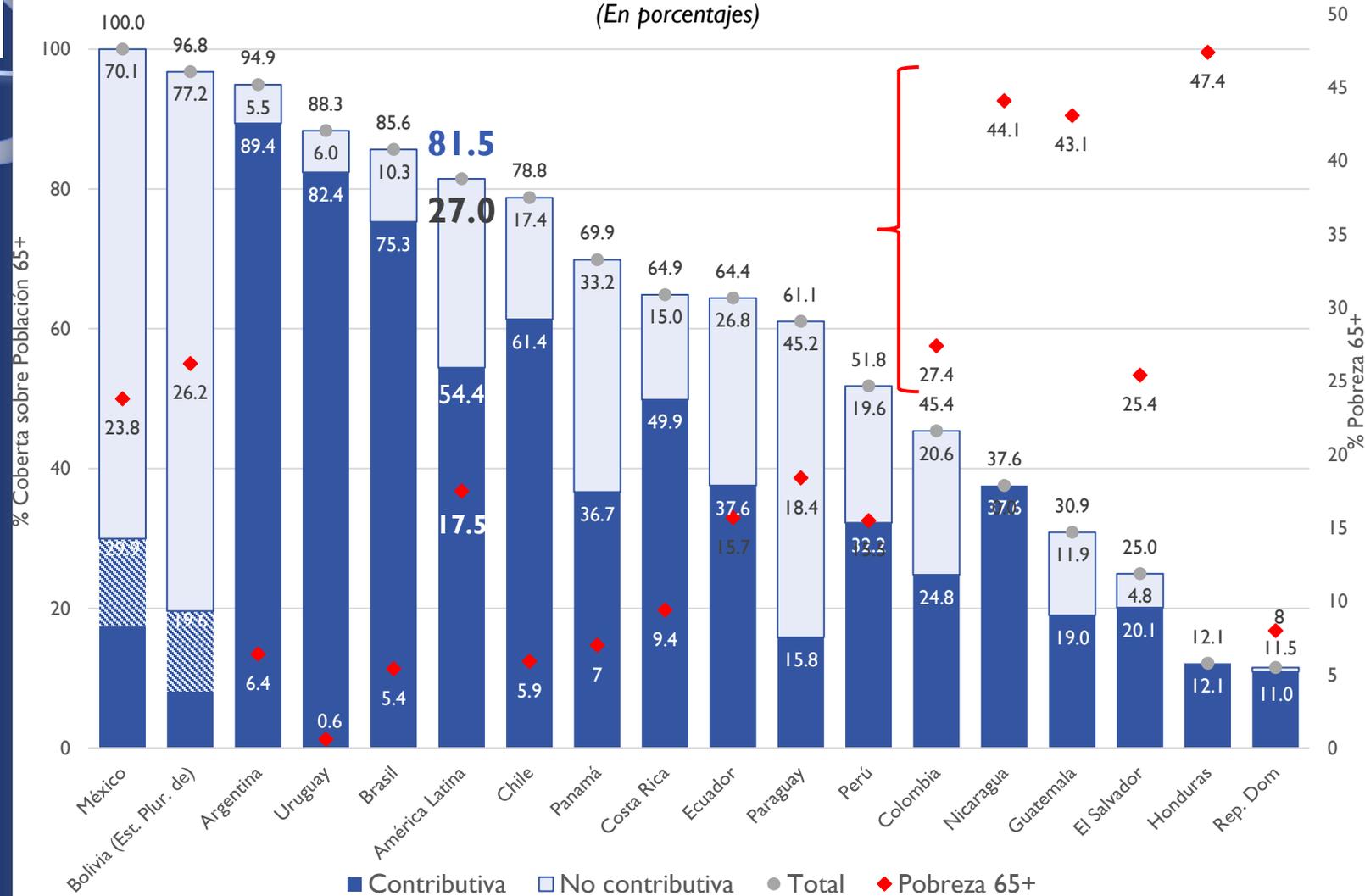
- Habrían impedido un aumento de **34 pp** en la pobreza, y de **23 pp** en la pobreza extrema de la población de 65 años y más en 2020
- 28,5 pp son atribuibles a las **pensiones contributivas**
- Rol redistributivo de las pensiones en los hogares: **explican el 14,2% de los ingresos promedio**
- Las pensiones no contributivas son un mecanismo relevante **pero insuficiente**. La expansión de la **cobertura contributiva** es clave

Fuente: Arenas de Mesa, Robles y Vila (2023) “El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina”, (en prensa) sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), encuestas de hogares de los países, Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Estimación de la pobreza y pobreza extrema para la población en 65 años y más en 9 países que permiten la desagregación de la cobertura contributiva y no contributiva en pensiones con datos disponibles en 2020. Esta cifra puede diferir de la cifra regional que considera 18 países y datos alrededor de 2020.

Universalizar la cobertura de pensiones en la vejez requiere estrategias específicas y diferenciadas frente a las altas brechas

América Latina (17 países): cobertura de pasivos (65+) contributiva, no contributiva y total en 2020^a y pobreza entre personas de 65 años y más en 2020 o último año disponible
(En porcentajes)

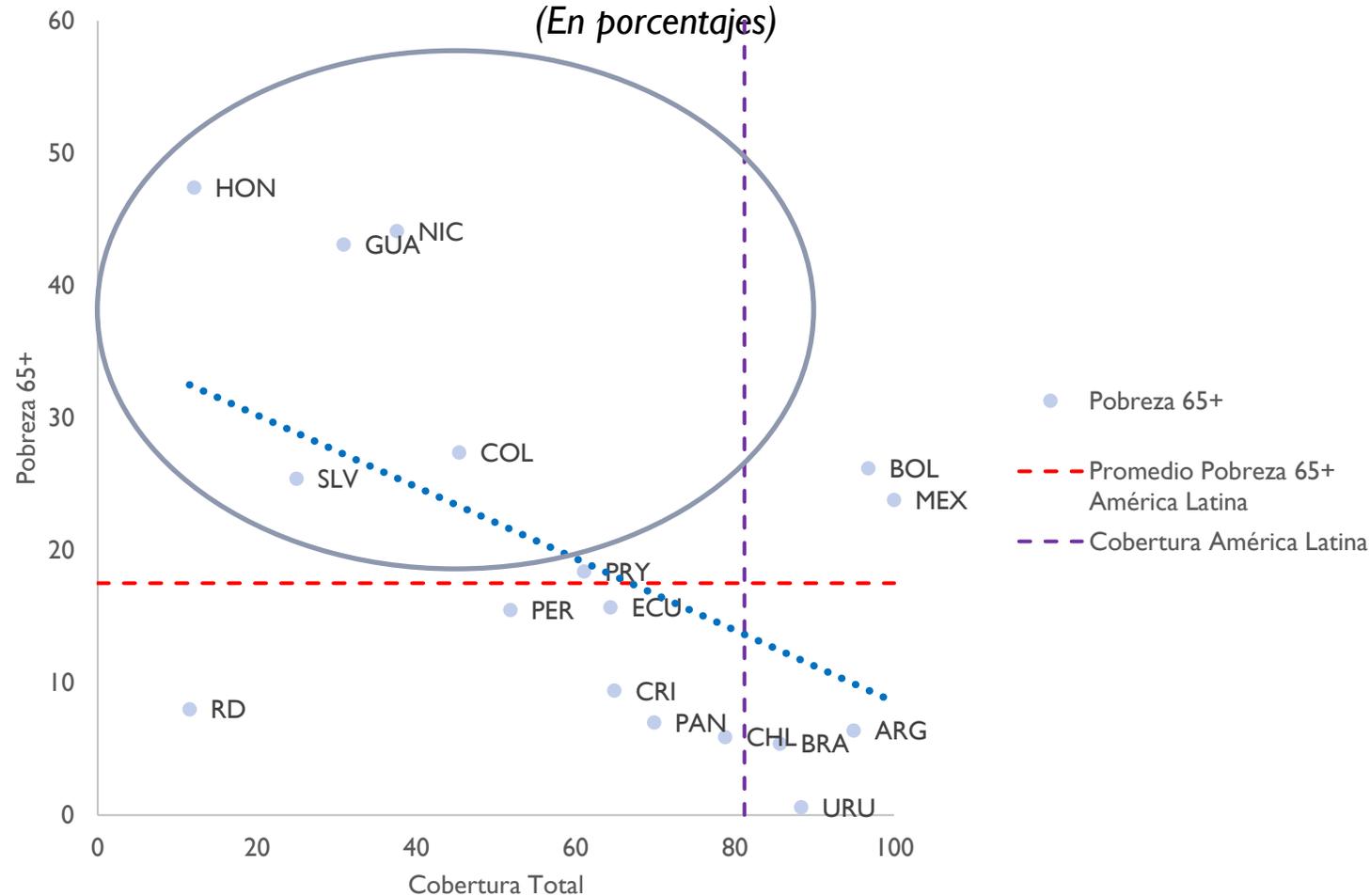


- Heterogéneos niveles de **cobertura y articulación** entre componentes
- Pensiones no contributivas **contribuyen a ampliación de cobertura**. Solo en tres países, la cobertura es mayor al 40%
- En seis países, la cobertura es **inferior a la de la población en situación de pobreza** entre las personas de 65+

Fuente: Arenas de Mesa, Robles y Vila (2023) "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", (en prensa) sobre la base de información administrativa de los países y de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), encuestas de hogares de los países, Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). ^a Datos preliminares

La pobreza en la vejez persiste en países con menor cobertura o donde los niveles de suficiencia en las prestaciones son menores

América Latina (17 países): cobertura de pasivos (65+) total y situación de pobreza en personas de 65 años y más, en 2020 o último año disponible
(En porcentajes)

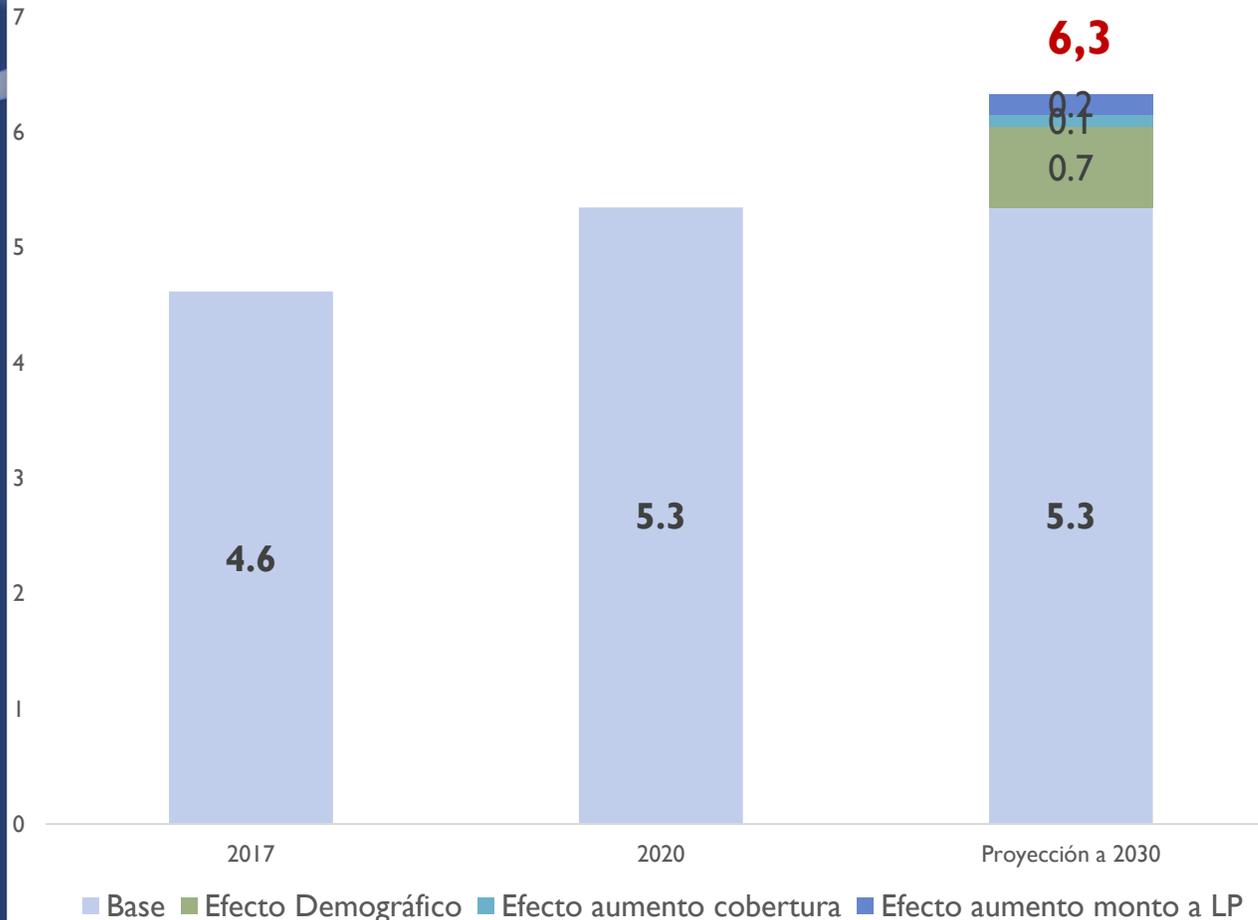


- La región debe enfrentar los **desafíos de cobertura** en el acceso a pensiones en la vejez
- También debe hacerlo respecto de los **niveles de suficiencia** de sus prestaciones
- Una opción para avanzar en ello es **ampliar la cobertura y montos de las pensiones no contributivas**
- La **expansión de la cobertura contributiva** es clave

Fuente: Arenas de Mesa, Robles y Vila (2023) "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", (en prensa) sobre la base de información administrativa de los países y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), encuestas de hogares de los países, Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). * Datos preliminares

Avanzar hacia la erradicación de la pobreza en la vejez: un pacto social-fiscal es fundamental

América Latina (17 países): proyección de gasto público de los sistemas de pensiones en América Latina, 2017, 2020 y 2030
(En porcentajes del PIB)



- El **efecto demográfico** es insoslayable: se espera eleve el gasto en **0,7 pp. (6%)**
- Efecto de **aumentar la cobertura** al 40% en países bajo este umbral: **0,1 pp. (6,1%)**
- **Aumentar la suficiencia** de las pensiones no contributivas a la LP: **0,2 pp. (6,3%)**
- Se requieren respuestas **en materia no contributiva y contributiva**
- Gasto público proyectado en pensiones en la OCDE 2025: 9,5% (OCDE, 2021)

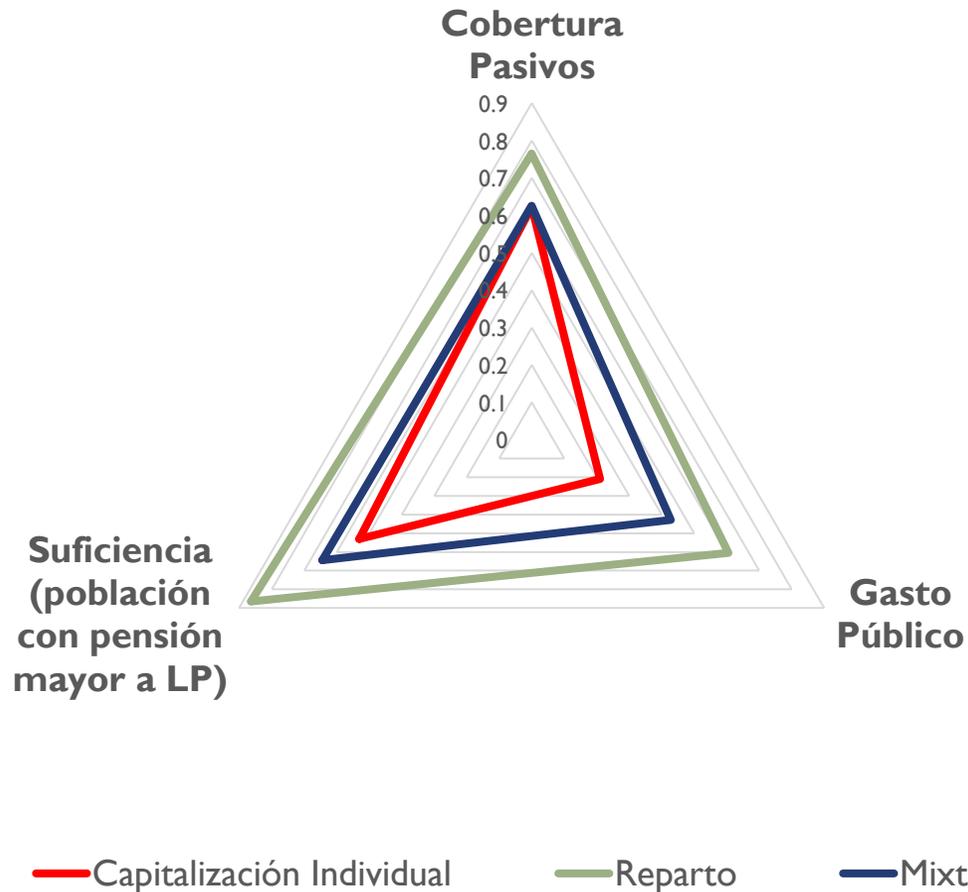
Fuente: Arenas de Mesa, Robles y Vila (2023) "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", (en prensa) sobre la base de información administrativa de los países, basado en Arenas de Mesa (2020). ^aDatos preliminares



Orientaciones estratégicas para las reformas de los sistemas de pensiones

Todos los sistemas muestran profundos desafíos de sostenibilidad

América Latina (13 países): dimensiones de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones según tipo de sistema
(En porcentajes)



- Los esquemas de capitalización individual muestran los resultados más deficitarios en materia de suficiencia
- Los sistemas de reparto muestran mejores resultados en cobertura y suficiencia, con un mayor gasto público
- Avanzar hacia sistemas mixtos con derechos universales garantizados y estrategias que permitan **mejorar suficiencia y cobertura y enfrentar desigualdades**

Las reformas a los sistemas de pensiones deberían hacer frente a un contexto adverso: respuestas basadas en la capitalización individual son insuficientes

Factores de contexto

Desigualdades estructurales

Factores vinculados al mercado laboral

Factores demográficos

Políticas y diseño

- Suficiencia como objetivo de los diseños
- Componentes contributivo y no contributivo en sistemas integrales
- Ampliar cobertura contributiva y adaptar requisitos (trabajadores independientes e informales)
- Colectivizar riesgos: solidaridad endógena y exógena en los diseños
- Reconocimiento del trabajo de cuidados y abordar las desigualdades de género

Dimensiones de la sostenibilidad

Cobertura

Suficiencia

Sostenibilidad financiera

Las reformas enfrentan múltiples dimensiones y debería estar guiadas por sólidos diagnósticos

- **Un componente técnico:** afrontar los desafíos de la sostenibilidad y contexto
 - **Suficiencia** con progresividad y sostenibilidad
 - Desigualdades, incluyendo **desigualdades de género**
 - **Integralidad** y expansión del componente contributivo y no contributivo
 - **Solidaridad** para enfrentar desigualdades (endógena y exógena)
- **Un componente de economía política:** objetivo de **aumentar la suficiencia** al centro
 - Avanzar hacia una **base de aseguramiento colectivo** de alcance **universal**
 - Los sistemas de pensiones enfrentarán una creciente demanda de **gasto público**
 - La sostenibilidad del gasto demandará **aumentar la cobertura contributiva**
 - **Enfrentar pobreza en la vejez, desigualdades y brechas**
- **Un componente financiero**
- **Un componente comunicacional**
- **Un componente institucional**

Hacia un pacto social, fiscal e intergeneracional para sistemas de pensiones con derechos universales: algunas orientaciones

- El **rol del Estado** es fundamental para **sistemas de derechos universales**: en su diseño, administración, sostenibilidad y reducción activa de las brechas y desigualdades
- **No se agota en el componente no contributivo**: es fundamental su papel en el componente contributivo y en diseños con creciente solidaridad e integralidad
- El fortalecimiento de la **institucionalidad social de los sistemas de pensiones** es clave
- Se requiere avanzar en un nuevo **pacto social-fiscal** para alcanzar la sostenibilidad de la protección social y, en especial, de los sistemas de pensiones
- La urgencia de transitar hacia un **nuevo estilo de desarrollo** requiere pensar las inversiones requeridas en clave **inter-generacional** para sostener acuerdos. Ajustar los diseños con miras a la **sostenibilidad financiera**, con solidaridad y una mirada centrada en la **suficiencia y los derechos**

Orientaciones estratégicas para los debates de reformas a los sistemas de pensiones en la región: avanzar con solidaridad, igualdad y sostenibilidad

Claudia Robles

División de Desarrollo Social, CEPAL

Segundo Seminario Regional de Desarrollo Social “Seguridad social y la crisis prolongada: una oportunidad para combatir la desigualdad en el marco de un Estado de bienestar en América Latina y el Caribe”, 31 de agosto, 2022



NACIONES UNIDAS

CEPAL