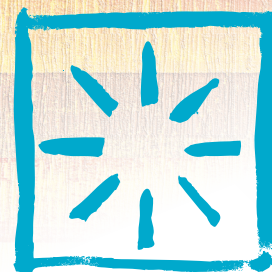


Documento informativo



2017

Panorama Social de América Latina



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Documento informativo



2017

Panorama Social de América Latina



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Alicia Bárcena
Secretaria Ejecutiva

Mario Cimoli
Secretario Ejecutivo Adjunto Interino

Laís Abramo
Directora de la División de Desarrollo Social

Pascual Gerstenfeld
Director de la División de Estadística

Paulo Saad
Director del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL

María Nieves Rico
Directora de la División de Asuntos de Género

Ricardo Pérez
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

El *Panorama Social de América Latina* es preparado anualmente por la División de Desarrollo Social y la División de Estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), dirigidas por Laís Abramo y Pascual Gerstenfeld, respectivamente, y cuenta con la participación del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, dirigido por Paulo Saad, y de la División de Asuntos de Género de la CEPAL, dirigida por María Nieves Rico. La edición 2017 fue coordinada por Laís Abramo, quien se encargó de su redacción junto con Alberto Arenas de Mesa, Ernesto Espíndola, Álvaro Fuentes, Xavier Mancero, Flavia Marco Navarro, María Nieves Rico, Enrique Peláez, Claudia Robles, Paulo Saad y Lucía Scuro. En la elaboración de insumos sustantivos colaboraron Elisa Araneda, Bernardo Atuesta, Vivian Milosavljevic, Karen Phillips y Pablo Villatoro. En el procesamiento estadístico participaron Haydee Alonzo, Elisa Araneda, Ernesto Espíndola, Fabiola Fernández, Nincen Figueroa, Álvaro Fuentes, Marco Galván, Sebastián García, Carlos Howes, Rocío Miranda, Jesisbé Mejía, Alynn Sánchez, Lucía Scuro e Iliana Vaca-Trigo. Se recibieron valiosos aportes y comentarios en diferentes secciones del documento de parte de Simone Cecchini, Marcos Chiliatto, Rodrigo Martínez, Beatriz Morales, Varinia Tromben y Pablo Yanes.

Notas explicativas

- Los tres puntos (...) indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.
- La raya (-) indica que la cantidad es nula o despreciable.
- La coma (,) se usa para separar los decimales.
- La palabra "dólares" se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo cuando se indique lo contrario.
- La barra (/) puesta entre cifras que expresen años (por ejemplo, 2013/2014) indica que la información corresponde a un período de 12 meses que no necesariamente coincide con el año calendario.
- Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

Índice

Presentación	11
Introducción.....	17
Sistemas de pensiones en América Latina: fundamentos normativos y desafíos demográficos en el horizonte de la igualdad.....	19
A. Los sistemas de pensiones como base de la ciudadanía social	19
B. El contexto demográfico en el debate sobre los sistemas de pensiones	24
1. El proceso de envejecimiento de la población en la región sobre la base de estimaciones y proyecciones actualizadas para 2017	24
2. Heterogeneidad de los países según el índice de envejecimiento de la población	26
3. Evolución del proceso de envejecimiento en la región con respecto a los países desarrollados	27
4. Envejecimiento dentro del grupo de las personas mayores.....	28
5. Feminización de la población adulta mayor conforme avanza el proceso de envejecimiento poblacional.....	30
6. La relación de dependencia demográfica y sus desafíos para los sistemas de pensiones.....	31
7. Ajustes en pos de la igualdad para todas las edades.....	32
C. Consolidar sistemas de pensiones universales y solidarios para la igualdad	34
Bibliografía	36
Capítulo I	
Desigualdades en los ingresos, en el mercado laboral y en el acceso a las pensiones	39
Introducción	41
A. Tendencias recientes de la desigualdad del ingreso	42
1. Fuentes de datos complementarias sobre la desigualdad.....	45
2. Variación de los ingresos a lo largo de la distribución	48
3. Comentarios finales	50
B. Desigualdades en el mercado de trabajo y en la afiliación a los sistemas de pensiones	50
1. Evolución de los niveles de ocupación y aumento de la asalarización	50
2. Los ingresos laborales	53
3. Afiliación y cotización en los sistemas de pensiones	55
C. Desigualdades en la cobertura y la suficiencia de las pensiones en América Latina	63
1. El acceso universal a pensiones en la región: una realidad aún distante	63
2. La expansión de las pensiones no contributivas en la región.....	70
3. Desigualdades significativas en la suficiencia de las pensiones recibidas	73
D. Conclusiones y recomendaciones de política.....	76
Bibliografía	78
Anexo I.A1	80
Capítulo II	
Examen actualizado sobre la pobreza en América Latina.....	85
Introducción.....	87
A. Evolución de la pobreza por ingresos	88
B. Factores relacionados con la evolución reciente de la pobreza.....	91

1. Vínculo entre el PIB por habitante, el ingreso de los hogares y la pobreza.....	92
2. Importancia del nivel y la distribución del ingreso de los hogares en la pobreza	94
3. Aporte de las fuentes de ingreso.....	97
C. Evolución de la pobreza y de la desigualdad social	99
D. Suficiencia y adecuación de los ingresos laborales y las pensiones.....	104
1. Pobreza e ingresos laborales.....	104
2. Pobreza e ingresos por pensiones	109
Bibliografía	113
Anexo II.A1	114
Capítulo III	
Nuevas tendencias en las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina	119
Introducción.....	121
A. Clasificación de las reformas de los sistemas de pensiones.....	123
1. Reformas estructurales.....	124
2. Reformas paramétricas.....	126
B. El nuevo ciclo de reformas estructurales de los sistemas de pensiones.....	128
1. Reformas de los sistemas de pensiones: nueva tendencia hacia lo público	128
2. Nuevos proyectos y reformas de los sistemas de pensiones en América Latina: 2016-2017.....	139
C. Nuevas tendencias en los sistemas de pensiones latinoamericanos.....	152
1. Modelos y reformas: nueva tendencia hacia el sistema público y los esquemas solidarios	152
2. Inclusión de la dimensión de género en el diseño de las reformas de los sistemas de pensiones	154
3. Aumento de la cobertura contributiva (activos) de los sistemas de pensiones en América Latina: 2000 y 2014	155
4. Expansión de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina: 2000 y 2015.....	156
D. A modo de síntesis.....	158
Bibliografía	159
Capítulo IV	
Sistemas de pensiones y autonomía económica de las mujeres en la vejez	163
Introducción.....	165
A. El derecho a las pensiones y los derechos sociales.....	165
1. Pensiones en la vejez: un derecho, no un beneficio.....	167
2. Mujeres y seguridad social: una relación que evoluciona	170
3. La autonomía económica de las mujeres y el derecho a la jubilación.....	171
B. Las reformas de pensiones en América Latina y la igualdad de género	178
1. Reformas dirigidas hacia la capitalización individual: la impronta privatizadora.....	179
2. Nueva ola de reformas: la impronta inclusiva.....	181
3. Más que reformas paramétricas, buenas prácticas.....	187
4. Reconocimiento del cuidado no remunerado en los sistemas de pensiones	191
5. Inclusión del empleo doméstico en la seguridad social: una deuda histórica.....	193
6. Un debate abierto: edades de jubilación diferenciadas.....	195
C. Propuestas a partir de lecciones aprendidas.....	197
Bibliografía	200

Cuadros

Cuadro 1	América Latina y el Caribe (países, territorios y departamentos de ultramar seleccionados): evolución del índice de envejecimiento, 2017-2100	26
Cuadro I.1	América Latina (18 países): variación de los índices de Gini, Theil y Atkinson, 2002-2016	45
Cuadro I.2	América Latina (17 países): afiliación o cotización de los ocupados a los sistemas de pensiones, alrededor de 2002, 2008 y 2015	56
Cuadro I.3	América Latina (17 países): percepción de pensiones totales, contributivas y no contributivas entre las personas de 65 años y más, según quintiles de ingreso y área de residencia, alrededor de 2002, 2008 y 2015	66
Cuadro I.4	América Latina (17 países): pensiones medias mensuales según sexo, alrededor de 2002 y 2015	74
Cuadro I.A1.1	América Latina (18 países): indicadores de distribución del ingreso de las personas, 2001-2016	80
Cuadro I.A1.2	América Latina y el Caribe (26 países): pensiones no contributivas en vigor, 2017	82
Cuadro I.A1.3	América Latina (17 países): pensiones medianas mensuales según sexo, alrededor de 2002 y 2015	84
Cuadro II.1	América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema, según cifras nacionales oficiales, 2012-2016	91
Cuadro II.2	América Latina (18 países): variación del ingreso laboral per cápita del hogar, el ingreso laboral por ocupado y la participación en la población de la población ocupada, entre los hogares pobres, 2002-2008 y 2008-2016	99
Cuadro II.A1.1	Encuestas utilizadas para la construcción de las líneas de pobreza	115
Cuadro II.A1.2	Comparación de las metodologías utilizadas en CEPAL (1991) y CEPAL (2017)	116
Cuadro II.A1.3	Año de las encuestas de hogares utilizadas para construir los agregados regionales	117
Cuadro III.1	América Latina (países seleccionados): reformas estructurales de los sistemas de pensiones, 1981-2008	124
Cuadro III.2	América Latina (países seleccionados): reformas de los sistemas de pensiones, 2008-2017	127
Cuadro III.3	Chile: cobertura de pasivos del Sistema de Pensiones Solidario, 2008, 2010 y 2017	132
Cuadro III.4	Chile: gasto público efectivo y proyectado del Sistema de Pensiones Solidario, 2010-2015, 2025 y 2030	133
Cuadro III.5	Chile: participación de los componentes en el monto promedio de las pensiones, proyecciones 2025-2030	135
Cuadro III.6	El Salvador: tasa de cotización y destino de los aportes previsionales, 2016-2050	148
Cuadro III.7	El Salvador: beneficios por vejez de la reforma al sistema de pensiones, 2017	148
Cuadro IV.1	América Latina (19 países): edades de jubilación o pensión	196

Gráficos

Gráfico 1	América Latina y el Caribe: población por grandes grupos de edad, 1950-2100	24
Gráfico 2	América Latina y el Caribe: variación de la población por grupos de edad, 2015-2040	25
Gráfico 3	América Latina y el Caribe: tasa de crecimiento medio anual de la población por grupos de edad, 1950-2090	29
Gráfico 4	América Latina y el Caribe: personas de 60 años y más por sexo y edad, 1950-2090	30
Gráfico 5	América Latina y el Caribe: relación de dependencia total de la población de 0 a 14 años y de 60 años y más, 1950-2100	32
Gráfico I.1	América Latina (18 países): participación en el ingreso total, por quintiles de ingreso, alrededor de 2016	42

Gráfico I.2	América Latina (16 países): cambios en la participación de los quintiles I y V en el ingreso total, 2002-2012 y 2012-2016.....	43
Gráfico I.3	América Latina (18 países): índice de desigualdad de Gini, 2002-2016	44
Gráfico I.4	Participación del 1% más rico en el ingreso total, último año disponible y promedio histórico.....	46
Gráfico I.5	América Latina (18 países): crecimiento del ingreso por percentiles, según grupos de países en que se redujo la desigualdad, 2002-2008 y 2008-2016	49
Gráfico I.6	América Latina (17 países): evolución de la tasa de ocupación por grupos de edad, alrededor de 2002, 2008 y 2015	51
Gráfico I.7	América Latina (17 países): evolución del porcentaje de trabajadores asalariados en el total de ocupados por sexo, grupos de edad y deciles de ingreso per cápita del hogar, alrededor de 2002, 2008 y 2015	52
Gráfico I.8	América Latina (17 países): ingresos laborales por sexo, área geográfica, inserción laboral y grupos de edad, alrededor de 2015	54
Gráfico I.9	América Latina (17 países): afiliación a sistemas de pensiones entre los ocupados según grupos de edad, sexo, área de residencia, nivel educativo, deciles de ingreso per cápita e inserción laboral, alrededor de 2002 y 2015	59
Gráfico I.10	América Latina (16 países): personas de 65 años y más que reciben pensiones y brecha en la percepción, según quintil de ingresos, área de residencia y nivel educativo, 2002 y 2015.....	69
Gráfico I.11	América Latina (17 países): personas que reciben pensiones, según grupo de edad y sexo, 2015	70
Gráfico I.12	América Latina (8 países): percepción de pensiones contributivas y no contributivas entre las personas de 65 años y más, alrededor de 2008 y 2015	72
Gráfico I.13	América Latina (8 países): percepción de pensiones contributivas y no contributivas entre las personas de 65 años y más, según sexo, quintil de ingreso y área de residencia, alrededor de 2015	73
Gráfico I.14	América Latina: disparidades en los montos de las pensiones medias mensuales recibidas por las personas de 65 años y más, según sexo, área de residencia, nivel educacional y decil de ingreso, alrededor de 2015	75
Gráfico II.1	América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema y personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 2002-2017	88
Gráfico II.2	América Latina (18 países): variación del número de personas en situación de pobreza y pobreza extrema y variación del producto interno bruto (PIB) per cápita, 2002-2016	92
Gráfico II.3	América Latina (18 países): cociente entre el ingreso anual de los hogares y el producto interno bruto (PIB) per cápita, alrededor de 2016	93
Gráfico II.4	América Latina (18 países): variación del ingreso per cápita de los hogares y el producto interno bruto (PIB) per cápita, 2002-2008 y 2008-2016.....	94
Gráfico II.5	América Latina (países seleccionados): variación de la pobreza y efectos de la variación del ingreso medio y de la distribución, 2002-2016, 2008-2012 y 2012-2016	96
Gráfico II.6	América Latina (países seleccionados): aporte de cada fuente de ingresos al crecimiento del ingreso total entre los hogares pobres, 2002-2008 y 2008-2016	98
Gráfico II.7	América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema por grupos de edad, 2002 y 2016.....	100
Gráfico II.8	América Latina (18 países): participación de cada grupo etario en la población y en el total de personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 2002 y 2016	101
Gráfico II.9	América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema por sexo, 2002 y 2016.....	102
Gráfico II.10	América Latina (18 países): cociente de las tasas de pobreza y pobreza extrema entre mujeres y hombres, por grupos de edad, 2002 y 2016	102
Gráfico II.11	América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema por área geográfica, 2002-2016	103

Gráfico II.12	América Latina (18 países): participación de los residentes en áreas rurales y urbanas en la población total y en el total de personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 2002-2016	104
Gráfico II.13	América Latina (18 países): nivel de ingresos laborales de los ocupados de 15 años y más según las líneas de pobreza, 2002, 2008, 2012 y 2016	105
Gráfico II.14	América Latina (18 países): variación de los ingresos laborales de los ocupados de 15 años y más, según las líneas de pobreza, entre 2002 y 2016	106
Gráfico II.15	América Latina (18 países): proporción de ocupados de 15 años y más que perciben ingresos inferiores a cuatro líneas de pobreza, 2002 y 2016	107
Gráfico II.16	América Latina (18 países): nivel de ingresos laborales de los ocupados de 15 años y más según las líneas de pobreza, por sexos, 2002, 2008, 2012 y 2016	107
Gráfico II.17	América Latina (18 países): variación de los ingresos laborales de los ocupados de 15 años y más según las líneas de pobreza, por sexos, entre 2002 y 2016	108
Gráfico II.18	América Latina (18 países): incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en ocupados de 15 años y más según las líneas de pobreza en función de sus ingresos laborales, 2016	109
Gráfico II.19	América Latina (15 países): ingresos de los perceptores de pensiones de 65 años y más según las líneas de pobreza, 2002, 2008, 2012 y 2016	110
Gráfico II.20	América Latina (15 países): variación de los ingresos de los perceptores de pensiones de 65 años y más, según las líneas de pobreza, entre 2002 y 2016	111
Gráfico II.21	América Latina (16 países): nivel de ingresos de los perceptores de pensiones de 65 años y más según las líneas de pobreza, por sexos, 2002, 2008, 2012 y 2016	111
Gráfico II.22	América Latina (16 países): variación de los ingresos de los perceptores de pensiones de 65 años y más según las líneas de pobreza, por sexos, entre 2002 y 2016	112
Gráfico II.23	América Latina (15 países): incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en perceptores de pensiones de 65 años y más según las líneas de pobreza en función de sus ingresos de pensiones, 2002 y 2016	112
Gráfico II.A1.1	América Latina: evolución de la pobreza y la pobreza extrema según la metodología aplicada, 2002-2014	117
Gráfico III.1	Argentina: cobertura de pasivos (65 años y más), 2000-2014	129
Gráfico III.2	Argentina: población en edad de trabajar con respecto a la población de 65 años y más, 2015-2065	131
Gráfico III.3	Chile: cobertura de pasivos (65 años y más) que reciben pensiones no contributivas, 2000, 2006, 2013 y 2015	134
Gráfico III.4	Estado Plurinacional de Bolivia: beneficiarios del sistema integral de pensiones, 2010-2016	137
Gráfico III.5	Estado Plurinacional de Bolivia: número de beneficiarios del sistema de pensiones no contributivo, 1997-2016	138
Gráfico III.6	Estado Plurinacional de Bolivia: gasto público en el sistema de pensiones no contributivo, 2000-2015	139
Gráfico III.7	Brasil: cobertura de la población económicamente activa (PEA) y cobertura de pasivos (65 años y más), 2000-2014	141
Gráfico III.8	Brasil: gasto público en pensiones, 1995-2016	144
Gráfico III.9	El Salvador: cobertura de la población económicamente activa (PEA) y cobertura de pasivos (65 años y más), 2005-2016	146
Gráfico III.10	El Salvador: cobertura de pasivos (65 años y más) por quintiles de ingreso, alrededor de 2011	146
Gráfico III.11	América Latina (18 países): cotizantes como porcentaje de la población económicamente activa (PEA), 2000 y 2014	155

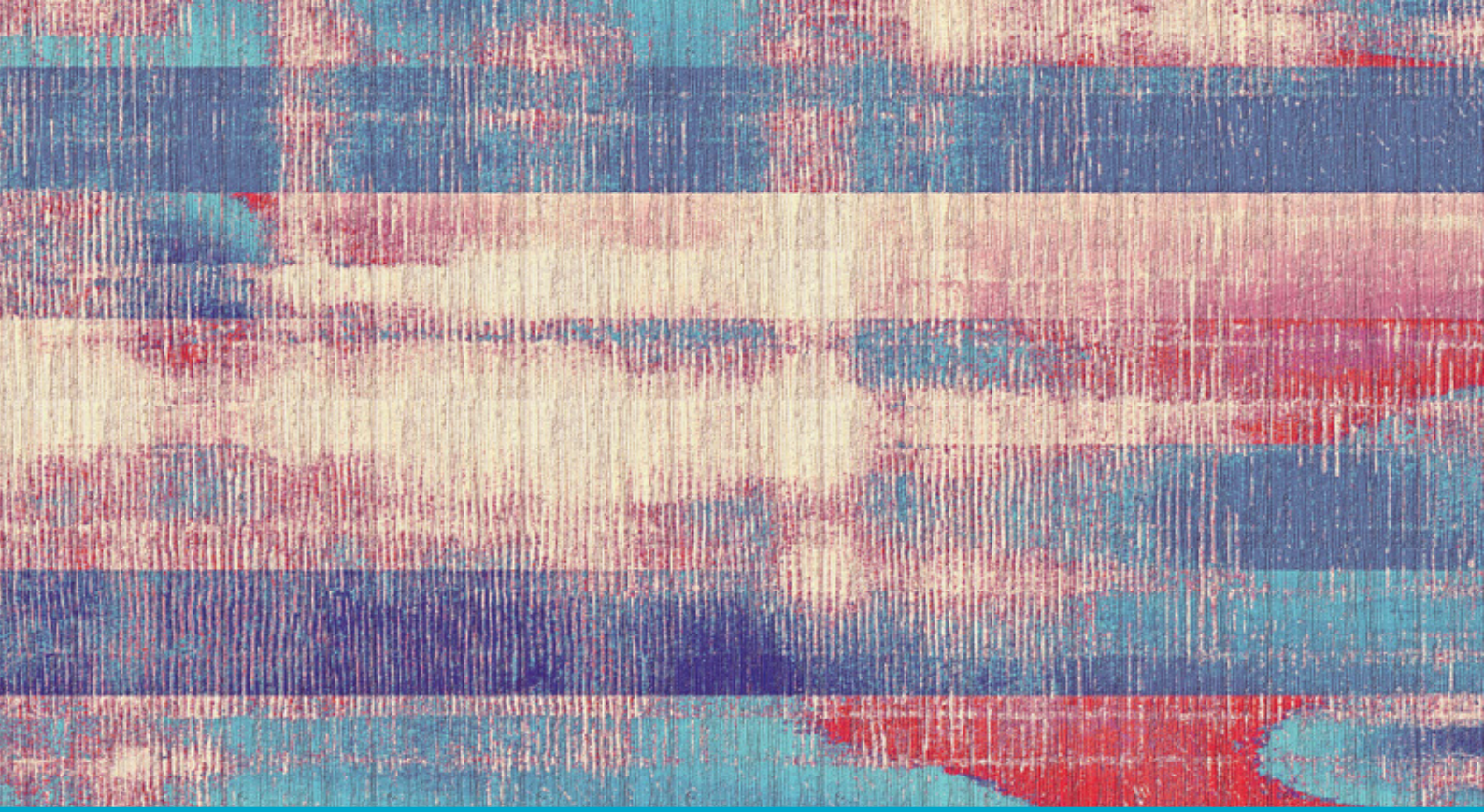
Gráfico III.12	América Latina (14 países): cobertura de pensiones no contributivas en la población de 65 años y más, 2000 y 2015.....	157
Gráfico IV.1	América Latina (17 países): proporción de mujeres sin ingresos propios por tramos de edad y proporción de mujeres de 60 años y más que son receptoras de jubilaciones o pensiones, alrededor de 2015.....	173
Gráfico IV.2	América Latina (17 países): proporción de mujeres de entre 15 y 64 años ocupadas en sectores de baja productividad, respecto del total de ocupadas, y proporción de afiliadas o cotizantes al sistema de seguridad social, alrededor de 2015.....	174
Gráfico IV.3	América Latina (11 países): proporción de mujeres ocupadas afiliadas o cotizantes al sistema de seguridad social, por tramos de edad, alrededor de 2015.....	176
Gráfico IV.4	América Latina (17 países): proporción de personas que reciben pensiones contributivas o no contributivas o jubilaciones a partir de la edad legal de jubilación, por sexo, y brecha entre los montos de las prestaciones de mujeres y hombres, alrededor de 2015.....	177
Gráfico IV.5	América Latina (17 países): proporción de personas de 65 años de edad y más que reciben pensiones contributivas o no contributivas o jubilaciones, por sexo, y brecha entre los montos de las prestaciones de mujeres y hombres, alrededor de 2015.....	177
Gráfico IV.6	Argentina: proporción de personas de 65 años de edad y más que reciben jubilaciones o pensiones contributivas o no contributivas, por sexo, y brecha entre los montos de las prestaciones de mujeres y hombres, 2003 y 2014.....	183
Gráfico IV.7	Estado Plurinacional de Bolivia: proporción de personas de 65 años de edad y más que reciben jubilaciones o pensiones contributivas o no contributivas, por sexo, y brecha entre los montos de las prestaciones de mujeres y hombres, 2002 y 2015.....	184
Gráfico IV.8	Chile: proporción de personas de 65 años de edad y más que reciben jubilaciones o pensiones contributivas o no contributivas, por sexo, y brecha entre los montos de las prestaciones de mujeres y hombres, 2003 y 2015.....	186
Gráfico IV.9	Brasil: proporción de personas de 65 años de edad y más que reciben jubilaciones o pensiones contributivas o no contributivas, por sexo, y brecha entre los montos de las prestaciones de mujeres y hombres, 2002, 2008 y 2015.....	188
Gráfico IV.10	Costa Rica: proporción de personas de 65 años de edad y más que reciben jubilaciones o pensiones contributivas o no contributivas, por sexo, y brecha entre los montos de las prestaciones de mujeres y hombres, 2008 y 2015.....	189
Gráfico IV.11	Uruguay: proporción de personas de 65 años de edad y más que reciben jubilaciones o pensiones contributivas o no contributivas, por sexo, y brecha entre los montos de las prestaciones de mujeres y hombres, 2002, 2008 y 2015.....	191
Gráfico IV.12	América Latina (17 países): proporción de mujeres de 15 años y más ocupadas en el servicio doméstico, respecto del total de ocupadas, y proporción de afiliadas o cotizantes al sistema de seguridad social, alrededor de 2015.....	195

Recuadros

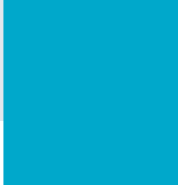
Recuadro I.1	Estimación de la afiliación y la cotización en los sistemas de pensiones a partir de encuestas de hogares y diferencias con la información proveniente de registros administrativos.....	61
Recuadro I.2	Medición de la cobertura y el monto de las pensiones mediante encuestas de hogares.....	64
Recuadro II.1	Metodología para el análisis del efecto de las variaciones en el nivel y la distribución del ingreso de los hogares en la pobreza.....	95
Recuadro III.1	Densidad de cotización en el Brasil.....	142
Recuadro IV.1	Los derechos sociales no son opcionales: indicadores de cumplimiento del Protocolo de San Salvador.....	168
Recuadro IV.2	Prestaciones básicas y créditos por cuidado en Europa.....	193

Diagramas

Diagrama III.1	Evaluación básica de un sistema de pensiones	122
Diagrama III.2	Evaluación integral de un sistema de pensiones	123
Diagrama III.3	América Latina (países seleccionados): modelos de sistemas de pensiones y países pioneros en su implementación, 1981-2017	125
Diagrama III.4	Estado Plurinacional de Bolivia: hitos del sistema de pensiones, 1997-2016	136
Diagrama III.5	América Latina: tendencias de las reformas de los sistemas de pensiones, 1981-2017	153
Diagrama III.6	América Latina (cinco países): transición de sistemas de capitalización individual pura a esquemas solidarios y sistemas públicos de pensiones	154



Presentación



En esta edición del *Panorama Social de América Latina*, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) responde a preguntas de los países de la región sobre tres grandes temas: la desigualdad de ingresos de las personas y los hogares y su relación con la dinámica del mercado laboral, la evolución de la pobreza y sus determinantes, y los efectos de los sistemas de pensiones en la igualdad. Es necesario resaltar que su análisis de la pobreza en la región se basa en una importante actualización de la metodología utilizada, que mejora la comparabilidad entre países, insumo fundamental para un análisis agregado de su evolución y sus factores determinantes. Este esfuerzo se ha traducido en una nueva serie de datos regionales. Las nuevas series estadísticas correspondientes a los datos nacionales las hará públicas la CEPAL en el primer semestre de 2018, una vez concluidas las consultas con los respectivos países.

Como en ediciones anteriores, en este documento se da continuidad al análisis de las dimensiones de la desigualdad social, al mismo tiempo que se presenta un nuevo estudio del contexto demográfico y las desigualdades en el mercado de trabajo y su relación con la cobertura y la calidad de las prestaciones de los sistemas de pensiones. La premisa es que los sistemas de pensiones son fundamentales para el pleno ejercicio de los derechos de ciudadanía y, en especial, para la garantía del derecho a la seguridad y la protección sociales. Dependiendo de su diseño y del nivel de las prestaciones, esos sistemas contribuyen en menor o mayor medida a reducir la pobreza y la desigualdad, y pueden ser un mecanismo solidario entre generaciones y dentro de ellas, que permitiría hacer frente colectivamente a riesgos de magnitud y ocurrencia inciertas, posibilitando un envejecimiento digno.

El análisis del contexto demográfico es fundamental para determinar la capacidad de aporte de las cohortes en etapa activa y la demanda potencial de prestaciones de las cohortes en etapa pasiva. Las transformaciones demográficas suponen cambios cuantitativos y cualitativos en la organización social que deben ser tenidos en cuenta para planificar las políticas de protección y seguridad social. En la actualidad, la disminución de la relación de dependencia demográfica, que caracteriza el período del bono demográfico, es una oportunidad para realizar inversiones productivas y aumentar la inversión social en salud, educación y lucha contra la pobreza. El agotamiento de este bono y el proceso de envejecimiento imponen desafíos relevantes para los sistemas de pensiones desde la óptica de su sostenibilidad financiera, su cobertura y la suficiencia de sus prestaciones. El proceso de envejecimiento en la región se acelera y su evolución ha sido mucho más rápida que en el mundo desarrollado. Por ello, los países cuentan con menos tiempo y menos margen de error para realizar los ajustes necesarios, enfrentar las demandas de una población que envejece y promover una sociedad inclusiva para todas las edades.

En el capítulo I, se aborda la desigualdad de ingresos entre las personas y los hogares sobre la base de una nueva serie de estimaciones y la interrelación entre las dinámicas del mercado laboral y la cobertura y las prestaciones de los sistemas de pensiones. La desigualdad en la distribución de los ingresos en la región disminuyó en la última década y media, gracias al aumento del ingreso en los hogares de la parte baja de la distribución. Sin embargo, esta tendencia se ha enlentecido significativamente en los últimos años y, de acuerdo con fuentes complementarias a las encuestas de hogares, no ha disminuido e incluso puede haber aumentado la participación de los grupos más ricos en el total de los ingresos.

En la segunda sección de ese capítulo, se muestra la relación positiva entre la evolución del mercado de trabajo y el incremento de la afiliación o cotización a los sistemas de pensiones entre 2002 y 2015, pese a las elevadas disparidades en esta

cobertura, de acuerdo con los ejes de la desigualdad social. El acceso a pensiones por parte de las personas mayores se habría incrementado en ese período, tendencia en la que las pensiones no contributivas habrían desempeñado un papel relevante. Sin embargo, la cobertura de perceptores de pensiones dista de alcanzar la universalidad y muestra desigualdades considerables. Por otra parte, pese al aumento del monto promedio mensual de las pensiones, la desigualdad se manifiesta una vez más en los montos de las pensiones obtenidas: una proporción importante de los perceptores de pensiones contributivas se encuentran bajo el umbral de la pobreza.

En el capítulo II, se presentan las estimaciones regionales actualizadas de la CEPAL sobre la pobreza y la pobreza extrema, que muestran, después de un período de 12 años de caída entre 2002 y 2014, un incremento en 2015 y 2016. La redistribución del ingreso de los hogares ha sido importante para reforzar los procesos de reducción de la pobreza, particularmente durante los períodos de bajo crecimiento económico. Los ingresos laborales han coadyuvado a la salida de los hogares de la situación de pobreza, proceso en el que también han sido relevantes los sistemas de pensiones y las transferencias asociadas a las políticas de reducción de la pobreza.

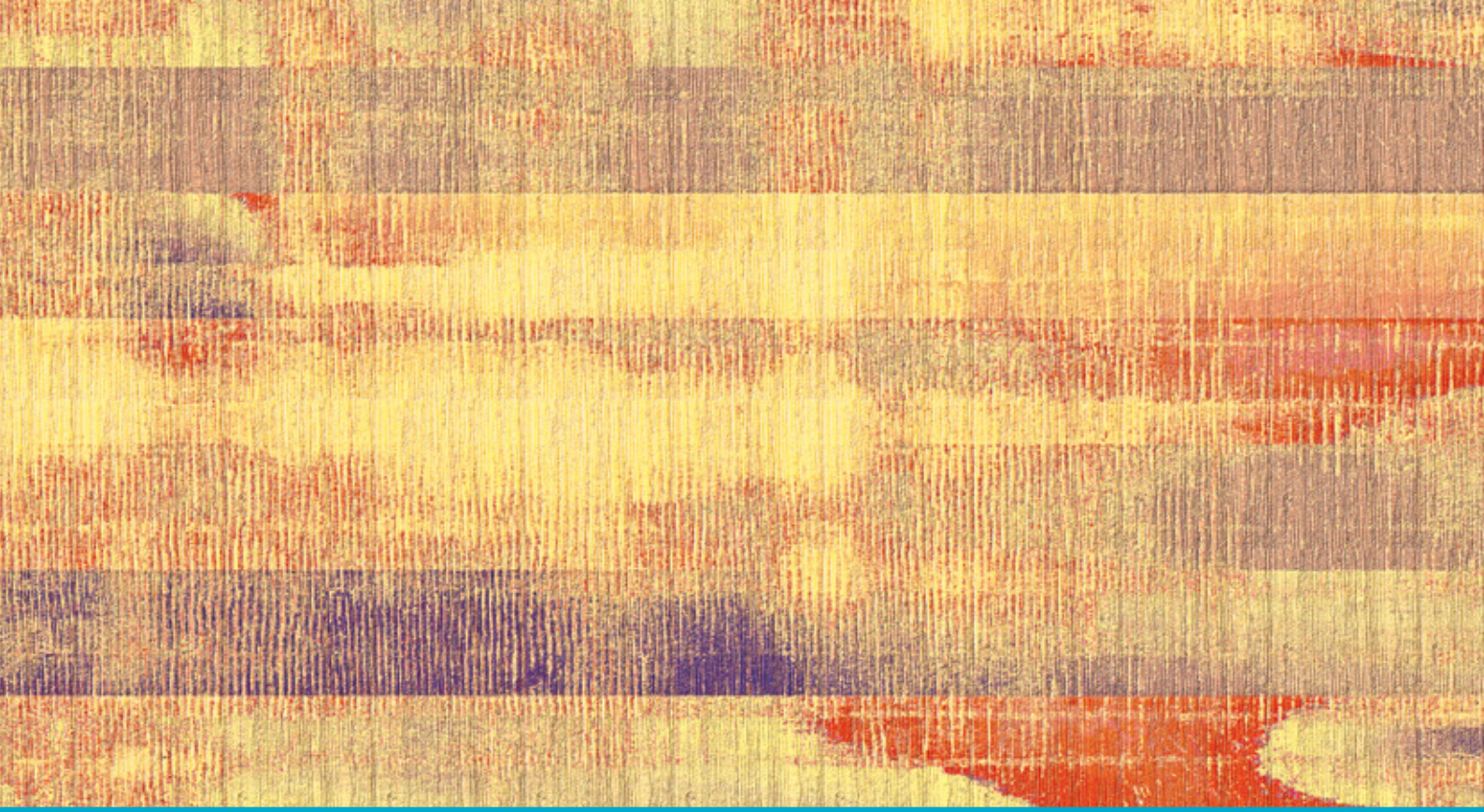
La pobreza y la pobreza extrema afectan más a los niños, adolescentes y jóvenes, lo que implica grandes riesgos para el desarrollo de las personas y de la región. Destaca también el aumento de la feminización de la pobreza en los tramos de población joven y adulta, al mismo tiempo que se mantiene elevada la pobreza en las áreas rurales. El análisis de los ingresos laborales de las personas ocupadas de 15 años y más y de las pensiones percibidas por las personas de 65 años y más permite llegar a conclusiones sobre los niveles de suficiencia, por una parte, de los ingresos laborales como hecho generador de futuras pensiones y, por otra, de las pensiones como indicador de la situación de bienestar en que se encuentran los pasivos actuales y la que podrían enfrentar las futuras generaciones.

En el capítulo III, junto con ofrecer un marco de análisis de los sistemas de pensiones a partir de indicadores de cobertura, suficiencia de sus prestaciones y sostenibilidad financiera, se presenta un panorama de las reformas de estos sistemas en la región. Esta revisión incluye reformas paramétricas efectuadas en 14 países y reformas estructurales que han dado lugar a nuevos sistemas de pensiones en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Chile entre 2008 y 2017. Asimismo, se reseñan los proyectos y las reformas de los sistemas de pensiones en discusión o implementación entre 2016 y 2017, focalizando la atención en el Brasil, Chile y El Salvador. Hay una tendencia hacia la mayor presencia del Estado, el desarrollo de esquemas solidarios y la inclusión de la dimensión de género en la mayoría de los procesos en curso, destacando el incremento de la cobertura contributiva y, especialmente, la expansión de las pensiones no contributivas entre 2000 y 2015.

En el capítulo IV, se sostiene que el diseño de los sistemas de pensiones es fundamental para garantizar la autonomía económica de las mujeres en distintos momentos de su vida. La división sexual del trabajo que asigna el trabajo no remunerado doméstico y de cuidado a las mujeres redundante en que ellas participen menos en el mercado laboral y de manera más interrumpida que los hombres. En consecuencia, menos mujeres que hombres alcanzan por derecho propio una pensión o jubilación. El riesgo de no contar con una pensión o de tener una pensión insuficiente para sostenerse se intensifica debido a la segmentación de los mercados laborales, la segregación ocupacional de género y la informalidad. La brecha salarial entre hombres y mujeres en la vida laboral y las interrupciones en las cotizaciones de las mujeres se traducen en una brecha entre

los montos de las prestaciones que afecta considerablemente los ingresos con que ellas cuentan en la vejez. Además, la mayoría de las mujeres acceden principalmente a sectores y puestos de trabajo con menores remuneraciones y protección, como, por ejemplo, el servicio doméstico. En el capítulo también se estudian las reformas estructurales y paramétricas implementadas en los sistemas de pensiones entre la década de 1980 y la actualidad, indagando en sus principales efectos desde la óptica de la igualdad género. Se concluye que es necesaria una mayor solidaridad entre los géneros, que incluya propuestas para el diseño de los sistemas de pensiones que incorporen la perspectiva de género y cumplan con una cobertura universal, integral, eficiente y sostenible.

En síntesis, en este documento se ilustran las desigualdades en el funcionamiento de los sistemas de pensiones, que, en gran medida, se relacionan con la división sexual del trabajo, las desigualdades estructurales en los mercados laborales y otras dimensiones de la matriz de la desigualdad social. El logro de la igualdad, entendida como la posibilidad de las personas de acceder sin discriminación a una cobertura adecuada en materia de pensiones, con prestaciones suficientes, está aún distante. Por ello, es necesario que los Estados latinoamericanos y caribeños consoliden sistemas de pensiones de cobertura universal y con un fuerte componente de solidaridad para la igualdad. Este objetivo es alcanzable mediante un pacto social para el desarrollo sostenible y la igualdad con el que se debería buscar: i) ampliar la cobertura; ii) mejorar la solidaridad del componente contributivo mediante reglas para los cotizantes que beneficien a los sectores con pensiones insuficientes (transferencias financiadas con rentas generales o mediante solidaridad contributiva); iii) integrar los esquemas contributivos y no contributivos (estos en una lógica de derechos universales); iv) mantener los incentivos a la contribución, y v) garantizar la sostenibilidad financiera, junto con transversalizar una perspectiva de igualdad de género en su formulación.



Introducción

Sistemas de pensiones en América Latina: fundamentos normativos y desafíos demográficos en el horizonte de la igualdad

- A. Los sistemas de pensiones como base de la ciudadanía social
- B. El contexto demográfico en el debate sobre los sistemas de pensiones
- C. Consolidar sistemas de pensiones universales y solidarios para la igualdad.

Bibliografía

Sistemas de pensiones en América Latina: fundamentos normativos y desafíos demográficos en el horizonte de la igualdad

Además del análisis sobre pobreza y desigualdad de ingresos en la región, la presente edición del *Panorama Social de América Latina* se concentra en las desigualdades en el mercado de trabajo y su vínculo con el acceso a la protección social. Este examen se enfoca, en particular, en los sistemas de pensiones. Se indaga en la cobertura y suficiencia de sus prestaciones y en las desigualdades que el diseño y el funcionamiento de estos sistemas pueden reproducir y amplificar o, por el contrario, reducir. En especial, se evalúa la capacidad de los sistemas de pensiones para contribuir al pleno ejercicio del derecho a la seguridad social y a la protección social y, con ello, al avance hacia la igualdad en América Latina. Se parte de la premisa de que los sistemas de pensiones son fundamentales para el pleno ejercicio de los derechos de ciudadanía en los países, pues proporcionan mecanismos de protección de los ingresos ante los riesgos de vejez, invalidez y muerte. Por lo tanto, desempeñan un papel esencial para cautelar los niveles de bienestar de las personas precisamente cuando sus posibilidades para generar ingresos propios disminuyen y, de ese modo, velar por su inclusión social.

Las prestaciones de los sistemas de pensiones contribuyen a reducir la pobreza y la desigualdad y, según el diseño que adopten, pueden constituir un mecanismo de solidaridad fundamental entre las generaciones y dentro de ellas para hacer frente, de manera colectiva, a riesgos de magnitud y ocurrencia inciertas. Es por eso que la discusión sobre el diseño de los sistemas que ofrecen estas prestaciones, los recursos necesarios para su sostenibilidad y expansión y sus efectos en materia de pobreza e igualdad, incluida la igualdad de género, es tan vigente y relevante. Ello cobra especial importancia en momentos en que se agudizan los desafíos laborales, demográficos y económicos en la región y en diversos países se debate sobre probables nuevos procesos de reforma de los sistemas. Como se muestra en esta edición, estas reformas pueden tener efectos considerables y positivos en términos de reducción de la pobreza y aumento de la igualdad y el bienestar de las personas —avanzando en el camino de fortalecimiento de sistemas públicos y solidarios— o, por el contrario, efectos regresivos en contextos donde se afecten derechos ya alcanzados por la ciudadanía y se restrinjan las condiciones de acceso a las prestaciones.

En línea con el planteamiento histórico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el examen de los sistemas de pensiones que se realiza en este documento se basa en un enfoque de derechos, considerando los ejes estructurantes de la desigualdad social en la región. A continuación se presenta el marco normativo del análisis que se desarrolla en los capítulos siguientes como punto de partida para su discusión.

A. Los sistemas de pensiones como base de la ciudadanía social

La seguridad social se define como la protección que una sociedad brinda a sus miembros a través de medidas públicas para hacer frente a las privaciones económicas y sociales que podrían afectar los ingresos por causa de enfermedad, maternidad y paternidad, accidentes de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte, así como las asociadas con la asistencia médica y la ayuda a las familias con hijos (OIT, 2001a). Los sistemas de pensiones forman parte de los sistemas de

seguridad social y comprenden las prestaciones que buscan mitigar la reducción de los ingresos personales o familiares a raíz de las contingencias que se derivan de la edad avanzada, la invalidez y la muerte (OIT, 2014)¹. Los sistemas de pensiones también forman parte medular de la protección social, entendida más ampliamente como el conjunto de políticas orientadas a garantizar un nivel de bienestar suficiente para sostener un nivel adecuado de vida para el desarrollo de las personas, facilitar el acceso a los servicios sociales y fomentar el trabajo decente, y que incluyen los componentes contributivo y no contributivo, la regulación del mercado laboral y los sistemas de cuidado (Cecchini y Martínez, 2011)². De esta forma, los sistemas de pensiones tienen una importancia central en el ejercicio de la ciudadanía, comprendida en función de los derechos a los que se accede como miembro de una sociedad, y en el desarrollo de los estados de bienestar³.

Los objetivos de los sistemas de pensiones son: garantizar medios suficientes para la vejez (aseguramiento), distribuir el consumo a lo largo del ciclo de vida y reducir la pobreza y la desigualdad. También pueden contribuir a otros objetivos vinculados con el desarrollo económico (Barr y Diamond, 2008) y la sostenibilidad fiscal de los países. Mediante diversos instrumentos y diseños se busca alcanzar de diferente manera estos objetivos. Los sistemas disponen, por una parte, de esquemas contributivos, financiados con aportes de los trabajadores y, con frecuencia, de los empleadores y del Estado⁴. Estos se combinan con seguros sociales públicos y obligatorios u otros esquemas privados, incluidos los voluntarios y ocupacionales⁵. Por otra parte, los sistemas incluyen prestaciones no contributivas, de cargo fiscal y provistas de manera universal o focalizada, que complementan las pensiones contributivas u otorgan una pensión de vejez o invalidez a quienes están excluidos de los sistemas (OIT, 2014). En la gran mayoría de los países de la región, ambos esquemas conviven de manera más o menos integrada.

El diseño del componente contributivo de los sistemas de pensiones puede variar en función de una serie de características y opciones. Por una parte, se distingue entre esquemas de beneficio definido y esquemas de contribución definida. En el primer caso, las prestaciones se calculan sobre la base de una tasa de reemplazo fija en función de los años de contribución, el nivel salarial y la edad al momento del retiro. En el segundo caso, no existe un compromiso explícito sobre la tasa de reemplazo de las pensiones que se habrán de recibir y el parámetro que se mantiene estable

¹ La terminología asociada a los sistemas de pensiones y sus prestaciones varía de un país a otro. En general, en la literatura se habla de sistemas de pensiones para aludir al conjunto de prestaciones económicas asociadas a los riesgos de vejez, invalidez y muerte. Sin embargo, en algunos países el término pensiones se refiere de manera específica a las prestaciones financiadas por el Estado con cargo a las rentas generales para la población en situación de pobreza o vulnerabilidad o bien a las pensiones de viudez o sobrevivencia, mientras que las jubilaciones atañen a las que se financian total o parcialmente por medio de las contribuciones realizadas por los propios trabajadores y trabajadoras y, con frecuencia, con aportes de los empleadores y el Estado. Los sistemas previsionales o de previsión social aluden a las funciones cumplidas por las instituciones que brindan protección a las personas ante diversas contingencias que les impiden generar ingresos o al conjunto de los seguros sociales (Cifuentes, Arellano y Walker, 2013) que cubren, además de los riesgos cubiertos por los sistemas de pensiones, riesgos como la enfermedad, el desempleo y otros relacionados con la salud, entre otros. En la práctica, seguridad social y previsión social tienden a utilizarse como sinónimos, aunque la seguridad social es más amplia, pues incluye programas, subsidios y transferencias no contributivas.

² Las políticas de protección social cubren, de esta forma, los riesgos que enfrenta toda la población, incluidos los riesgos cubiertos por los sistemas de pensiones y los originados en otros problemas estructurales, como la pobreza y la desigualdad (Cecchini y otros, 2015). Desde esta perspectiva más amplia, la seguridad social está incluida en la protección social, que abarca los sistemas obligatorios y no obligatorios (OIT, 2001b).

³ La introducción de los seguros sociales frente a los riesgos que derivan de la vejez, la invalidez y la muerte data de fines del siglo XIX (1883 a 1889) en la Alemania de Otto von Bismarck (Mesa-Lago, 2008) y se encuentra en la médula del desarrollo de los estados de bienestar.

⁴ Las prestaciones de estos regímenes incluyen las de derecho propio u originario —que se otorgan a quien realizó los aportes (pensiones de vejez o invalidez)— y las de derecho derivado, en el caso de las pensiones de sobrevivencia.

⁵ Las pensiones ocupacionales son aquellas a las que se accede mediante un empleo o una relación profesional entre el beneficiario y quien define el plan. Estas pueden ser establecidas por un empleador o un colectivo, como en el caso de las asociaciones industriales o las asociaciones profesionales (OCDE, 2005).

(aunque también se puede modificar) es la tasa de contribución (Barr y Diamond, 2008; CEPAL, 2006; Filgueira y Manzi, 2017). Por otra parte, según el régimen financiero aplicado, se distingue entre esquemas de reparto⁶, basados en un contrato entre generaciones en el que las contribuciones presentes de los trabajadores activos financian las pensiones de las jubiladas y los jubilados, y esquemas de capitalización individual, basados en activos acumulados en cuentas individuales de ahorro en las que los fondos se invierten y devengan intereses que se acumulan⁷. Asimismo, la administración de los sistemas puede ser pública, privada o múltiple (Mesa Lago, 2008; Uthoff, 2017). Las combinaciones entre estos elementos dan origen a distintos tipos de sistemas. En términos generales, se distingue entre los sistemas públicos, caracterizados por cotizaciones y prestaciones definidas por ley, financiamiento por reparto (o capitalización parcial colectiva) y administración pública, y los sistemas privados, caracterizados por contribuciones definidas por ley, beneficios no definidos, financiamiento mediante capitalización individual y administración privada o múltiple (Mesa-Lago, 2008). En los países se observan con frecuencia la combinación y la coexistencia de distintas opciones (Filgueira y Manzi, 2017; OCDE, 2016) y la implementación de sistemas mixtos que incluyen un pilar de reparto y uno de capitalización individual (véanse los modelos de sistemas de pensiones implementados en América Latina en el capítulo III).

Respecto del marco normativo de los sistemas de pensiones, en diversos instrumentos internacionales se define a la seguridad social como un derecho humano (OIT, 2001a) y se incorpora a las pensiones en esta definición. En el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948) se consagra el derecho a la seguridad social y sus prestaciones para todas las personas. El artículo 25.1 establece la universalidad del derecho a un nivel de vida adecuado y explicita que toda persona tiene “[...] derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”. A su vez, en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas, 1966) se reafirma el compromiso de los Estados Partes con el derecho de toda persona a la seguridad social, incluido el seguro social. En esta misma línea, en el artículo 11 se consagra el derecho a un nivel de vida adecuado para todas las personas y sus familias. Ambos instrumentos sientan las bases más amplias del derecho a la seguridad social y a la protección social y para el desarrollo de sus prestaciones⁸.

En la Observación General núm. 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se llama la atención sobre la necesidad de establecer prestaciones de seguridad social hasta el máximo de los recursos disponibles, que tengan un nivel suficiente en importe y duración. Los Estados deben revisar periódicamente sus prestaciones y asegurar una relación razonable entre ingresos, cotizaciones y monto

⁶ Entre los esquemas de reparto, existen los de capitalización parcial colectiva, en los que se acumulan reservas para futuras contingencias y cuya prima puede fijarse desde el inicio con una tasa de aporte constante (prima media general) o escalonada, que supone períodos de equilibrio de 10 a 15 años para el posterior reajuste de la prima (véase Uthoff, 2017). Por otra parte, los esquemas de reparto de cuentas individuales y capitalización nacional o sistemas de cuentas nacionales son aquellos financiados bajo un esquema de reparto pero en los cuales los aportes de los trabajadores se registran en cuentas individuales para que los beneficios reflejen las contribuciones realizadas, que se actualizan de acuerdo con una tasa de interés definida por el gobierno, y las pensiones se calculan según la esperanza de vida a la fecha de jubilación (CEPAL, 2006; Barr y Diamond, 2008). Estos sistemas se están implementando actualmente en China, Italia, Polonia y Suecia (Filgueira y Manzi, 2017).

⁷ Como se indica en el capítulo III, en algunos países se han incorporado o se busca incorporar mecanismos que operan con la lógica del reparto en sistemas donde ha primado la capitalización individual, como el caso de la cuenta de garantía solidaria en El Salvador (que será gestionada por las administradoras de fondos de pensiones) y el fondo de ahorro colectivo que se propone en Chile (administrado por el Estado).

⁸ Este mandato está plasmado también en otros instrumentos de alcance universal para grupos específicos. En la Convención sobre los Derechos del Niño se indica que los Estados Partes reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social (artículo 26). Como se señala en el capítulo IV, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer obliga a los Estados Partes a adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer y asegurarle el derecho a la seguridad social (artículo 11.1e)), haciendo explícita esta indicación con respecto a las zonas rurales (artículo 14.2).

percibido por la prestación pertinente (Naciones Unidas, 2008)⁹. En esta Observación también se subraya la necesidad de prestar especial atención a las personas y los grupos que tradicionalmente experimentan mayores dificultades para el goce de este derecho y se reconocen las desigualdades en su ejercicio.

De especial relevancia para el diseño de los sistemas de pensiones son el Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102) (OIT, 1952), el Convenio sobre las Prestaciones de Invalidez, Vejez y Sobrevivientes, 1967 (núm. 128) (OIT, 1967a) y la Recomendación sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (núm. 131) (OIT, 1967b) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Estos instrumentos establecen la norma mínima sobre la protección que debe otorgarse a las personas en materia de seguridad social, incluidas las prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivencia. Los Convenios núm. 102 y núm. 128 de la OIT definen la provisión de seguridad de ingresos a las personas que han alcanzado la edad prescrita mediante un pago periódico y sobre la base del cumplimiento de determinadas condiciones: un período mínimo de cotización, de empleo o de residencia en el país¹⁰. Estas prestaciones pueden incluir pensiones contributivas o no contributivas en un nivel mínimo garantizado o como proporción de los salarios promedio (OIT, 2014). De acuerdo con el Convenio núm. 102, las prestaciones de invalidez cubren la contingencia derivada de “[...] la ineptitud para ejercer una actividad profesional, en un grado prescrito, cuando sea probable que esta ineptitud será permanente o cuando la misma subsista después de cesar las prestaciones monetarias de enfermedad” (artículo 54)¹¹. Estas se garantizan a quienes cumplan con determinados requisitos, relativos a las cotizaciones y al tiempo de permanencia en el empleo o de residencia en el país. Por último, como se indica en este Convenio, las prestaciones de sobrevivientes aluden a la pérdida de medios de existencia que sufren cónyuges, hijos e hijas que sobreviven a la muerte de quien es considerado el sostén de la familia (artículo 60) y su garantía está sujeta a reglas prescritas que también incluyen un tiempo mínimo de cotizaciones, de empleo o de residencia. De acuerdo con el Convenio núm. 102, todas estas prestaciones deben ser suficientes para asegurar a la familia condiciones de vida sanas y convenientes (artículo 67c) y su monto deberá revisarse para reflejar las variaciones del costo de vida (artículo 66.8).

A estas normas se sumó más recientemente la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) (OIT, 2012), que establece la necesidad de proporcionar seguridad básica del ingreso a todas las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes en caso de invalidez, enfermedad, desempleo y maternidad y personas de edad, al menos en un nivel mínimo definido a escala nacional (artículo 5). En línea con el espíritu universal e igualitario de la Recomendación núm. 202, la meta 1.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible también hace un llamamiento a la implementación en los países de “[...] sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables”.

A nivel regional, las prestaciones que forman parte de los sistemas de pensiones también están amparadas en instrumentos como el Protocolo Adicional a la Convención

⁹ En la Observación también se indica que todas las personas deben estar cubiertas por el sistema de seguridad social, que las condiciones para acogerse a sus prestaciones deben ser razonables, proporcionadas y transparentes, que los costos de sus cotizaciones deben ser asequibles, que sus beneficiarios deben poder participar en su administración y tener información sobre su funcionamiento, a la vez que debe garantizarse el acceso físico a los servicios de seguridad social (Naciones Unidas, 2008).

¹⁰ En los Convenios se indica que la edad prescrita no deberá exceder los 65 años, aun cuando la autoridad competente puede fijar una edad superior, en función de la capacidad de trabajo de las personas de edad avanzada en cada país (véase el artículo 26.2 del Convenio núm. 102).

¹¹ Conforme la Recomendación núm. 131, también se debería establecer una prestación para los casos de invalidez parcial.

Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (OEA, 1988) y, más recientemente, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (OEA, 2015).

En América Latina, la garantía constitucional del acceso a pensiones como parte del derecho a la seguridad social es dispar. Mientras en algunos países se reconoce explícitamente el derecho a las prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivencia, conforme los principios de igualdad, universalidad y solidaridad, y se indica la responsabilidad del Estado en su provisión o regulación¹², en otros casos se hace hincapié en las características de su institucionalidad o en las condiciones para la entrega de estas prestaciones. Destaca la concepción plasmada en la Constitución Federal del Brasil de 1988, en la cual la cobertura de los eventos de invalidez, muerte y edad avanzada forma parte de la previsión social y se consagra como uno de los derechos sociales reconocidos (artículo 6). En dicha Constitución también se alude a la asistencia social como parte de los derechos cubiertos por las acciones en materia de seguridad social (artículo 194). En esa carta magna se establece que toda la sociedad concurre en el financiamiento de la seguridad social y se subraya el papel central del Estado —por medio de los recursos fiscales— junto a las contribuciones de los empleadores y los trabajadores¹³. Asimismo, se establece un presupuesto específico para la seguridad social, que asegura los recursos para garantizar el derecho, y se indica que ninguna de sus prestaciones deberá ser inferior al salario mínimo¹⁴. Este mandato también se incluye en la Constitución Política de Colombia (artículo 48)¹⁵ y la Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela¹⁶. En el Brasil, la cobertura de la seguridad social también se garantiza para las trabajadoras y los trabajadores rurales. Por otra parte, solo en las constituciones del Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela se reconoce el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado en la seguridad social.

En síntesis, las normas internacionales, regionales y nacionales sobre pensiones constituyen un piso normativo mínimo para analizar y proponer aspectos vinculados al funcionamiento de estos sistemas en los países de la región, en el marco de los derechos a la seguridad y a la protección social y desde un enfoque de derechos humanos. En estos instrumentos se destacan la naturaleza progresiva de las prestaciones y la relevancia cada vez mayor de los mecanismos no contributivos para avanzar hacia la universalización de la cobertura. Así, los sistemas de pensiones conforman un ámbito esencial de la ciudadanía y se consagra el papel inalienable del Estado en el resguardo de su garantía. Estos deben concebirse como componentes fundamentales de todo proyecto de desarrollo y, en particular, de uno centrado en la igualdad como horizonte estratégico del desarrollo sostenible. Por el contrario, la ausencia o debilidad de estos sistemas agudiza la pobreza y la vulnerabilidad de las personas y debe analizarse como fuente de múltiples desigualdades, como se destaca en este documento.

¹² Por ejemplo, el artículo 45 IV de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009 establece que “El Estado garantiza el derecho a la jubilación, con carácter universal, solidario y equitativo”.

¹³ El artículo 195 de la Constitución de 1988 indica asimismo que las loterías y las importaciones de bienes y servicios del exterior son también fuentes de financiamiento de la seguridad social.

¹⁴ De acuerdo con el artículo 201 (punto 2), ninguna percepción que sustituya al salario de cotización o al rendimiento de trabajo tendrá valor mensual inferior al salario mínimo. Ello también se aplica a la garantía de un salario mínimo mensual a personas con discapacidad y personas mayores que no tengan medios para mantenerse como parte de la asistencia social (artículo 203).

¹⁵ En 2005, se incorporó al artículo 48 de la Constitución Política de Colombia la indicación de que ninguna pensión podrá ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente, salvo en aquellos casos establecidos por ley en los que se concedan beneficios económicos inferiores a personas de escasos recursos que no cumplan con las condiciones para acceder a una pensión.

¹⁶ En el artículo 80 se expresa que las pensiones y jubilaciones otorgadas mediante el sistema de seguridad social no podrán ser inferiores al salario mínimo urbano.

B. El contexto demográfico en el debate sobre los sistemas de pensiones

Diferentes elementos contextuales inciden en la capacidad de los sistemas de pensiones para operar con arreglo a un enfoque de derechos y cumplir con sus objetivos, incluidos aspectos vinculados con la capacidad contributiva de las personas a lo largo de su vida activa, las condiciones del mercado laboral, las reglas de operación según los diversos diseños de los sistemas y las diferentes capacidades fiscales de los países. En particular, el contexto demográfico en el que operan los sistemas es fundamental para determinar la capacidad de aporte de las cohortes en etapa activa y la demanda potencial de prestaciones por parte de aquellas en etapa pasiva. A continuación se presentan los principales hitos y desafíos derivados de este contexto para los sistemas de pensiones en la región.

1. El proceso de envejecimiento de la población en la región sobre la base de estimaciones y proyecciones actualizadas para 2017

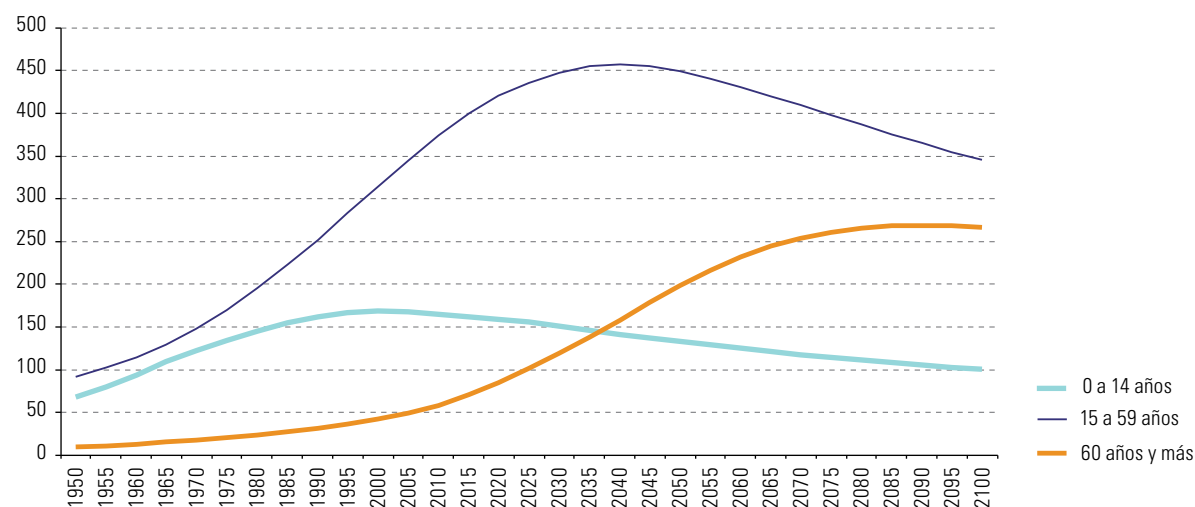
Las transformaciones demográficas suponen cambios cuantitativos y cualitativos en la organización social y es importante tenerlas en cuenta para la planificación de las políticas de protección y seguridad social (CEPAL, 2016a). En particular, la transición demográfica aumenta las interrogantes sobre la situación actual de la ecuación Estado-mercado-familia e incrementa la demanda de respuestas públicas contundentes para hacer frente a antiguas y nuevas necesidades que surgen de los cambios en la distribución por edades de la población (CEPAL, 2011a).

El envejecimiento sostenido de la población se refleja en el aumento del porcentaje de personas mayores y la disminución del porcentaje de niños. A nivel regional, se estima que el número de personas de 60 años o más superará por primera vez el de niños, niñas y adolescentes menores de 15 años cerca de 2036 y seguirá creciendo hasta 2080 (Naciones Unidas, 2017) (véase el gráfico 1). La región pasó de una estructura de población joven en 1950 a una población en proceso de envejecimiento en la actualidad, una tendencia que continuará acentuándose en las próximas décadas.

Gráfico 1

América Latina y el Caribe: población por grandes grupos de edad, 1950-2100

(En millones de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2017 Revision", 2017 [en línea] <https://esa.un.org/unpd/wpp/>.

La reducción de la población infantil disminuye en cierta medida las demandas de educación, cuidados y servicios de salud materno-infantil en algunos países de la región, debido a que existe un amplio contingente de población en edades potencialmente activas (15 a 59 años), mientras que la población mayor (equivalente a 76 millones de personas en 2017) constituye aún un segmento relativamente moderado dentro del conjunto de la población. En 2060 esta cifra se habrá triplicado y al final del siglo XXI llegará a 266 millones de personas. En este marco, el Estado debe desempeñar un papel protagónico y activo para prevenir los efectos del rápido envejecimiento de la población en los sistemas de protección social y, en particular, en los sistemas de pensiones.

Desde 1970 se observa una disminución de la proporción de niños, niñas y adolescentes menores de 15 años en el total de la población, al pasar del 40% en 1950 a aproximadamente el 25% en 2017. Se prevé que ese grupo representará el 19% en 2040 y menos del 15% en 2100. En cifras absolutas, el grupo de menores de 15 años alcanzó su nivel máximo en 2000 (169 millones) y desde entonces empezó a decrecer. A su vez, las variaciones del peso relativo de la población de 15 a 59 años cobran gran relevancia, pues teóricamente este grupo corresponde a la población en edad activa. En 1950, este grupo poblacional representaba alrededor del 54% de la población de la región, porcentaje que aumentó en forma sostenida hasta alcanzar un valor máximo del 63% en 2017 para luego empezar a decaer paulatinamente¹⁷. Se estima que en 2040 las personas de 15 a 59 años representarán el 60% de la población de la región y que en 2100 ese porcentaje se reducirá al 49%. En términos absolutos, el grupo de jóvenes y adultos en edad activa llegaría a su valor máximo en 2040 (457 millones de personas) y comenzaría a disminuir a partir de entonces. En consecuencia, el grupo de personas de 60 años y más cobra un mayor peso relativo, al pasar de apenas el 5,6% de la población regional en 1950 al 12% en 2017. Se calcula que esta proporción llegará al 21% en 2040 y a casi el 37% de la población en 2100, alcanzando un valor máximo —en números absolutos— de 269 millones de personas en 2090.

Se estima que, entre 2015 y 2040, el grupo de personas de 60 o más años en América Latina y el Caribe crecerá casi 87 millones de personas y la población de 20 a 59 años casi 63 millones de personas. Por el contrario, la población menor de 20 años sufrirá una reducción de 26 millones de personas en 2040 con respecto a 2015 (véase el gráfico 2). En términos relativos, las personas de edad registrarían tasas de crecimiento muy elevadas. Se prevé que la población de personas de 60 años o más en América Latina y el Caribe aumentará a razón del 3,4% anual en el período 2015-2040, mucho más rápido que la población de 20 a 59 años, que crecería un 0,5% al año, y que la población de menores de 20 años, que disminuiría un 0,5% al año.

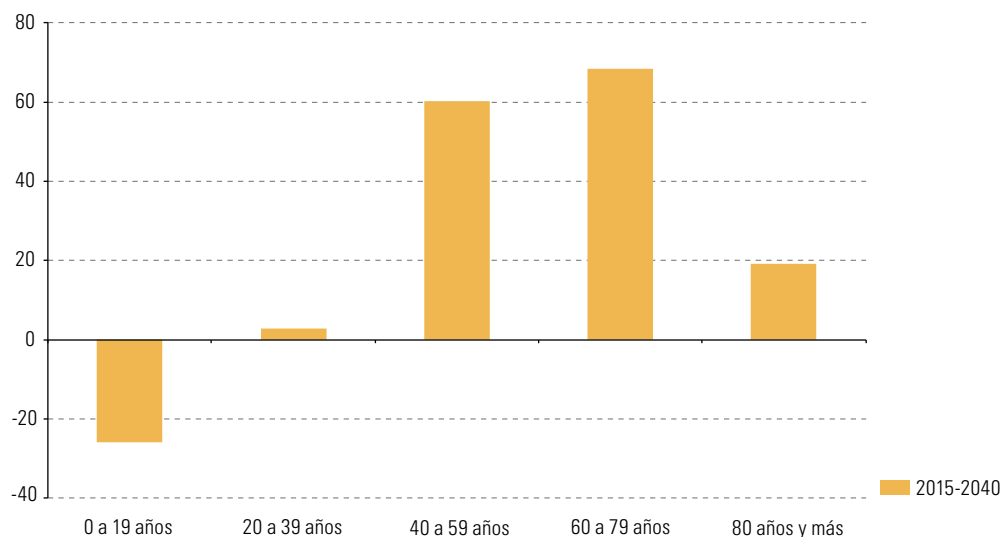


Gráfico 2
América Latina y el Caribe: variación de la población por grupos de edad, 2015-2040
(En millones de personas)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2017 Revision", 2017 [en línea] <https://esa.un.org/unpd/wpp/>.

¹⁷ El período en que aumenta la proporción de personas en edades potencialmente activas se conoce con el nombre de bono demográfico.

2. Heterogeneidad de los países según el índice de envejecimiento de la población

En la región se observan diferencias importantes entre países según su etapa en el proceso de transición demográfica. En el cuadro 1 se presenta la evolución hasta el final del siglo del índice de envejecimiento de los países de la región, ordenados de acuerdo con su valor estimado para 2017¹⁸.

Cuadro 1

América Latina y el Caribe (países, territorios y departamentos de ultramar seleccionados):
evolución del índice de envejecimiento, 2017-2100
(Personas de 60 años y más cada 100 personas menores de 15 años)

	2017	2030	2050	2070	2090	2100
Martinica	145	228	243	255	283	293
Guadalupe	127	203	215	249	292	296
Islas Vírgenes de los Estados Unidos	126	181	198	259	345	374
Cuba	125	207	282	281	286	290
Curaçao	122	163	179	205	236	247
Puerto Rico	114	172	271	348	352	340
Barbados	110	156	181	194	212	220
Aruba	110	167	174	203	227	232
Uruguay	93	115	166	217	250	260
Chile	79	127	203	255	276	281
Trinidad y Tabago	73	117	175	195	206	212
Santa Lucía	73	130	251	336	335	323
Bahamas	66	109	174	212	234	242
Costa Rica	63	114	206	276	295	298
Argentina	62	78	123	172	214	231
Jamaica	60	90	186	288	356	380
Brasil	58	104	201	272	291	292
Colombia	50	95	175	240	265	269
San Vicente y las Granadinas	49	93	158	227	274	289
Antigua y Barbuda	45	91	141	187	224	236
El Salvador	42	63	125	223	289	304
Panamá	41	67	117	169	220	241
Granada	40	63	143	227	282	305
Suriname	39	66	106	153	195	211
Perú	38	63	123	190	244	262
México	38	66	146	226	275	285
Ecuador	37	59	111	176	233	255
Venezuela (República Bolivariana de)	36	63	114	174	225	242
República Dominicana	35	58	109	177	239	260
Paraguay	32	47	90	149	196	216
Bolivia (Estado Plurinacional de)	30	41	76	129	181	205
Guyana	30	48	73	129	170	187
Nicaragua	29	54	134	231	289	302
Guayana Francesa	25	44	68	102	145	169
Haití	22	33	67	113	151	167
Honduras	22	39	96	177	233	250
Belice	20	33	72	127	172	190
Guatemala	20	29	68	136	199	224
Total región	47	79	149	216	255	266

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2017 Revision", 2017 [en línea] <https://esa.un.org/unpd/wpp/>.

¹⁸ El índice de envejecimiento expresa la relación entre la cantidad de personas mayores y la cantidad de niños, niñas y jóvenes. Se calcula como el cociente entre las personas de 60 años y más con respecto a las personas menores de 15 años, multiplicado por 100.

El primer grupo de países, donde el proceso de envejecimiento está más avanzado en la actualidad (índice superior a 90), está encabezado por Martinica e incluye también a Guadalupe, las Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Cuba, Curaçao, Puerto Rico, Barbados, Aruba y el Uruguay. Todos ellos, excepto el último, se encuentran en el Caribe. Se destaca el caso de Cuba que, a partir de 2040, será el país más envejecido de la región, con un índice de envejecimiento superior a 240. A partir de 2070 Cuba será superada por Jamaica (que no está en este grupo), donde se prevé que el índice de envejecimiento llegará a 380 a finales de siglo.

En el segundo grupo, que incluye a los países con un índice de envejecimiento entre 50 y 90 en 2017, se encuentran Chile, Trinidad y Tabago, Santa Lucía, las Bahamas, Costa Rica, la Argentina, Jamaica y el Brasil. Es importante destacar que la mayoría de estos países sufrirá un acelerado proceso de envejecimiento en los próximos años. En todos ellos, a excepción de Jamaica y la Argentina, el índice de envejecimiento será mayor de 100 en 2030.

El tercer grupo de países, donde el envejecimiento es más moderado (índice de envejecimiento entre 35 y 50 en 2017), está integrado por Colombia, San Vicente y las Granadinas, Antigua y Barbuda, El Salvador, Panamá, Granada, Suriname, el Perú, México, el Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela. En 2030, Colombia, San Vicente y las Granadinas y Antigua y Barbuda tendrán índices de envejecimiento mayores de 90, mientras que en 2050 estos alcanzarán valores superiores a 100 en todos los países del grupo.

El cuarto grupo de países, en los que el proceso de envejecimiento es aún incipiente (índice inferior a 35 en 2017), está integrado por la República Dominicana, el Paraguay, el Estado Plurinacional de Bolivia, Guyana, Nicaragua, la Guayana Francesa, Haití, Honduras, Belice y Guatemala. En este grupo es importante destacar la velocidad del envejecimiento en Nicaragua y la República Dominicana, que en 2050 superarán un índice de envejecimiento de 100. En 2070 todos los países del grupo tendrán un índice superior a 100, mientras que en el caso de Nicaragua este será mayor de 200.

3. Evolución del proceso de envejecimiento en la región con respecto a los países desarrollados

La evolución del proceso de envejecimiento en América Latina y el Caribe ha sido mucho más rápida que en el mundo desarrollado (Huenchuan, 2013a). Esto significa que los Gobiernos de la región cuentan con menos tiempo, y por tanto menos margen de error, para realizar los ajustes necesarios para hacer frente a las demandas de una población que envejece y promover una sociedad equitativa e inclusiva para todas las edades. En los países europeos, el proceso de transición demográfica se produjo con anterioridad y el tránsito de altos a bajos niveles de mortalidad y fecundidad fue mucho más lento que en los países latinoamericanos y caribeños, de manera que el envejecimiento de la población fue más paulatino¹⁹. A mediados del siglo XX, alrededor del 12% de la población europea era mayor de 60 años, más del doble que en América Latina y el Caribe, donde la población mayor representaba el 5,6%. A partir de 1950, el descenso de la fecundidad comenzó a ser evidente en América Latina y el Caribe y se tradujo en el gradual angostamiento de la base de la pirámide de edades. En 2017, la proporción de personas mayores en Europa llegaba casi al 25% de la población, porcentaje 2,1 veces mayor que en América Latina y el Caribe. En 2040 esta razón disminuiría a 1,5 (el 32,4% y el 21,4%, respectivamente). En 2050, se prevé que las

¹⁹ Por ejemplo, mientras la duplicación de la proporción de personas de 65 años y más (del 7% al 14%) tomó varias décadas en los países europeos, e incluso 115 años en Francia, en países de América Latina y el Caribe como Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile y Colombia, este cambio se dará en apenas dos décadas.

personas mayores de América Latina y el Caribe representarán el 26% de la población. Esto significa que, a mediados de este siglo, la región podría llegar al mismo estadio del proceso de envejecimiento que se observa en los países desarrollados en la actualidad.

El proceso de envejecimiento poblacional presenta características particulares entre las personas indígenas o afrodescendientes. En el caso de los pueblos indígenas, las fuentes de datos disponibles —que han sido poco explotadas para analizar la situación de las personas mayores— brindan evidencias de la desigualdad social, considerando los ciclos de vida. Por ejemplo, al tener en cuenta que los factores estructurales de pobreza material y exclusión que afectan a los pueblos indígenas tienden a incrementar el riesgo o daño acumulado en salud, al que se suma su mayor exposición a la degradación del medio ambiente y al alto impacto de grandes proyectos de desarrollo, es probable que las personas mayores indígenas vivan situaciones más desventajosas con respecto a su bienestar en comparación con sus pares no indígenas (CEPAL, 2016a). Si bien se dispone de pocos datos sobre las poblaciones afrodescendientes, la prevalencia de enfermedades crónicas (como diabetes e hipertensión) entre las personas mayores es mayor que entre las personas no afrodescendientes y determina condiciones de vida más desfavorables. También es importante destacar que las cifras relativas de personas mayores a nivel nacional ocultan diferencias territoriales dentro de los países, incluidas las diferencias entre áreas urbanas y rurales. Esto se debe en gran medida a la notable desigualdad en materia de transición demográfica entre áreas urbanas y rurales, que se ha traducido en un envejecimiento particularmente acentuado en las primeras, el que muchas veces es compensado por la tendencia de los jóvenes a migrar del campo a la ciudad (CEPAL, 2012). Asimismo, debido al alto nivel de informalidad laboral entre las poblaciones indígenas, afrodescendientes y rurales, es necesario tener una consideración especial por las desigualdades que afectan a estas poblaciones en el diseño de los sistemas de pensiones, sobre todo aquellos ligados a pensiones contributivas.

4. Envejecimiento dentro del grupo de las personas mayores

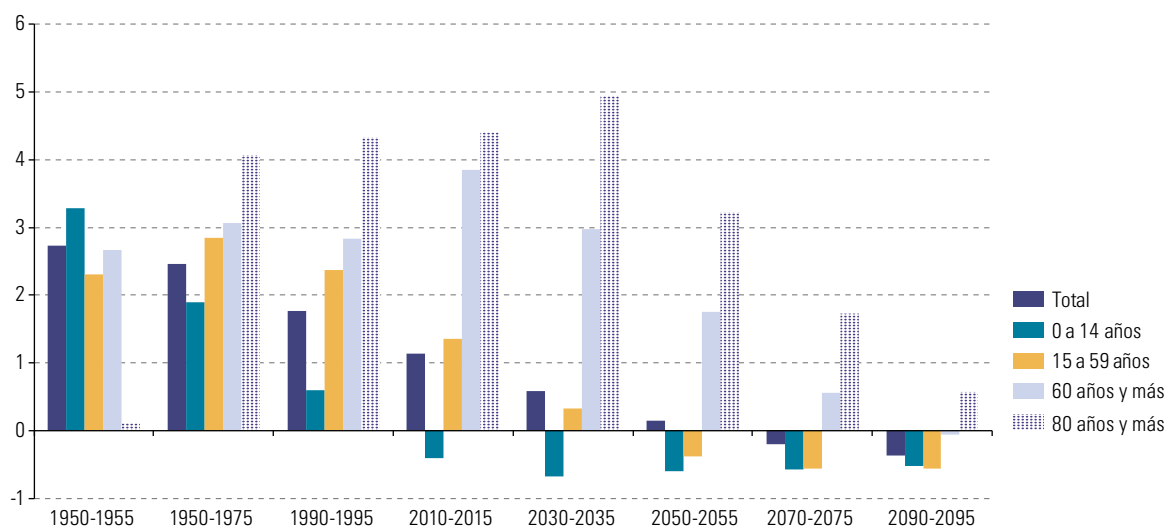
Los avances médicos y sanitarios permiten disfrutar de índices de esperanza de vida impensables hace algunas décadas (CEPAL, 2011b). En los últimos 65 años, el promedio de vida de los habitantes de la región aumentó 24,4 años. La población de América Latina y el Caribe pasó de una esperanza de vida al nacer de 51,3 años en el período 1950-1955 a 75,7 años para ambos sexos en el quinquenio 2015-2020. Aunque este incremento en la esperanza de vida se explica principalmente por la reducción de la mortalidad en la niñez, también se debe a un aumento de la longevidad. Por ejemplo, la esperanza de vida a los 60 años en América Latina y el Caribe se ha incrementado 7,1 años entre los períodos 1950-1955 y 2015-2020. En la actualidad, la esperanza de vida media a los 60 años se aproxima a la observada en los países desarrollados (20,6 años en el caso de los hombres y 23,9 años en el de las mujeres, según estimaciones para 2015-2020).

Como consecuencia de la abrupta reducción de la fecundidad y la extendida longevidad en la región, las tasas de crecimiento —observadas y proyectadas— del grupo de personas mayores de 80 años son superiores a las de cualquier otro grupo de edad entre 1950 y 2100 (véase el gráfico 3). Este grupo, cuya tasa de crecimiento anual es del 4% en la actualidad, es el único que experimentaría un crecimiento positivo hasta finales del siglo XXI. Si la supervivencia de las personas mayores aumentara más de lo previsto en las proyecciones actuales, el crecimiento de este grupo podría ser todavía más acentuado. En consecuencia, el peso relativo del grupo de 80 años y más entre las personas mayores seguirá aumentando y se traducirá en un envejecimiento interno de la población mayor. En términos relativos, el porcentaje de la población de 80 años y más

con respecto al total ha aumentado en forma considerable. Mientras que en 1950 las personas de edad muy avanzada representaban solamente el 0,4% de la población de América Latina y el Caribe, en 2017 este grupo se había cuadruplicado con creces hasta alcanzar el 1,8%. Se estima que esta proporción continuará aumentando rápidamente y llegará al 5,6% a mediados del siglo XXI. En 2075, más de 1 de cada 10 personas tendría más de 80 años, superando incluso a la población de menores de 15 años.

Gráfico 3

América Latina y el Caribe: tasa de crecimiento medio anual de la población por grupos de edad, 1950-2090
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2017 Revision", 2017 [en línea] <https://esa.un.org/unpd/wpp/>.

El estudio de las condiciones de vida y el ejercicio de los derechos del grupo de personas de edad muy mayor ha cobrado y cobrará aún más relevancia en la región, debido, entre otros factores, a las condiciones de particular vulnerabilidad de los adultos en este tramo de edad. Se prevé un aumento significativo del número de personas de edad dependientes o con mayores dificultades para participar en las actividades económicas e integrarse socialmente (Chackiel, 2000), pues el riesgo de tener alguna discapacidad y de caer en dependencia funcional se incrementa notablemente después de los 80 años, sobre todo en ausencia de una red social de apoyo (Abellán García y otros, 2007).

En definitiva, el crecimiento de la población de 80 años y más generará desafíos económicos y sociales de gran envergadura en la mayoría de los países, ya que se incrementarán las demandas de pensiones, los costos de atención de salud y las necesidades de cuidado a largo plazo y de arreglos residenciales especiales para este segmento de la población de edad avanzada.

En América Latina y el Caribe las mujeres son las principales responsables de cubrir las necesidades de cuidado de los adultos muy mayores. Además, a menudo son las personas mayores (de 60 años y más) quienes, en calidad de hijos e hijas, proporcionan a las personas de edad muy avanzada (de 80 años o más) no solo ayuda monetaria y manutención, sino también cuidados y dedicación. En consecuencia, si los Estados no brindan prestaciones y servicios públicos adecuados, las familias, y en

particular las mujeres, tendrán que responder de forma individual a estas exigencias, muchas veces a expensas de su participación en el mercado laboral, su bienestar y su realización personal (Huenchuan, 2013).

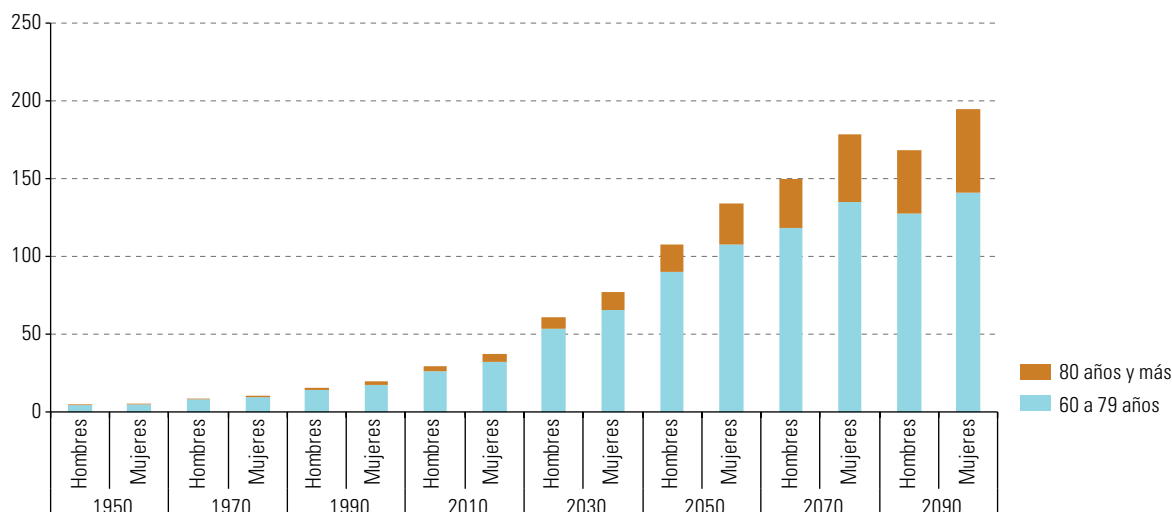
Ante esto, las estrategias para enfrentar las consecuencias del envejecimiento de la población deberán tener en cuenta las demandas y las nuevas necesidades de otros grupos sociales. Por ello, se debería dar prioridad a la consolidación de políticas o sistemas integrados de cuidado en los países, la universalización del acceso garantizado a los servicios de salud y, fundamentalmente, al desarrollo de políticas específicas para garantizar el acceso universal a la protección social de las personas mayores, considerando el rediseño de los sistemas de pensiones para permitir el acceso de este grupo etario a la seguridad económica. En el marco de estas políticas, es necesario desarrollar mecanismos para fortalecer la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones mediante políticas fiscales que tengan en cuenta los efectos del envejecimiento poblacional.

5. Feminización de la población adulta mayor conforme avanza el proceso de envejecimiento poblacional

En América Latina y el Caribe, la sobremortalidad masculina, que supone una mayor esperanza de vida de las mujeres, aumentó de entre tres y cuatro años entre 1950 y 1955 a más de siete años en la actualidad. Esta tendencia se traduce en la feminización del proceso de envejecimiento poblacional. Como puede observarse en el gráfico 4, las diferencias en la mortalidad por sexo redundan en una mayor presencia de mujeres en los grupos de edades avanzadas.

Gráfico 4

América Latina y el Caribe: personas de 60 años y más por sexo y edad, 1950-2090
(En millones de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2017 Revision", 2017 [en línea] <https://esa.un.org/unpd/wpp/>.

La menor participación económica de las mujeres debido a la desigual distribución sexual del trabajo constituye una barrera a su autonomía económica y es una de las causas de su mayor vulnerabilidad en las edades avanzadas. Como se indica el capítulo IV, a pesar de los avances que se han hecho al respecto en América Latina, todavía subsiste la discriminación en el mercado laboral, pues a trabajo de igual valor no se recibe igual remuneración; la presencia de las mujeres en el trabajo informal suele ser mayor con respecto a los hombres; las mujeres realizan la mayor parte del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado; presentan mayores lagunas previsionales debido a los períodos de maternidad o de trabajo de cuidado no remunerado (Aguirre y Scuro, 2010) y se ven más excluidas que los hombres de los sistemas de pensiones y pueden depender en mayor grado de pensiones de viudez y no contributivas. Asimismo, el envejecimiento diferencial femenino se caracteriza por mayores niveles de viudez que en el caso de los hombres, en parte por el mayor número de uniones conyugales de mujeres con hombres de más edad que ellas²⁰. Al mismo tiempo, esto aumenta sus años de viudez. No sorprende, entonces, la mayor incidencia de la pobreza entre las mujeres mayores que entre los hombres.

Las mayores tasas de viudez femenina, sumadas a la menor participación económica de las mujeres y, por ende, a la menor cobertura de la protección social contributiva, redundan en que muchas mujeres mayores, que viven en promedio más años que los hombres, se encuentren cerca o por debajo de la línea de pobreza y formen un grupo de alta vulnerabilidad que es necesario considerar con especial atención en el diseño de las políticas públicas y los sistemas de pensiones.

6. La relación de dependencia demográfica y sus desafíos para los sistemas de pensiones

En la actualidad se observa una disminución de la relación de dependencia demográfica en la región, que caracteriza el período del bono demográfico²¹. Esto representa una oportunidad para la generación de inversiones productivas, el aumento de la inversión social en la lucha contra la pobreza, la inversión en la infancia y la juventud para mejorar su acceso a la educación, el empleo y los servicios de salud y puede ayudar, además, a anticipar reformas necesarias frente al aumento de la población adulta mayor (CEPAL, 2008). En promedio, la relación de dependencia en América Latina y el Caribe alcanzará su valor mínimo alrededor de 2020, con un valor de 58 personas en edades potencialmente “dependientes” (0 a 14 años y 60 años y más) por cada 100 personas en edades potencialmente activas (15 a 59 años) (véase el gráfico 5).

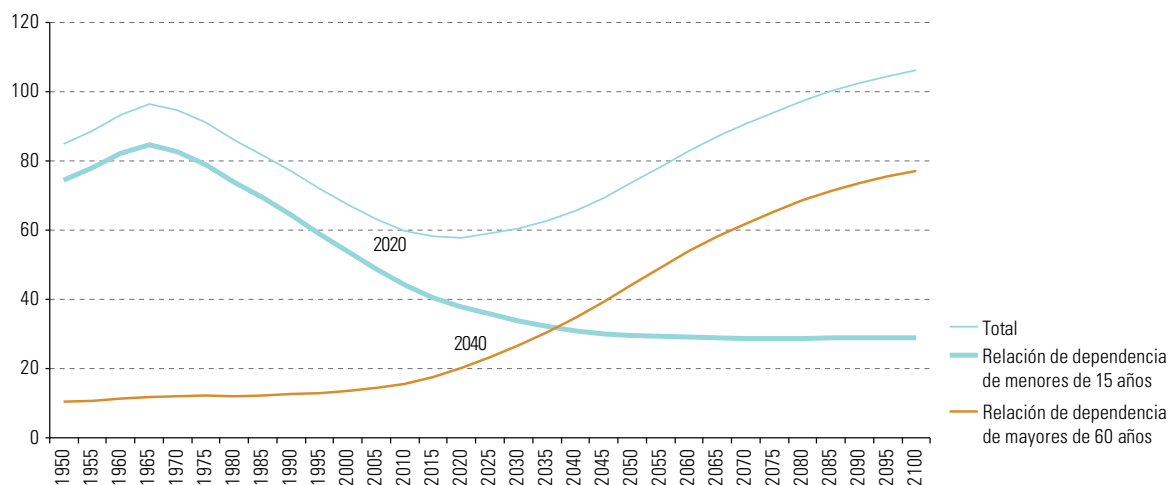
La relación de dependencia total tiene dos componentes: la carga proveniente de los menores de 15 años (dependencia infanto-juvenil) y la carga de los mayores de 60 años (dependencia en edades avanzadas). Como puede observarse en el gráfico 5, la disminución de la relación de dependencia obedece principalmente a la marcada reducción de la relación de dependencia de los menores de 15 años y, por el contrario, el aumento posterior se debe al acelerado aumento de la carga de los mayores de 60 años. De esta forma resulta evidente que un mismo valor de la relación de dependencia demográfica antes o después del punto mínimo correspondería a dos escenarios con protagonistas muy diferentes. Los valores anteriores al punto mínimo indican que las demandas están ancladas en la población joven, mientras que aquellos posteriores indican la situación contraria (demandas ancladas en la población mayor). En 2040, la dependencia de edades avanzadas superará por primera vez la dependencia de edades infanto-juveniles.

²⁰ Según datos de los censos de población de la ronda de 2010 de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, el Uruguay, Panamá, Costa Rica y Honduras, procesados en el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). El porcentaje de viudas duplica y en algunos casos triplica el porcentaje de viudos después de los 60 años.

²¹ Relación de dependencia demográfica = ((población de 0 a 14 años de edad + población de 60 años y más) / (población de 15 a 59 años)) * 100

Gráfico 5

América Latina y el Caribe: relación de dependencia total de la población de 0 a 14 años y de 60 años y más, 1950-2100
(Por cien)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "World Population Prospects: The 2017 Revision", 2017 [en línea] <https://esa.un.org/unpd/wpp/>.

Nota: Relación de dependencia = ((población de 0 a 14 años + población de 60 años y más)/población de 15 a 59 años)*100.
Relación de dependencia de menores de 15 años = ((población de 0 a 14 años)/población de 15 a 59 años)*100.
Relación de dependencia de mayores de 60 años = ((población de 60 años y más)/población de 15 a 59 años)*100.

El cambio demográfico ocurre en un contexto regional caracterizado por una persistente desigualdad (CEPAL, 2016a), que se expresa en la no realización de los derechos humanos en diferentes dimensiones. El contexto demográfico en el que se enmarcan las decisiones de políticas públicas indica que la región podría beneficiarse actualmente, y por cierto período de tiempo, de las ventajas potenciales del bono demográfico. Esta es una gran oportunidad para avanzar en el campo de la igualdad. Al mismo tiempo, ya se avizora la siguiente etapa, de desafío demográfico, en la que el envejecimiento provocará presiones fiscales.

7. Ajustes en pos de la igualdad para todas las edades

La ralentización del aumento del número de niños, niñas y adolescentes, acompañada de un incremento constante en el número de personas de edad avanzada, incide directamente en la equidad y la solidaridad intergeneracionales e intrageneracionales, que son los fundamentos de la sociedad (Naciones Unidas, 2010). Así, los países no solo deberían diseñar estrategias específicas para enfrentar los desafíos del envejecimiento de la población, sino también tener en cuenta antiguas demandas y nuevas necesidades de otros grupos sociales.

Las soluciones "estrictamente demográficas" para retrasar el envejecimiento de la población no son viables, tanto porque no condicen con el enfoque de derechos (en el caso de las políticas pronatalistas) como porque sus efectos no son sostenibles en el mediano y largo plazo. La clave está en la planificación de largo plazo y el desarrollo de políticas públicas que interpreten los procesos demográficos, adoptando una perspectiva de largo plazo, a diferencia de la que habitualmente prima en las administraciones

de gobierno, debido al poco tiempo de que disponen para lograr resultados en sus gestiones. El envejecimiento de la población requiere atención especial, tanto por sus consecuencias para la sociedad en su conjunto (envejecimiento poblacional), como para las personas (envejecimiento individual). La región cuenta con un tiempo limitado para implementar ajustes en pos de una sociedad igualitaria e inclusiva para la población de todas las edades. Dadas las crecientes necesidades de cuidado de las personas mayores, la reducción de las cuidadoras no remuneradas como resultado de la integración cada vez mayor de las mujeres en el mercado laboral y la mantención de una desigual distribución sexual del trabajo de cuidado en el hogar (CEPAL, 2011c), estos ajustes suponen la redefinición del papel del Estado, el sector privado y la familia. Los responsables de las políticas públicas de los países deben tener en cuenta las características desiguales del envejecimiento poblacional, incluidas su mayor feminización y las condiciones más desfavorables para mujeres, indígenas y afrodescendientes.

En particular, las tendencias expuestas plantean una serie de desafíos para los sistemas de pensiones. La sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones contributivos se verá afectada por los cambios demográficos y la disminución en la relación entre cotizantes y beneficiarios, en especial en los sistemas públicos de reparto. Al crecer la proporción de personas mayores, aumentará la presión sobre los recursos de los sistemas de reparto. Así, la prolongación de la vida requiere de evaluaciones actuariales que guíen cambios paramétricos (Uthoff, 2017) y activen políticas fiscales con el objetivo de proteger a los asegurados. En el sistema de capitalización individual, la prolongación de la vida supone pensiones inferiores y el ajuste es automático. La solución puede ser individual (ahorrar más), colectiva (ahorro colectivo), por medio de aportes fiscales o una combinación de todas las anteriores. Asimismo, las altas tasas de informalidad que caracterizan al mercado laboral latinoamericano comprometen la financiación de los sistemas e incrementan la presión sobre las arcas fiscales, que de todas formas resultarán afectadas ante el aumento de una población envejecida, que a menudo carece de recursos adecuados para hacer frente a sus necesidades cada vez mayores de cuidados, servicios de salud y pensiones y que requiere de crecientes aportes no contributivos. Así, además de desarrollar políticas, intervenciones y medidas que promuevan la formalización de las empresas y del empleo, con el objetivo de aumentar la base contributiva de los sistemas de pensiones, será necesario evaluar ese conjunto de cambios para redefinir los paradigmas de los sistemas de pensiones y asegurar el derecho al acceso a la seguridad social consagrado en los diversos instrumentos reseñados en la primera sección, incluida la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

Una de las mejores maneras de adoptar esta perspectiva de largo aliento es que los gobiernos desarrollen instrumentos para examinar el impacto fiscal y económico de los cambios en la población, procurando, al mismo tiempo, maximizar las prestaciones que puedan otorgarse para garantizar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía, prever los mayores recursos que se necesitarán, incrementar las fuentes de financiamiento ante las crecientes demandas y mantener los criterios de responsabilidad fiscal y económica. Si bien muchos gobiernos formulan periódicamente pronósticos sobre la sostenibilidad de sus sistemas públicos de pensiones, rara vez incluyen evaluaciones de su incidencia en el carácter redistributivo del sistema y, por lo tanto, de sus repercusiones en la desigualdad. Es importante comprender los desafíos del envejecimiento desde una perspectiva más amplia, que tenga en cuenta su impacto en las personas, las familias, el sector privado y el Estado. De lo contrario, se corre el riesgo de que el enfoque limitado exclusivamente a la sostenibilidad de los programas de gobierno se traduzca en políticas que propondrán “resolver” los desafíos del envejecimiento mediante el traslado de la carga de los gobiernos a las personas y las familias (CELADE, 2014).

C. Consolidar sistemas de pensiones universales y solidarios para la igualdad

Frente al escenario demográfico descrito, y considerando también el conjunto de problemas laborales y fiscales que afrontan los sistemas de pensiones y se abordan en esta edición (véanse los capítulos I y III), ¿pueden los Estados avanzar hacia la meta planteada en su marco normativo de universalizar su cobertura y aspirar a la igualdad? De ser así, ¿con qué herramientas lo harían?

Como se indicó en la primera sección, la igualdad —entendida como la posibilidad de las ciudadanas y los ciudadanos de acceder, sin discriminación, a una cobertura adecuada en materia de pensiones, con prestaciones suficientes— está planteada en los instrumentos internacionales y sus objetivos. Sin embargo, a la luz de las múltiples desigualdades observadas en el acceso a las pensiones en la región, que en gran medida se relacionan con la división sexual del trabajo y las desigualdades estructurales que caracterizan los mercados laborales latinoamericanos (véanse los capítulos I, II y IV), la igualdad todavía constituye un objetivo distante. Otros problemas a los que se debe hacer frente para lograr la igualdad se vinculan con el contexto demográfico descrito, con un mercado laboral caracterizado por altos déficits de empleo productivo y trabajo decente y escasa capacidad para garantizar el pleno empleo a lo largo de la vida laboral de las personas y su acceso a la protección social y con los propios diseños de los sistemas de pensiones. Estos últimos pueden plantear dificultades importantes para el logro de la igualdad, que incluyen, en el caso de los sistemas de reparto, desafíos de sostenibilidad financiera y riesgos de exclusión debidos a los requisitos de contribución. En el caso de los sistemas de capitalización individual, los retos se vinculan con la erosión del principio de solidaridad, pues al buscar la equivalencia entre contribuciones y beneficios estos sistemas reproducen las desigualdades del mercado de trabajo, sin incorporar mecanismos para redistribuir riesgos y aportes entre generaciones, personas con distintas capacidades contributivas y entre hombres y mujeres. A ello se suman nuevos desafíos, relacionados con los requerimientos de protección social de la población, en virtud de las transformaciones que tendrán lugar en el mundo del trabajo ante la profundización de los cambios tecnológicos, las nuevas modalidades de empleo y contratación más flexibles (y con frecuencia más desprotegidas) y la necesidad de transitar hacia una economía sostenible desde el punto de vista ambiental (CEPAL, 2017).

En este contexto, América Latina sigue caracterizándose por la limitada y segmentada cobertura de los sistemas de pensiones, la escasez y la desigualdad de las prestaciones —especialmente desde una perspectiva de género— y por preocupaciones vinculadas con su sostenibilidad (CEPAL, 2006 y 2013). Estos elementos contribuyen de manera relevante a la persistencia de la pobreza en la vejez y a la desigualdad en el acceso a la protección social (véanse los capítulos I y II). La atención a estos temas, en el marco de una evaluación básica de los sistemas de pensiones, ha impulsado e impulsa actualmente procesos de reforma sustantivos en la región (véanse los capítulos III y IV).

La CEPAL ha planteado históricamente que las medidas que han de tomarse deben considerar los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia (CEPAL, 2000 y 2006), que a su vez se empalman con los principios convencionales de la seguridad social que derivan del marco normativo internacional y que además incluyen los principios de diálogo social; trato uniforme; equidad de género; suficiencia de las prestaciones; participación social en la gestión; rol del Estado y supervisión; y sostenibilidad financiera (Mesa-Lago y Bertranou, 2015). La universalidad apunta a la garantía de protección y titularidad de derechos que las reformas deberían resguardar, pues la seguridad y la protección social constituyen un derecho de ciudadanía y deben brindar cobertura frente a las diversas contingencias. La solidaridad asienta la lógica de que cada cual contribuye

en función de su capacidad y recibe prestaciones de acuerdo con sus necesidades. Este es un pilar fundamental para la igualdad, la universalidad del aseguramiento y la eficiencia en la asignación de los recursos, el financiamiento y la provisión (Sojo, 2017) y la prevención de exclusiones que pueden afectar con mayor intensidad a las mujeres, a los grupos más vulnerables y a aquellos que experimentan múltiples desigualdades y exclusiones. La solidaridad puede transversalizarse en los componentes contributivo y no contributivo de los sistemas y puede expresarse entre generaciones, dentro de ellas y entre hombres y mujeres. La eficiencia supone lograr los mejores resultados posibles de cobertura y calidad con recursos limitados (CEPAL, 2000).

Con estos principios como marco, y considerando el papel que desempeña la protección social universal en las estrategias y políticas nacionales para el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2016b) y, especialmente, en su propósito central de erradicar la pobreza en todas sus formas y en todos los lugares sin que nadie se quede atrás, la preocupación por la igualdad en los sistemas de pensiones supone recobrar y fortalecer la solidaridad allí donde esta ha disminuido o se ha excluido como principio articulador. En la práctica, como se indica en el capítulo III, las reformas de los sistemas de pensiones en la región deberían tender a: i) ampliar la cobertura; ii) mejorar la solidaridad del componente contributivo mediante reglas solidarias para los cotizantes con el objeto de beneficiar a los sectores de pensiones insuficientes (transferencias financiadas con rentas generales o mediante solidaridad contributiva); iii) integrar los esquemas contributivos y no contributivos (estos últimos, bajo la lógica de derechos universales); iv) mantener los incentivos a la contribución, y v) garantizar la sostenibilidad financiera. En particular, se requieren medidas explícitas que aborden las desigualdades de género, promoviendo la solidaridad entre hombres y mujeres y erradicando medidas abiertamente discriminatorias como las tablas de mortalidad diferenciadas según el sexo. Asimismo, las desigualdades de tipo étnico y racial y las que se generan entre áreas urbanas y rurales deben considerarse en toda su especificidad e incorporarse a mecanismos que explícitamente busquen su erradicación.

Como se muestra en los capítulos III y IV, la mayoría de las reformas recientes y en curso en la región apunta en la dirección propuesta y presenta una tendencia a fortalecer los mecanismos solidarios en los esquemas contributivos y no contributivos, incorporar medidas con perspectiva de género y potenciar la participación del Estado o de la administración y el financiamiento público en los sistemas de pensiones. Sin embargo, las tareas pendientes son todavía de gran magnitud. Entre los esfuerzos que se han de promover, junto a la preocupación por la suficiencia de las pensiones y la extensión de la cobertura por las vías contributiva y no contributiva, destaca la implementación de medidas para incluir a trabajadores con capacidad de ahorro que están fuera del sistema (como los trabajadores por cuenta propia) (CEPAL, 2006 y 2016c; Gontero y Weller, 2017), entre ellas la contribución obligatoria, los microseguros y el monotributo²².

En suma, en esta edición del *Panorama Social de América Latina* se plantea que la posibilidad de los Estados latinoamericanos y caribeños de consolidar sistemas de pensiones de cobertura universal y con un fuerte componente de solidaridad para la igualdad no debería considerarse una quimera, sino un objetivo posible y necesario en el marco de un pacto social para el desarrollo sostenible y la igualdad, y progresivo en su alcance. Para ello es menester considerar que su diseño y sus reformas no son neutrales frente al objetivo de la igualdad sino que, por el contrario, pueden reducir o profundizar las diversas dimensiones de la desigualdad existente. De igual forma, urge atender los indicadores que reflejan el avance en la suficiencia de las prestaciones ofrecidas para resguardar la posibilidad de contar con ingresos adecuados frente a contingencias, recordando en todo momento que los sistemas de pensiones forman parte medular de los sistemas de seguridad y protección social y remiten a estos derechos.

²² Véase una revisión de estos mecanismos en OIT (2001b) y, para el caso de los países de América Latina, CEPAL (2016c) y Gontero y Weller (2017).

Bibliografía

- Abellán García, A. y otros (2007), *A propósito de las condiciones de vida de las personas mayores. Encuesta 2006*, Madrid, Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).
- Aguirre, R. y L. Scuro (2010), "Panorama del sistema previsional y género en Uruguay. Avances y desafíos", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 100 (LC/L.3190-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Barr, N. y P. Diamond (2008), *Reforming Pensions. Principles and Policy Options*, Nueva York, Oxford University Press.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, S. y otros (2015), "Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social", *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G. 2644-P), S. Cecchini y otros (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía-División de Población de la CEPAL) (2014), "La nueva era demográfica en América Latina y el Caribe: la hora de la igualdad según el reloj poblacional" (DDR/2), Santiago [en línea] http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/6/53806/MPD_ddr2_esp.pdf.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago.
- _____(2016a), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago.
- _____(2016b), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (LC/G.2660/Rev.1), Santiago.
- _____(2016c), *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.
- _____(2013), *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago.
- _____(2012), *Población, territorio y desarrollo sostenible* (LC/L.3474/CEP.2/3), Santiago.
- _____(2011a), "Proyección a largo plazo", *Observatorio Demográfico*, N° 11 (LC/G.2515-P), Santiago.
- _____(2011b), "Envejecimiento poblacional", *Observatorio Demográfico*, N° 12 (LC/G.2517-P), Santiago.
- _____(2011c), *Panorama Social de América Latina, 2010* (LC/G.2481-P), Santiago.
- _____(2008), *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe*, (LC/G.2378), Santiago.
- _____(2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294 (SES.31/3)), Santiago.
- _____(2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071 (SES.28/3)), Santiago.
- Chackiel, J. (2000), "El envejecimiento de la población latinoamericana: ¿hacia una relación de dependencia favorable?", *serie Población y Desarrollo*, N° 4 (LC/L.1411-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cifuentes, H., P. Arellano y F. Walker (2013), *Seguridad social parte general y pensiones*, Santiago, Librotecnia.
- Filgueira, F. y P. Manzi (2017), "Pension and income transfers for old age. Inter- and intra-generational distribution in comparative perspective", *serie Políticas Sociales*, vol. 225 (LC/TS.2017/62), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gontero, S. y J. Weller (2017), "Consideraciones para aumentar la participación de los trabajadores por cuenta propia en los sistemas contributivos de protección social en América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 189 (LC/TS.2017/69), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Huenchuan, S. (2013), *Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe. La hora de avanzar hacia la igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 117 (LC/G.2553-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mesa-Lago, C. (2008), *Reassembling social security. A survey of pensions and health care reforms in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press.
- Mesa-Lago, C. y F. Bertranou (2015), "Principios de seguridad social y re-reforma de pensiones en Chile: informe a la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones" [en línea] <http://www.comision-pensiones.cl/Estudios?path=7>.

- Naciones Unidas (2017), "World Population Prospects: The 2017 Revision" [en línea] <https://esa.un.org/unpd/wpp/>.
- (2010), *World Population Ageing 2009* (ST/ESA/SER.A/295), Nueva York.
- (2008), "El derecho a la seguridad social", *Observación General*, N° 19 (E/C.12/GC/19).
- (1966), "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Resolución 2200 A (XXI), anexo" [en línea] <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>.
- (1948), "Declaración Universal de Derechos Humanos. Resolución 217 A(III) de la Asamblea General".
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2015), Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, Washington, D.C.
- (1988), Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2016), *OECD Pensions Outlook 2016*, París, OECD Publishing.
- (2005), *Private Pensions. OECD Classification and Glossary*, París.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2014), *Informe Mundial sobre la Protección Social 2014-15. Construir la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social*, Ginebra.
- (2012), "Recomendación sobre los pisos de protección social (núm. 202)", Ginebra.
- (2001a), *Principios de la seguridad social*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo/Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- (2001b), "Información sobre el orden del día. VI. Seguridad social: temas, retos y perspectivas", *Memorandum*, 89ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.
- (1967a), "Convenio sobre las Prestaciones de Invalidez, Vejez y Sobrevivientes, 1967 (núm. 128)", Ginebra.
- (1967b), "Recomendación sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes (núm. 131)", Ginebra.
- (1952), "Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102)", Ginebra.
- Sojo, A. (2017), *Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo* (LC/PUB.2017/7-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Uthoff, A. (2017), "Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones", *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*, R. Martínez (ed.) (LC/PUB.2017/14-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Desigualdades en los ingresos, en el mercado laboral y en el acceso a las pensiones

Introducción

- A. Tendencias recientes de la desigualdad del ingreso
- B. Desigualdades en el mercado de trabajo y en la afiliación a los sistemas de pensiones
- C. Desigualdades en la cobertura y la suficiencia de las pensiones en América Latina
- D. Conclusiones y recomendaciones de política

Bibliografía

Anexo I.A1

Introducción

El más decisivo de los ámbitos de la sociedad donde se producen, exacerbando o mitigan las desigualdades es el mundo del trabajo, que conforma un eslabón crítico para la inclusión social. Allí se genera la mayor parte del ingreso de los hogares en América Latina y el Caribe y, al mismo tiempo, las desigualdades inherentes a su distribución¹. El trabajo es la llave maestra para la igualdad y uno de los pilares de la ampliación de la ciudadanía (CEPAL, 2010, 2012, 2014). Es, asimismo, uno de los principales ámbitos de intervención para superar las desigualdades estructurales que caracterizan a la región. La persistente desigualdad en la distribución del ingreso, en las posibilidades y formas de inserción laboral y en la calidad del empleo, sumada a la prevalencia de la informalidad y la desprotección social de amplios contingentes de trabajadores y trabajadoras y a las marcadas brechas de género, étnicas y raciales, reflejan en gran medida una estructura productiva muy heterogénea y poco diversificada (CEPAL, 2016a).

Las desigualdades en la inserción laboral inciden en distintas etapas del ciclo de vida. La inserción prematura y desprotegida en el mundo del trabajo condiciona negativamente la trayectoria educativa y laboral de las personas. La calidad de la inserción laboral de jóvenes y adultos es fundamental para su bienestar y participación productiva en la sociedad y para el ejercicio de sus derechos. A su vez, el término de la vida laboral expone en toda su magnitud los efectos de trayectorias marcadas por déficits de trabajo decente en diversas dimensiones. En sus formas extremas, estos se traducen en la exclusión del sistema de pensiones o en el acceso a prestaciones insuficientes.

En este capítulo del *Panorama Social de América Latina* se abordan dos ámbitos estrechamente vinculados. Por una parte, se presenta el tradicional análisis de la evolución de la desigualdad de ingresos entre las personas y los hogares, que representa una de las dimensiones constitutivas de la matriz de la desigualdad social en América Latina (CEPAL, 2016b), sobre la base de una nueva serie de estimaciones para los países de la región². Por otra parte, se exponen algunas de las dimensiones de las desigualdades en el mercado del trabajo y sus efectos en el funcionamiento de los sistemas de pensiones, en particular en su cobertura y suficiencia. Asimismo, se hace hincapié en el papel del diseño de los sistemas de pensiones en la posibilidad de intervenir en las desigualdades originadas en el mercado del trabajo y de activar círculos virtuosos de protección social que deriven en la ampliación de la cobertura, la suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad financiera de los sistemas.

¹ Alrededor de 2013, los ingresos laborales correspondían al 80% de los ingresos de los hogares, al 74% de los ingresos de los hogares en situación de pobreza y al 64% de los ingresos de los hogares en situación de extrema pobreza (CEPAL, 2016a).

² La desigualdad en la distribución de los ingresos de las personas y de los hogares es solo una de las expresiones de la desigualdad socioeconómica. En la edición del *Panorama Social de América Latina, 2016* (CEPAL, 2017a) se abordaron en profundidad la distribución funcional del ingreso y la desigualdad en la distribución de la propiedad de activos físicos y financieros, que ofrecen una perspectiva complementaria y enriquecedora de este análisis.

A. Tendencias recientes de la desigualdad del ingreso³

En América Latina la desigualdad de la distribución del ingreso se ha reducido desde principios de la década de 2000, gracias a un aumento más rápido de los ingresos en los quintiles más bajos que en el resto de la población. No obstante, el ritmo de reducción de la desigualdad se ha desacelerado, por lo que los niveles registrados en 2016 son muy similares a los de 2014. El estancamiento de los procesos desconcentradores, sumado a datos complementarios que indican que la desigualdad de ingresos entre personas y hogares es mayor y más rígida que la que se mide habitualmente, constituyen un llamado urgente a fomentar políticas redistributivas que aseguren una mayor igualdad en ese ámbito.

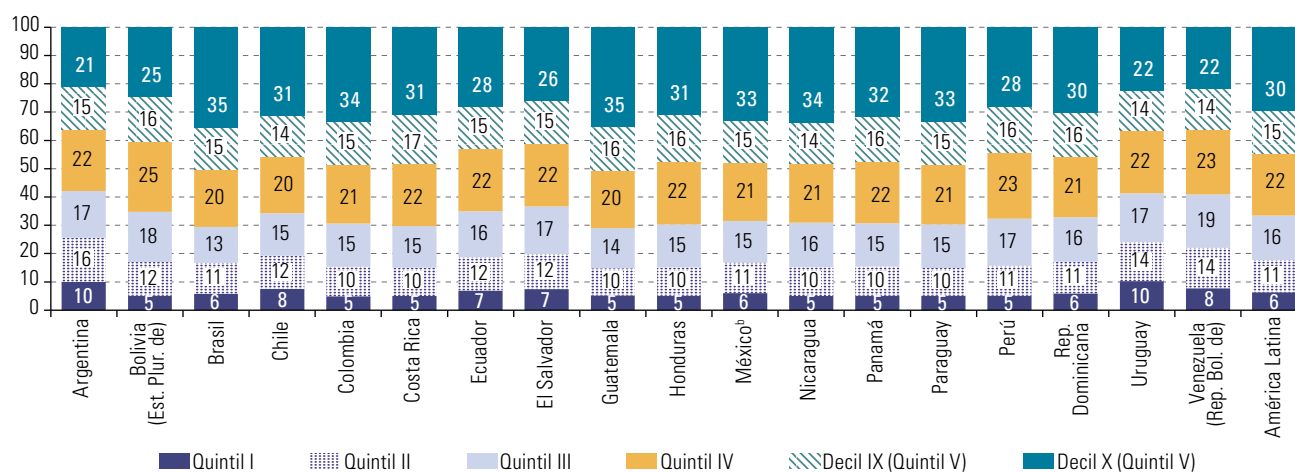
La desigualdad es uno de los rasgos sobresalientes de las sociedades latinoamericanas y su superación es un desafío clave para el desarrollo sostenible (CEPAL, 2017a). Los índices de desigualdad de ingresos de los países de la región se encuentran entre los más altos del mundo, incluso cuando las cifras se corrigen por las diferencias entre las mediciones basadas en el ingreso y el consumo (Alvaredo y Gasparini, 2015).

Una de las expresiones más evidentes de la desigualdad de ingresos es la elevada brecha entre las personas que se encuentran en los extremos de la distribución. De acuerdo con la información más reciente basada en encuestas de hogares (que en la mayoría de los países analizados corresponde a 2016), el ingreso captado por el quintil más rico (quintil V) representa alrededor del 45% del ingreso de los hogares, mientras que el ingreso promedio del quintil de menores recursos (quintil I) es de apenas un 6% de los ingresos totales⁴. Las brechas de ingreso se presentan incluso dentro del quinto quintil, ya que el décimo decil —cuya participación en el ingreso total promedia un 30%— percibe el doble del ingreso que el noveno decil. Cabe destacar, además, que el ingreso del 10% más rico de la población equivale aproximadamente al ingreso de los tres primeros quintiles, que abarcan a un 60% de la población (véase el gráfico I.1).

Gráfico I.1

América Latina (18 países): participación en el ingreso total, por quintiles de ingreso, alrededor de 2016^a

(En porcentajes)



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

^a Quintiles de hogares ordenados por ingreso per cápita. Los datos corresponden a 2016, excepto en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de) y Brasil, que corresponden a 2015, y Guatemala, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de), correspondientes a 2014.

^b Las cifras de México para 2016 se estimaron sobre la base del “Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH” realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para atenuar la falta de comparabilidad de la encuesta de 2016 con la serie 2008-2014 (véase [en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/investigacion/eash/2016/>).

³ Los valores de los indicadores de desigualdad presentados en esta edición del *Panorama Social de América Latina* corresponden a una serie actualizada y difieren de los presentados en ediciones anteriores de esta publicación (al respecto, véase el capítulo II).

⁴ La información utilizada para medir la desigualdad distributiva proviene de las encuestas de hogares utilizadas en los países de la región para medir el ingreso, que pueden ser encuestas de empleo, de propósitos múltiples y de ingresos y gastos. Las encuestas, compiladas y armonizadas regularmente por la CEPAL, forman parte del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

Según la misma fuente de información, la brecha de ingresos entre los grupos de mayores y menores recursos ha disminuido desde inicios de la década de 2000. Entre 2002 y 2012, la participación promedio del primer quintil en el ingreso total pasó del 4,8% al 6,2%, mientras que la del quinto quintil disminuyó del 50,7% al 45,0%. En consecuencia, la participación del quintil de mayores recursos pasó de ser 10,7 veces mayor a la del quintil de menores ingresos a 7,2 veces. Aunque de manera leve, la tendencia a la reducción de la desigualdad continuó entre 2012 y 2016. En 2016, el cociente entre la participación del quinto quintil (44,2%) y el primer quintil (6,5%) fue de 6,8 veces (véase el gráfico I.2).

A. 2002-2012

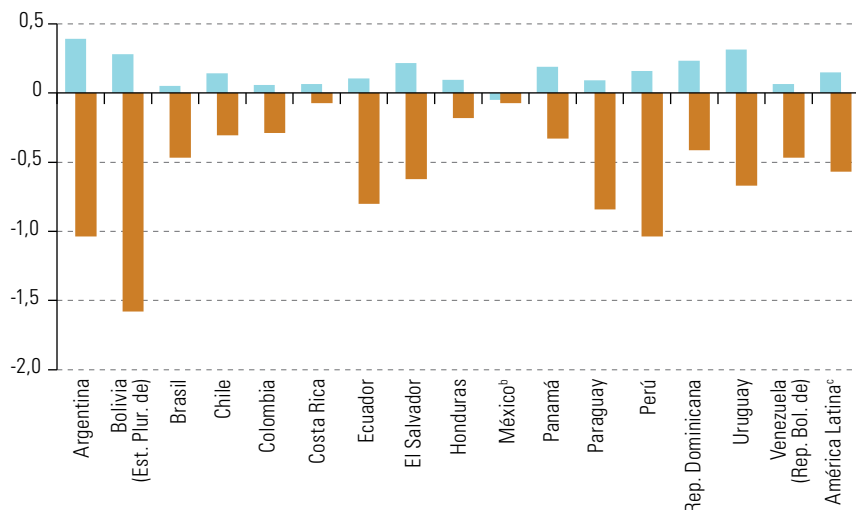
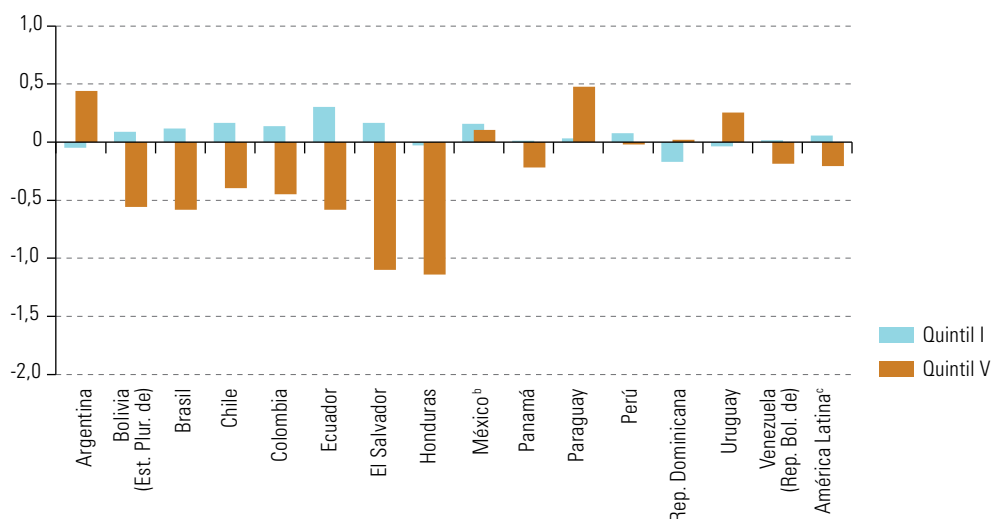


Gráfico I.2

América Latina (16 países): cambios en la participación de los quintiles I y V en el ingreso total, 2002-2012 y 2012-2016^a (En puntos porcentuales por año)

B. 2012-2016



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

^a Los datos de 2002 corresponden a dicho año excepto en: Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá (2001) y Argentina y Chile (2003). Los datos de 2016 corresponden a dicho año excepto en: Venezuela (República Bolivariana de) (2014) y Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil y Chile (2015). Se excluye a Guatemala y Nicaragua por falta de información disponible en torno a 2012. Se excluye a Costa Rica del período 2008-2016 por falta de comparabilidad en la serie de ingresos antes y después de 2010.

^b Las cifras de México para 2016 se estimaron sobre la base del "Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH" realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para atenuar la falta de comparabilidad de la encuesta de 2016 con la serie 2008-2014.

^c Corresponde al cambio en el promedio simple de la participación en el ingreso total de cada quintil.

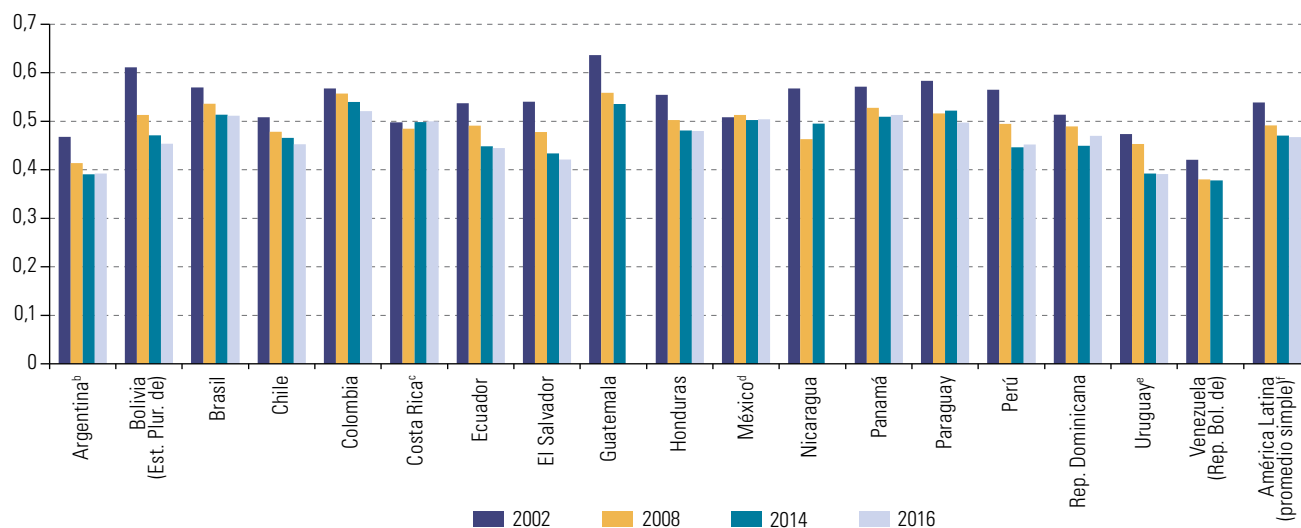
De acuerdo con la información más reciente, el índice de Gini, que toma valores entre 0 (para representar la ausencia de desigualdad) y 1 (para representar la desigualdad máxima), alcanza en América Latina un valor promedio de 0,467⁵. Este indicador varía considerablemente de un país a otro, con valores que exceden 0,500 en el Brasil, Colombia, Guatemala, México y Panamá y valores inferiores a 0,400 en la Argentina, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) (véase el gráfico I.3).

Las diferencias en la reducción de la desigualdad de ingresos en los últimos 14 años también son evidentes en las variaciones del índice de Gini y otros índices de desigualdad. Entre 2002 y 2008, el promedio simple de la región se redujo a un ritmo del 1,5% anual y, entre 2008 y 2014, la reducción fue del 0,7% anual. Entre 2014 y 2016, la desigualdad promedio se redujo apenas un 0,4% al año.

Al observar las variaciones de la desigualdad en cada uno de los países se obtiene evidencia similar. Entre 2002 y 2008, 14 de ellos presentaron una disminución del índice de Gini del 1% anual o superior. Las mayores reducciones de la desigualdad se registraron en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, Guatemala, Nicaragua, el Paraguay, el Perú y Venezuela (República Bolivariana de). En dichos países, los índices de desigualdad de Theil y Atkinson también presentaron una disminución apreciable. En ninguno de los países analizados se observaron aumentos significativos de la desigualdad (véanse el cuadro I.1 y el cuadro I.A1.1 del anexo).

Gráfico I.3

América Latina (18 países): índice de desigualdad de Gini, 2002-2016^a



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

^a El índice de Gini se calculó considerando los ingresos iguales a 0.

^b Total urbano.

^c Cifras no comparables con las de años anteriores.

^d Cifras de 2016 estimadas sobre la base del "Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH".

^e Cifras de 2002 corresponden al área urbana.

^f Promedio construido sobre la base de información del año más cercano disponible para cada uno de los 18 países.

Entre 2008 y 2014, la reducción de la desigualdad fue superior al 1% anual solo en siete países (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador, Perú, República Dominicana y Uruguay), mientras que solo Nicaragua presentó un aumento de magnitud similar. En el subperíodo más reciente (2014 a 2016), el número de países con una reducción del índice de Gini de al menos un 1% anual disminuyó a cinco (Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Chile, El Salvador y Paraguay). Por su parte, los indicadores de desigualdad de la República Dominicana y la República Bolivariana de Venezuela presentaron un aumento.

⁵ Promedio para 18 países sobre la base de información de 2016, excepto en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil y Chile (2015) y Guatemala, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela (2014).

Cuadro I.1América Latina (18 países): variación de los índices de Gini, Theil y Atkinson, 2002-2016^a

(En porcentajes anuales)

	2002-2008			2008-2014			2014-2016		
	Gini ^b	Theil	Atkinson (ε=1,5)	Gini	Theil	Atkinson (ε=1,5)	Gini	Theil	Atkinson (ε=1,5)
Argentina	-2,4	-3,3	-2,6	-1,0	-1,6	-2,0	0,2	1,6	0,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	-2,9	-6,4	-4,4	-1,4	-3,3	-1,8	-3,7	-10,2	-0,7
Brasil	-1,0	-2,0	-1,2	-0,7	-1,4	-0,8	-0,5	-1,2	0,5
Chile	-1,0	-1,9	-1,6	-0,7	-1,6	-1,5	-1,4	-1,9	-2,0
Colombia	-0,3	-1,0	-0,2	-0,6	-1,4	-1,0	-1,8	-3,2	-2,5
Costa Rica ^c	-0,4	-1,5	-1,3	...	...	...	0,2	-0,1	-0,3
Ecuador	-1,3	-4,4	-1,6	-1,5	-2,6	-2,4	-0,4	-1,1	0,6
El Salvador	-1,5	-2,9	-1,8	-1,9	-4,2	-3,2	-1,5	-4,4	-2,3
Guatemala	-2,2	-6,0	-3,8	-0,5	1,1	-0,8	...	...	...
Honduras	-1,2	-2,2	-2,0	-0,9	-3,1	-1,6	-0,1	0,6	3,3
México ^d	0,2	1,5	0,6	-0,4	-0,8	-0,8	0,2	-3,8	-3,1
Nicaragua	-2,5	-3,6	-3,0	1,3	5,0	1,6	...	...	...
Panamá	-1,1	-2,3	-2,5	-0,6	-1,6	-0,6	0,4	0,6	0,1
Paraguay	-2,0	-3,0	-2,9	0,2	0,1	0,1	-2,4	-3,9	-2,0
Perú	-2,2	-5,8	-2,5	-1,7	-3,3	-2,7	0,6	1,2	0,8
República Dominicana	-0,8	-0,7	-1,8	-1,4	-4,5	-1,7	2,3	6,7	4,0
Uruguay	-0,7	-0,5	-2,0	-2,4	-5,6	-3,6	-0,1	-0,3	-0,6
Venezuela (República Bolivariana de)	-1,7	-4,0	-2,9	-0,1	-0,5	0,0	...	...	...
América Latina (promedio simple)	-1,5	-3,1	-2,3	-0,7	-1,3	-1,1	-0,4	-0,9	-0,2
Países con variación < -1%	13	15	16	7	12	10	5	8	5
Países con variación > 1%	0	1	0	1	2	1	1	3	2

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

^a Los valores de los indicadores se encuentran disponibles en el anexo I.A1 del capítulo. Los años examinados corresponden a: Argentina (2003, 2008, 2014, 2016), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002, 2008, 2014, 2015), Brasil (2002, 2008, 2014, 2015), Chile (2003, 2009, 2013, 2015), Colombia (2002, 2009, 2014, 2016), Costa Rica (2002, 2008, 2014, 2016), Ecuador (2001, 2008, 2014, 2016), El Salvador (2001, 2009, 2014, 2016), Guatemala (2000, 2006, 2014), Honduras (2001, 2009, 2014, 2016), México (2002, 2008, 2014, 2016), Nicaragua (2001, 2009, 2014), Panamá (2001, 2008, 2014, 2016), Paraguay (2002, 2008, 2014, 2016), Perú (2002, 2008, 2014, 2016), República Dominicana (2002, 2008, 2014, 2016), Uruguay (2002, 2008, 2014, 2016), Venezuela (República Bolivariana de) (2002, 2008, 2014, 2015).

^b El índice de Gini se calculó considerando los ingresos iguales a 0. Para reducir el efecto de los valores extremos, los índices de Theil y Atkinson se calcularon excluyendo los valores cercanos a 0 y los tres mayores ingresos per cápita.

^c No se realiza la comparación 2008-2014 debido a que la medición del ingreso es distinta antes y después de 2010.

^d Las cifras de México para 2016 se estimaron sobre la base del "Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH" realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para atenuar la falta de comparabilidad de la encuesta de 2016 con la serie 2008-2014.

1. Fuentes de datos complementarias sobre la desigualdad

Las mediciones de la desigualdad en la distribución del ingreso basadas exclusivamente en datos de las encuestas de hogares subestiman la magnitud del fenómeno. Estas encuestas no suelen captar adecuadamente los hogares que perciben ingresos muy altos, ya sea por problemas de cobertura o por falta de respuesta, situación que en la literatura especializada se ha denominado "truncamiento". Por tanto, las encuestas de hogares son más adecuadas para medir los ingresos del trabajo y las transferencias que las rentas de la propiedad, cuya captación es muy parcial.

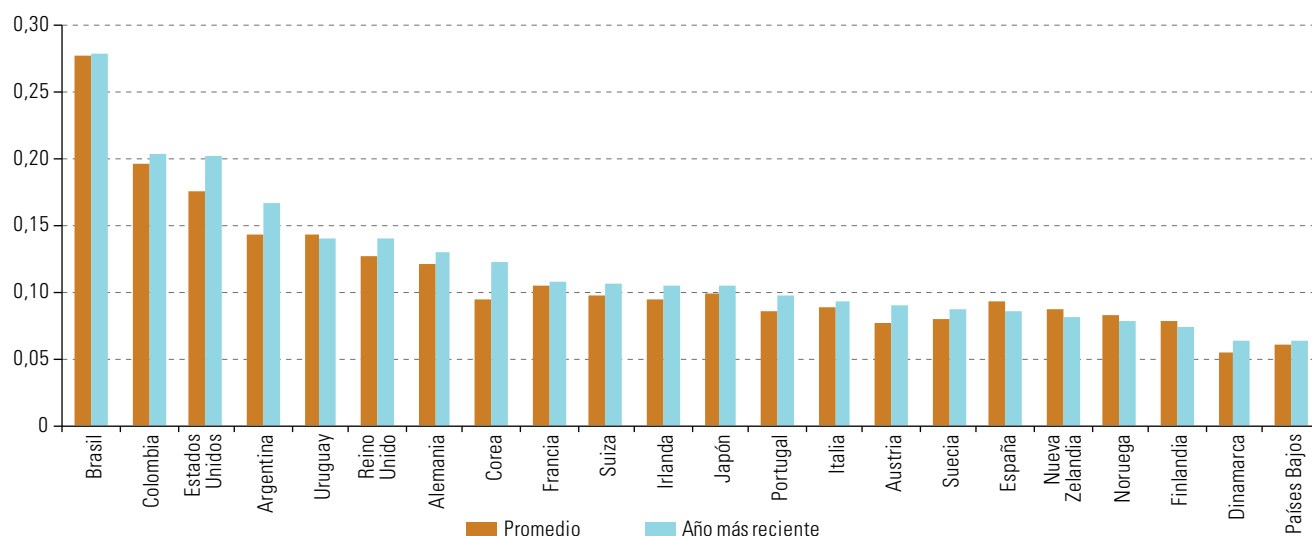
Como respuesta, se han realizado investigaciones empíricas en las que se utiliza información de los registros tributarios y las cuentas nacionales para medir la desigualdad en la distribución del ingreso. Los primeros análisis de la desigualdad basados en información tributaria se realizaron en países desarrollados (Piketty, 2003; Atkinson y Piketty, 2007, 2010). En América Latina, las mediciones de este tipo son todavía escasas, pero su número tiende a aumentar.

Los estudios distributivos basados en registros tributarios y cuentas nacionales se caracterizan por una gran variedad de enfoques metodológicos, que dificulta la comparación entre los países e incluso dentro de estos. De manera simplificada, en estas investigaciones se han empleado los siguientes enfoques: i) medición basada exclusivamente en los registros, en cuyo caso el indicador habitual es el porcentaje de ingresos captado por el 1% o el 10% más rico; ii) combinación de registros y encuestas para la producción de medidas sintéticas, por ejemplo el índice de Gini corregido (Alvaredo, 2011), y iii) modificación de los microdatos de encuestas sobre la base de la información tributaria y de cuentas nacionales. El enfoque más frecuente ha sido el primero (Jenkins, 2016).

Las estimaciones más comparables de desigualdad basadas exclusivamente en registros tributarios están compiladas en la World Wealth and Income Database (WID.world), que por ahora solo incluye cuatro países de la región (Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay)⁶. Los datos muestran que la participación del 1% más rico en el ingreso total tiende a ser mayor en los países latinoamericanos que en los países desarrollados de diferentes regiones del mundo y que esto se verifica tanto al usar el promedio simple de toda la serie como la medición del último año. Cabe mencionar que, entre los 22 países analizados, la mayor participación del 1% más rico en el ingreso total se registra en el Brasil, situación que se sostiene con ambos indicadores (véase el gráfico I.4).

Gráfico I.4

Participación del 1% más rico en el ingreso total, último año disponible y promedio histórico^a
(Como porcentaje del ingreso tributable total)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de World Wealth and Income Database [en línea] <http://wid.world/data/>.

^a Los promedios simples se obtuvieron sobre la base de información comprendida entre 1990 y 2015, según la disponibilidad en cada país. El valor del año más reciente corresponde a: Brasil, 2015; Colombia, 2010; Estados Unidos, 2014; Argentina, 2004; Uruguay, 2012; Reino Unido, 2015; Alemania, 2011; República de Corea, 2012; Francia, 2014; Suiza, 2010; Irlanda, 2009; Japón, 2010; Portugal, 2005; Italia, 2009; Austria, 2014; Suecia, 2013; España, 2012; Nueva Zelanda, 2014; Noruega, 2011; Finlandia, 2009; Dinamarca, 2010; Países Bajos, 2012.

⁶ La World Wealth and Income Database (WID.world) integra el esfuerzo combinado de una red internacional de investigadores, véase [en línea] <http://wid.world/es/pagina-de-inicio/>.

Como es de esperar, la desigualdad estimada parcial o completamente sobre la base de datos tributarios o cuentas nacionales habitualmente es bastante mayor que la medida a través de encuestas de hogares. A manera de ejemplo, en el Brasil, el porcentaje de ingresos captado por el 1% de personas más ricas pasa del 11% en la Encuesta Nacional de Hogares (PNAD) al 24% según los datos de la encuesta corregidos con información tributaria (Morgan, 2017). En Chile, este crece del 15% en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) al 21% en los datos tributarios (López, Figueroa y Gutiérrez, 2013). En Colombia, aumenta del 14% en la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) al 20% en los datos tributarios (Alvaredo y Londoño, 2013). En México, se incrementa de aproximadamente el 9% en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) al 25% según del Castillo (2015), conforme datos de la encuesta corregidos con información de cuentas nacionales. En el Uruguay este valor pasa del 9% en la Encuesta Continua de Hogares al 14% en los registros tributarios (Burdín, Esponda y Vigorito, 2015)⁷.

Además de mayores niveles de desigualdad de ingresos, algunos de los estudios citados muestran tendencias que contradicen a las que se obtienen en las encuestas de hogares. Aun cuando estas mediciones no constituyen resultados definitivos, sus resultados recalcan que el problema de la mala distribución del ingreso es algo que está muy lejos de desaparecer en la región, y que es imperativo avanzar hacia mediciones más completas de la desigualdad del ingreso.

Las fuentes complementarias para medir la desigualdad de ingresos no están exentas de limitaciones. Entre otras restricciones, los datos tributarios están fuertemente condicionados por la alta incidencia de la economía informal en la región, son sensibles a los cambios de la legislación tributaria y pueden referirse a conceptos de ingreso y de unidades tributarias distintas entre los países, lo que reduce su comparabilidad (CEPAL, 2017a). Por su parte, la información de las cuentas nacionales sobre los ingresos y gastos de los hogares, que se refiere a montos de ingreso y no a la forma en que estos se distribuyen, suele estar afectada por la escasez de estadísticas básicas para su construcción. En lo que respecta a la disponibilidad de datos de estas fuentes, todavía son pocos los países latinoamericanos en los que se publica información sobre la distribución de las declaraciones tributarias, de manera que pueda utilizarse en estudios de este tipo. Las cuentas de ingresos y gastos de los hogares están disponibles en menos de la mitad de los países de la región y suelen publicarse con varios años de rezago⁸.

A su vez, los resultados obtenidos mediante la combinación de diversas fuentes para medir la desigualdad presentan una gran sensibilidad a los supuestos que se adopten. Por ejemplo, Cortés y Vargas (2017) muestran que al asumir distintas hipótesis respecto de la magnitud de los problemas de truncamiento y subdeclaración en las encuestas de hogares varían el nivel e incluso la tendencia de las estimaciones de la desigualdad entre distintos años.

⁷ Estimaciones correspondientes a 2015 para el Brasil; 2009 para Chile, donde se combinan los datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) con los del Servicio de Impuestos Internos (SII) aplicando una corrección por evasión y sin utilidades retenidas, y 2011 para el Uruguay, según el ingreso total captado en los registros tributarios, a los que se adicionó una imputación de ingreso por la población no registrada. Las estimaciones para México, referidas a 2012, asignan las diferencias registradas entre cuentas nacionales y la encuesta de hogares a los perceptores más ricos.

⁸ Estas razones, entre otras, llevaron a la CEPAL a descontinuar la práctica del ajuste de ingresos para la producción de estadísticas regulares sobre pobreza y desigualdad de ingresos, como se indica en el capítulo II.

Pese a estas limitaciones, la posibilidad de combinar información tributaria y de cuentas nacionales con las encuestas de hogares puede contribuir ampliamente al estudio de la desigualdad de ingresos y a la posibilidad de generar estimaciones más adecuadas de su magnitud y evolución. Por ello, resulta de gran importancia para la región facilitar el acceso a los registros tributarios y otras fuentes de datos complementarias sobre el ingreso de los hogares, así como mejorar la calidad y periodicidad de la cuenta de ingresos y gastos de los hogares. Ello no solo permitirá obtener mediciones más completas de la distribución del ingreso sino también profundizar el estudio sobre la magnitud de los fenómenos de subdeclaración y truncamiento en las encuestas de hogares.

Por último, cabe tener en consideración que las grandes brechas de recursos que se manifiestan en la distribución del ingreso se acentúan cuando se pone el foco en la distribución de la riqueza. La desigualdad en la posesión de bienes materiales (propiedades, inmuebles, tierras) y financieros (activos, depósitos, pagarés de deuda) es más profunda y rígida que la que se observa en los ingresos (CEPAL, 2017a). A manera de referencia, en México el 1 % de los adultos más ricos concentraron el 36 % de la riqueza total (CEPAL, 2017a), mientras que en el Brasil el 1 % más rico posee el 48 % de toda la riqueza del país (OXFAM Brasil, 2017), porcentajes mucho más altos que los obtenidos en los estudios sobre distribución del ingreso corriente.

2. Variación de los ingresos a lo largo de la distribución

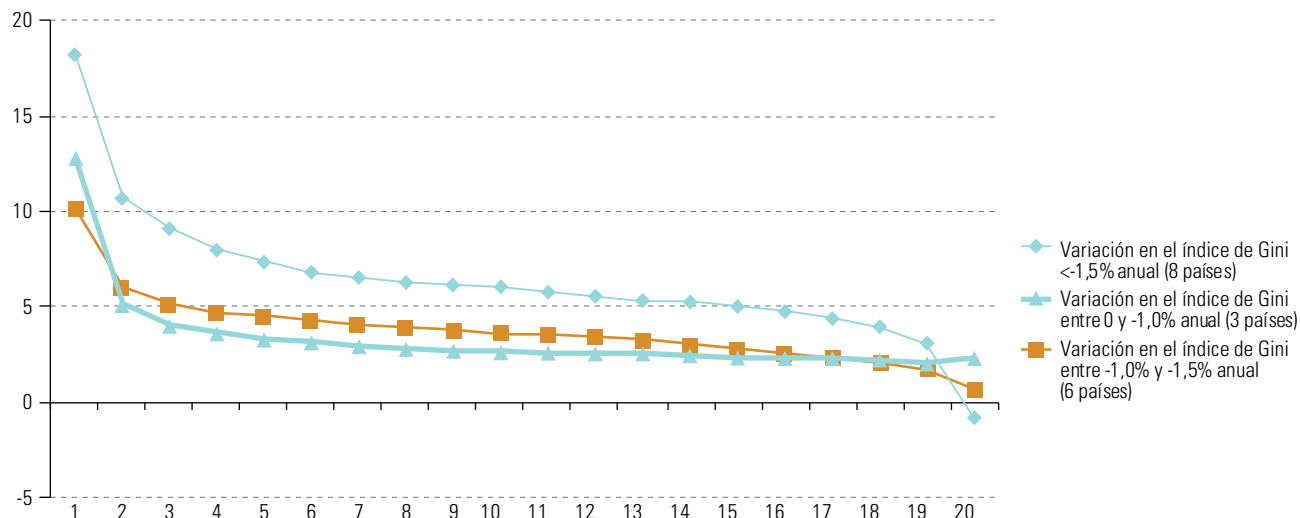
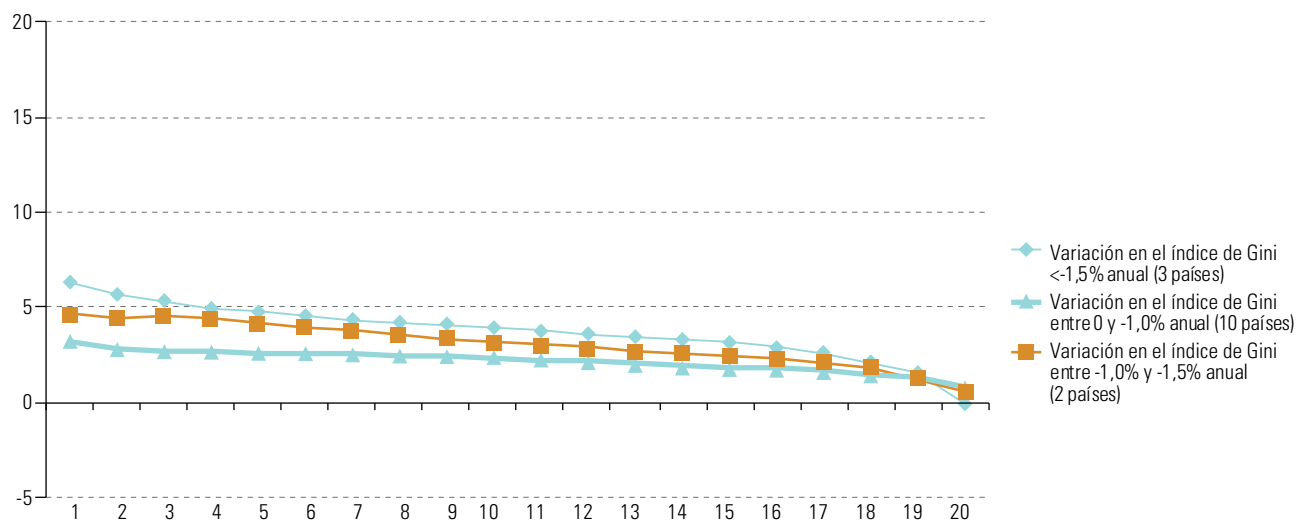
La primera meta del Objetivo de Desarrollo Sostenible 10, que consiste en reducir la desigualdad en los países y entre ellos, está planteada en términos de lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40 % más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional. El proceso de reducción de la desigualdad de ingresos observado en la región en los últimos años ha sido coherente con dicha meta, de acuerdo con los datos proporcionados por las encuestas de hogares.

En efecto, entre 2002 y 2016 el incremento anual del ingreso de los primeros deciles superó el de los deciles de mayores ingresos, tanto en los países donde el índice de Gini se redujo de manera apreciable como en aquellos donde los cambios fueron menores (véase el gráfico I.5).

Como cabe esperar, la diferencia entre el crecimiento de los deciles extremos de la distribución del ingreso fue más pronunciada en los países con mayor reducción de los índices de desigualdad. También en esos países se presentaron las mayores tasas de crecimiento real del ingreso de los deciles más bajos, en comparación con los demás países mostrados en el gráfico I.5, tanto en el subperíodo 2002-2008 como en 2008-2016.

Gráfico I.5

América Latina (18 países): crecimiento del ingreso por percentiles, según grupos de países en que se redujo la desigualdad, 2002-2008 y 2008-2016^a
(En porcentajes)

A. 2002-2008**B. 2008-2016**

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

^a Los países están agrupados según el ritmo de reducción de la desigualdad en cada subperíodo.

El gráfico I.5 permite visualizar la desaceleración en la reducción de la desigualdad entre los subperíodos 2002-2008 y 2008-2016. El segundo de ellos se caracteriza por tasas de crecimiento más similares entre los primeros y últimos deciles, aun cuando se mantiene la brecha a favor de los primeros.

Cabe destacar que en algunos casos la disminución de la desigualdad no solo se debe a un mayor crecimiento de los ingresos más bajos, sino a un crecimiento nulo o incluso a una reducción de los ingresos de los hogares de mayores recursos.

3. Comentarios finales

Las amplias brechas en la distribución de los recursos económicos son una de las principales manifestaciones de la desigualdad estructural que caracteriza a la región y que se expresa en múltiples dimensiones. En la última década y media, América Latina ha avanzado hacia la reducción de las brechas de ingreso, gracias a un mayor aumento del ingreso en los hogares de la parte baja de la distribución. No obstante, es necesario atender dos elementos de manera imperiosa. El primero es que, en la región en su conjunto, la tendencia a la reducción de la desigualdad ha disminuido de manera significativa en los últimos años. El segundo es que, al considerar fuentes de información complementarias a las encuestas de hogares, los datos indican que la participación de los grupos de mayores ingresos es más alta y, en algunos países, podría no haber disminuido. De esta manera, urge tomar medidas para dar nuevo impulso a la redistribución de los ingresos y avanzar hacia sociedades más equitativas y justas.

B. Desigualdades en el mercado de trabajo y en la afiliación a los sistemas de pensiones

Desde principios de la década pasada se viene registrando una mejoría significativa en diversos indicadores del mercado de trabajo, como la reducción del desempleo y del empleo en sectores de baja productividad, el aumento de la participación laboral femenina y mejoras de los ingresos laborales. De la mano del aumento de la asalarización y formalización del empleo, el número y porcentaje de trabajadores que cotizaban en los sistemas de pensiones se elevó de un 38,3% en 2002 a un 50,3% en 2015. Sin embargo, una elevada proporción de trabajadores aún continúa desprotegida.

La estructura y las dinámicas de los mercados de trabajo latinoamericanos marcan significativamente las condiciones de vida de las personas y las familias, tanto a lo largo de la vida activa como en la edad de retiro. La desigualdad en la forma de inserción laboral y en el acceso y la calidad de los empleos —que se manifiesta, entre otros planos, en las posibilidades de asalarización, formalización de los contratos de trabajo, mantenimiento de trayectorias laborales más estables, negociación colectiva de los salarios y otras condiciones de trabajo y, particularmente, en el monto de los ingresos mensuales— supone también una capacidad desigual para contribuir a los sistemas de pensiones y, al final de la vida laboral, acceder a una pensión suficiente.

En las siguientes páginas se examinan las características del mercado de trabajo y las desigualdades en este ámbito que afectan el acceso a los sistemas de pensiones contributivos y se expresan posteriormente en el acceso de las personas mayores a pensiones dignas⁹.

1. Evolución de los niveles de ocupación y aumento de la asalarización

La CEPAL (2016a) plantea la importancia de la complementariedad entre la protección social contributiva y la no contributiva. Además del papel que cumple el financiamiento contributivo, reconoce la necesidad de fomentar la convergencia y reducir la estratificación de las prestaciones en los ámbitos de la protección social que incluyan recursos

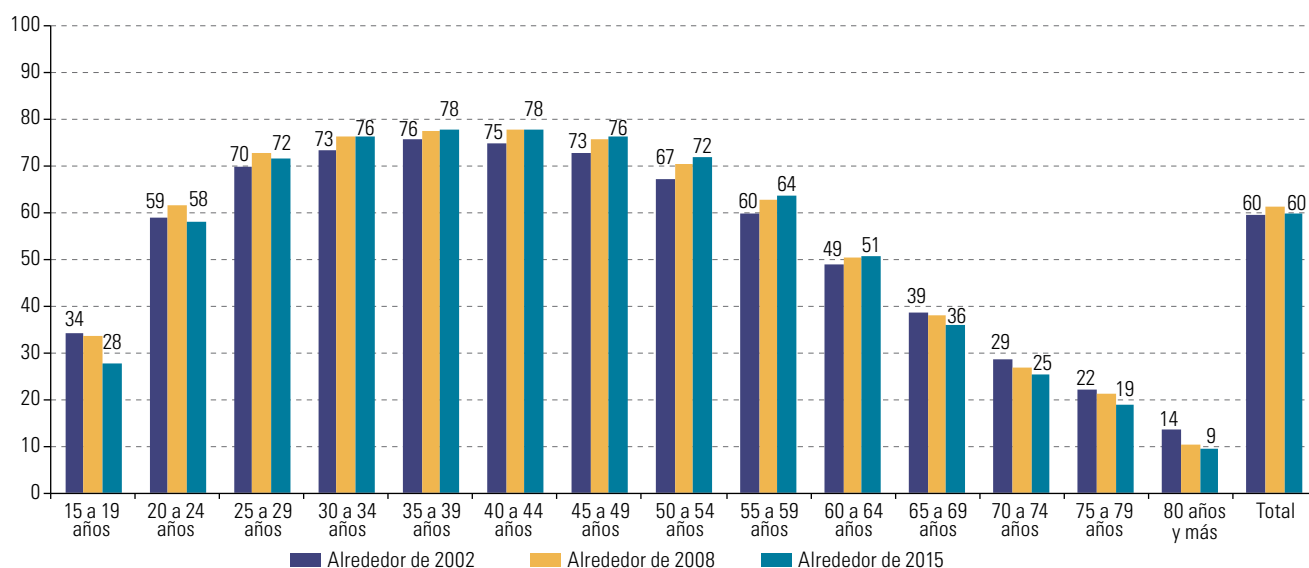
⁹ Véase un análisis anterior de las desigualdades en el mercado de trabajo, que afectan particularmente a la población en condiciones de pobreza y de vulnerabilidad a la pobreza, en el *Panorama Social de América Latina, 2015* (CEPAL, 2016c).

contributivos y no contributivos (Sojo, 2017; CEPAL, 2016a). Para ampliar la cobertura y la calidad de la protección social, en particular de las pensiones, debe tenerse en cuenta la dinámica del mercado laboral en los países de la región, pues el desarrollo histórico de la protección social se vincula con esta dinámica y con la institucionalidad asociada, que incluyen, entre otros factores, las particularidades de la legislación laboral y la capacidad de supervisar el cumplimiento de la normativa, las regulaciones de las condiciones de trabajo y de los despidos, los convenios colectivos, las políticas de capacitación y educación y los niveles de salario mínimo (CEPAL, 2013a).

Entre 2002 y 2014, el mercado de trabajo latinoamericano presentó una evolución positiva, especialmente por la disminución del desempleo y el aumento de la tasa de participación femenina y de los niveles de formalización e ingresos laborales, que, junto con la implementación de estrategias para extender la cobertura de los sistemas de seguridad social en algunos países, favorecieron la expansión de las bases contributivas de los sistemas de pensiones (véase el gráfico I.6).

Gráfico I.6

América Latina (17 países^a): evolución de la tasa de ocupación por grupos de edad, alrededor de 2002, 2008 y 2015
(En porcentajes)



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

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de).

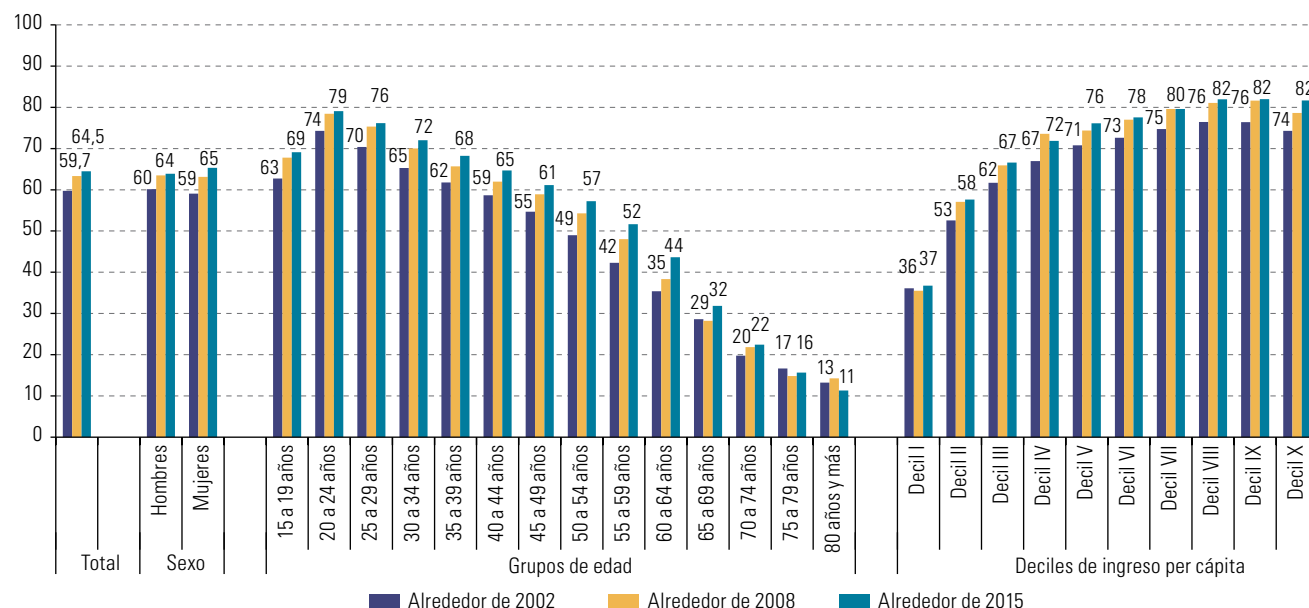
La tasa promedio de ocupación (17 países) registró un incremento de 1,6 puntos porcentuales en el período 2002-2008, que se debió principalmente al aumento en las tasas de participación femenina y a una significativa reducción en los niveles de desempleo, en un período marcado por el crecimiento económico sostenido en la mayoría de los países de la región. Como se puede apreciar en el gráfico I.6, entre 2008 y 2015 la tasa general de ocupación disminuyó (-1,5 puntos porcentuales) debido a un leve aumento en las tasas de desempleo en 2015 y a una reducción en los niveles de participación, principalmente de los jóvenes de 15 a 24 años de edad y de las personas en edad de jubilarse (65 años y más). La disminución de la participación laboral de los jóvenes, sobre todo los menores de 20 años, se vinculó con la progresiva expansión del acceso a la educación secundaria y postsecundaria y a los mayores niveles de retención

escolar, especialmente en el ciclo superior de la enseñanza secundaria¹⁰, así como a las iniciativas de diversos países para reducir el trabajo infantil y adolescente¹¹. Asimismo, la disminución en los niveles de participación y ocupación de las personas mayores se vincula estrechamente con el incremento en la cobertura de las pensiones, como se verá más adelante. En ambos casos se trata de tendencias positivas, relacionadas con la extensión del ejercicio de derechos y de la protección social, tanto entre los adolescentes y jóvenes como entre las personas mayores. No obstante, debido a las tendencias de envejecimiento poblacional en la región, el porcentaje de personas de 65 años y más aumentó del 4,3% de la fuerza de trabajo ocupada al 4,8% (casi 12 millones de trabajadores).

El aumento en los niveles de participación femenina supuso un incremento del 32,9% del número de mujeres ocupadas entre 2002 y 2015 (en comparación con un incremento del 22,2% del número de hombres ocupados), por lo que su participación en el total de ocupados aumentó del 39,4% al 41,4%. Este aumento estuvo acompañado también por incremento en el nivel de asalarización de las mujeres, que pasó del 59,4% de las ocupadas en 2002 al 63,1% en 2008 y al 65,3% en 2015. Esto, sumado al aumento de los niveles de asalarización masculinos, aunque a ritmos menores, significó que el porcentaje de asalariados en el total de ocupados se incrementó del 59,7% al 64,5% a nivel regional en el período analizado (véase el gráfico I.7).

Gráfico I.7

América Latina (17 países^a): evolución del porcentaje de trabajadores asalariados en el total de ocupados por sexo, grupos de edad y deciles de ingreso per cápita del hogar, alrededor de 2002, 2008 y 2015
(En porcentajes)



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

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay (zonas urbanas) y Venezuela (República Bolivariana de).

El aumento de la proporción de trabajadores asalariados en la población ocupada fue sistemático en prácticamente todos los grupos de edad (excepto entre los trabajadores de 75 años y más), incluidos los trabajadores más jóvenes. Dicha tendencia fue más marcada entre los trabajadores de 40 a 64 años de edad y similar entre los trabajadores de todos

¹⁰ Alta secundaria, que corresponde a los últimos dos o tres años de la secundaria según el país.

¹¹ De acuerdo con las estimaciones más recientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el porcentaje de trabajo infantil y adolescente (entre 5 y 17 años) se redujo del 10,8% en 2008 al 7,3% en 2016 en la región (OIT, 2017).

los deciles de ingreso per cápita, con excepción de los trabajadores pertenecientes al primer decil, de los cuales solo un 37% eran asalariados en 2015. Sin embargo, existen pronunciadas diferencias en las tasas de asalarización entre los trabajadores de diferentes niveles de ingresos, que van de aproximadamente 1 de cada 3 trabajadores del primer decil a 2 de cada 3 en el tercer decil, para llegar a 4 de cada 5 (aproximadamente el 80% del total) a partir del séptimo decil de ingresos per cápita. Destacan, con niveles superiores al 70% del total de ocupados, países como la Argentina, Chile, Costa Rica, México y el Uruguay. En contraste, los países donde se registraban las menores tasas de asalarización de la fuerza de trabajo (menos del 50%) alrededor de 2015 eran Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Honduras y el Perú.

En general, el vínculo de los trabajadores asalariados con los empleadores está regulado por la legislación laboral de cada país, de manera que suelen tener mayores niveles de formalización contractual y prestaciones sociales. Sin embargo, una elevada proporción de trabajadores asalariados no implica necesariamente que los sistemas de pensiones tengan una base contributiva más amplia, ya que esto depende, en primer lugar, de la tasa de formalización de esos trabajadores¹². En segundo lugar figuran factores como las obligaciones de aporte establecidas en la legislación laboral, la capacidad de fiscalización efectiva y el nivel de cumplimiento de la normativa, los mecanismos de incentivo a contribuir a los sistemas de pensiones por parte de los no asalariados y los diferentes diseños de los sistemas previsionales, como se verá en el capítulo III.

2. Los ingresos laborales

El nivel de los ingresos laborales se relaciona fuertemente con las posibilidades que tendrá cada trabajador o trabajadora de acceder a una pensión suficiente para mantener su calidad de vida después de la jubilación. Como se verá en el capítulo III, esto podrá lograrse en cierta medida con mecanismos solidarios de compensación, que puedan mejorar las bajas tasas de reemplazo de los ingresos obtenidos en la vida activa por grandes contingentes de trabajadores. Cuando esos niveles son bajos disminuye la propensión de los trabajadores independientes a incorporarse a los sistemas de pensiones y la de los asalariados informales a exigir el cumplimiento de la normativa laboral por lo significativos que resultan los descuentos entre los trabajadores con salarios muy bajos. Esto incide en el nivel de financiamiento contributivo de los sistemas previsionales.

Asimismo, los niveles y la continuidad de los ingresos laborales a lo largo de las trayectorias de trabajo de las personas están fuertemente marcados por los diferentes ejes estructurantes de la desigualdad social en América Latina (el nivel socioeconómico, el género, la condición étnico-racial y el territorio). Al utilizar el ingreso laboral promedio a nivel regional —expresado en dólares de 2010 ajustados por la paridad de poder adquisitivo (PPA) (765 dólares mensuales)— como punto de comparación, se aprecian importantes desigualdades según el sexo de los ocupados. Los hombres ganan casi un 12% más con respecto al promedio y las mujeres un 17% menos. Entre los trabajadores asalariados, los ingresos de los hombres son un 21% superiores al promedio regional, mientras que los de las mujeres están muy próximos a ese valor. En el caso de los trabajadores no asalariados, los hombres ganan un 4% menos que el promedio regional, y las mujeres, un 48% menos (alrededor de 400 dólares PPA mensuales). También existen diferencias importantes entre los trabajadores que residen en zonas urbanas y rurales (véase el gráfico I.8A).

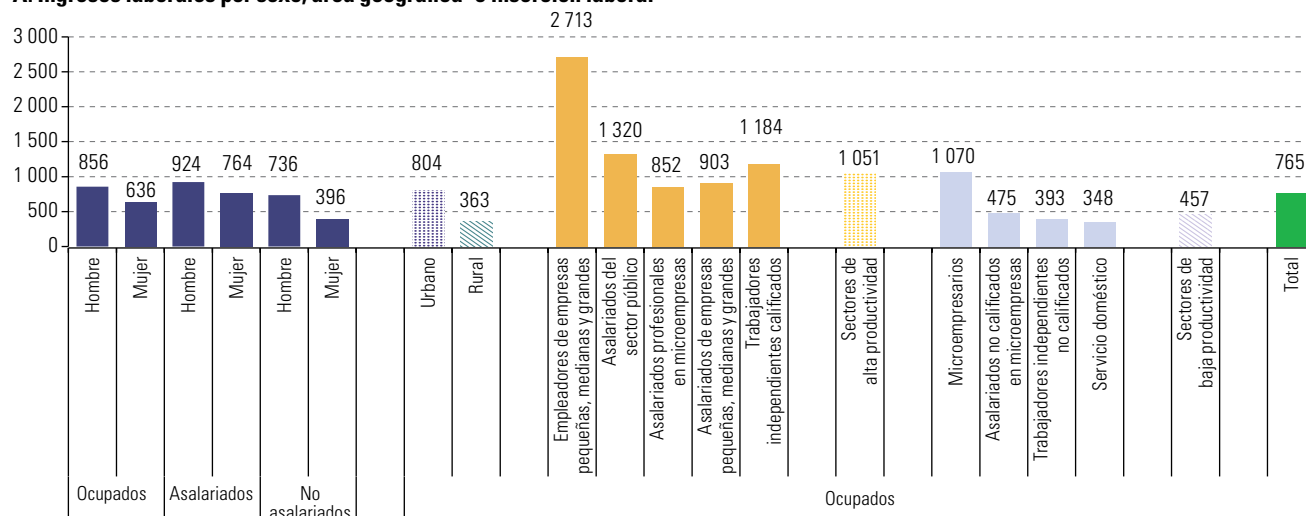
¹² En efecto, de acuerdo con el *Panorama Social de América Latina, 2015* de la CEPAL, el 42,8% de los trabajadores asalariados no contaba con contratos formales de trabajo alrededor de 2013. Según el *Panorama Laboral 2016 de América Latina y el Caribe* (OIT, 2016), esa proporción se habría mantenido al menos hasta 2015.

Gráfico I.8

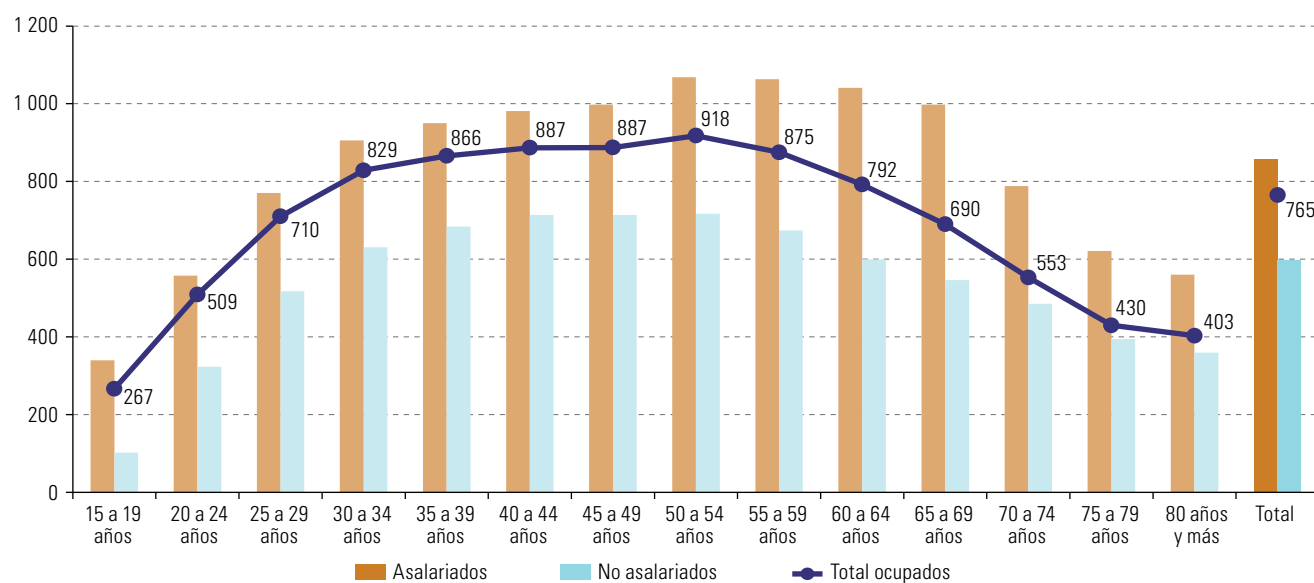
América Latina (17 países): ingresos laborales por sexo, área geográfica, inserción laboral y grupos de edad, alrededor de 2015

(En dólares de 2010 en paridad del poder adquisitivo)

A. Ingresos laborales por sexo, área geográfica^a e inserción laboral



B. Ingresos laborales por sexo, área geográfica^a e inserción laboral



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

^a En la comparación de zonas urbanas y rurales no se incluyen la Argentina y la República Bolivariana de Venezuela.

Otras diferencias significativas se relacionan con el tipo de inserción laboral: los ingresos mensuales de los trabajadores de sectores de productividad media y alta (empleadores y trabajadores de empresas pequeñas, medianas y grandes, asalariados del sector público, trabajadores con calificación profesional en microempresas y trabajadores independientes con calificación) duplican con creces los de los trabajadores de sectores de baja productividad (microempresarios y trabajadores no calificados en microempresas, trabajadores en el servicio doméstico y trabajadores independientes

no calificados, que corresponden a la mayor parte de este grupo), que representan alrededor del 48% de la fuerza de trabajo ocupada. La categoría de menor remuneración mensual es la de trabajadores del servicio doméstico —el 95% de los cuales son mujeres (CEPAL, 2013b)—, que perciben ingresos levemente inferiores a los de los trabajadores independientes no calificados. Los trabajadores independientes con calificación cuentan con ingresos mensuales relativamente equiparables a los salarios de los trabajadores del sector público.

Otro aspecto preocupante se refiere a la trayectoria de ingresos a lo largo de la vida laboral. Aunque no es posible hacer un seguimiento de la vida laboral y la evolución de los ingresos del trabajo de cada persona en edad activa sobre la base de las encuestas de hogares, el examen de los niveles de ingreso laboral en distintas cohortes de edad permite una visión aproximada. Como se observa en el gráfico I.8B, y como cabría esperar, los ingresos laborales (ya sean salarios, ingresos del trabajo independiente o ganancias entre los empleadores) aumentan a medida que los trabajadores adquieren experiencia. Sin embargo, se aprecia claramente que el nivel de ingresos laborales más alto se alcanza entre los 50 y los 54 años de edad, para luego disminuir en forma progresiva: entre los 55 y los 59 años de edad el ingreso disminuye en promedio un 4,7% y un 13,7% entre los trabajadores de 60 a 64 años de edad. La reducción de los ingresos es menor entre los asalariados que entre los trabajadores independientes.

Los niveles de ingreso laboral mensual no solo son fundamentales para el bienestar presente de los trabajadores, sino que también pueden afectar el monto de las pensiones que recibirán al momento de retirarse de la vida activa. Si estos son bajos, las pensiones también lo serán (e incluso habrá trabajadores sin derecho a ellas). Por esa razón, es imperativo ampliar los mecanismos solidarios, ya sea integrados a los esquemas contributivos o con esquemas no contributivos complementarios, según el país de que se trate (véase el capítulo III). También es necesario diseñar políticas que aumenten el incentivo a cotizar en los sistemas previsionales a lo largo de toda la vida activa pues, como se verá a continuación, gran parte de los trabajadores latinoamericanos está actualmente excluida de este mecanismo de protección social.

3. Afiliación y cotización en los sistemas de pensiones

A nivel regional, entre 2002 y 2015, el porcentaje de trabajadores cotizantes o afiliados a sistemas de pensiones aumentó del 38,0% al 50,3%. Entre los trabajadores asalariados esa cifra pasó del 53,9% al 64,7%, un incremento de casi 11 puntos porcentuales equivalente a unos 40 millones de trabajadores. En contraposición, aunque el nivel de afiliación de los trabajadores no asalariados (en 14 países de la región) aumentó poco más de 8 puntos porcentuales, hacia 2015 era inferior al 18%. Pese a que los bajos niveles de acceso a los sistemas de pensiones entre los trabajadores no asalariados son generalizados en la región, en algunos países la situación es algo más favorable, pues se han realizado esfuerzos explícitos para incluir a este tipo de trabajadores en los sistemas de protección social contributivos (CEPAL, 2016a y 2017a). Al respecto, destaca la situación del Uruguay, que a nivel nacional registra un 42,9% de trabajadores no asalariados que cotizan en el sistema de pensiones, seguido por Costa Rica (39,2%) y el Brasil (30,6%). El Brasil destaca también por registrar el aumento más significativo de ese indicador en el período, que prácticamente se duplicó, pues solo el 16,4% de los trabajadores no asalariados cotizaban en 2002 (véase el cuadro I.2).

Cuadro I.2

América Latina (17 países): afiliación o cotización^a de los ocupados a los sistemas de pensiones, alrededor de 2002, 2008 y 2015
(En porcentajes)

		Asalariados como porcentaje de los ocupados	Afiliados de 15 años y más entre...							Asalariados afiliados como porcentaje del total de afiliados	Afiliados de 15 a 64 años como porcentaje del total de...	
			Total	Hombres	Mujeres	Asalariados	No asalariados	Urbano	Rural		Ocupados	Población económicamente activa
Argentina (urbano)	2003	74,1	53,6	58,0	48,1	53,6	...	53,6	...	...	...	...
	2008	76,6	65,8	69,2	61,4	65,8	...	65,8	...	...	...	...
	2014	76,4	68,9	70,3	67,2	68,9	...	68,9	...	...	...	...
Bolivia (Estado Plurinacional de) ^b	2002	32,2	9,8	11,1	8,1	27,4	1,4	15,2	2,3	90,0	10,2	9,8
	2008	38,7	13,1	14,7	11,1	30,9	1,8	17,8	5,5	91,2	13,5	13,1
	2015	38,3	18,0	19,7	15,7	40,8	4,0	24,1	6,8	86,7	18,9	18,2
Brasil	2002	62,7	46,8	47,4	45,9	64,9	16,4	53,4	16,6	87,0	47,9	43,5
	2008	66,2	53,3	54,3	51,9	70,9	18,7	59,5	24,2	88,1	54,7	50,7
	2015	67,2	62,5	61,3	64,0	78,0	30,6	68,2	31,7	83,8	63,9	57,6
Chile	2003	74,5	63,0	64,5	60,5	76,6	23,4	65,2	46,6	90,6	63,9	57,6
	2009	75,9	62,8	64,9	59,4	73,7	28,4	64,3	50,6	89,1	63,7	56,6
	2015	77,5	67,8	68,4	66,9	81,3	21,1	69,2	56,7	92,9	70,7	64,7
Colombia	1999 ^b	53,0	25,0	22,3	29,7	41,5	6,5	33,9	10,4	88,0	25,7	21,3
	2009	47,2	30,3	29,5	31,6	55,5	7,8	36,2	9,9	86,5	31,5	27,6
	2015	48,8	35,5	35,6	35,3	62,3	9,8	41,6	12,7	85,6	37,1	33,7
Costa Rica	2004	68,7	60,6	62,8	56,3	74,5	30,1	65,4	52,7	84,5	61,5	57,5
	2008	72,9	64,6	68,0	58,9	75,6	34,9	68,2	58,7	85,3	65,6	62,3
	2015	76,0	66,0	69,8	60,1	74,5	39,2	68,8	57,7	85,8	67,6	61,7
Ecuador ^b	2001	51,3	25,3	25,8	24,5	35,9	14,1	28,3	20,1	72,8	25,4	23,2
	2008	55,6	28,8	29,2	28,1	40,5	14,1	32,2	22,0	78,1	29,0	27,6
	2015	56,2	45,8	46,8	44,3	63,0	23,8	49,3	38,5	77,2	46,3	44,3
El Salvador ^b	2001	57,7	29,5	28,9	30,4	48,7	3,2	39,4	12,5	95,5	30,6	28,5
	2009	56,9	28,8	29,3	28,1	48,1	3,3	37,1	11,8	95,0	29,9	27,6
	2015	59,7	33,6	34,9	31,9	50,7	8,9	42,6	16,4	89,3	34,9	32,5
Guatemala ^b	2002	47,0	34,7	32,5	39,9	34,7	...	50,3	19,0	...	...	...
	2006	51,4	38,8	36,5	43,9	38,8	...	46,6	25,6	...	...	...
	2014	65,6	37,9	35,6	42,2	37,9	...	48,6	30,1	...	...	...
Honduras	2006	47,9	18,9	15,5	25,5	38,6	0,8	31,8	6,6	97,8	19,8	19,1
	2009	46,6	17,5	14,8	22,4	36,8	0,7	30,1	6,2	98,1	18,4	17,8
	2015	47,5	18,3	16,5	21,2	37,8	0,6	27,3	7,8	98,2	19,2	18,2
México ^c	2002	65,7	27,5	27,4	27,6	41,4	0,7	33,5	7,8	98,9	28,5	27,7
	2008	73,3	33,1	33,0	33,2	44,5	1,6	38,9	10,3	98,6	34,2	32,4
	2014	73,9	32,9	33,6	31,8	44,0	1,6	38,7	12,0	98,8	34,2	32,4

		Asalariados como porcentaje de los ocupados	Afiliados de 15 años y más entre...							Asalariados afiliados como porcentaje del total de afiliados	Afiliados de 15 a 64 años como porcentaje del total de...	
			Total	Hombres	Mujeres	Asalariados	No asalariados	Urbano	Rural		Ocupados	Población económicamente activa
Panamá ^d	2001	62,7	54,1	48,4	66,2	75,4	18,3	68,7	28,5	87,4	54,5	48,0
	2008	65,7	48,9	48,0	50,4	70,8	7,0	60,7	25,7	95,2	51,1	48,1
	2015	66,0	52,7	50,6	55,9	76,1	7,3	63,7	27,2	95,3	55,0	52,1
Paraguay	2002 ^b	42,4	12,4	11,8	13,5	27,7	1,2	18,4	5,4	94,8	12,8	11,4
	2008	51,3	8,9	10,5	6,3	17,2	0,2	13,0	3,0	99,1	9,2	8,7
	2015	56,3	22,2	21,7	22,9	38,8	0,7	29,7	10,1	98,5	23,0	21,7
Perú ^b	2002	40,3	13,3	15,3	10,6	29,0	2,6	19,1	3,4	87,9	13,6	12,8
	2008	44,6	26,6	32,9	19,0	44,3	12,4	34,7	6,6	74,4	26,7	25,4
	2015	47,7	33,4	39,5	26,1	53,5	15,1	41,4	9,6	76,4	34,1	32,9
República Dominicana ^b	2005	52,8	42,5	42,5	42,4	42,5	...	44,6	36,5	...	42,6	34,8
	2008	53,0	64,0	68,2	58,8	64,0	...	67,0	52,4	...	64,3	61,0
	2015	57,6	70,7	75,3	65,7	70,7	...	72,7	59,8	...	70,8	66,3
Uruguay (urbano)	2002	70,0	63,0	63,0	63,1	76,6	31,5	63,0	...	85,1	63,8	52,8
	2008	71,5	67,2	67,9	66,3	79,8	35,6	67,2	...	84,9	69,0	63,5
	2015	73,7	76,0	75,2	77,0	88,5	41,0	76,0	...	85,8	77,6	71,4
Uruguay (nacional)	2008	70,1	67,4	68,1	66,5	79,8	38,4	67,2	69,8	83,0	69,3	64,0
	2015	72,5	75,9	75,1	76,8	88,4	42,9	76,0	73,5	84,4	77,5	71,6
Venezuela (República Bolivariana de) ^c	2002	55,0	61,0	57,5	66,8	61,0	...	...	...	...	...	...
	2008	58,4	66,1	63,1	70,5	66,1	...	...	...	...	...	...
	2014	58,6	72,6	68,7	77,9	72,6	...	...	...	...	...	...
Promedio simple^e	2002	55,5	36,0	35,5	37,2	49,1	9,1	40,5	19,2	90,4	33,0	29,9
	2008	59,2	42,3	43,2	41,3	54,3	12,8	43,3	22,3	89,5	38,2	35,5
	2015	61,5	47,9	48,4	47,4	61,1	14,6	49,0	26,9	88,8	44,8	41,7
América Latina^e	2002	59,7	38,0	37,9	38,2	53,9	9,0	43,9	13,5	84,8	37,0	33,8
	2008	63,3	44,7	45,4	43,7	59,7	12,4	49,1	18,1	84,5	43,4	40,3
	2015	64,5	50,3	50,2	50,5	64,7	17,9	54,7	22,2	82,9	49,3	45,5

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

^a Salvo indicación en contrario, la información corresponde a cotización en el sistema de pensiones.

^b La información corresponde a afiliación al sistema de pensiones.

^c La medición indica si el trabajador recibe prestaciones sociales en su trabajo, en particular el acceso a sistemas de pensiones. Es asimilable a la cotización en estos.

^d Se indaga si el trabajador es asegurado directo en el seguro social. En 2001 no se especifica si es asegurado directo o indirecto. En todos los casos, este indicador no permite aislar el acceso a pensiones del acceso a prestaciones de salud, este último por lo general un poco más alto, de manera que se puede sobreestimar el nivel de acceso a los sistemas de pensiones (véase el *Panorama Social de América Latina, 2013*, en el que se muestran las diferencias en países donde sí se puede hacer la distinción).

^e En la Argentina, Guatemala, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de) (excepto en 2014, que no se incluye en el cuadro) se mide solo la cotización o afiliación a sistema de pensiones de los trabajadores asalariados, motivo por el cual los promedios relativos a dicho indicador incluyen solo 13 países. En el caso del promedio relativo a las zonas urbanas y rurales se excluye también al Uruguay.

Debido al limitado acceso de los trabajadores no asalariados a los sistemas de pensiones a nivel regional, los trabajadores asalariados constituyen la gran mayoría de los cotizantes o afiliados a esos sistemas (82,9%). Al tener en cuenta que poco más del 2% de los ocupados afiliados a sistemas de pensiones son personas de 65 años y más, cabe preguntarse si esos trabajadores han postergado su edad de jubilación por interés propio (y de acuerdo con sus empleadores, si son asalariados) o si han debido hacerlo por la posible insuficiencia de ingresos que experimentarían si se acogieran al retiro.

Al circunscribir el análisis al universo de ocupados en edad activa (15 a 64 años de edad), se observan importantes avances en la ampliación de las bases contributivas de los sistemas de pensiones: el porcentaje de ocupados afiliados aumentó 12 puntos porcentuales entre 2002 y 2015 (del 37,0% al 49,3%), y la cobertura de activos (ocupados cotizantes o afiliados a los sistemas de pensiones con respecto a la población económicamente activa de 15 a 64 años¹³) se incrementó del 33,8% al 45,5% (13 países)¹⁴.

Sin embargo, estos avances no han favorecido por igual a todos los trabajadores, no solo según la distinción entre asalariados y no asalariados, sino también respecto de los grandes ejes estructurantes de la desigualdad social en América Latina destacados por la CEPAL (2016b, 2017a y 2017b).

En primer lugar, pese a los avances registrados entre 2002 y 2015, se mantienen las tendencias a un acceso desigual a los sistemas de pensiones como trabajadores afiliados o contribuyentes en perjuicio de los más jóvenes y, lo que reviste mayor gravedad, en la proyección del acceso futuro a pensiones dignas entre los trabajadores en edades más cercanas al retiro laboral. Como se muestra en el gráfico I.9A, a partir de los 50 años disminuye la proporción de trabajadores cotizantes o afiliados a los sistemas de pensiones. Una parte de esa disminución se explica por un porcentaje de personas que pueden estar ya jubiladas, debido a la existencia de regímenes de pensiones especiales que permiten el retiro a edades más tempranas (por ejemplo, trabajadores de las fuerzas policiales y armadas) y a las diferencias legales en las edades de retiro o en los requisitos para optar a pensiones en los distintos países¹⁵. Otra parte puede estar relacionada con la mayor propensión entre las personas mayores a trabajar en forma independiente —ya sea por la posibilidad de realizar emprendimientos propios por el mayor conocimiento de las actividades productivas o, sobre todo, por las mayores dificultades para obtener nuevos puestos de trabajo asalariado equivalentes tras la pérdida del empleo (CEPAL, 2009). Como se vio anteriormente, los niveles de afiliación a los sistemas de pensiones son mucho más bajos entre los trabajadores no asalariados que entre los asalariados.

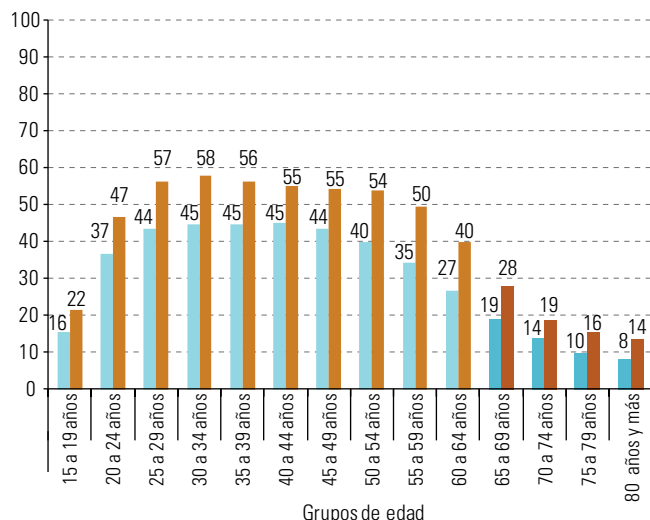
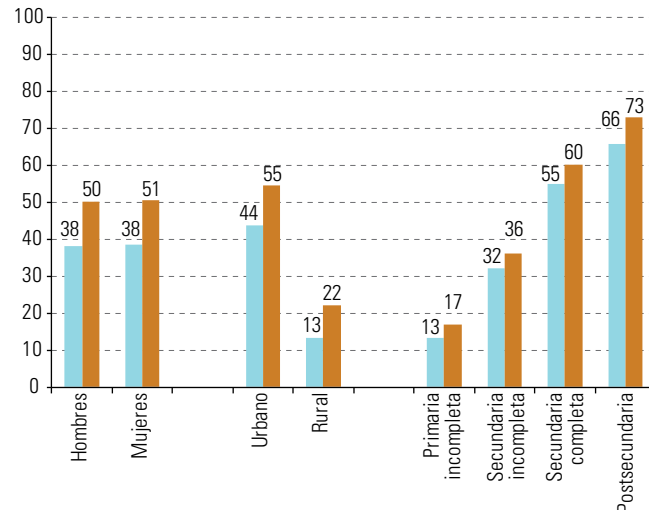
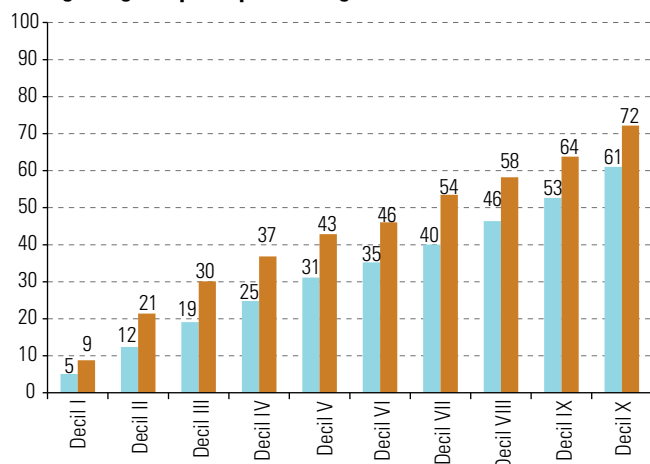
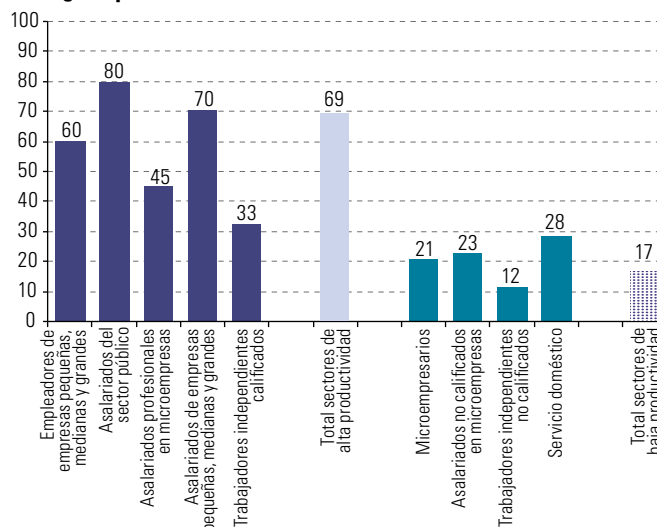
¹³ Es importante tener en consideración las limitaciones que presentan las encuestas de hogares para el análisis de las contribuciones a los sistemas de pensiones, así como sus diferencias con respecto a la información proveniente de registros administrativos. Entre las principales limitaciones está el hecho de que en 6 de los 17 países analizados las encuestas proveen información sobre afiliación a los sistemas de pensiones y no sobre cotizaciones, además de que los asalariados pueden declarar estar cotizando sin que necesariamente los descuentos que efectúan los empleadores tengan como destino efectivo los respectivos sistemas previsionales (véanse más detalles en el recuadro I.1).

¹⁴ Los avances en la cobertura de activos fueron mayores entre 2002 y 2008 (1 punto porcentual por año a nivel regional) y algo menores en el período siguiente (0,7 puntos porcentuales por año).

¹⁵ Véanse el capítulo III y, para las diferencias en las edades legales de jubilación entre mujeres y hombres, el capítulo IV.

Gráfico I.9

América Latina (17 países): afiliación a sistemas de pensiones entre los ocupados^a según grupos de edad, sexo, área de residencia, nivel educativo, deciles de ingreso per cápita e inserción laboral, alrededor de 2002 y 2015 (En porcentajes)

A. Según grupos de edad, 2002-2015**B. Según sexo, área de residencia^b y nivel educativo, 2002-2015****C. Según ingreso per cápita del hogar, 2002-2015****D. Según tipo de inserción laboral, alrededor de 2015^c**

Alrededor de 2002

Alrededor de 2015

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

^a Incluye solo asalariados de la Argentina, Guatemala, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de).

^b En la comparación entre zonas urbanas y rurales no se incluyen la Argentina, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^c No incluye la Argentina, Guatemala y la República Dominicana. En la República Bolivariana de Venezuela, la información de 2014 sobre el acceso al seguro social obligatorio incluye a todos los ocupados.

A su vez, el nivel de afiliación entre los ocupados urbanos es 2,5 veces mayor que entre los trabajadores rurales (del 55% y el 22%, respectivamente). Aunque la brecha se ha reducido (en 2002 la razón entre los niveles de afiliación era de 3,4 veces), persiste un enorme desafío de extensión de la cobertura para los trabajadores de las áreas rurales, entre los que predomina el empleo agrícola y forestal de carácter estacional.

También se registran diferencias significativas en el nivel de afiliación según el nivel educativo de los trabajadores (véase el gráfico I.9B). Los mayores progresos se observan entre los trabajadores de mayor nivel educativo (secundaria completa y más). El acceso a los sistemas de pensiones de los trabajadores con educación postsecundaria (el 73% de los cuales está afiliado o cotiza) duplica el de los trabajadores que no han completado la secundaria y es aún más elevada —de alrededor de 56 puntos porcentuales— con respecto a los que no completaron la enseñanza primaria (17%). Son precisamente estos últimos los que muestran menores avances al respecto en los últimos 13 años.

Otras diferencias importantes se observan entre los diversos grupos de ingreso per cápita (véase el gráfico I.9C). Entre los trabajadores pertenecientes a los tres primeros deciles de ingresos, el nivel de afiliación es inferior al 30%, mientras que entre aquellos que pertenecen al primer decil no alcanza al 10%. A su vez, el nivel de afiliación entre los trabajadores pertenecientes al décimo decil es del 72%.

La fuerte relación entre los bajos niveles de afiliación y la pertenencia a los grupos de menores ingresos obedece a los menores niveles de participación laboral y las mayores tasas de dependencia de esos últimos, así como a su nivel educativo más bajo y a la menor calidad de su inserción laboral, que —además de diferencias en el acceso a los mecanismos de protección social contributiva— conlleva marcadas diferencias en los niveles y las trayectorias de los ingresos laborales. En el gráfico I.9D se muestran distintos tipos de inserción laboral, agrupados por trabajadores en sectores de baja productividad y ocupados en sectores de productividad media y alta. La diferencia en los niveles de cotización o afiliación a sistemas de pensiones entre los trabajadores de los sectores de baja productividad y los demás es muy significativa: del 17% frente al 69%. Los trabajadores independientes no calificados son quienes tienen menos acceso a la protección social contributiva. Entre los trabajadores en sectores de baja productividad, quienes se dedican al servicio doméstico (principalmente mujeres) están en una situación menos adversa, debido a los esfuerzos realizados por las organizaciones sindicales que los representan y por el sector público para regular y formalizar esta actividad (CEPAL, 2013b).

Por último, cabe señalar que los trabajadores del sector privado no microempresarial registran niveles mucho más elevados de afiliación a los sistemas de pensiones (70%), que reflejan una mejor regulación y un mayor cumplimiento de las normas laborales en las empresas de mayor tamaño, y solo son superados por los niveles de protección contributiva a los que acceden los trabajadores del sector público. El promedio regional de trabajadores del sector público pertenecientes a todos los niveles de gobierno que están afiliados a sistemas de pensiones o cotizan en estos asciende al 79,7%. Pese a que integran el grupo de trabajadores con mayor protección, más del 20% de estos resulta afectado por relaciones contractuales que no prevén las prestaciones sociales propias de la seguridad social (por ejemplo, contratos temporales a honorarios, situación más usual a nivel de gobiernos locales).

En la siguiente sección se examinan con profundidad la cobertura de pasivos de los sistemas de pensiones y los niveles de las pensiones (contributivas y no contributivas, cuando es posible distinguirlas).

Recuadro I.1

Estimación de la afiliación y la cotización en los sistemas de pensiones a partir de encuestas de hogares y diferencias con la información proveniente de registros administrativos

Debido a que se basan en muestras y dependen de las declaraciones de los encuestados, las encuestas de hogares solo permiten una estimación aproximada del nivel efectivo de la cobertura de activos —entendida como estimador del porcentaje de población que recibirá una pensión en el futuro— y pasivos (pensionados) de los sistemas de pensiones.

Cotización y afiliación a los sistemas de pensiones. Las limitaciones de las encuestas para medir la cobertura de los sistemas de pensiones no solo se circunscriben al nivel de representatividad, los errores de estimación derivados de las muestras y submuestras seleccionadas para analizar un universo específico de personas con determinadas características o a diversos errores en las respuestas. También existen restricciones vinculadas con la disponibilidad y las características de las preguntas disponibles para construir indicadores de acceso a los sistemas de pensiones y con el conjunto de casos a los cuales dichos indicadores son aplicables (todos los ocupados o solo los asalariados, como ocurre en la Argentina, Guatemala y Venezuela (República Bolivariana de))^a. Con respecto al acceso de los ocupados a los sistemas de pensiones nacionales, en un conjunto significativo de países se indaga directamente si el trabajador está cotizando o haciendo aportes a algún sistema de pensiones, a saber: Argentina, Brasil, Chile, Colombia (excepto en 1999), Costa Rica, Honduras, Paraguay (excepto en 2002) y Uruguay (excepto en 2002). En otras ocasiones se indaga si la persona recibe prestaciones sociales en su trabajo (acceso al sistema de pensiones, seguro social o derecho a jubilación), como en el caso de México, Panamá (el indicador de acceso al seguro social no permite distinguir el aporte al componente de pensiones del aporte al componente de salud), el Uruguay (2002) y Venezuela (República Bolivariana de). En cambio, en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, El Salvador, Guatemala, el Perú y la República Dominicana el indicador muestra si el ocupado está afiliado a algún sistema de pensiones.

La afiliación indica estrictamente la existencia de un acto administrativo de registro en el sistema de pensiones y por sí sola no significa que los afiliados estén cotizando. De no hacerlo, se originan lagunas de cotización que, según su magnitud, pueden llegar a comprometer seriamente la posibilidad de acceder a pensiones contributivas y su suficiencia. En el siguiente cuadro se presentan datos sobre dos países que permiten construir ambos indicadores en 2015 (Chile y El Salvador) y se muestran las diferencias en la cobertura de activos medida a través de afiliados y cotizantes y la proporción de trabajadores que declaran estar cotizando respecto del total que señala estar afiliado. Se observa que alrededor del 90% de los trabajadores asalariados afiliados estarían cotizando, mientras que dicha proporción disminuye significativamente entre los no asalariados, al 35,6% en Chile y al 20,2% en El Salvador. Cabe notar también que la proporción de cotizantes disminuye con la edad en ambos países. Esta comparación alerta sobre la cautela que se debe tener frente a las cifras sobre la afiliación a los sistemas de pensiones, pues se trata de una noción bruta de cobertura, que no indica el acceso efectivo a prestaciones ni su calidad (Sojo, 2017).

Chile y El Salvador: niveles de cotización y afiliación a sistemas de pensiones entre los ocupados de 15 a 59 años de edad, cobertura de activos según ambos indicadores, 2015

(En porcentajes)

	Total de ocupados de 15 a 64 años		Ocupados que son...				Cobertura de activos	
	Afiliados	Cotizantes	asalariados		no asalariados		Afiliados / PEA ^a	Cotizantes / PEA ^a
			Afiliados	Cotizantes	Afiliados	Cotizantes		
Chile	88,3	71,9	93,8	83,8	66,1	23,5	80,6	65,7
El Salvador	35,4	30,1	51,4	47,0	8,6	1,7	32,9	28,0

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

^a Población económicamente activa (ocupados y desocupados).

Evasión y elusión contributiva. También puede ocurrir que los empleadores de trabajadores que declaran cotizar sean quienes no efectúen el pago de las contribuciones, a pesar de haber deducido de las planillas las cantidades correspondientes. En general, los empleadores suelen utilizar diversas estrategias para evadir el pago de contribuciones. Por ejemplo, pueden no efectuar el registro formal de algunos o de todos sus empleados, o bien contratar trabajadores de manera informal sin apegarse a la normativa laboral oficial. Además, aún cuando cumplen con el registro formal de sus empleados, los patrones pueden pagar contribuciones inferiores a las debidas por medio de la subdeclaración de los

Recuadro I.1 (conclusión)

ingresos efectivamente pagados a los empleados (elusión previsional). En el peor de los casos, también podrían retrasar y hasta no efectuar el ingreso de las contribuciones requeridas para sus empleados registrados, a pesar de haber realizado el descuento (retención) correspondiente en los respectivos sueldos y salarios declarados, defraudando al fisco por esos montos. Por otra parte, los trabajadores independientes también pueden incumplir con el pago de las contribuciones de seguridad social requeridas, ya sea reportando ingresos menores a los efectivamente recibidos (subdeclaración) o, directamente, evadiendo el pago de las contribuciones que financian la protección social (Gómez Sabaini, Cetrángolo y Morán, 2014). Sobre la base de información proveniente de cuentas nacionales y el empleo de una metodología para determinar la brecha de recaudación monetaria entre la recaudación teórica estimada y la efectivamente ingresada de acuerdo con los parámetros de cada sistema contributivo, Gómez Sabaini, Cetrángolo y Morán (2014) hallaron que la tasa de incumplimiento contributivo en la Argentina (2007) ascendería al 21,5% de la recaudación teórica para el total de la economía (efectiva más potencial sin evasión), equivalente al 0,89% del PIB, mientras que en Colombia (2010) esta sería del 30% (1,67% del PIB) y en el Perú (2007) del 45,5% (1,63% del PIB). Según Arenas de Mesa y otros (2012), alrededor del 5% de los asalariados cotizantes en Chile (2009) estaría afectado por algún tipo de incumplimiento contributivo.

Registros administrativos y cotizantes. Es necesario tener en cuenta que la naturaleza muestral de las encuestas y el uso de marcos poblacionales basados en proyecciones censales implican estimaciones del número de ocupados y de aquellos que teóricamente son cotizantes, que no necesariamente coinciden con la información de los registros administrativos compilados por las distintas instituciones nacionales de seguridad social. A modo de ejemplo, el número estimado mediante encuestas de los ocupados que declaran ser cotizantes en Chile (2015) es un 6,3% menor que el provisto por registros administrativos, porcentaje que equivale a una diferencia de casi 339.000 trabajadores (Subsecretaría de Previsión Social de Chile, 2016). En El Salvador (2015) esa cifra es un 30% mayor —unos 209.000 trabajadores— en comparación con los datos de la Superintendencia del Sistema Financiero (a junio de 2016) y en el Uruguay un 14% menor, equivalente a casi 204.000 trabajadores (BPS, 2016).

Registros administrativos y pensionistas. Estas diferencias entre las cifras provenientes de las encuestas de hogares y los registros administrativos también son aplicables a las estimaciones de la cobertura de pasivos, es decir, el número y porcentaje de personas pensionadas, y aún más a los montos de ingresos declarados por concepto de pensiones. Esto obedece, entre otros factores, a los problemas de no declaración y subdeclaración de ingresos propios de las encuestas. En el caso de las pensiones no contributivas, en un estudio reciente se muestra que, en un universo de 11 programas de pensiones sociales de la región entre 2010 y 2015, las encuestas suelen captar menos transferencias que los registros administrativos, pero que estas discrepancias se deben fundamentalmente a la subcaptación de perceptores en las encuestas y no a que los encuestados declaren menos transferencias de las consignadas en los registros (que en muchas ocasiones corresponden a montos fijos establecidos oficialmente) (Villatoro y Cecchini, 2017).

Fuente: A. Arenas y otros, “Análisis de la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones previsionales y medidas de política pública para superar sus causas”, *Documentos de Trabajo*, N° 8, Santiago, Dirección de Estudios Previsionales, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, 2012; J.C. Gómez Sabaini, O. Cetrángolo y D. Morán, “La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones. Un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú”, *serie Políticas Sociales*, N° 208 (LC/L.3882), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto de 2014; A. Sojo, *Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo*, Libros de la CEPAL, N° 43 (LC/PUB.2017/7-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017; Subsecretaría de Previsión Social de Chile, *Informe Estadístico Semestral de la Seguridad Social*, N° 5, Santiago, abril de 2016; ZumaRatings Clasificadora de Riesgo, *Análisis y situación actual del Sistema de Pensiones en El Salvador*, San Salvador, 2016; Banco de Protección Social del Uruguay (BPS), “Principales indicadores 2016” [en línea] <http://www.bps.gub.uy/2692/principales-indicadores.html>; P. Villatoro y S. Cecchini, “Discrepancias entre encuestas y registros: ¿Cuál es el alcance de las transferencias no contributivas en América Latina?”, *serie Estudios Estadísticos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.

^a En la Encuesta de Hogares por Muestreo del segundo semestre de 2014 de la República Bolivariana de Venezuela, el indicador de acceso al sistema de pensiones está disponible para todos los ocupados. Sin embargo, para poder realizar comparaciones con los períodos anteriores, solo se presenta para los asalariados.

C. Desigualdades en la cobertura y la suficiencia de las pensiones en América Latina

Entre 2002 y 2015 el porcentaje de la población de América Latina de 65 años y más que recibía algún tipo de pensión (contributiva o no contributiva) aumentó del 53,6% al 70,8%. A pesar de ese importante avance, el acceso y la suficiencia de las pensiones entre las personas mayores de la región está marcado por graves desigualdades y brechas que persisten en el tiempo. En esta sección se entrega una panorámica de la percepción de las pensiones, su evolución en el tiempo y sus avances y desafíos a la hora de garantizar un acceso universal y prestaciones suficientes para toda la ciudadanía.

El principio de universalidad, transversalizado en los instrumentos normativos internacionales de seguridad social, impone el objetivo de extender la cobertura de pensiones a toda la población, sin discriminación alguna por razones de sexo, etnia, raza, área de residencia, nivel socioeconómico o incluso inserción laboral, y por tanto, se basa en la lógica de la igualdad. Esta aspiración se expresa en instrumentos de derechos humanos en materia de protección social, como la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social (núm. 202) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y se refuerza en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y, en particular, en la meta 1.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: “Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables”. Pese a los avances realizados en años recientes, la evidencia regional muestra una gran distancia con respecto a este objetivo y un alto grado de desigualdad en el acceso a prestaciones de diversa naturaleza dentro de los sistemas de pensiones.

1. El acceso universal a pensiones en la región: una realidad aún distante

El análisis de la cobertura de pasivos en la región a partir de los datos de las encuestas de hogares presenta importantes restricciones metodológicas debido a su limitación para identificar plenamente la cobertura total de perceptores de pensiones, sobre todo en aquellos países donde no es posible distinguir la cobertura de las prestaciones contributivas y no contributivas (véase el recuadro I.2)¹⁶. Por ese motivo, los datos regionales deben interpretarse con cautela, como una indicación de las tendencias en esta cobertura. Así, de acuerdo con la información disponible en las encuestas de hogares, alrededor de 2015 el 70,8% de la población de América Latina de 65 años y más recibía algún tipo de pensión por la vía contributiva, no contributiva o ambas, con una tendencia al alza en el tiempo. Como se muestra en el cuadro I.3, la cobertura total de pasivos habría aumentado 17 puntos porcentuales entre 2002 y 2015. Conforme los datos a nivel de los países, una parte importante de este aumento se explica por la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos¹⁷. Pese a ello, la exclusión de casi un tercio de la población latinoamericana de la titularidad de derechos en materia de pensiones es muy preocupante y constituye una alerta desde el punto de vista de la igualdad y la universalidad de este derecho.

¹⁶ Además, como se indica en el recuadro I.2, pueden existir importantes diferencias entre la información proveniente de las encuestas de hogares y los registros administrativos.

¹⁷ Este aumento se documenta también en el capítulo III, sobre la base de datos provenientes de registros administrativos.

Recuadro I.2

Medición de la cobertura y el monto de las pensiones mediante encuestas de hogares

Aunque el registro de las prestaciones de la protección y la seguridad social —que comprenden pensiones, subsidios por desempleo, asignaciones familiares, subsidios por invalidez o enfermedad, asignaciones por vivienda, subsidios para estudios y garantía de ingreso mínimo, entre otras (Camelo, 1998)— suele incluirse en la medición de los ingresos individuales y de los hogares en las encuestas de hogares, la distinción de las transferencias asociadas a cada uno de los beneficios no es una práctica habitual. En el caso específico de las pensiones, el impulso para realizar mediciones desagregadas se debe a la necesidad progresiva de visibilizar la cobertura y los efectos de diversos programas de protección social vinculados con la lucha contra la pobreza y la vulnerabilidad y, más recientemente, con el esfuerzo por universalizar pisos básicos de protección social fundados en mecanismos no contributivos. En el cuadro siguiente se muestran las distinciones que es posible realizar a partir de las encuestas de hogares de 17 países de la región según el tipo de pensiones. Por una parte se indica si corresponden a prestaciones de vejez, invalidez y muerte —o sobrevivencia— y, dentro de estas últimas, si son de viudez u orfandad, y, por otra parte, si son de naturaleza contributiva o no contributiva. No fue posible en todos los casos distinguir si la cobertura total de pasivos captada en las encuestas se refiere solamente a la cobertura contributiva o si también incluye la no contributiva e identificarla por separado. En algunos casos, es previsible que la cobertura no contributiva esté incorporada en la cobertura total de pasivos y sumada a la cobertura contributiva, pero no ha sido posible medirla por separado. En otros casos, se desconoce si esta cobertura está o no incorporada en la cobertura total, por lo que esta última podría estar subestimada. En algunos países, para uno o más años, se asumió que la cobertura total era exclusivamente de naturaleza contributiva, ya sea por la inexistencia de pensiones no contributivas en los periodos a los que refieren las encuestas o porque la pregunta a partir de la cual se mide la recepción de pensiones no incluye la recepción de una pensión no contributiva entre las categorías de respuesta (República Bolivariana de Venezuela)^a.

América Latina (17 países): tipos de transferencias por concepto de pensiones que se pueden distinguir^a en las encuestas de hogares a nivel individual (receptores y montos)

País	Año	Según riesgos cubiertos				Según naturaleza de la pensión	
		Vejez	Invalidez	Viudez	Orfandad	Contributiva	No contributiva ^b
Argentina	2003		X				X
	2008		X				X
	2014		X				X
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	X	X	X	X	X	X
	2008	X	X		X	X	X
	2015	X	X		X	X	X
Brasil ^c	2002	X		X			X
	2008	X		X			X
	2015	X		X			X
Chile	2003	X	X	X	X	X	X
	2009	X	X	X	X	X	X
	2015	X	X	X	X	X	X
Colombia	1999		X			X	No existe
	2009		X				X
	2015		X				X
Costa Rica	2004		X				X
	2008		X			X	X
	2015		X			X	X
Ecuador	2001		X			X	X
	2008		X			X	X
	2015		X			X	X
El Salvador	2001		X			X	No existe
	2009	X		X			X
	2015	X		X			X
Guatemala	2002		X			X	No existe
	2006		X				X
	2014		X				X
Honduras ^d	2006	X		X		X	No existe
	2009	X		X		X	No existe
	2015	X		X		X	No existe

País	Año	Según riesgos cubiertos				Según naturaleza de la pensión	
		Vejez	Invalidez	Viudez	Orfandad	Contributiva	No contributiva ^b
México	2002		X				X
	2008		X			X	X
	2014		X			X	X
Panamá	2001		X			X	No existe
	2008		X			X	No existe
	2015	X		X		X	X
Paraguay	2002		X			X	No existe
	2008	X		X		X	No existe
	2015	X		X		X	X
Perú	2002	X		X		X	No existe
	2008	X		X		X	No existe
	2015	X		X		X	X
República Dominicana ^e	2005		X			X	No se ha implementado
	2008		X			X	No se ha implementado
	2015		X			X	No se ha implementado
Uruguay	2002	X		X			X
	2008	X		X			X
	2015	X		X			X
Venezuela (República Bolivariana de)	2014		X		X	X	...

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

^a La distinción en las encuestas entre diversas transferencias refiere a la existencia de preguntas explícitas al encuestado sobre distintos tipos de pensiones. En muchos casos, la pregunta menciona genéricamente una lista de tipos de transferencias que el encuestado debe declarar en una sola respuesta, con un monto que las incluye todas. En el cuadro, la “X” centrada en una columna específica indica que la transferencia se mide explícitamente, mientras que cuando está centrada en un conjunto de columnas indica que la medición de la transferencia es sin distinción por tipo o subtipo según corresponda. En los países donde las transferencias no contributivas no se miden por separado, se optó por no indicar que podrían estar contenidas en una medición más general, debido a que las preguntas no explicitan la declaración de ingresos por transferencias de pensiones no contributivas.

^b Las encuestas permiten identificar las pensiones no contributivas en los siguientes países: Bolivia (Estado Plurinacional de) (Renta Universal de Vejez “Renta Dignidad”), Chile (Pensión Básica Solidaria), Costa Rica (Régimen no Contributivo de Pensiones), Ecuador (Bono de Desarrollo Humano), México (Pensión para Adultos Mayores y otros programas para adultos mayores), Panamá (Programa Especial de Transferencia Económica a los Adultos Mayores “120 a los 65” y Programa Ángel Guardán), Paraguay (Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza) y Perú (Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65”).

^c El nivel de cobertura del conjunto de pensiones sugiere que el Beneficio de Prestación Continuada (Beneficio de Prestación Continuada, BPC) y, especialmente, la Previdencia Rural (Previsión Rural) podrían estar incluidos en la declaración de ingresos por pensiones.

^d Honduras implementó el Bono Tercera Edad como parte del Programa de Asignación Familiar (PRAF) entre 1990 y 2009, y, posteriormente, el Bono a la Edad de Oro, ambos de periodicidad anual. Actualmente cuenta con un bono a las personas mayores, con una cobertura de 856 personas en 2017 (CNSS/SEDIS/DIGAM, 2017).

^e La República Dominicana sancionó en 2013 el reglamento que establece el procedimiento para otorgar pensiones solidarias por vejez, discapacidad total y parcial y por sobrevivencia a los afiliados del Régimen Subsidiado como parte del Sistema Dominicano de Seguridad Social (CNSS, 2015), pero esta prestación aún no ha sido implementada.

Es importante tener en cuenta que la no medición explícita de algunas de estas transferencias, en particular las no contributivas, no significa que los sistemas de protección social de los países carezcan de programas que las efectúen, y estas pueden o no estar contenidas en el registro de las transferencias principales (pensiones de vejez). También es pertinente señalar que la cobertura de pasivos (pensionados) y los montos totales y parciales de las pensiones pueden estar subestimados, ya sea por la no declaración o subdeclaración de dichos ingresos o por la subcaptación de los perceptores. Villatoro y Cecchini (2017) estiman que entre 2011 y 2015 las encuestas no captaron, en promedio, a un 21,9% de los perceptores de pensiones sociales identificados en los registros administrativos.

Fuente: H. Camelo, “El ingreso en las encuestas de hogares y en el Sistema de Cuentas Nacionales”, documento presentado en el Segundo Taller del Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (MECOVI) “Medición del ingreso en las encuestas de hogares”, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), 1998; Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), *Reglamento que establece el procedimiento para otorgar pensiones solidarias del régimen subsidiado*, Santo Domingo, 2015; Consejo Nacional de Seguridad Social/Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social/Dirección General Adulto Mayor (CNSS/SEDIS/DIGAM), “Informe de ejecución de logros relevantes. Evaluación de políticas y proyectos de adulto mayor”, Santo Domingo, 2017 y P. Villatoro y S. Cecchini, “Discrepancias entre encuestas y registros: ¿Cuál es el alcance de las transferencias no contributivas en América Latina?”, *serie Estudios Estadísticos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.

^a Véase más información sobre las pensiones no contributivas otorgadas en los países en distintos momentos en la Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe, [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc/>.

Cuadro I.3

América Latina (17 países): percepción de pensiones totales, contributivas y no contributivas entre las personas de 65 años y más, según quintiles de ingreso y área de residencia, alrededor de 2002, 2008 y 2015
(En porcentajes)

País	Año	Total ^a	Tipo de pensión		Quintiles de ingreso per cápita ^d						Área de residencia	
			Contributiva ^b	No contributiva ^c	Quintil I			Quintil V			Urbana	Rural
					Total	Contributiva	No contributiva	Total	Contributiva	No contributiva		
Argentina (urbano) ^e	2003	68,1	...	...	24,1	...	...	77,5	...	...	68,1	...
	2008	89,1	...	...	60,1	...	...	89,6	...	...	89,1	...
	2014	90,0	...	...	63,4	...	...	90,0	...	...	90,0	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	72,9	15,7	69,5	45,8	0,0	45,9	83,3	44,9	74,7	80,4	65,4
	2008	93,0	20,7	92,4	82,7	0,0	83,3	96,6	47,6	95,1	97,0	89,1
	2015	96,4	20,4	96,0	94,1	0,8	94,1	95,3	44,5	94,8	96,1	96,7
Brasil ^e	2002	86,1	...	...	64,9	...	...	85,5	...	...	84,9	92,1
	2008	85,1	...	...	56,4	...	...	88,3	...	...	83,8	91,6
	2015	84,2	...	...	54,9	...	...	88,4	...	...	82,9	91,2
Chile	2003	77,3	63,7	14,4	68,9	36,4	33,4	75,0	72,9	2,4	76,2	82,8
	2009	84,6	59,2	26,8	68,2	32,7	36,2	82,5	74,6	9,9	83,9	88,6
	2015	87,1	59,7	27,8	83,7	39,6	44,3	81,6	72,6	9,5	86,5	90,5
Colombia ^e	1999	17,0	17,0	...	0,1	0,1	...	38,3	38,3	...	25,0	5,4
	2009	23,0	...	...	0,5	...	...	50,6	...	...	28,1	6,6
	2015	26,7	...	...	0,8	...	...	56,4	...	...	32,1	7,9
Costa Rica ^e	2004	41,2	...	...	17,0	...	...	61,8	...	...	49,4	25,8
	2008	57,5	40,1	17,5	38,1	16,3	22,1	59,8	57,0	2,9	58,1	56,4
	2015	66,8	47,0	19,7	51,8	12,5	39,3	72,5	69,6	2,9	67,8	63,5
Ecuador	2001	33,8	17,4	17,8	26,1	6,0	21,0	42,1	33,4	9,4	40,0	25,2
	2008	40,7	18,3	22,9	39,4	1,8	37,7	46,4	42,9	3,5	38,1	44,6
	2015	62,8	25,9	38,8	56,3	4,0	53,9	67,3	56,6	11,5	59,6	68,3
El Salvador ^e	2001	14,5	14,5	...	4,3	4,3	...	29,9	29,9	...	19,6	6,0
	2009	16,4	...	...	1,4	...	...	35,4	...	...	22,7	3,9
	2015	16,4	...	...	2,3	...	...	38,4	...	...	23,1	3,9
Guatemala ^e	2002	11,7	11,7	...	2,9	2,9	...	16,5	16,5	...	21,5	5,6
	2006	15,4	...	...	2,6	...	...	33,8	...	...	22,0	8,2
	2014	19,3	...	...	4,4	...	...	28,4	...	...	26,7	13,9
Honduras ^e	2006	6,5	6,5	...	1,0	1,0	...	17,4	17,4	...	12,1	1,5
	2009	6,6	6,6	...	0,0	0,0	...	18,6	18,6	...	12,4	1,8
	2015	9,6	9,6	...	0,9	0,9	...	25,0	25,0	...	15,3	1,8
México ^e	2002	19,2	...	...	3,3	...	...	32,9	...	...	24,0	8,5
	2008	45,0	25,4	23,1	30,5	2,6	28,3	57,2	47,7	16,7	43,9	48,0
	2014	70,6	28,4	47,8	66,5	4,0	63,2	70,5	51,3	28,4	69,2	74,7

País	Año	Total ^a	Tipo de pensión		Quintiles de ingreso per cápita ^d						Área de residencia	
			Contributiva ^b	No contributiva ^c	Quintil I			Quintil V			Urbana	Rural
					Total	Contributiva	No contributiva	Total	Contributiva	No contributiva		
Panamá	2001	41,5	41,5	...	3,5	3,5	...	72,0	72,0	...	56,5	17,7
	2008	46,4	46,4	...	4,0	4,0	...	78,5	78,5	...	61,9	21,1
	2015	78,6	45,6	33,0	54,0	12,7	41,3	83,6	76,7	6,9	79,1	77,6
Paraguay	2002	15,3	15,3	...	1,3	1,3	...	37,2	37,2	...	22,6	7,1
	2008	19,1	19,1	...	0,0	0,0	...	45,7	45,7	...	26,0	9,7
	2015	46,2	16,0	30,3	31,4	0,9	30,5	51,6	44,7	6,9	42,7	51,2
Perú	2002	26,4	26,4	...	2,7	2,7	...	50,2	50,2	...	37,9	5,0
	2008	28,2	28,2	...	0,5	0,5	...	54,7	54,7	...	37,7	5,2
	2015	47,8	27,2	20,6	46,8	1,6	45,3	56,1	55,2	1,0	45,6	54,2
República Dominicana	2005	14,6	14,6	...	3,7	3,7	...	29,1	29,1	...	18,7	8,4
	2008	14,8	14,8	...	6,6	6,6	...	31,2	31,2	...	20,0	4,6
	2015	17,2	17,2	...	6,8	6,8	...	26,3	26,3	...	20,7	6,2
Uruguay (urbano) ^e	2002	87,6	...	...	64,3	...	...	89,8	...	...	87,6	...
	2008	85,3	...	...	69,1	...	...	86,7	...	...	85,3	...
	2015	87,6	...	...	76,5	...	...	88,4	...	...	87,6	...
Uruguay (nacional) ^e	2008	85,0	...	...	68,7	...	...	86,0	...	...	85,3	80,6
	2015	87,4	...	...	75,9	...	...	87,9	...	...	87,6	82,9
Venezuela (República Bolivariana de)	2014	60,4	60,4	...	16,7	16,7	...	76,1	76,1	...	...	...
América Latina (promedio ponderado)	2002	53,6 ^f	...	...	19,3 ^f	...	...	62,9 ^f	...	...	58,4 ^h	33,9 ^h
	2008	62,5 ^f	...	...	29,2 ^f	...	...	72,3 ^f	...	...	62,9 ^h	51,3 ^h
	2015	70,8 ^f	32,2 ^g	40,4 ^g	49,5 ^f	6,2 ^g	57,5 ^g	76,6 ^f	55,3 ^g	21,8 ^g	70,1 ^h	67,0 ^h

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

^a Proporción de personas de 65 años y más que declaran recibir una pensión de algún tipo.

^b Proporción de personas de 65 años y más que reciben pensiones contributivas y pueden recibir también pensiones no contributivas.

^c Proporción de personas de 65 años y más que reciben pensiones no contributivas y pueden recibir también pensiones contributivas, según los criterios de recepción establecidos en cada país (véase el cuadro I.A1.2).

^d La comparación entre quintiles extremos se debe tomar con precaución. Dada la mortalidad diferencial de los adultos mayores pertenecientes a diversos quintiles de ingreso per cápita de la población total (Behm, 2011), ello puede repercutir en importantes diferencias en los tamaños de muestras de adultos mayores de cada quintil.

^e No es posible distinguir en las encuestas de hogares en uno o más años la cobertura contributiva de la no contributiva, ni determinar si la proporción total de personas de 65 años y más que recibe una pensión incluye a quienes acceden a pensiones no contributivas, por lo que la comparación con otros países donde esta distinción es posible debe hacerse con cautela. Como referencia, de acuerdo con estimaciones basadas en registros administrativos, la cobertura de las pensiones no contributivas de vejez que podría estar subestimada en la cobertura total de pensiones en 2015 era del 0,3% de la población de 70 años y más en la Argentina (Programa de Pensiones No Contributivas, componente pensión de vejez); del 11,7% de las personas mayores de 65 años y más en el Brasil (Benefício de Prestação Continuada); del 22,9% de la población de 65 años y más en Colombia (Programa Colombia Mayor); del 5% de la población de 65 años y más en El Salvador (Programa Nuestros Mayores Derechos); del 15,4% de la población de 65 años y más en Guatemala (Aporte Económico del Adulto Mayor) y del 6% de la población de 70 años y más en el Uruguay (Pensión no Contributiva por Vejez).

^f Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (zonas urbanas). No se incluye a la República Bolivariana de Venezuela por no contar con información para todo el período de referencia.

^g Promedio ponderado de los países donde es posible distinguir entre la recepción de pensiones contributivas y no contributivas en las encuestas de hogares: Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Perú.

^h Promedio ponderado de los siguientes países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

En los distintos países se observan diversos patrones respecto de los niveles y la evolución de la cobertura del indicador de perceptores de pensiones¹⁸.

Con relación a los niveles, alrededor de 2015 persistía una gran heterogeneidad entre los países. Considerando en todos los casos el total de personas de 65 años y más, las tasas de cobertura total variaban de un 9,6% en Honduras a un 96,4% en el Estado Plurinacional de Bolivia. En un grupo de 5 países (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile y Uruguay) la tasa de cobertura era superior al 80%. En otros 5 países (Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de)), ese indicador variaba entre el 62,8% (Ecuador) y 78% (Panamá). En el Paraguay y el Perú, la cobertura era cercana al 50%, y en los restantes 5 países (Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana), era inferior al 30% (véase el cuadro I.3).

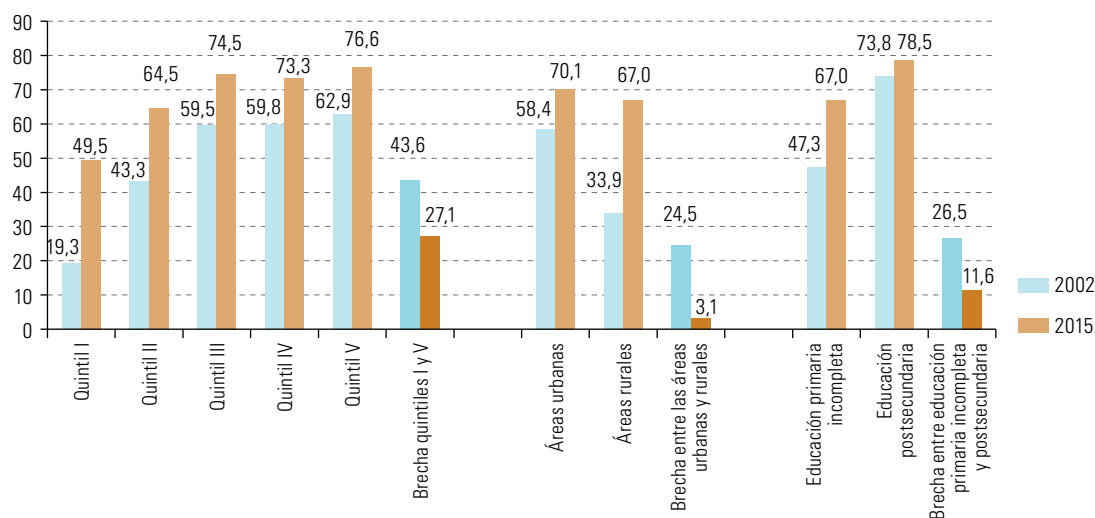
Esos datos, que evidencian el importante porcentaje de personas sin cobertura de pensiones en la gran mayoría de los países de América Latina con información disponible, son el resultado de la evolución que se produjo entre 2002 y 2015. En ese período, el aumento de la cobertura en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, el Ecuador, México, Panamá, el Paraguay y el Perú superó los 20 puntos porcentuales, e incluso llegó a 51 puntos porcentuales en el caso de México. En los países donde es posible documentarlo a partir de la información de las encuestas de hogares (Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Perú), este aumento se debería a la expansión del componente no contributivo, mientras que los cambios en las pensiones contributivas fueron mucho menores (inferiores a 10 puntos porcentuales). Asimismo, en varios de los países donde se verifican incrementos en la cobertura (Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Costa Rica) se implementaron reformas o ajustes de los sistemas de pensiones que apuntaron a su expansión y a mejorar la suficiencia de sus prestaciones (véanse los capítulos III y IV). En los países restantes el aumento fue inferior a 10 puntos porcentuales y se observan situaciones muy heterogéneas: mientras que en Chile y el Uruguay se parte de una cobertura relativamente alta, en Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras y la República Dominicana esta es más reducida.

Las desigualdades en la recepción de pensiones también son considerables en función de los ejes estructurantes de la desigualdad social en la región (CEPAL, 2016b). Alrededor de 2015, la cobertura de las pensiones era mayor entre los hombres que entre las mujeres en la mayoría de los países. Las desigualdades en el acceso a las pensiones se verifican también según el área de residencia y el nivel socioeconómico. Como se muestra en el gráfico I.10, aunque la brecha en la recepción de pensiones entre los quintiles de menores y mayores ingresos se redujo en el período analizado, seguía siendo muy elevada alrededor de 2015 (del orden de 27 puntos porcentuales). En 2015, la mitad de las personas mayores que pertenecían al quintil de menores ingresos estaban cubiertos por pensiones, mientras en el quintil de mayores ingresos ese porcentaje superaba el 75%. No obstante, cabe destacar el importante aumento de la cobertura en los dos quintiles de menores ingresos entre 2002 y 2015, del orden de 30 puntos porcentuales en el primer quintil y 21 puntos porcentuales en el segundo, mientras que en el quintil de mayores ingresos este aumento fue de 14 puntos porcentuales. La expansión de las pensiones no contributivas y su mayor concentración en estos quintiles de ingresos explicaría este fenómeno. De manera similar, el mayor nivel educativo se vincula con un acceso más elevado a pensiones. No obstante, la brecha en la cobertura entre quienes tenían educación primaria incompleta y quienes alcanzaron estudios postsecundarios se redujo de 27 a 12 puntos porcentuales entre 2002 y 2015. Por último, la diferencia en la cobertura de pensiones entre áreas urbanas y rurales es menos acentuada y llegaba a 3 puntos porcentuales en 2015, resultado de una reducción sustantiva desde 2002. Destaca el aumento de la cobertura en las zonas rurales, que creció casi 33 puntos porcentuales en el período examinado.

¹⁸ Como se ha indicado, se debe tener cautela en la comparación de la cobertura entre países, pues no en todos los casos se sabe con certeza si la cobertura de las pensiones no contributivas está incluida en la cobertura total (véase el recuadro I.2).

Gráfico I.10

América Latina (16 países): personas de 65 años y más que reciben pensiones y brecha en la percepción^a, según quintil de ingresos^b, área de residencia^c y nivel educativo^b, 2002 y 2015
(En porcentajes)



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

^a Diferencia en la cobertura entre el quintil V y el quintil I, entre áreas urbanas y rurales y entre quienes tienen educación primaria incompleta y educación postsecundaria.

^b Promedio ponderado de 16 países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (zonas urbanas). No se incluye a la República Bolivariana de Venezuela por no contar con información para todo el período de referencia.

^c Promedio ponderado de los siguientes países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

Dado que los sistemas de pensiones incluyen no solo pensiones de vejez, sino también de invalidez y sobrevivencia, es posible identificar la recepción de pensiones en los diversos grupos poblacionales¹⁹. No obstante, como se muestra en el gráfico I.11, la cobertura de pensiones se concentra claramente entre las personas mayores y es muy acotada en los grupos de edad más jóvenes. Entre las y los pensionistas de 65 años y más, el porcentaje de hombres que reciben pensiones supera al de mujeres. Esta situación refleja las brechas de género en el acceso a pensiones que existen en la región.

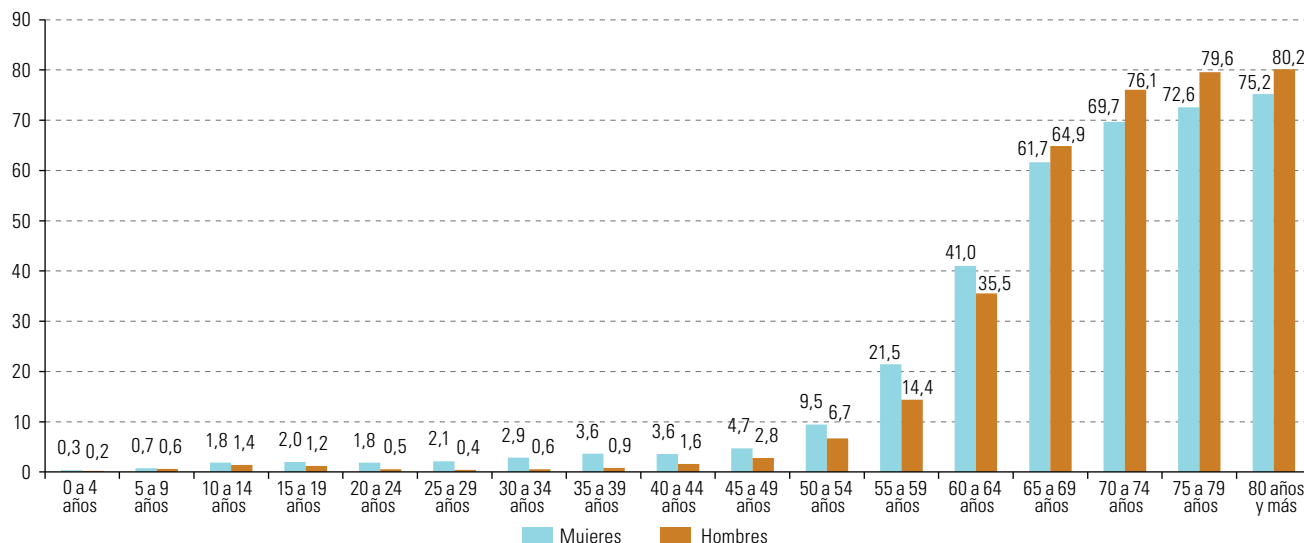
El incremento de pensionistas conforme se avanza en los grupos de mayor edad se puede explicar en función de que la edad efectiva para acogerse a una pensión o jubilación es con frecuencia superior a la establecida legalmente en los países, dado que una proporción elevada de personas mayores permanece en el mercado laboral por más tiempo: en promedio, el 19% de las personas mayores que reciben pensiones está ocupado²⁰. Se presume que, entre otras razones, esto se debe en muchos casos a los bajos montos de las pensiones.

¹⁹ Las encuestas de hogares presentan una serie de limitaciones para ahondar en cada una de estas prestaciones a nivel de los países (véase el recuadro I.2), por lo que la información presentada en este capítulo se concentra en las pensiones de vejez.

²⁰ Promedio ponderado de 16 países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (zonas urbanas).

Gráfico I.11América Latina (17 países): personas que reciben pensiones, según grupo de edad y sexo^a, 2015

(En porcentajes)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).^a Promedio ponderado de 17 países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

2. La expansión de las pensiones no contributivas en la región

Debido a la exclusión de vastos sectores de la población del acceso a pensiones contributivas, en los últimos años se han expandido las pensiones no contributivas. Este mecanismo, con el que se busca reducir las desigualdades en el acceso a los sistemas de pensiones, ha incrementado considerablemente la cobertura en la región.

Las pensiones no contributivas son transferencias monetarias que el Estado proporciona principalmente a las personas mayores o con discapacidad que no han tenido un trabajo formal ni realizado aportes contributivos (o en un nivel suficiente) a un sistema de pensiones durante su vida laboral. Por lo general, las pensiones no contributivas (o pensiones sociales) se entregan conforme requisitos de edad, grado de discapacidad y condición de pobreza. En algunos casos la cobertura es universal a partir de cierta edad o incluye a otro tipo de grupos poblacionales, como viudos y viudas en situación de vulnerabilidad, huérfanos u otras personas beneficiadas por leyes especiales.

El número de países de América Latina y el Caribe con sistemas de pensiones no contributivos ha aumentado en forma sostenida, pasando de 8 en 1990 a 26 en 2016 (véase el cuadro I.A1.2 en el anexo). La cobertura regional —incluidas personas mayores, personas con discapacidad y otros— se incrementó de cerca de 1 millón de personas a principios de los años noventa a poco más de 24 millones de personas en 2016²¹. Las pensiones no contributivas con mayor cobertura son la Previdência Rural (Previsión Rural) y el Benefício de Prestação Continuada (Beneficio de Prestación Continuada, BPC) del Brasil, que juntos representan transferencias a 11 millones de

²¹ Estimación realizada sobre la base de datos de registros administrativos.

personas mayores y con discapacidad, y la Pensión para Adultos Mayores de México, creada en 2007, que beneficia a 5,5 millones de personas mayores de 65 años. A estos le siguen el programa Colombia Mayor y el programa de Pensiones no Contributivas de la Argentina, cada uno con 1,5 millones de perceptores, y la Renta universal de vejez “Renta Dignidad,” del Estado Plurinacional de Bolivia, con casi 1 millón de destinatarios.

Los efectos de las pensiones no contributivas en la reducción de la pobreza y la desigualdad en los países de América Latina y el Caribe han sido objeto de diversos estudios. Aunque los resultados no son homogéneos, se encontró evidencia de la mitigación de la pobreza o la pobreza extrema en la población objetivo de estas pensiones, en particular en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Costa Rica, el Perú y el Uruguay²². Este efecto se debe al aumento del ingreso de los hogares con individuos perceptores de las pensiones no contributivas, que luego se traduce en el aumento del gasto y el consumo, específicamente en alimentos²³. Las pensiones sociales también han contribuido a la reducción de la desigualdad. Resalta el caso del BPC del Brasil, que fue responsable de una reducción del 7% del índice Gini entre 1995 y 2004²⁴.

La revisión de los datos disponibles a partir de las encuestas de hogares en los ocho países latinoamericanos donde es posible distinguir entre tipos de prestaciones evidencia la creciente importancia de las pensiones no contributivas en la región²⁵. Alrededor de 2015, un promedio del 32% de la población de 65 años y más de esos países recibía prestaciones contributivas, mientras que el 40% de la población de ese grupo etario recibía prestaciones no contributivas. Además, del total de las personas de 65 años y más que recibían pensiones alrededor de 2015, el 53% lo hacía solo por la vía no contributiva, porcentaje que descendía al 41% entre quienes lo hacían exclusivamente por la vía contributiva y al 6% en el caso de quienes recibían ambos tipos de pensiones. En Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, el Ecuador y México, la cobertura de las prestaciones no contributivas aumentó entre 2008 y 2015 (véase el gráfico I.12). En Panamá, el Paraguay y el Perú estas pensiones se crearon en el período examinado²⁶. Como proporción de la población mayor, la cobertura de las prestaciones no contributivas es igual o superior a un quinto en los ocho países, supera el 90% en el Estado Plurinacional de Bolivia y asciende a casi un tercio o más en el Ecuador, México, Panamá y el Paraguay.

²² Véanse Bertranou y Grushka (2002) para el caso de la Argentina; Escobar, Martínez y Mendizábal (2013), Hernani-Limarino y Mena (2015) y Borrella-Mas, Bosch y Sartarelli (2016) para el caso del Estado Plurinacional de Bolivia; Schwarzer y Querino (2002) y Barrientos (2003) para el Brasil; Joubert y Todd (2011) para Chile; Bertranou, Solorio y van Ginneken (2002) para el caso de Costa Rica; Martínez, Pérez y Tejerina (2015) para El Salvador; Galiani y Gertler (2016) para el Perú y OIT (2002) para el caso del Uruguay.

²³ Véanse Bosch y Guajardo (2012) para evidencia sobre la Argentina; Martínez (2004) y Escobar, Martínez y Mendizábal (2013) sobre el programa Renta Dignidad del Estado Plurinacional de Bolivia; López García y Otero (2017) para el caso de Chile; Galiani, Gertler y Bando (2015) para México y Galiani y Gertler (2016) para el Perú.

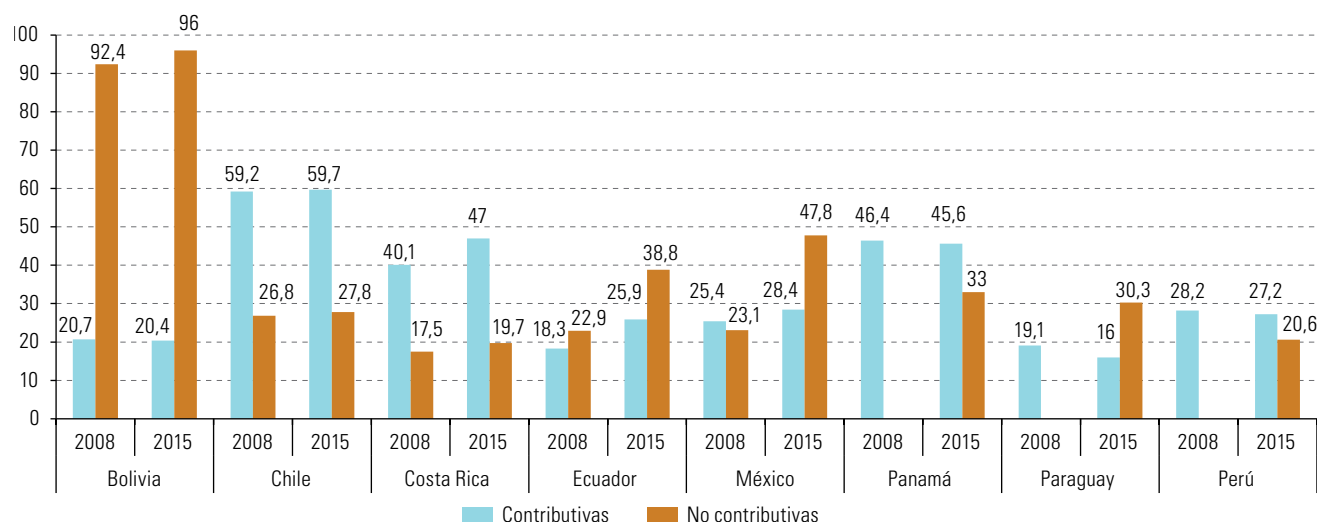
²⁴ Veras Soares y otros (2006) muestran que el BPC y el programa Bolsa Familia fueron responsables del 28% de la reducción del coeficiente de Gini (el 7% corresponde al BPC y el 21% al programa Bolsa Familia). El número medio de integrantes de los hogares que recibían el BPC en 2016 era de 3,7, por lo que cabe esperar que esta prestación se redistribuya entre todos sus habitantes (IBGE, 2017). Respecto de las desigualdades de género, como indica Marco (2016), si bien estas pensiones contribuyen a reducir la brecha entre hombres y mujeres en el acceso a pensiones, no ocurre lo mismo con la brecha de montos, debido al bajo nivel de las prestaciones no contributivas.

²⁵ Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Perú. El análisis que se realiza en esta sección toma como grupo de referencia siempre a estos ocho países. Véase el recuadro I.2 sobre las dificultades para identificar las prestaciones contributivas y no contributivas en los países de la región.

²⁶ Como se muestra en el gráfico I.14, en los casos de Panamá, el Paraguay y el Perú no se cuenta con información sobre la cobertura en 2008, porque los programas comenzaron a funcionar en una fecha posterior (véase el cuadro I.A1.2 en el anexo).

Gráfico I.12

América Latina (8 países): percepción de pensiones contributivas y no contributivas^a entre las personas de 65 años y más, alrededor de 2008 y 2015
(En porcentajes)



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

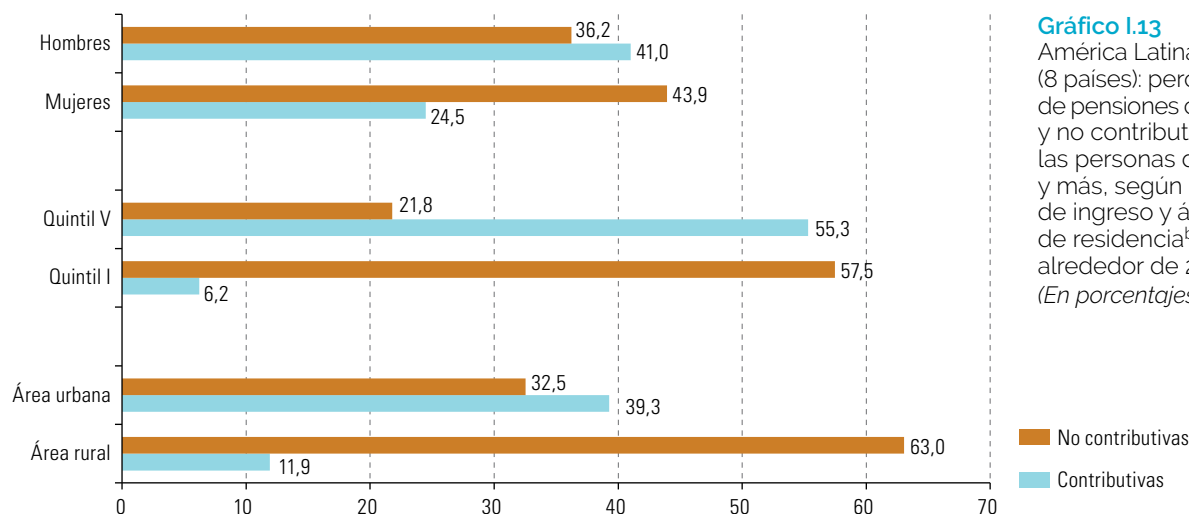
^a Proporción de personas de 65 años y más que reciben pensiones contributivas y podrían recibir también pensiones no contributivas, o de personas de 65 años y más que reciben pensiones no contributivas y podrían recibir también pensiones contributivas, según los criterios de recepción establecidos en cada país (véase el cuadro I.A1.2).

Cabe destacar que, alrededor de 2015, la cobertura contributiva llegaba a cerca o poco más de la mitad de la población de personas mayores en Chile, Costa Rica, Panamá y Venezuela (República Bolivariana de), mientras que en el Ecuador, México y el Perú cubría a cerca de un cuarto, y en Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras, el Paraguay y la República Dominicana, a un quinto o menos de esta población²⁷. Esto refleja el alto grado de desprotección social al que se expondría a un contingente considerable de personas mayores si no se hubieran incorporado esquemas no contributivos.

Dado que el criterio de cobertura de gran parte de las pensiones no contributivas en América Latina se basa en la situación de pobreza o vulnerabilidad de sus destinatarios (véase el cuadro I.A1.2 del anexo), en el agregado de los ocho países donde es posible realizar este análisis las pensiones no contributivas cubren a más de la mitad de las personas de 65 años y más que pertenecen al quintil de menores ingresos, y su incidencia es casi el triple en comparación con el quintil de mayores ingresos. De manera inversa, la brecha en la cobertura contributiva llegó a 49 puntos porcentuales entre las personas mayores de los quintiles de menores y mayores ingresos.

Los datos también muestran el mayor acceso a pensiones no contributivas entre las mujeres de 65 años y más con respecto a los hombres y entre los habitantes de áreas rurales de estas edades en comparación con los de las áreas urbanas. En el caso de las pensiones contributivas ocurre lo contrario (véase el gráfico I.13).

²⁷ Se incluye en el análisis a Honduras, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de). En Honduras y la República Dominicana no había sistemas no contributivos de pensiones en vigor en 2015. En la República Bolivariana de Venezuela se pudo establecer mediante la encuesta que la cobertura medible era contributiva.

**Gráfico I.13**

América Latina (8 países): percepción de pensiones contributivas y no contributivas^a entre las personas de 65 años y más, según sexo, quintil de ingreso y área de residencia^b, alrededor de 2015 (En porcentajes)

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

^a Proporción de personas de 65 años y más que reciben pensiones contributivas y podrían recibir también pensiones no contributivas, o de personas de 65 años y más que reciben pensiones no contributivas y podrían recibir también pensiones contributivas, según los criterios de recepción establecidos en cada país (véase el cuadro I.A1.2).

^b Promedio ponderado para los ocho países donde es posible distinguir las prestaciones contributivas y no contributivas: Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Perú.

3. Desigualdades significativas en la suficiencia de las pensiones recibidas

Como se muestra en el cuadro I.4, el monto de las pensiones recibidas por las personas de 65 años y más varía considerablemente de un país a otro²⁸. Entre 2002 y 2015, el monto promedio mensual de las pensiones recibidas por las personas de 65 años y más habría aumentado un 31%²⁹. En algunos países (México, Panamá y Paraguay) se aprecia una reducción en los montos promedio de las pensiones en el período, que se debería, fundamentalmente, a la implementación y la considerable expansión de las pensiones no contributivas. Debido a sus montos menores con respecto a las prestaciones contributivas, tenderían a reducir el promedio. En todos los países donde es posible identificar el monto de las pensiones recibidas en esquemas contributivos y no contributivos se observa la gran diferencia que existe en los dos casos. Como porcentaje de las prestaciones contributivas, alrededor de 2015, las pensiones no contributivas representaban menos de un cuarto de su monto en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador, México, Panamá, el Paraguay y el Perú y eran inferiores al 40% en Chile y Costa Rica. Existe también una gran variación interna en los montos contributivos y no contributivos que se otorgan en los países. Destaca el bajo monto promedio de las pensiones contributivas en Chile, México, el Perú, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de), que está por debajo del promedio regional de estas prestaciones³⁰. En el caso de las pensiones no contributivas, el monto promedio es inferior a la media regional en Bolivia (Estado Plurinacional de), México y el Perú.

²⁸ En el cuadro I.A1.2 se incluyen los montos medianos mensuales de las pensiones recibidas, que ofrecen una perspectiva complementaria de su distribución dentro de los países.

²⁹ Para el cálculo de la variación porcentual en el período de referencia se utilizó el promedio ponderado de los montos de las pensiones promedio mensuales recibidas por la población de 65 años y más en 16 países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay (zonas urbanas). En 2002, el monto promedio mensual de las pensiones llegaba a 457 dólares de 2010 en paridad del poder adquisitivo, mientras que en 2015 este valor habría aumentado a 600 dólares. Estos datos deben tomarse solo a nivel indicativo en cuanto, como se ha mencionado a lo largo del capítulo, no es posible distinguir en todos los países si la cobertura y los montos indicados en las encuestas incluyen las prestaciones no contributivas, de manera que podrían subestimarse o sobreestimarse los montos promedio totales.

³⁰ En 2015, la pensión media mensual para el promedio regional de los ocho países donde es posible distinguir entre las prestaciones no contributivas y las contributivas, era, en el caso de las pensiones contributivas, de 529 dólares (en paridad del poder adquisitivo de 2010) y en el de las pensiones no contributivas, de 79 dólares (en paridad del poder adquisitivo de 2010).

Cuadro I.4

América Latina (17 países): pensiones medias mensuales según sexo, alrededor de 2002 y 2015

(En dólares de 2010 en paridad del poder adquisitivo)^a

País	Año	Monto de las pensiones totales			Monto de las pensiones contributivas			Monto de las pensiones no contributivas		
		Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ambos sexos	Hombres	Mujeres
Argentina (urbano) ^b	2003	442,9	521,3	380,5	...	...	...	...	...	...
	2014	1 487,6	1 579,1	1 431,6	...	...	...	...	...	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	169,1	198,2	129,4	583,0	659,4	497,2	37,7	38,7	36,8
	2015	213,9	261,0	171,8	702,7	738,7	650,1	65,6	64,8	66,3
Brasil ^b	2002	476,7	548,7	418,9	...	...	...	...	...	...
	2015	667,5	699,0	641,5	...	...	...	...	...	...
Chile	2003	404,0	439,8	372,8	460,7	488,3	434,6	128,4	128,4	128,4
	2015	418,2	504,9	355,9	517,5	586,7	453,2	200,2	200,2	200,2
Colombia ^b	1999	703,9	764,6	600,5	703,9	764,6	600,5	...	...	...
	2015	926,6	1 012,6	824,8	...	...	...	...	...	...
Costa Rica ^b	2004	547,6	596,7	473,9	...	...	...	...	...	...
	2015	580,7	667,3	488,7	747,0	795,5	680,7	184,0	183,9	184,1
Ecuador	2001	146,4	188,8	106,5	255,0	282,7	214,9	29,8	28,6	30,7
	2015	413,6	515,8	324,9	856,0	920,2	772,3	97,3	97,3	97,2
El Salvador ^b	2001	457,8	514,3	384,1	457,8	514,3	384,1	...	...	...
	2015	598,9	732,1	446,7	...	...	...	...	...	...
Guatemala ^b	2002	285,4	327,7	227,8	285,4	327,7	227,8	...	...	...
	2014	307,2	342,4	266,4	...	...	...	...	...	...
Honduras	2006	539,6	534,0	548,4	539,6	534,0	548,4	...	...	...
	2015	547,5	593,1	490,5	547,5	593,1	490,5	...	...	...
México ^b	2002	422,6	457,2	356,5	...	...	...	...	...	...
	2014	232,2	295,8	171,7	482,1	514,1	429,6	56,6	55,8	57,1
Panamá	2001	854,0	964,1	690,0	854,0	964,1	690,0	...	...	...
	2015	532,5	620,6	448,3	784,0	852,9	699,9	185,1	185,0	185,1
Paraguay	2002	769,1	803,3	737,6	769,1	803,3	737,6	...	...	...
	2015	430,1	511,6	357,0	935,3	1 152,5	733,8	161,1	161,6	160,7
Perú	2002	160,9	168,2	148,0	160,9	168,2	148,0	...	...	...
	2015	264,8	314,0	209,8	413,7	450,5	359,4	68,0	67,9	68,1
República Dominicana	2005	457,2	426,2	520,8	457,2	426,2	520,8	...	...	...
	2015	492,9	491,5	495,4	492,9	491,5	495,4	...	...	...
Uruguay (urbano) ^b	2002	648,6	763,5	567,8	...	...	...	...	...	...
	2015	829,4	947,1	751,9	...	...	...	...	...	...
Uruguay (nacional) ^b	2015	812,4	920,6	739,3	...	...	...	...	...	...
Venezuela (República Bolivariana de)	2014	363,5	365,4	361,7	363,5	365,4	361,7	...	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).^a Los datos indicados provienen de las encuestas de hogares y corresponden a autodeclaraciones, por lo que pueden no coincidir con los datos emanados de los registros administrativos en los países.^b No es posible distinguir en las encuestas de hogares en uno o más años la recepción de pensiones contributivas y no contributivas, ni determinar si el monto recibido incluye a quienes acceden a pensiones no contributivas, por lo que la comparación con otros países donde esta distinción es posible debe hacerse con cautela.

La relación de los montos de las pensiones medias mensuales como porcentaje del salario mínimo en los países constituye un indicador de suficiencia agregado de las prestaciones³¹. En el caso de los países donde es posible identificarlas, los montos de las pensiones no contributivas eran siempre inferiores al salario mínimo alrededor de 2015, debido a factores de diseño de esas prestaciones, mientras que el 40% de las pensiones contributivas se

³¹ Un indicador de suficiencia individual es la tasa de reemplazo del sistema de pensiones, es decir, la relación entre la pensión otorgada a una persona y el ingreso recibido durante la vida laboral (o al final de la vida laboral). Otro indicador de suficiencia es el monto de las pensiones medias mensuales como porcentaje de la línea de la pobreza en los países (véase el capítulo II).

encontraba por debajo de ese umbral³². Asimismo, se observan considerables brechas de género y según el área de residencia³³. El que más de un tercio de las pensiones contributivas estén bajo el nivel del salario mínimo muestra el gran desafío de mejorar el diseño de los sistemas de pensiones y las condiciones laborales, con miras a superar las trayectorias marcadas por el tránsito entre ocupaciones formales e informales y períodos de desempleo y, especialmente, a incrementar los ingresos laborales, de los cuales depende la capacidad contributiva a los sistemas de pensiones. Mejores pensiones requieren de mejores salarios. Igualmente, se evidencian la importancia del diseño de los sistemas y la necesidad de fortalecer la solidaridad en los componentes contributivo y no contributivo para mitigar las desigualdades originadas en el mercado laboral.

Cabe destacar que las desigualdades en los montos de las pensiones recibidas se relacionan con los ejes estructurantes de la desigualdad social en la región (CEPAL, 2016b). Según la información presentada en el cuadro I.4, alrededor de 2015, en la gran mayoría de los países el monto de las pensiones medias mensuales recibidas por las mujeres era inferior al de las pensiones de los hombres³⁴. Estas brechas también se verifican al controlar por nivel socioeconómico, nivel educativo y área de residencia (véase el gráfico I.14). Alrededor de 2015, las pensiones de quienes vivían en áreas rurales eran poco menos de la mitad de las de quienes habitaban en áreas urbanas. Entre quienes tenían educación primaria incompleta, las pensiones medias mensuales recibidas eran menos de un cuarto de las de quienes contaban con educación postsecundaria, mientras que el monto promedio mensual de las pensiones de quienes se ubicaban en el decil de menores ingresos era apenas el 10% del recibido por quienes se encontraban en el decil de mayores ingresos.

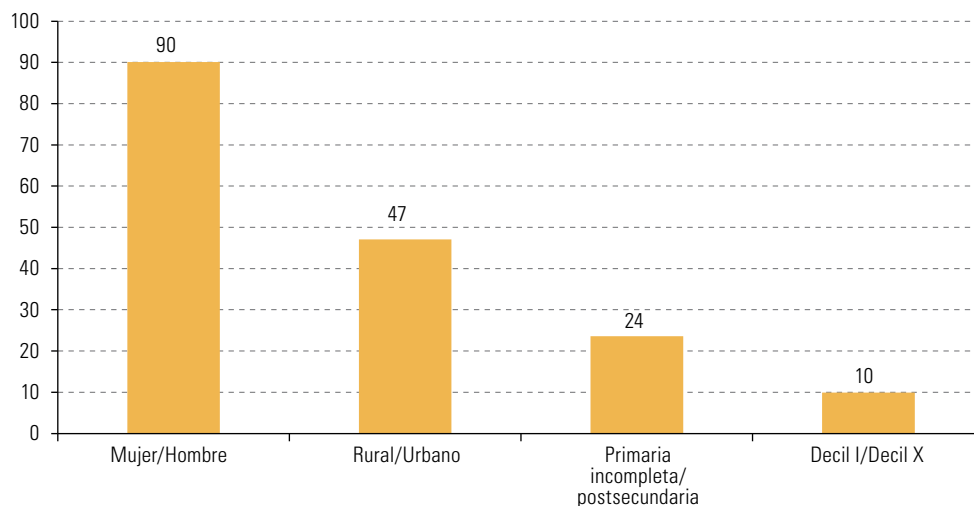


Gráfico I.14

América Latina: disparidades en los montos de las pensiones medias mensuales recibidas por las personas de 65 años y más^a, según sexo^b, área de residencia^c, nivel educativo^b y decil de ingreso^b, alrededor de 2015 (En porcentajes)

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

^a Las barras ilustran el monto de las pensiones medias mensuales de las mujeres como proporción del de los hombres; de las de quienes habitan en áreas rurales como proporción de las de quienes habitan en áreas urbanas; de las de quienes tienen educación primaria incompleta como proporción de las de quienes tienen educación postsecundaria, y de las de quienes pertenecen al decil I como proporción de las de quienes pertenecen al decil X.

^b Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina (zonas urbanas), Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^c Promedio ponderado de los siguientes países: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

³² Promedio ponderado de los siguientes países donde es posible comparar prestaciones contributivas y no contributivas: Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Perú.

³³ En promedio, el 48% de los montos medios mensuales de las pensiones contributivas recibidas por las mujeres se encuentran por debajo del salario mínimo, cifra que disminuye al 33% entre los hombres. En el caso de los habitantes de áreas rurales, esta incidencia se incrementa al 56%, en comparación con el 38% correspondiente a los habitantes de áreas urbanas.

³⁴ La República Dominicana constituye una excepción con una leve brecha a favor de las mujeres, aunque en un contexto de muy baja cobertura del sistema.

D. Conclusiones y recomendaciones de política

La evidencia presentada en este capítulo sobre la base de la información de las encuestas de hogares muestra la reducción de la desigualdad de ingresos ocurrida en América Latina entre 2002 y 2016. No obstante, el ritmo de dicha reducción se ha enlentecido en los últimos años. La disminución de la desigualdad obedece a un mayor incremento de los ingresos en los quintiles de menores recursos en comparación con los quintiles de mayores recursos. Esta tendencia tiene también su correlato en la mejora relativa de los indicadores del mercado de trabajo y en su vínculo con el acceso a los sistemas de pensiones.

En el período comprendido entre 2002 y 2015, se registraron importantes avances en el aumento de la afiliación y la cotización a los sistemas de pensiones, impulsados en buena medida por la disminución del desempleo y el aumento del número y la proporción de trabajadores asalariados sobre el total de la ocupación, así como de las tasas de formalización del empleo. Esta tendencia está especialmente acentuada en el caso de las mujeres. Asimismo, las medidas tomadas por algunos Estados para fomentar la incorporación voluntaria de los trabajadores independientes a los sistemas de pensiones han dado sus frutos, aunque aún queda mucho camino por recorrer. Estos avances también se evidencian en el incremento en el acceso a pensiones por parte de la población mayor, en el que se destaca la notable expansión de las prestaciones no contributivas en la región.

Sin embargo, la cobertura de los sistemas de pensiones —a través de la afiliación y la cotización de las personas activas, la recepción de pensiones en la vejez y sus montos— es una más de las dimensiones en las que se manifiesta la desigualdad social. Se siguen apreciando brechas considerables que afectan a las mujeres, a las personas que pertenecen a los grupos de menores ingresos, las que habitan en zonas rurales, tienen un menor nivel educativo y trabajan en sectores de baja productividad. Estas brechas se manifiestan en su menor cobertura de pensiones, en su acceso a estos sistemas fundamentalmente a través de esquemas no contributivos, no siempre articulados con los contributivos, y en el menor monto de las prestaciones recibidas. De esta forma, los ejes estructurantes de la desigualdad social en la región inciden de manera severa tanto en las brechas de exclusión del sistema de pensiones como en un acceso estratificado de la ciudadanía a prestaciones de naturaleza y montos diversos.

Las desigualdades en las formas de inserción laboral y en el acceso y la calidad de los empleos —que se manifiestan, entre otros planos, en las posibilidades de asalarización, formalización de los contratos de trabajo, mantenimiento de trayectorias laborales más estables, negociación colectiva de los salarios y las demás condiciones de trabajo y, particularmente, en el monto de los ingresos mensuales— suponen también capacidades desiguales para contribuir a los sistemas de pensiones y, al final de la vida laboral, acceder a una pensión suficiente. Para mejorar las pensiones es necesario mejorar las condiciones laborales y, especialmente, la posibilidad de construir trayectorias laborales más estables y con menores interrupciones, así como incrementar las remuneraciones. Al mismo tiempo, de no mediar mecanismos solidarios (contributivos o no contributivos) para compensar las significativas diferencias en las capacidades contributivas de los trabajadores y las trabajadoras, las grandes desigualdades que se generan en el mercado de trabajo se amplificarán en la última etapa del ciclo de vida. En este sentido, si bien es crucial seguir avanzando para ampliar la base contributiva de los sistemas de pensiones, promoviendo el aumento de los niveles de participación y ocupación —en especial de las

mujeres— de formalización del empleo y de los salarios, subsisten limitaciones intrínsecas a los mercados de trabajo latinoamericanos para lograr un acceso universal a pensiones dignas exclusivamente a través de mecanismos contributivos. Esto conlleva la necesidad de seguir fortaleciendo los esquemas no contributivos con una lógica de titularidad de derechos sociales (dado que pese a la importante contribución de estas pensiones en la cobertura de los sistemas persisten brechas considerables de exclusión), velar por su complementariedad con los esquemas contributivos y potenciar la solidaridad dentro de estos últimos (Uthoff, 2017), potenciando instituciones articuladoras y conciliadoras de los objetivos de expansión de la cobertura, suficiencia de las prestaciones y sostenibilidad financiera de los sistemas, capaces de atender las desigualdades descritas.

De esta forma, si bien el mercado del trabajo tiene un papel preponderante en el funcionamiento de los sistemas de pensiones, la evidencia presentada en el capítulo indica que su diseño desempeña también un papel central en la posibilidad de revertir o al menos reducir la desigualdad originada en el mundo del trabajo en el acceso a las pensiones. Así, además de fortalecer políticas laborales inclusivas articuladas con las de seguridad social, que apunten al incremento de la formalización, al diálogo social, al fortalecimiento de la organización sindical y de la negociación colectiva para aumentar los ingresos laborales, mejorar las condiciones de trabajo y la protección en el empleo, es igualmente relevante insistir en aquellos aspectos de diseño que pueden abordar los problemas identificados en los sistemas de pensiones. Entre estos, destacan aquellos dirigidos a mejorar el nivel de las prestaciones, incrementando su valor en los esquemas no contributivos y contributivos conforme un criterio de suficiencia y derechos y potenciando los mecanismos solidarios en las prestaciones contributivas para beneficiar, especialmente, a quienes obtienen pensiones más bajas en función de las características estructurales de los mercados de trabajo y de los ejes de la desigualdad social descritos. El fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización y de las instituciones vigentes para evitar dinámicas de evasión y elusión en el pago de las cotizaciones son, asimismo, centrales. De igual forma, como se verá en los siguientes capítulos, eliminar aquellos mecanismos abiertamente discriminatorios en los sistemas, donde estén en funcionamiento, y especialmente, avanzar en la igualdad de género son aspectos fundamentales de las reformas orientadas a la sostenibilidad social y financiera de los sistemas de pensiones con la igualdad en el horizonte.

Bibliografía

- Alvaredo, F. (2011), "A note on the relationship between top income shares and the Gini coefficient", *Economics Letters*, vol. 110, N° 3.
- Alvaredo, F. y L. Gasparini (2015), "Recent trends in inequality and poverty in developing countries", *Handbook of Income Distribution*, A.B. Atkinson y F. Bourguignon (eds.), Londres, Elsevier.
- Alvaredo, F. y J. Londoño (2013), "High incomes and personal taxation in a developing economy: Colombia 1993-2010", *CEQ Working Paper Series*, N° 12, Commitment to Equity.
- Atkinson, A. B. y T. Piketty (2010), *Top Incomes: a Global Perspective*, Oxford, Oxford University Press.
- (2007), *Top Incomes over the Twentieth Century. A Contrast between Continental European and English-speaking Countries*, Oxford, Oxford University Press.
- Barrientos, A. (2003), "What is the impact of non-contributory pensions on poverty? Estimates from Brazil and South Africa", *Working Paper*, N° 33, Chronic Poverty Research Centre (CPRC).
- Behm, H. (2011) "Determinantes económicos y sociales de la mortalidad en América Latina", *Salud Colectiva*, vol. 7, N° 2.
- Bertranou, F. y C. Grushka (2002), "The non-contributory pension programme in Argentina: Assessing the impact on poverty reduction", *ESS Social Paper*, N° 5.
- Bertranou, F., C. Solorio y W. van Ginneken (eds.) (2002), *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Borrella-Mas, M., M. Bosch y M. Sartarelli (2016), "Non-contributory pensions number-gender effects on poverty and household decisions", *Working Paper*, N° 2016-02, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE).
- Bosch, M. y J. Guajardo (2012) "Impacto de las pensiones no contributivas sobre el mercado laboral: el caso de la moratoria Argentina", *Documento de Trabajo*, N° IDB-WP-366, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Burdin, G., F. Esponda y A. Vigorito (2015), "Desigualdad y altas rentas en el Uruguay: un análisis basado en los registros tributarios y las encuestas de hogares del período 2009-2011", *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, J.P. Jiménez (ed.), Libros de la CEPAL, N° 134 (LC/G.2638-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017a), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago.
- (2017b), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago.
- (2016a), *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.
- (2016b), *La matriz de la desigualdad en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- (2016c), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago.
- (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago.
- (2013a), *Panorama Social de América Latina, 2013* (LC/G.2580), Santiago.
- (2013b), *Panorama Social de América Latina, 2012* (LC/G.2557-P), Santiago.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524 (SES.34/3)), Santiago.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3), Santiago.
- (2009), *Panorama Social de América Latina, 2008* (LC/G.2402-P), Santiago.
- CNSS/SEDIS/DIGAM (Consejo Nacional de Seguridad Social/Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social/Dirección General Adulto Mayor) (2017), "Informe de ejecución de logros relevantes. Evaluación de políticas y proyectos de adulto mayor", Santo Domingo.
- Cortés, F. y D. Vargas (2017), "La evolución de la desigualdad en México: viejos y nuevos resultados", *Revista de Economía Mexicana. Anuario UNAM*, N° 2.
- Del Castillo, M. (2015), "La magnitud de la desigualdad en el ingreso y la riqueza en México: una propuesta de cálculo", *serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL en México*, N° 171 (LC/L.4108; LC/MEX/L.1199), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Escobar, F., S. Martínez y J. Mendizábal (2013), *El impacto de la Renta Dignidad: política de redistribución del ingreso, consumo y reducción de la pobreza en hogares con personas adultas mayores*, La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), Ministerio de Planificación del Desarrollo (MDP).
- Galiani, S. y P. Gertler (2016), "Evaluación de Impacto del Programa Pensión 65: nueva evidencia causal de las pensiones no contributivas en Perú", *Documento de Trabajo*, N° IDB-WP-840, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Galiani, S., P. Gertler y R. Bando (2015), "Non-contributory Pensions", *IDB Working Paper Series*, N° IDB-WP-517, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Hernani-Limarino, W. y G. Mena (2015), "Intended and unintended effects of unconditional cash transfers: the case of Bolivia's Renta Dignidad", *IDB Working paper*, N° IDB-WP-631, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística) (2017), "Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua- PNAD Contínua". Rendimiento de todas as fontes 2016" [en línea] <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html>
- Jenkins, S. (2016), "Taking better account of top incomes when measuring inequality levels and trends", ponencia presentada en el "2nd Meeting of Providers of OECD Income Distribution Data", París, 19 de febrero [en línea] <https://www.oecd.org/els/soc/Session4-4-Top-Incomes-Jenkins.pdf>.
- Joubert, C y P. Todd (2011), "The Impact of Chile's 2008 Pension Reform on Labor Force Participation, Pension Savings, and Gender Equity", Consejo Previsional de Chile [en línea] <http://www.consejoprevisional.cl/documentos/articulos/impacto-reforma-2008-fza-laboral-ahorro-genero-joubert-todd.pdf>.
- López García, I. y A. Otero (2017), "The effects of means-tested noncontributory pensions on poverty and well-being: Evidence from the Chilean Pension Reforms", *Working Paper*, N° 2017-358, Michigan Retirement Research Center, Universidad de Michigan.
- López, R., E. Figueroa y P. Gutiérrez (2013), "La parte del león. Nuevas estimaciones de la participación de los súper ricos en el ingreso de Chile", *serie Documentos de Trabajo*, N° SDT 379 [en línea] <http://www.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/306018fadb3ac79952bf1395a555a90a86633790.pdf>.
- Marco, F. (2016), "La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina", *serie Asuntos de Género*, N° 139 (LC/L.4225), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez, S. (2004), "Pensions, poverty and household investments in Bolivia", Berkeley Departamento de Economía, Universidad de California.
- Martínez, S., M. Pérez y L. Tejerina (2015), "Atacando la vulnerabilidad en los adultos mayores: Evaluación de impacto de la Pensión Básica Universal, Programa Nuestros Mayores Derechos en El Salvador", *Nota Técnica*, N° IDB-TN-883, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Morgan, M. (2017), "Extreme and persistent inequality: new evidence for brazil combining national accounts, surveys and fiscal data, 2001-2015", *Wid. World Working Paper Series*, N°2017/12 [en línea] <http://wid.world/document/extreme-persistent-inequality-new-evidence-brazil-combining-national-accounts-surveys-fiscal-data-2001-2015-wid-world-working-paper-201712/>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2017), *Global Estimates of Child Labour: Results and trends, 2012-2016*, Ginebra.
- (2016), *Panorama Laboral 2016 de América Latina y el Caribe*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- OXFAM Brasil (2017), "A distância que nos une. Um retrato das desigualdades brasileiras" [en línea] https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/Relatorio_A_distancia_que_nos_une.pdf.
- Piketty, T. (2003), "Income Inequality in France, 1901–1998", *Journal of Political Economy*, vol. 111, N° 5.
- Schwarzer, H. y A. Querino (2002), "Non-contributory pensions in Brazil: The impact on poverty reduction", *ESS Paper*, N° 11, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Sojo, A. (2017), *Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo*, Libros de la CEPAL, N°43 (LC/PUB.2017/7-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Uthoff, A. (2017), "Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina", *Institucionalidad social en América Latina*, R. Martínez (ed.), Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Veras Soares, F. y otros (2006), "Cash transfer programmes in Brazil: Impacts on inequality and poverty", *Working Paper*, N° 21, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI).

Anexo I.A1

Cuadro I.A1.1

América Latina (18 países): indicadores de distribución del ingreso de las personas, 2001-2016^a

País	Año	Indicadores de concentración				
		Índice de Gini ^b	Índice de Theil ^c	Índice de Atkinson ^c		
				(e=0,5)	(e=1,0)	(e=1,5)
Argentina ^d	2003	0,468	0,346	0,156	0,289	0,409
	2008	0,414	0,293	0,135	0,251	0,358
	2012	0,389	0,258	0,120	0,226	0,325
	2014	0,391	0,265	0,121	0,225	0,317
	2016	0,392	0,274	0,124	0,228	0,322
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	0,611	0,732	0,313	0,550	0,738
	2008	0,513	0,492	0,219	0,401	0,565
	2011	0,471	0,395	0,184	0,349	0,506
	2014	0,471	0,403	0,185	0,349	0,506
	2015	0,453	0,362	0,171	0,333	0,503
Brasil	2002	0,569	0,650	0,262	0,431	0,547
	2008	0,536	0,574	0,234	0,394	0,510
	2012	0,523	0,555	0,223	0,377	0,492
	2014	0,514	0,526	0,217	0,370	0,486
	2015	0,511	0,520	0,216	0,369	0,489
Chile	2003	0,508	0,508	0,210	0,358	0,477
	2009	0,478	0,453	0,188	0,323	0,434
	2011	0,469	0,430	0,181	0,313	0,419
	2013	0,466	0,424	0,178	0,306	0,408
	2015	0,453	0,408	0,170	0,293	0,392
Colombia	2002	0,567	0,663	0,266	0,447	0,586
	2009	0,557	0,620	0,256	0,436	0,576
	2012	0,539	0,573	0,240	0,414	0,553
	2014	0,540	0,577	0,240	0,412	0,547
	2016	0,521	0,541	0,225	0,388	0,520
Costa Rica	2002	0,498	0,464	0,198	0,349	0,476
	2008	0,485	0,423	0,185	0,327	0,441
	2012 ^e	0,502	0,450	0,200	0,359	0,493
	2014 ^e	0,498	0,449	0,200	0,359	0,491
	2016 ^e	0,500	0,448	0,200	0,358	0,488
Ecuador	2001	0,537	0,641	0,243	0,393	0,501
	2008	0,491	0,467	0,196	0,338	0,447
	2012	0,463	0,392	0,170	0,302	0,410
	2014	0,448	0,399	0,167	0,289	0,385
	2016	0,445	0,390	0,165	0,288	0,390
El Salvador	2001	0,540	0,539	0,222	0,383	0,510
	2009	0,477	0,426	0,185	0,327	0,439
	2013	0,454	0,410	0,170	0,296	0,396
	2014	0,434	0,343	0,152	0,274	0,374
	2016	0,421	0,314	0,141	0,258	0,357
Guatemala	2000	0,636	0,883	0,341	0,558	0,714
	2006	0,558	0,608	0,253	0,432	0,567
	2014	0,535	0,664	0,248	0,407	0,533
Honduras	2001	0,554	0,592	0,247	0,421	0,552
	2009	0,502	0,494	0,207	0,356	0,470
	2013	0,515	0,567	0,223	0,371	0,485
	2014	0,481	0,423	0,184	0,324	0,434
	2016	0,480	0,428	0,189	0,338	0,464

País	Año	Indicadores de concentración				
		Índice de Gini ^b	Índice de Theil ^c	Índice de Atkinson ^c		
				(e=0,5)	(e=1,0)	(e=1,5)
México	2002	0,508	0,491	0,210	0,364	0,479
	2008	0,513	0,535	0,219	0,376	0,498
	2012	0,499	0,499	0,207	0,359	0,486
	2014	0,502	0,511	0,209	0,357	0,475
	2016 ^f	0,504	0,473	0,195	0,335	0,446
Nicaragua	2001	0,568	0,536	0,231	0,408	0,561
	2009	0,463	0,400	0,175	0,314	0,440
	2014	0,495	0,511	0,207	0,355	0,476
Panamá	2001	0,571	0,608	0,269	0,483	0,652
	2008	0,527	0,516	0,228	0,407	0,548
	2011	0,528	0,522	0,228	0,403	0,540
	2014	0,509	0,470	0,211	0,384	0,528
	2016	0,513	0,475	0,214	0,388	0,530
Paraguay	2002	0,583	0,647	0,258	0,438	0,584
	2008	0,516	0,539	0,219	0,372	0,490
	2012	0,489	0,438	0,192	0,344	0,472
	2014	0,522	0,542	0,219	0,372	0,493
	2016	0,497	0,501	0,207	0,356	0,473
Perú	2002	0,565	0,644	0,262	0,444	0,581
	2008	0,495	0,450	0,201	0,364	0,500
	2012	0,457	0,383	0,173	0,318	0,445
	2014	0,446	0,369	0,165	0,303	0,424
	2016	0,452	0,377	0,169	0,309	0,431
República Dominicana	2002	0,513	0,491	0,212	0,372	0,500
	2008	0,489	0,470	0,198	0,340	0,450
	2012	0,469	0,412	0,179	0,316	0,425
	2014	0,449	0,356	0,162	0,295	0,405
	2016	0,470	0,405	0,179	0,320	0,438
Uruguay	2002 ^d	0,474	0,393	0,177	0,322	0,448
	2008	0,453	0,382	0,166	0,295	0,397
	2012	0,388	0,257	0,120	0,224	0,315
	2014	0,392	0,271	0,124	0,229	0,319
	2016	0,391	0,269	0,123	0,227	0,316
Venezuela (República Bolivariana de)	2002	0,420	0,320	0,141	0,254	0,357
	2008	0,380	0,250	0,115	0,213	0,299
	2012	0,385	0,260	0,118	0,219	0,309
	2014	0,378	0,242	0,112	0,210	0,300

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Calculados a partir de la distribución del ingreso per cápita de las personas del conjunto del país.

^b Incluye las personas con ingreso igual a 0.

^c Para reducir el efecto de los valores extremos, los índices de Theil y Atkinson se calcularon excluyendo los valores cercanos a 0 y los tres mayores ingresos per cápita.

^d Total urbano.

^e Cifras no comparables con las de años anteriores.

^f Cifras estimadas sobre la base del "Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH" realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para atenuar la falta de comparabilidad de la encuesta de 2016 con la serie 2008-2014.

Cuadro I.A1.2

América Latina y el Caribe (26 países): pensiones no contributivas en vigor, 2017

País	Pensión	Desde	Población objetivo	Número total de receptores (último año disponible)
Antigua y Barbuda	Old Age Assistance Programme (Pensión de asistencia por vejez)	1993	1) Personas que han cumplido 65 años de edad o más 2) Personas ciegas o con otras discapacidades que han cumplido 60 años de edad o más y que no logran generar ingresos autónomos	83 (2014)
Argentina	Programa de Pensiones no Contributivas	1948	Personas en situación de vulnerabilidad social que no tienen derecho a una jubilación o pensión, no poseen bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia y que no tienen parientes obligados legalmente a proporcionarles alimentos: 1) Personas mayores de 70 años 2) Mujeres con siete o más hijos nacidos vivos propios o adoptados 3) Personas con invalidez 4) Personas beneficiadas por leyes especiales 5) Personas elegidas por un legislador nacional	1 490 310 (2016)
Bahamas	Old Age Non Contributory Pension (Pensión no contributiva por vejez)	1972	1) Personas que han cumplido 65 años de edad o más y no califican para el beneficio de jubilación	1 705 (2015)
Barbados	Non Contributory Old Age Pension (Pensión no contributiva por vejez)	1982	1) Personas que han cumplido 65 años de edad o más y no califican para el beneficio de jubilación 2) Personas ciegas o sordomudas de 18 años de edad o más	5 963 ^a (2011)
Belice	Non Contributory Pension Program (Programa de pensión no contributiva)	2003	1) Mujeres mayores de 65 años, hombres mayores de 67 años sin fuente de ingreso adecuada	2 513 (2015)
Bermudas	Non Contributory Pension (Pensión no contributiva)	1970	1) Personas de más de 65 años de edad sin derecho a pensiones contributivas 2) Personas con discapacidad de 18 a 65 años de edad	1 371 (2014)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Renta universal de vejez "Renta Dignidad"	2008	Personas mayores de 60 años o más	977 759 (2016)
Brasil	Benefício de Prestação Continuada (Beneficio de Prestación Continuada) Previdência Rural (Previsión Rural)	1996	Personas mayores de 65 años o más y personas con discapacidad de cualquier edad que comprueben no poseer medios para sustentarse	4 385 204 ^b (2016)
		1993	1) Personas mayores (de 60 años en el caso de los hombres y de 55 años en el de las mujeres) residentes en áreas rurales o urbanas de hasta 50.000 habitantes con desempeño económico en área rural o pesca artesanal 2) Personas con discapacidad que viven en zonas rurales	6 684 273 (2015)
Chile	Pensión Básica Solidaria (ex Programa de Pensiones Asistenciales (PASIS))	2008	1) Personas mayores de 65 años que no perciben pensiones contributivas 2) Personas con discapacidad física y mental entre 18 y 65 años	579 967 (2016)
Colombia	Colombia Mayor	2010	Personas mayores (de 54 años en el caso de las mujeres y de 59 años en el de los hombres) en condiciones de pobreza e indigencia	1 499 967 (2016)
Costa Rica	Régimen no contributivo de pensiones por monto básico	1974	1) Personas mayores de 65 años y más 2) Personas con discapacidad 3) Viudas en situación de desamparo económico 4) Huérfanos 5) Indigentes	109 924 (2016)
Cuba	Régimen de Asistencia Social	1976	1) Personas mayores sin derecho a pensión por edad 2) Madres en licencia no retribuida por el cuidado de hijos con enfermedad o discapacidad 3) Huérfanos de 17 años de edad que se encuentren estudiando 4) Familias bajo protección económica del trabajador fallecido 5) Familias de jóvenes llamados al servicio militar que constituyan el único o parte del sostén familiar 6) Trabajadores sujetos a tratamientos de larga duración 7) Pensionistas con familiares dependientes de ellos	175 106 (2015)

País	Pensión	Desde	Población objetivo	Número total de receptores (último año disponible)
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano (Pensión para Adultos Mayores y Pensión para Personas con Discapacidad)	2003	1) Personas con discapacidad en condición de vulnerabilidad y que no estén afiliadas a un sistema de seguridad social público 2) Personas mayores de 65 años y más en condición de vulnerabilidad y que no estén afiliados a un sistema de seguridad social público	625 266 (2016)
El Salvador	Programa Presidencial Nuestros Mayores Derechos	2009	Personas mayores de 60 años o más que residen en comunidades rurales y asentamientos urbanos precarios	31 656 (2016)
Guatemala	Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor	2005	1) Personas mayores de 65 años o más en situación de pobreza 2) Personas con discapacidad física, psíquica o sensorial	... 103 167 (2016)
Guyana	Old Age Pension (Pensión por vejez)	1944	1) Personas mayores de 65 años o más	...
Jamaica	Programme for Advancement through Health and Education (Componente del Programa de Avance mediante Salud y Educación)	2002	1) Personas mayores de 60 años o más 2) Personas con discapacidad 3) Adultos pobres de 18 a 59 años	...
México	Pensión para Adultos Mayores	2007	Personas mayores de 65 años o más sin seguridad social formal o con pensiones contributivas inferiores a la pensión no contributiva	5 454 050 (2016)
	Pensión Alimentaria para Personas Mayores de 68 años que residen en la Ciudad de México	2001	Personas mayores de 68 años universal y no condicionada	520 002 ^c (2016)
Panamá	Programa Especial de Transferencia Económica a los Adultos Mayores (120 a los 65)	2009	Personas mayores de 65 años que no reciben pensión ni jubilación	129 241 (2016)
Paraguay	Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en Situación de Pobreza	2009	Personas mayores de 65 años en situación de pobreza	162 130 (2016)
Perú	Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65"	2011	Hogares con personas mayores de 65 años en situación de pobreza extrema	502 972 (2016)
Saint Kitts y Nevis	Non Contributory Assistance Pension (Pensiones asistenciales no contributivas)	1998	1) Personas con más de 62 años de edad sin derecho a pensiones contributivas 2) Personas con discapacidad de 16 a 62 años de edad	505 (2014)
San Vicente y las Granadinas	Non Contributory Assistance Age Pension (Pensión asistencial no contributiva por vejez)	1998	Personas con más de 45 años de edad al 5 de enero de 1987 (es decir 75 años o más en 2017)	...
Trinidad y Tabago	Senior Citizens' Pension (Pensión para la tercera edad)	2001	Personas mayores de 65 años o más en situación de vulnerabilidad socioeconómica	90 800 (2016)
Uruguay	Pensiones no contributivas por vejez e invalidez	1919	1) Personas mayores de 70 años 2) Personas con discapacidad	84 564 (2016)
Venezuela (República Bolivariana de)	Gran Misión en Amor Mayor	2011	Personas mayores de 55 años (mujeres) y 60 (hombres), nacionales o extranjeros con residencia legal en los últimos 10 años	509 806 (2015)

Fuente: Base de Datos de Programas de Protección Social no Contributiva en América Latina y el Caribe, [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc/>.

^a Incluye únicamente la cobertura de la pensión no contributiva por vejez.

^b Corresponde a datos de octubre de 2016. En diciembre de 2015, la cobertura total de este programa fue de 4.242.697 personas.

^c Corresponde a datos de junio de 2016. La cobertura de este programa en 2015 fue de 510.000 personas.

Cuadro I.A1.3

América Latina (17 países): pensiones medianas mensuales según sexo, alrededor de 2002 y 2015

(En dólares de 2010 en paridad del poder adquisitivo)^a

País	Año	Monto de las pensiones totales			Monto de las pensiones contributivas			Monto de las pensiones no contributivas		
		Ambos sexos	Sexo		Ambos sexos	Sexo		Ambos sexos	Sexo	
			Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres
Argentina (urbano) ^b	2003	302,6	360,3	247,1	...	...	...	...	...	...
	2014	1 089,3	1 099,5	1 089,3	...	...	...	...	...	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	39,3	39,3	39,3	505,2	505,2	477,2	39,3	39,3	39,3
	2015	68,5	68,5	68,5	657,8	685,2	575,6	68,5	68,5	68,5
Brasil ^b	2002	202,3	202,3	202,3	...	...	...	...	...	...
	2015	349,1	349,1	349,1	...	...	...	...	...	...
Chile	2003	257,3	260,7	256,7	274,4	274,4	274,4	128,3	128,3	128,3
	2015	290,0	334,6	258,7	379,2	401,5	356,9	200,2	200,2	200,2
Colombia ^b	1999	465,8	543,4	411,4	465,8	543,4	411,4	...	...	...
	2015	569,8	641,0	470,1	...	...	...	...	...	...
Costa Rica ^b	2004	263,8	284,9	253,3	...	...	...	...	...	...
	2015	313,9	316,3	267,7	413,6	438,0	393,7	182,5	182,5	182,5
Ecuador	2001	45,3	94,4	41,5	128,3	132,1	113,2	26,4	26,4	26,4
	2015	97,3	97,3	97,3	758,6	778,1	680,8	97,3	97,3	97,3
El Salvador ^b	2001	310,2	310,2	310,2	310,2	310,2	310,2	...	...	...
	2015	391,2	465,7	372,6	...	...	...	...	...	...
Guatemala ^b	2002	185,9	247,8	83,7	185,9	247,8	83,7	...	...	...
	2014	218,3	261,9	131,0	...	...	...	...	...	...
Honduras	2006	321,5	267,9	401,8	321,5	267,9	401,8	...	...	...
	2015	395,1	395,1	395,1	395,1	395,1	395,1	...	...	...
México ^b	2002	224,6	226,1	223,0	...	...	...	...	...	...
	2014	56,2	133,4	55,6	239,6	258,7	219,2	54,8	55,1	54,8
Panamá	2001	600,7	696,8	490,2	600,7	696,8	490,2	...	...	...
	2015	301,0	385,9	185,2	617,5	617,5	540,3	185,2	185,2	185,2
Paraguay	2002	574,5	759,2	567,4	574,5	759,2	567,4	...	...	...
	2015	162,9	162,9	162,9	721,7	902,1	613,5	162,4	162,4	162,4
Perú	2002	108,2	117,4	101,7	108,2	117,4	101,7	...	...	...
	2015	176,3	226,5	69,3	322,5	339,8	266,9	68,1	68,1	68,1
República Dominicana	2005	201,3	201,3	268,4	201,3	201,3	268,4	...	...	...
	2015	248,4	248,4	289,8	248,4	248,4	289,8	...	...	...
Uruguay (urbano) ^b	2002	456,6	555,3	404,7	...	...	...	...	...	...
	2015	552,6	637,6	510,1	...	...	...	...	...	...
Uruguay (nacional) ^b	2015	548,3	614,2	510,1	...	...	...	...	...	...
Venezuela (República Bolivariana de)	2014	274,7	274,7	274,7	274,7	274,7	274,7	...	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).^a Los datos indicados provienen de las encuestas de hogares y corresponden a autodeclaraciones, por lo que pueden no coincidir con los datos emanados de los registros administrativos en los países.^b No es posible distinguir en las encuestas de hogares en uno o más años la recepción de pensiones contributivas y no contributivas, ni determinar si el monto recibido incluye a quienes acceden a pensiones no contributivas, por lo que la comparación con otros países donde esta distinción es posible debe hacerse con cautela.

Examen actualizado sobre la pobreza en América Latina¹

Introducción

- A. Evolución de la pobreza por ingresos
- B. Factores relacionados con la evolución reciente de la pobreza
- C. Evolución de la pobreza y de la desigualdad social
- D. Suficiencia y adecuación de los ingresos laborales y las pensiones

Bibliografía

Anexo II.A1

¹ En este análisis no se incluye a los países del Caribe.

Introducción

En esta edición del *Panorama Social de América Latina*, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) presenta un examen actualizado sobre la magnitud y las tendencias de la pobreza y los factores relacionados con esta. En la primera sección de este capítulo se analiza la evolución de la pobreza y la pobreza extrema de 2002 en adelante y se revisa la variación reciente de ambos indicadores en los países, sobre la base de las estimaciones nacionales correspondientes. En la segunda sección se describe la manera en que la pobreza afecta a algunos grupos de la población según su sexo, edad y área de residencia. Posteriormente se examinan algunos de los factores relacionados con la evolución de la pobreza y se analizan el impacto de los cambios en el ingreso medio de los hogares y su distribución y los cambios observados en las distintas partidas que componen el ingreso de los hogares en situación de pobreza. En concordancia con la temática central de esta edición del *Panorama Social de América Latina*, en la cuarta sección se analiza la adecuación de los ingresos laborales y de las pensiones en términos de líneas de pobreza y se revisan también los efectos de los distintos niveles de uno y otro tipo de ingreso en la situación de pobreza y pobreza extrema. El capítulo se cierra con un breve anexo metodológico sobre la actualización de las estimaciones de pobreza de la CEPAL.

Esta edición del *Panorama Social de América Latina* tiene dos particularidades con respecto a las ediciones anteriores. En primer lugar, se presentan nuevas estimaciones para el agregado regional de la pobreza y el análisis de los factores relacionados con la pobreza, construidas por la CEPAL sobre la base de una metodología actualizada y la información disponible más reciente. En segundo lugar, para describir los niveles y las tendencias recientes de la pobreza en los países se utilizan las cifras provenientes de las mediciones nacionales, que constituyen —en la mayoría de los casos— las estadísticas oficiales para dar seguimiento a esta temática.

El uso de distintos tipos de mediciones deriva de la necesidad de lograr adecuadamente diversos propósitos. Las cifras de pobreza producidas por los países constituyen una de las principales fuentes de información utilizadas para la formulación y el seguimiento de las políticas públicas por parte de los Gobiernos y, a su vez, constituyen datos de gran interés para la opinión pública. Por otra parte, las cifras de pobreza estimadas por la CEPAL se generan con el propósito de alcanzar el mayor grado de comparabilidad posible para diversos fines analíticos y, dados sus diferentes objetivos y usos, en ningún caso buscan sustituir a las cifras nacionales para describir los niveles y las tendencias de la pobreza en cada país. Ambos conjuntos de datos muestran tendencias similares, por lo que se considera pertinente utilizar las cifras nacionales para describir los cambios en la pobreza en cada país. Por su parte, las mediciones comparables de pobreza se utilizan para la construcción de los agregados regionales y el análisis de los factores relacionados con la pobreza y de la forma en que esta afecta a diversos grupos de población. De esta manera, las cifras de la CEPAL contribuyen a un diagnóstico regional en el que se privilegia el análisis basado en evidencia sobre las políticas para la superación de la pobreza.

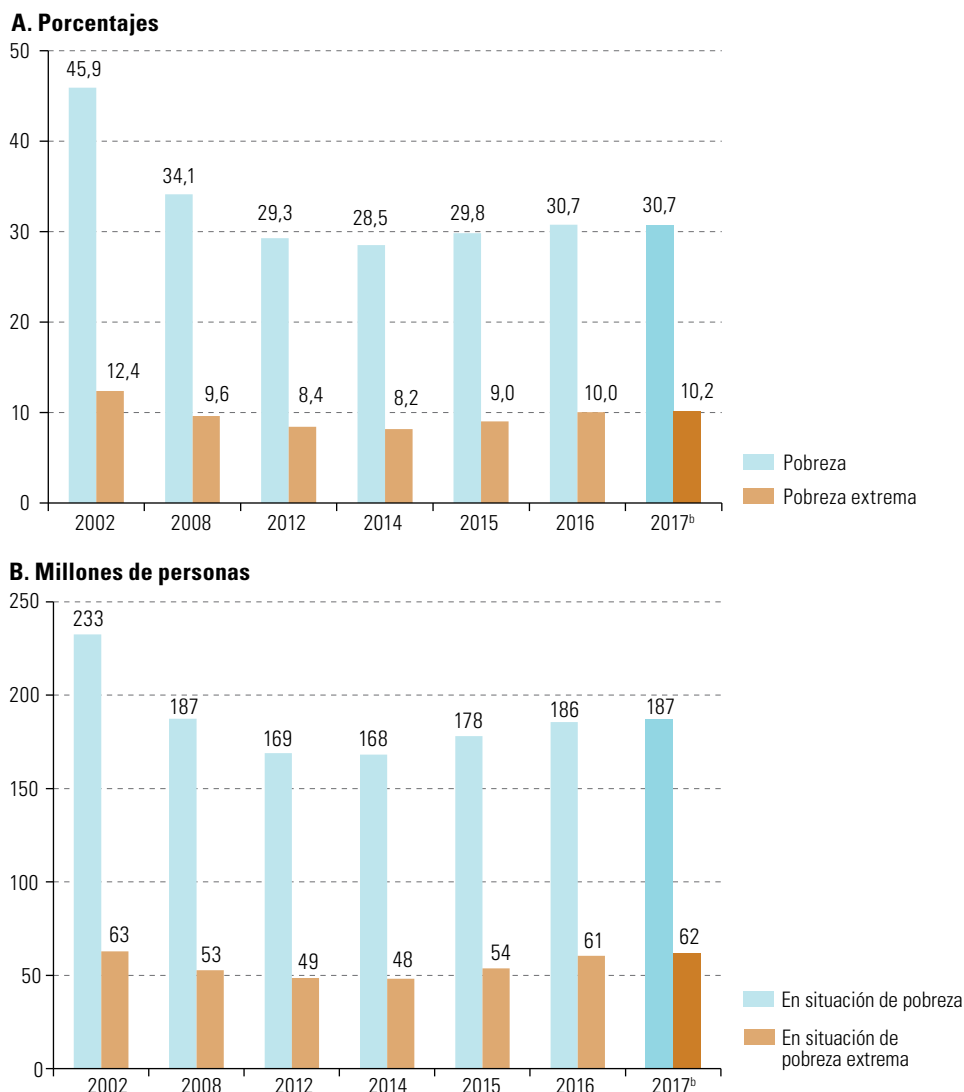
A. Evolución de la pobreza por ingresos²

Las estimaciones actualizadas de la CEPAL sobre la pobreza y la pobreza extrema corroboran que entre 2002 y 2014 ambos fenómenos se redujeron considerablemente en el agregado regional, aunque a un ritmo cada vez menor. En 2015 y 2016 las cifras revelan un incremento en los niveles generales de pobreza y pobreza extrema regionales, a pesar de que estos siguieron disminuyendo en la mayoría de los países.

De acuerdo con la información más reciente, en 2016 el número de personas pobres en América Latina llegó a 186 millones, es decir, el 30,7% de la población, mientras que la pobreza extrema afectó al 10% de la población, cifra equivalente a 61 millones de personas (véase el gráfico II.1).

Gráfico II.1

América Latina (18 países^a):
tasas de pobreza y
pobreza extrema y
personas en situación
de pobreza y pobreza
extrema, 2002-2017
(En porcentajes y millones
de personas)



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

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b El dato de 2017 corresponde a una proyección.

² Los valores de los indicadores de pobreza por ingresos regionales presentados en esta edición del *Panorama Social de América Latina* corresponden a una serie actualizada y difieren de los presentados en ediciones anteriores de esta publicación (al respecto, véase el anexo II.A1 de este capítulo). La CEPAL hará públicos sus datos por país durante el primer semestre de 2018, una vez concluidas las consultas con los respectivos países.

Estas cifras reflejan un incremento a partir de 2015. Hasta 2014, tanto la pobreza como la pobreza extrema presentaron una tendencia decreciente iniciada alrededor de 2002. En 2015 se registró un alza de 1,3 puntos porcentuales en la pobreza, seguida de un incremento de 0,9 puntos en 2016, que significaron aumentos de 10 y 8 millones de personas en situación de pobreza por año, respectivamente. Algo similar sucedió con la pobreza extrema, que aumentó 0,8 puntos porcentuales en 2015 y 1 punto porcentual en 2016, cifras que equivalen a 6 y 7 millones de personas adicionales en situación de pobreza extrema en 2015 y 2016, respectivamente.

El retroceso en materia de reducción de la pobreza regional en este bienio contrasta con la evolución que caracterizó a los años previos de este siglo. De acuerdo con los análisis históricos de la CEPAL, 2002 —el año al que corresponden los mayores niveles de pobreza y pobreza extrema registrados a partir de 1990— marcó el inicio de un período de reducción de ambos fenómenos (CEPAL, 2016b). Según las estimaciones actualizadas de la institución, entre 2002 y 2008 se registró una marcada disminución del número de personas en situación de pobreza y pobreza extrema, que pasó de 233 a 187 millones y de 63 a 53 millones, respectivamente³. La tasa de pobreza se redujo 2 puntos porcentuales por año en ese período, en tanto la tasa de pobreza extrema disminuyó 0,5 puntos porcentuales por año.

Entre 2008 y 2014 se registró una desaceleración de la reducción de la pobreza, que puede subdividirse en dos períodos. En el primero, entre 2008 y 2012, la pobreza se redujo 1,2 puntos porcentuales por año, y la pobreza extrema 0,3 puntos porcentuales por año. En el segundo período, entre 2012 y 2014, las tasas de pobreza y de pobreza extrema disminuyeron 0,4 y 0,1 puntos porcentuales por año, respectivamente.

Pese al aumento reciente registrado a nivel regional, una perspectiva de mediano plazo arroja un balance positivo en materia de reducción de la pobreza. Entre 2002 y 2016, las tasas de pobreza y pobreza extrema disminuyeron 15,2 y 2,4 puntos porcentuales en total, valores correspondientes a una reducción de 1,1 y 0,2 puntos porcentuales por año, respectivamente.

La comparación con 2008 también arroja un balance positivo con respecto a la pobreza, pero no con respecto a la pobreza extrema. Mientras la tasa de pobreza de 2016 fue 3,4 puntos porcentuales más baja que la de 2008, la tasa de pobreza extrema fue 0,4 puntos mayor a la de dicho año. En lo que respecta al número de personas pobres, la comparación con 2008 resulta menos alentadora. Debido al crecimiento de la población durante el período analizado, la menor tasa de pobreza de 2016 corresponde a un número de personas pobres similar al registrado en 2008. En el caso de la pobreza extrema, el aumento de la incidencia y el incremento de la población total resultan en un aumento neto de 8 millones de personas en dicha situación⁴.

La situación regional en 2015 y 2016 presenta, como en otros períodos históricos, una marcada heterogeneidad evolutiva. Antes de describirla, cabe mencionar que, cuando no se cuenta con encuestas de hogares relativas a un año en particular o no están disponibles a tiempo de ser procesadas para la correspondiente edición del *Panorama Social*, como en 2016 para el Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Guatemala, Nicaragua y la Venezuela (República Bolivariana de), los niveles de pobreza se estiman sobre la base de un procedimiento indirecto que, entre otros elementos, asume que el cambio en el ingreso promedio de los hogares es igual a la variación del producto interno bruto (PIB) por habitante del año correspondiente (véase el anexo II.A1). En este caso (2015-2016), la evolución regional de la pobreza y la pobreza extrema está particularmente influenciada por el devenir económico de dos países de significativo

³ La serie actualizada de mediciones de pobreza de la CEPAL abarca el período 2002-2016, por lo que no se dispone de estimaciones comparables para los años noventa.

⁴ La población de América Latina tuvo un marcado crecimiento en el período que se analiza (19,1%) y pasó de 506,7 millones de personas en 2002 a 603,5 millones de personas en 2016. Esto significa que del volumen de 186 millones de personas pobres que se estimó en 2016, 29,7 millones (el 30,7% del crecimiento poblacional) corresponden al incremento poblacional registrado de 2002 en adelante.

tamaño para la región, el Brasil y la República Bolivariana de Venezuela. Dado que no se dispone aún de datos comparables provenientes de las encuestas de hogares referidas a 2016 en el Brasil⁵ y a 2015 y 2016 en la República Bolivariana de Venezuela, las proyecciones sobre los cambios esperados en materia de pobreza se ven influidas por la contracción del PIB por habitante del 4,4% (2016) en el Brasil, y del 6,9% (2015) y el 10,8% (2016) en la República Bolivariana de Venezuela⁶. El aumento de la pobreza proyectado en dichos países supera la reducción observada en el resto de la región⁷.

Así, entre 2014 y 2016 la tendencia agregada regional para el subconjunto de 16 países se corresponde con la reducción de la pobreza registrada en las cifras oficiales nacionales⁸.

De acuerdo con estas mediciones nacionales, entre 2014 y 2016, se observó una disminución de las tasas de pobreza nacionales reportadas en 8 de 11 países. Las mayores reducciones en términos absolutos se registraron en la República Dominicana (6,4 puntos porcentuales), Panamá (3,7 puntos porcentuales), Honduras (2,5 puntos porcentuales), el Perú (2,0 puntos porcentuales) y Costa Rica (1,9 puntos porcentuales). En Colombia y el Uruguay también se registró una merma, aunque inferior a 1 punto porcentual. En el caso de México, las cifras que surgen de la aplicación del Modelo Estadístico 2016 indican para el período comprendido entre 2014 y 2016 una reducción de 2,6 puntos porcentuales de la población con ingresos por debajo de la línea de bienestar⁹. Por otra parte, la tasa de pobreza aumentó 1,7 puntos porcentuales en el Paraguay y menos de 1 punto porcentual en El Salvador y el Ecuador.

En los países en los que solo se dispone de información hasta 2015, las cifras muestran una disminución de la pobreza de 2,7 puntos porcentuales en Chile (entre 2013 y 2015) y de menos de 1 punto porcentual en el Estado Plurinacional de Bolivia (entre 2014 y 2015).

La tasa de pobreza extrema disminuyó en 6 de los 11 países sobre los que se dispone de información hasta 2016. Las mayores reducciones corresponden a Honduras (2,1 puntos porcentuales), la República Dominicana (2 puntos porcentuales) y Panamá (1,1 puntos porcentuales). En el Perú y Costa Rica la pobreza extrema se redujo menos de 1 punto porcentual en ese período. También en México las cifras indican una reducción de la población por debajo de la línea de bienestar mínimo de 3,1 puntos porcentuales (asimilada aquí a la pobreza extrema). En el Uruguay la pobreza extrema se mantuvo constante, mientras que creció 1 punto porcentual en el Ecuador y menos de 1 punto porcentual en Colombia, El Salvador y el Paraguay.

En el resto de los países con información disponible hasta 2015, la pobreza extrema disminuyó en Chile (1 punto porcentual entre 2013 y 2015) y el Estado Plurinacional de Bolivia (menos de medio punto porcentual entre 2014 y 2015), al tiempo que se incrementó en la República Bolivariana de Venezuela (0,9 puntos porcentuales entre 2014 y 2015).

⁵ A partir de 2016, la encuesta nacional de hogares (*Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD)*) del Brasil, que constituye la fuente de información para las mediciones de la pobreza, corresponde a una nueva versión del cuestionario, que no permite una comparabilidad total con la serie de datos previa.

⁶ La tendencia proyectada es consistente con estimaciones no oficiales realizadas a nivel nacional. Véase L. España, "Encuesta sobre Condiciones de Vida en Venezuela (ENCOVI)", Caracas, Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), 2016 [en línea] www.fundacionbengoia.org/noticias/2017/images/ENCOVI-2016-Pobreza.pdf.

⁷ Si estos dos países no se incluyeran en la estimación regional, la tendencia agregada en 2015 y 2016, registraría una disminución de la pobreza total de 1 punto porcentual y de 0,5 puntos porcentuales de la pobreza extrema.

⁸ No todos los países de la región cuentan con mediciones oficiales de pobreza monetaria. En el caso del Brasil, históricamente se han utilizado las cifras publicadas por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), ya que de las mediciones disponibles es la de metodología más similar a la que emplea la CEPAL (<http://www.ipeadata.gov.br/ExibeSerie.aspx?serid=37814&module=M>). En el caso de México, debido a que su medición oficial corresponde a una medición multidimensional de la pobreza, se toman como referencia nacional no oficial las estimaciones publicadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), denominadas: "población por debajo de la línea de bienestar mínimo", que se asimila aquí a "extrema pobreza", y "población por debajo de la línea de bienestar", que se toma aquí como referencia para la "pobreza total".

⁹ Las cifras de 2016 relativas a México corresponden al Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para lograr la mayor comparabilidad posible de la encuesta de 2016 con la serie 2008-2014. Véase Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), "Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH", Aguascalientes, 2017 [en línea] <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/investigacion/eash/2016/>.

Cuadro II.1

América Latina (18 países): tasas de pobreza y pobreza extrema, según cifras nacionales oficiales, 2012-2016^a
(En porcentajes de personas)

País	Pobreza				Pobreza extrema			
	2012	2014	2015	2016	2012	2014	2015	2016
Argentina	...	...	...	30,3	...	...	...	6,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	43,3	39,2	38,6	...	21,6	17,2	16,8	...
Brasil ^b	15,9	13,3	...	...	5,3	4,2	...	...
Chile	22,2	14,4	11,7	...	8,1	4,5	3,5	...
Colombia	32,7	28,5	27,8	28,0	10,4	8,1	7,9	8,5
Costa Rica ^c	20,6	22,4	21,7	20,5	6,3	6,7	7,2	6,3
Ecuador	27,3	22,5	23,3	22,9	11,2	7,7	8,5	8,7
El Salvador ^c	34,5	31,8	34,9	32,7	8,9	7,6	8,1	7,9
Guatemala	...	59,3	...	...	...	23,4	...	...
Honduras	71,1	68,2	68,7	65,7	50,9	44,6	44,7	42,5
México ^d	51,6	53,2	...	50,6	20,0	20,6	...	17,5
Nicaragua	...	29,6	...	...	...	8,3	...	...
Panamá	26,5	25,8	23,0	22,1	11,1	11,0	10,3	9,9
Paraguay	31,4	27,2	26,6	28,9	7,4	5,5	5,4	5,7
Perú	25,8	22,7	21,8	20,7	6,0	4,3	4,1	3,8
República Dominicana	42,2	36,4	31,5	30,0	11,1	8,1	6,8	6,1
Uruguay	12,4	9,7	9,7	9,4	0,5	0,3	0,3	0,3
Venezuela (República Bolivariana de) ^c	21,2	32,6	...	...	6,0	9,5	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de publicaciones oficiales.

^a Las cifras corresponden a los años mencionados excepto en Chile (2011, 2013 y 2015).

^b Corresponde a las estimaciones del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA). No se dispone de datos de esta fuente para 2015. Cifras del *Radar IDHM 2015* indican que entre 2014 y 2015 el porcentaje de personas con ingreso per cápita inferior a medio salario mínimo aumentó del 22,1% al 24,3%. Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA)/Fundación João Pinheiro, "Radar IDHM", 2017 (agosto) [en línea] http://www.atlasbrasil.org.br/2013/data/rawData/RadarIDHM_VERSAO_Final.pdf.

^c En porcentajes de hogares.

^d Corresponde a las estimaciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) referidas a "población por debajo de la línea de bienestar mínimo" y "población por debajo de la línea de bienestar".

Con respecto a las proyecciones para 2017, la información disponible sobre el contexto económico y distributivo sugiere que no se producirán cambios apreciables en los niveles de pobreza de la región. En los países con mayor número de habitantes, cuya incidencia en el agregado regional es mayor, no se esperan variaciones del PIB por habitante superiores al 1% ni una mayor aceleración de la inflación ni significativos cambios distributivos, de manera que los niveles de pobreza y pobreza extrema deberían ser similares a los de 2016. De todas maneras, por efecto del crecimiento demográfico, el número de personas en situación de pobreza extrema y de pobreza aumentaría en aproximadamente un millón.

B. Factores relacionados con la evolución reciente de la pobreza

El vínculo entre la evolución de la economía (sintetizada en el PIB) y los ingresos que efectivamente llegan a los hogares, está condicionado por diversos factores estructurales e institucionales que resultan ser determinantes fundamentales para las posibilidades de mejorar el bienestar y reducir la pobreza en los países. Así como la reducción de la pobreza y de la extrema pobreza entre 2002 y 2014 estuvo asociada al crecimiento económico de los países, también ha sido resultado de políticas de protección social y de mercado de trabajo desarrolladas en la región tanto en el período de auge de precios de las materias primas como ante la crisis financiera global de 2008 y en el período posterior a esta (CEPAL, 2012 y 2015). En el momento actual, como ya ha señalado la

CEPAL (CEPAL, 2015 y 2017a), la región necesita seguir fortaleciendo las instituciones y políticas activas, tanto distributivas como redistributivas, que contribuyan a mantener la senda de reducción de la pobreza y de la extrema pobreza y evitar los costosos retrocesos durante los períodos de escaso crecimiento o decrecimiento, privilegiando el aumento de los ingresos en los hogares de menores recursos a través del mercado laboral y de los sistemas de pensiones y transferencias públicas.

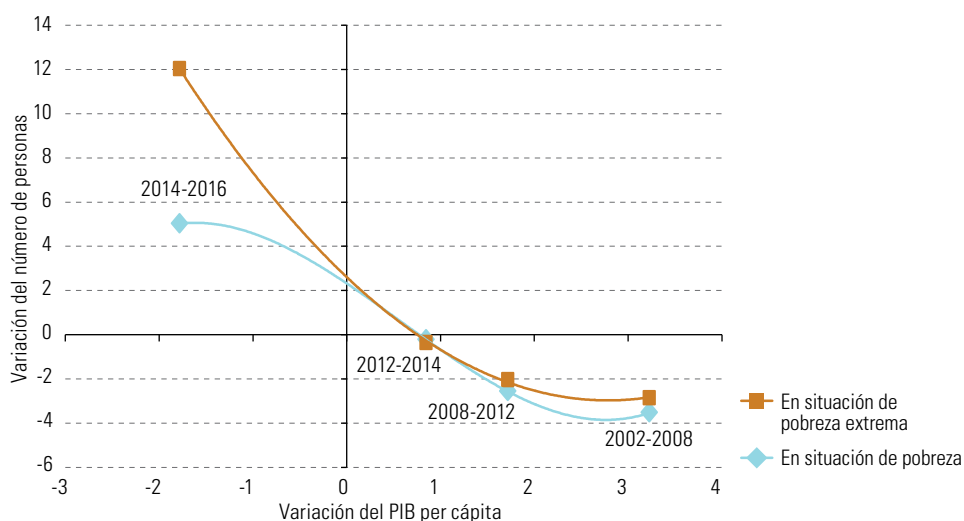
1. Vínculo entre el PIB por habitante, el ingreso de los hogares y la pobreza

A nivel agregado, la evolución de la pobreza en América Latina en los últimos 15 años ha tenido un correlato en las etapas del ciclo económico por las que ha atravesado la región, como muestra la comparación entre la tasa de variación del número de personas en situación de pobreza y el cambio observado en el PIB per cápita.

Los primeros años de la década pasada se caracterizaron por un vigoroso crecimiento del PIB per cápita, impulsado por una demanda externa elevada de los bienes y servicios producidos en la región, a precios cada vez mayores que beneficiaron particularmente a los países de América del Sur. Entre 2002 y 2008, período en que el producto por habitante creció un 3,2% anual, el número de personas en situación de pobreza se redujo a una tasa equivalente anual del 3,5% en promedio, en tanto la pobreza extrema se redujo un 2,9% al año. Entre 2008 y 2014 se registró una etapa de desaceleración del ciclo económico, en la que pueden distinguirse dos subperíodos: el primero, hasta 2012, en que el PIB per cápita creció a una tasa promedio del 1,7% (la mitad de la tasa registrada entre 2002 y 2008), y el segundo entre 2012 y 2014, en que el crecimiento fue del 0,8% anual (nuevamente la mitad de la tasa correspondiente al período 2008-2012). En el primer subperíodo, el número de personas en situación de pobreza se redujo un 2,6% anual, mientras que el de personas en situación de pobreza extrema disminuyó un 2% al año. Entre 2012 y 2014, el número de personas en situación de pobreza y pobreza extrema retrocedió apenas un 0,2% anual y un 0,4% anual, respectivamente. Por último, en 2015 y 2016, el PIB per cápita de la región se contrajo un 1,8% al año, a la vez que la proporción de personas en situación de pobreza y pobreza extrema aumentó un 5% y un 12%, respectivamente (véase el gráfico II.2).

Gráfico II.2

América Latina (18 países^a):
variación del número
de personas en situación
de pobreza y pobreza
extrema y variación del
producto interno bruto
(PIB) per cápita,
2002-2016
(Tasas equivalentes
anuales en porcentajes)



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

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

El ciclo económico y la pobreza están conectados por un amplio conjunto de factores. Los ingresos de los hogares provienen de diversas fuentes, principalmente el trabajo remunerado, la propiedad de activos y las transferencias de los sistemas de protección social (que incluyen los programas de transferencias monetarias a los hogares en situación de pobreza y las pensiones no contributivas) y las transferencias desde otros hogares. Por lo tanto, la estructura del mercado de trabajo y las políticas laborales, la provisión de servicios públicos, los sistemas de protección social y las políticas de superación de la pobreza, el régimen impositivo y la política fiscal, entre muchos otros aspectos, inciden directamente en el nivel y la distribución de los ingresos que finalmente reciben los hogares y, en consecuencia, determinan cómo el crecimiento económico puede traducirse en mayor o menor medida en mejores condiciones de vida para la población.

En concordancia con las diversas condiciones institucionales y de política pública que caracterizan a los países de la región, niveles o variaciones similares del producto generan diferentes niveles y variaciones del ingreso de los hogares. La comparación entre los ingresos indicados en las encuestas de hogares y el PIB en moneda nacional revela que en algunos países el ingreso de los hogares representa más del 60% del producto, mientras que en otros equivale a un 40% o menos (véase el gráfico II.3). La comparación de las variaciones anuales del producto por habitante (en este caso en dólares constantes) y del ingreso de los hogares (expresados en términos reales) evidencia una heterogeneidad similar (véase el gráfico II.4).

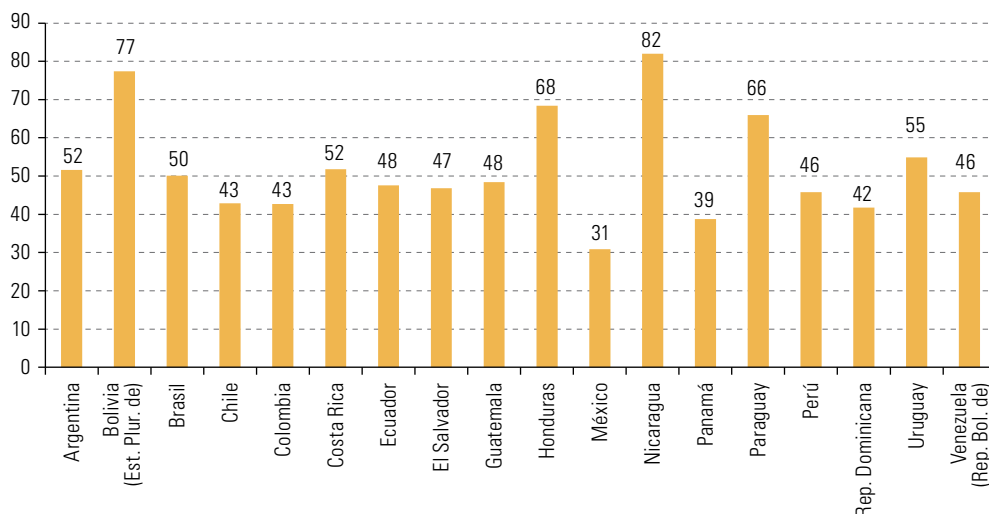


Gráfico II.3

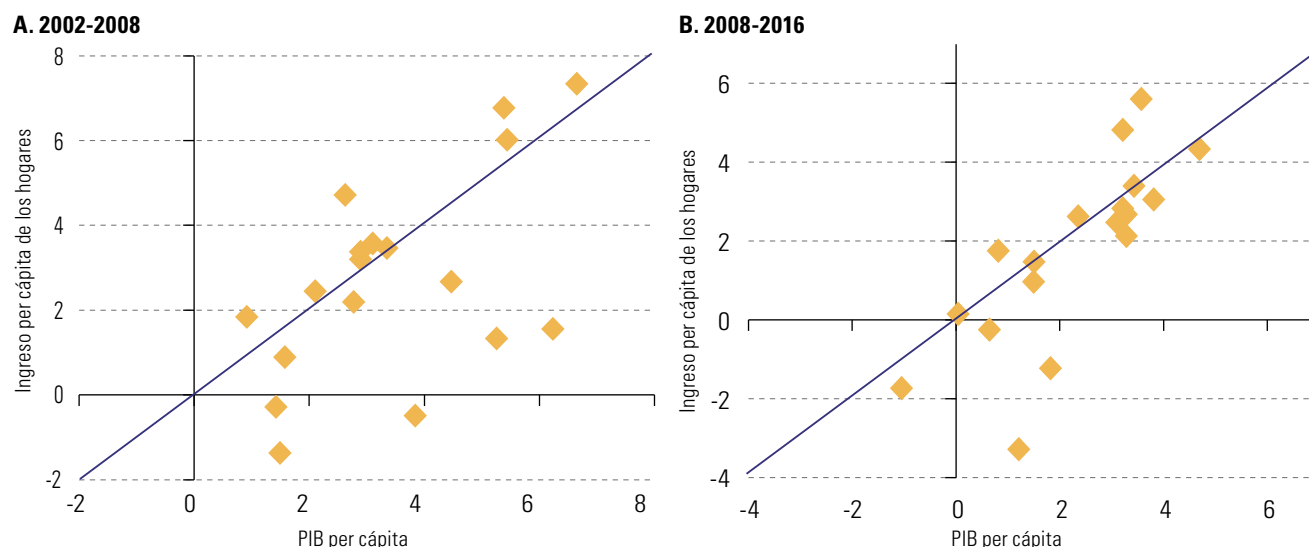
América Latina (18 países): cociente entre el ingreso anual de los hogares y el producto interno bruto (PIB) per cápita, alrededor de 2016^a (En porcentajes)

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

^a Los datos corresponden a 2016 excepto en: Bolivia (Estado Plurinacional de) (2015), Brasil (2015), Chile (2015), Guatemala (2014), Nicaragua (2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (2014).

Gráfico II.4

América Latina (18 países): variación del ingreso per cápita de los hogares y el producto interno bruto (PIB) per cápita, 2002-2008 y 2008-2016^a
(En porcentajes anualizados)



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

^a Corresponde a la variación anualizada del PIB per cápita en dólares constantes de 2015 y la variación real del ingreso de los hogares. Los datos corresponden a 2002, 2008 y 2016 excepto en: Argentina (2003, 2008, 2016), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002, 2008, 2015), Brasil (2002, 2008, 2015), Chile (2003, 2009, 2015), Ecuador (2001, 2008, 2016), El Salvador (2001, 2009, 2016), Guatemala (2000, 2006, 2014), Honduras (2001, 2009, 2016), Nicaragua (2001, 2009, 2014), Panamá (2001, 2008, 2016) y Venezuela (República Bolivariana de) (2002, 2008, 2014).

2. Importancia del nivel y la distribución del ingreso de los hogares en la pobreza

En el ámbito de la medición de la pobreza monetaria, el nivel y la evolución de la tasa de pobreza pueden expresarse como el resultado de la suma de dos factores: los cambios en el ingreso que afectan de manera generalizada a todos los hogares y los cambios en el ingreso que inciden de manera diferenciada en los hogares según su ubicación en la distribución del ingreso. El primer factor, aquí denominado “efecto de la variación del ingreso medio” (también denominado “efecto crecimiento”), corresponde a los cambios en la tasa de pobreza que se originan estrictamente en la variación del ingreso promedio de los hogares. El segundo factor, denominado “efecto de la variación de la distribución”, indica la manera en que los cambios distributivos afectan la tasa de pobreza (véase el recuadro II.1).

Si bien la magnitud de ambos efectos ha variado en los últimos años, refleja la predominancia del incremento del ingreso medio en los casos de mayor reducción de la pobreza, pero también destaca la importancia de las mejoras en la distribución del ingreso para contribuir a la reducción de la pobreza.

El análisis de los efectos sobre la pobreza derivados del cambio en el ingreso medio y del cambio en la distribución resulta especialmente adecuado para describir tendencias estructurales que abarquen períodos relativamente amplios. En este caso, esta forma de descomposición se aplica al período 2002-2016, distinguiendo entre los subperíodos 2002-2008 y 2008-2016.

Recuadro II.1

Metodología para el análisis del efecto de las variaciones en el nivel y la distribución del ingreso de los hogares en la pobreza

Según el esquema tradicional de medición de la pobreza a partir de la insuficiencia de ingresos, la tasa de pobreza de un país en un momento dado está determinada por tres elementos: la línea de pobreza, el ingreso medio y la estructura de la distribución de los ingresos. Por tanto, si se mantiene constante la línea de pobreza en términos reales, los cambios en el indicador de pobreza pueden analizarse a partir de las variaciones del ingreso medio y de la distribución del ingreso.

De acuerdo con Datt y Ravallion (1992), es posible calcular un indicador de pobreza que tome la distribución del ingreso del período inicial y el nivel de ingreso medio del período final. La diferencia entre este indicador y la tasa de pobreza observada en el período inicial puede interpretarse como un efecto del crecimiento en el ingreso medio. Asimismo, es posible calcular la tasa de pobreza que corresponde al ingreso medio del período inicial, pero con una distribución del ingreso similar a la del período final. La diferencia entre este indicador y la tasa de pobreza inicial es el efecto del cambio en la distribución del ingreso. Ambos efectos también pueden calcularse intercambiando los períodos inicial y final.

En términos formales, si $H(y_t, d_t)$ es el indicador de pobreza para el período t , determinado por el ingreso medio (y_t) y la forma de la distribución (d_t), la descomposición en los efectos de variación del ingreso medio y variación de la distribución se puede expresar como:

$$H(y_2, d_2) - H(y_1, d_1) = \underbrace{[H(y_2, d_1) - H(y_1, d_1)]}_{\text{Efecto "ingreso medio"}} + \underbrace{[H(y_1, d_2) - H(y_1, d_1)]}_{\text{Efecto "distribución"}} + R$$

En esta descomposición la magnitud de cada efecto depende del año base utilizado en la comparación (año inicial o final) y presenta un residuo para el que no se cuenta con una interpretación analítica. Ambos obstáculos se pueden superar promediando los efectos calculados utilizando cada uno de los dos años base respectivamente (Kakwani, 1997), procedimiento con el que se efectuaron los cálculos que se presentan en el capítulo.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de G. Datt y M. Ravallion, "Growth and redistribution components of changes in poverty measures", *Journal of Development Economics*, vol. 38, N° 2, Amsterdam, Elsevier, 1992; N. Kakwani, "On measuring growth and inequality components of changes in poverty with application to Thailand", *Discussion Paper*, Sydney, University of New South Wales, 1997.

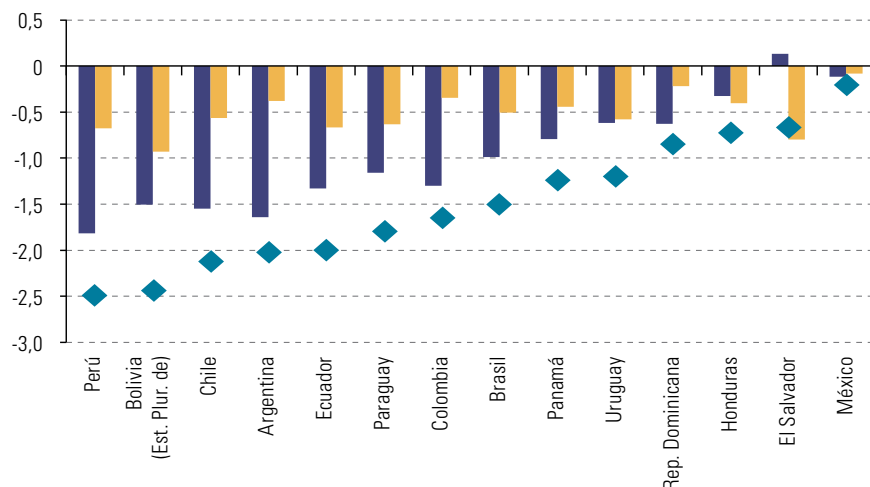
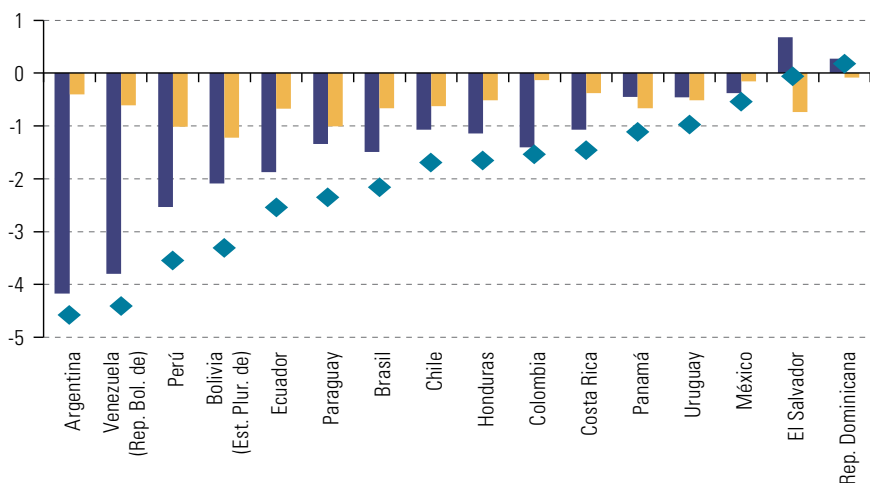
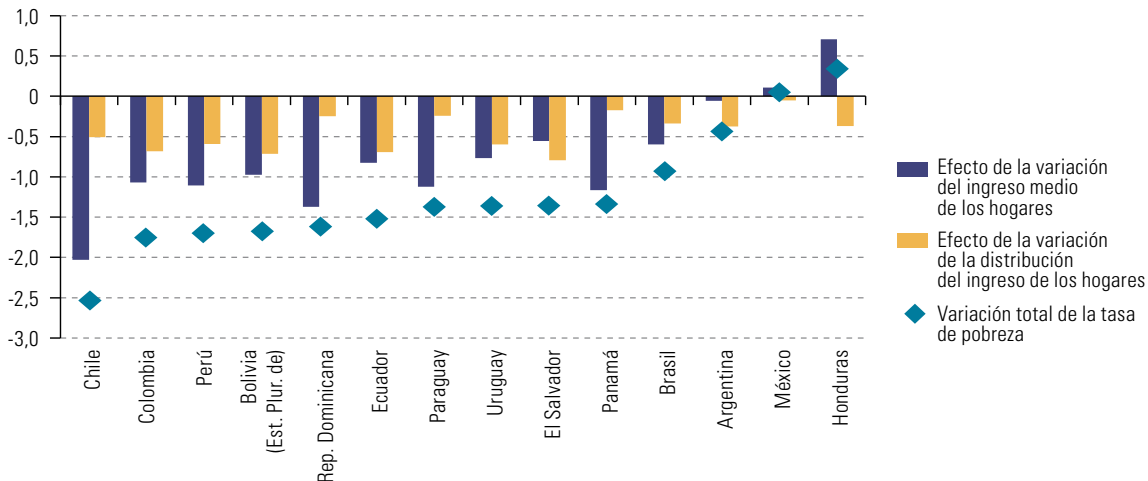
En términos generales, el efecto referido al crecimiento del ingreso medio tuvo una participación mayoritaria en todos los países donde la pobreza se redujo 1 punto porcentual o más por año, tanto en el período completo como en los dos subperíodos. En promedio, el aumento del ingreso medio constituyó el 71 % de la variación observada entre 2002 y 2016 e incluso superó ese porcentaje en países como la Argentina, Chile, Colombia, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela. En el resto de los países el efecto de la variación de la distribución representó más del 30 % de la reducción de la pobreza, acercándose al 40 % de la variación en el Estado Plurinacional de Bolivia y al 50 % en el Uruguay (véase el gráfico II.5).

La participación de ambos efectos no fue similar entre la primera y la segunda mitad de los períodos analizados. Entre 2002 y 2008, el incremento del ingreso medio de los hogares predominó en todos los países donde la pobreza se redujo de manera apreciable, con excepción de Panamá y el Uruguay. Esta tónica se mantuvo en el período más reciente, en el que El Salvador constituyó la única excepción.

Sin embargo, entre 2008 y 2016, la desaceleración del crecimiento señalada en la sección A llevó a un incremento de la participación del efecto de los cambios distributivos en algunos de los países donde más se redujo la pobreza, como Colombia, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, el Uruguay y El Salvador.

Gráfico II.5

América Latina (países seleccionados): variación de la pobreza y efectos de la variación del ingreso medio y de la distribución, 2002-2016, 2008-2012 y 2012-2016^a
(En puntos porcentuales por año)

A. 2002-2016**B. 2002-2008****C. 2008-2016**

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

^a Los datos corresponden a 2002, 2008 y 2016 excepto en: Argentina (2003, 2008, 2016), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002, 2008, 2015), Brasil (2002, 2008, 2015), Chile (2003, 2009, 2015), Ecuador (2001, 2008, 2016), El Salvador (2001, 2009, 2016), Guatemala (2000, 2006, 2014), Honduras (2001, 2009, 2016), Nicaragua (2001, 2009, 2014), Panamá (2001, 2008, 2016) y Venezuela (República Bolivariana de) (2002, 2008, 2014).

De esta manera, la evidencia reciente reafirma que las mejoras distributivas son un elemento muy relevante para lograr la reducción de la pobreza. Si bien en algunos periodos, en particular los de gran crecimiento, el incremento general del ingreso ha impulsado la reducción de la pobreza, las políticas que favorecen el crecimiento del ingreso de los más pobres son esenciales para continuar disminuyendo las situaciones de carencia o evitar retrocesos en este ámbito.

3. Aporte de las fuentes de ingreso

La evolución de los niveles de pobreza y pobreza extrema está directamente relacionada con la forma en que varían los ingresos de los hogares situados en la parte baja de la distribución. Por ello, resulta de interés conocer la manera en que las principales fuentes de ingreso contribuyeron a la variación del ingreso total, incluidos los ingresos del trabajo, las transferencias públicas y privadas y los otros ingresos (principalmente los ingresos por la propiedad de activos y el alquiler imputado por el uso de la vivienda propia)¹⁰.

Entre 2002 y 2008, la reducción de la pobreza observada en la mayoría de los países de la región se debió principalmente a un aumento de los ingresos laborales. De los 15 países en los que hubo un aumento apreciable del ingreso entre los hogares pobres, los ingresos del trabajo representaron tres cuartas partes o más de dicho aumento en 8 países. El aporte de las transferencias (que incluyen ingresos del sistema de pensiones, transferencias públicas y de otros hogares) al aumento del ingreso de los hogares pobres fue menor, excepto en el Uruguay, donde desempeñaron un papel destacado (véase el gráfico II.6).

Si bien los ingresos laborales volvieron a ser la fuente predominante en el aumento de los ingresos de los hogares pobres en el período 2008-2016, especialmente en el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, el Ecuador y El Salvador, las demás fuentes de ingreso desempeñaron un papel más relevante que en el período anterior. Las transferencias de ingresos tuvieron un efecto apreciable en la reducción de la pobreza en la Argentina (70%), Panamá (54%), el Paraguay (30%) y el Uruguay (33%). Los otros ingresos tuvieron un efecto más visible que en el período previo, principalmente debido al aumento de la participación del alquiler imputado en los ingresos de los hogares propietarios de la vivienda en que residen.

Con respecto al comportamiento de los ingresos del trabajo, el período 2002-2008 se caracterizó por un considerable incremento del ingreso laboral per cápita de los hogares pobres, que en la mayoría de los países superó el observado en el período 2008-2016, con diferencias particularmente acentuadas en la Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, el Paraguay y el Perú. En el caso de Chile, Colombia, El Salvador, la República Dominicana y el Uruguay, el mayor crecimiento del ingreso laboral per cápita se registró en el segundo período.

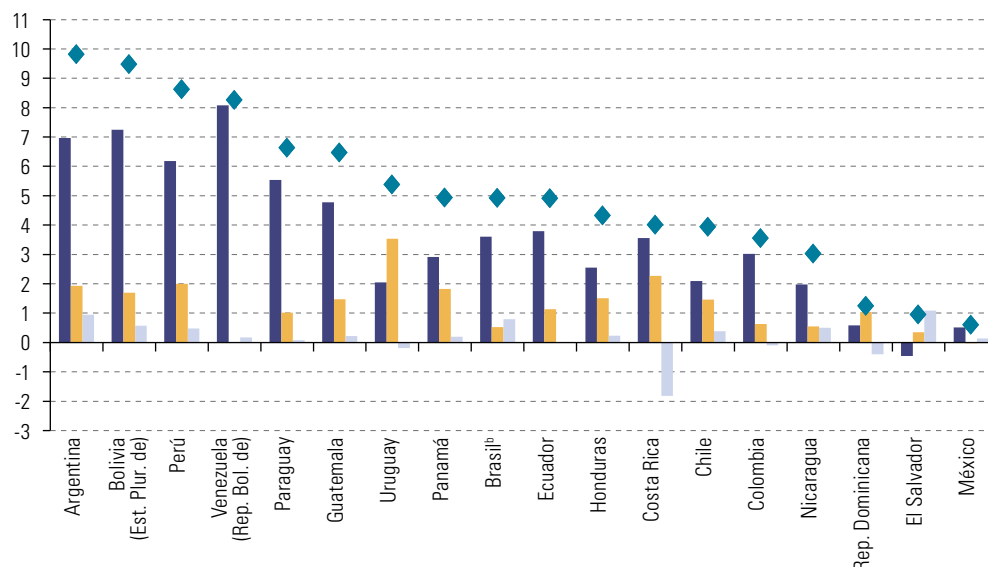
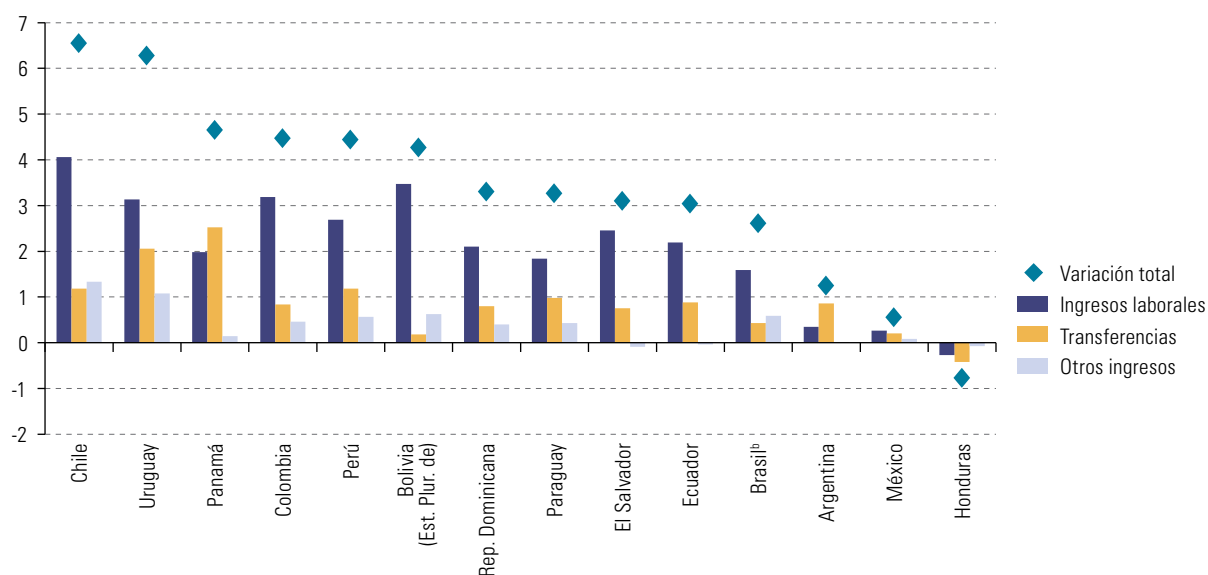
La variación de las fuentes de ingreso puede obedecer a cambios en el monto recibido por cada perceptor o en la participación en la población de los perceptores de una fuente determinada. En el caso de los ingresos laborales, prácticamente todos los aumentos observados se originaron en una combinación de ambos factores, aun cuando en los dos periodos analizados se observan combinaciones distintas de ambos elementos, tanto entre países como entre periodos para un mismo país (véase el cuadro II.2).

¹⁰ Para fines de consistencia analítica, se calcula la variación de los ingresos entre dos años para un porcentaje constante de hogares, igual a la tasa de pobreza observada en el año base.

Gráfico II.6

América Latina (países seleccionados): aporte de cada fuente de ingresos al crecimiento del ingreso total entre los hogares pobres, 2002-2008 y 2008-2016^a

(En porcentajes)

A. 2002-2008**B. 2008-2016**

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

^a Los datos corresponden a 2002, 2008 y 2016 excepto en: Argentina (2003, 2008, 2016), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002, 2008, 2015), Brasil (2002, 2008, 2015), Chile (2003, 2009, 2015), Ecuador (2001, 2008, 2016), El Salvador (2001, 2009, 2016), Guatemala (2000, 2006, 2014), Honduras (2001, 2009, 2016), Nicaragua (2001, 2009, 2014), Panamá (2001, 2008, 2016) y Venezuela (República Bolivariana de) (2002, 2008, 2014).

^b En el Brasil "otros ingresos" incluyen las transferencias de los programas sociales, entre ellos el programa Bolsa Familia.

Cuadro II.2

América Latina (18 países): variación del ingreso laboral per cápita del hogar, el ingreso laboral por ocupado y la participación en la población de la población ocupada, entre los hogares pobres, 2002-2008 y 2008-2016^a

País	2002-2008			2008-2016		
	Ingreso laboral per cápita	Ingreso laboral por ocupado	Población ocupada	Ingreso laboral per cápita	Ingreso laboral por ocupado	Población ocupada
	<i>(en porcentajes anuales)</i>		<i>(en puntos porcentuales por año)</i>	<i>(en porcentajes anuales)</i>		<i>(en puntos porcentuales por año)</i>
Argentina	12,9	11,4	0,4	0,7	0,3	0,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	9,1	6,4	0,8	4,4	4,3	0,0
Brasil	5,9	4,4	0,4	2,7	3,1	-0,1
Chile	3,3	3,2	0,0	6,7	4,0	0,7
Colombia	3,9	3,1	0,2	4,2	2,3	0,6
Costa Rica	5,1	2,6	0,6	...	...	...
Ecuador	5,2	5,5	-0,1	3,1	2,6	0,1
El Salvador	-0,7	-0,7	0,0	3,7	2,0	0,4
Guatemala	6,3	2,7	0,9	...	...	...
Honduras	3,7	1,1	0,7	-0,4	-0,9	0,2
México	0,7	0,8	0,0	0,4	-2,1	0,9
Nicaragua	2,5	1,3	0,3	...	...	...
Panamá	4,4	2,0	0,5	3,4	2,8	0,1
Paraguay	7,6	4,7	0,8	2,6	1,8	0,2
Perú	8,0	4,1	1,2	3,7	2,9	0,3
República Dominicana	0,8	-0,2	0,2	2,9	1,9	0,3
Uruguay	3,4	0,4	0,8	6,0	5,4	0,2
Venezuela (República Bolivariana de)	11,5	9,4	0,6	...	...	...

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

^a Los datos corresponden a 2002, 2008 y 2016 excepto en: Argentina (2003, 2008, 2016), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002, 2008, 2015), Brasil (2002, 2008, 2015), Chile (2003, 2009, 2015), Ecuador (2001, 2008, 2016), El Salvador (2001, 2009, 2016), Guatemala (2000, 2006, 2014), Honduras (2001, 2009, 2016), Nicaragua (2001, 2009, 2014), Panamá (2001, 2008, 2016) y Venezuela (República Bolivariana de) (2002, 2008, 2014).

C. Evolución de la pobreza y de la desigualdad social

La pobreza no afecta a todas las personas por igual. De acuerdo con un análisis basado en algunos de los principales ejes de la desigualdad social, esta afecta de manera desproporcionada a los niños, adolescentes y jóvenes y compromete seriamente sus posibilidades de desarrollo futuro. Entre las personas en edad productiva, la pobreza afecta en mayor grado a las mujeres que a los hombres. En cuanto a las áreas de residencia de la población, pese a que en los últimos 14 años la pobreza se redujo tanto en las áreas urbanas como en las rurales, estas últimas siguen caracterizándose por niveles de pobreza muy elevados.

Según la CEPAL (2016a), el análisis de las desigualdades sociales requiere considerar a los grupos de población que resultan particularmente afectados por situaciones desfavorables. Aspectos como la edad, el sexo y el lugar de residencia constituyen ejes centrales para identificar brechas en diversas dimensiones del bienestar, como la pobreza y el empleo. La información de las encuestas de hogares recientes permite una visión actualizada de la pobreza y su evolución a nivel regional, a partir de algunos ejes centrales de la desigualdad social.

La pobreza y especialmente la pobreza extrema inciden sobremanera en los grupos de menor edad de la población. En efecto, en el grupo de edad de 0 a 14 años ambas tasas superan ampliamente las observadas en el resto de la población y se traducen en una sobrerrepresentación en el total de personas pobres y, en particular, de personas en situación de pobreza extrema¹¹.

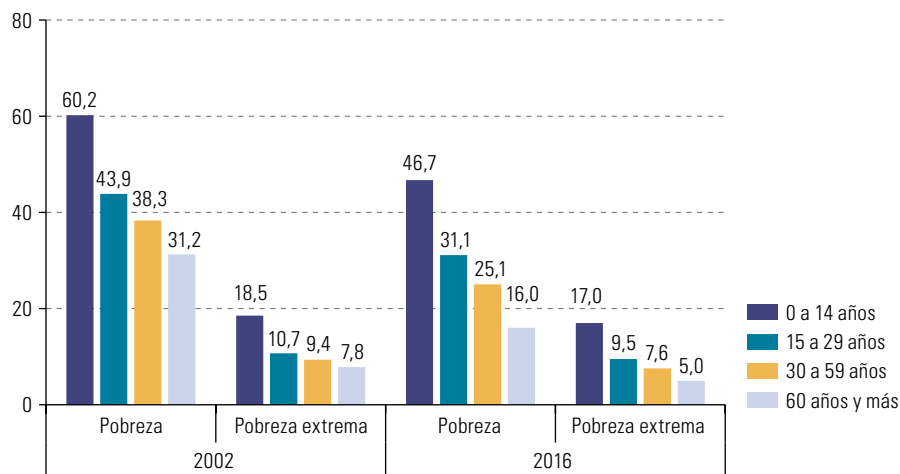
En 2002, la tasa de pobreza entre los menores de 15 años superaba el 60% en el agregado regional, casi el doble de la tasa observada entre las personas de 60 años y más, que constituían el grupo de menor incidencia. Algo similar ocurría con la tasa de pobreza extrema, cuyo valor entre los menores de 15 años duplicaba el del resto de la población.

La reducción de la pobreza registrada en el período 2002-2016 alcanzó a todos los grupos etarios. Sin embargo, aunque la pobreza cayó 13,5 puntos porcentuales entre los niños y adolescentes, el descenso absoluto fue muy similar en los grupos de 15 a 29 años y de 30 a 59 años, y mayor entre los adultos de 60 y más (15 puntos porcentuales). En términos relativos, la incidencia de la pobreza se redujo poco más de un quinto del valor registrado en 2002 entre los niños y adolescentes de 0 a 14 años, mientras que entre los adultos mayores disminuyó a casi la mitad.

Como resultado de esta evolución dispar, 47 de cada 100 menores de 15 años seguían siendo pobres en 2016 y 17 de ellos, además, se encontraban en situación de pobreza extrema. Esto compromete sus posibilidades de desarrollo personal y, en consecuencia, el desarrollo futuro de los países y de la región (véase el gráfico II.7).

Gráfico II.7

América Latina (18 países^a):
tasas de pobreza
y pobreza extrema
por grupos de edad,
2002 y 2016
(En porcentajes)

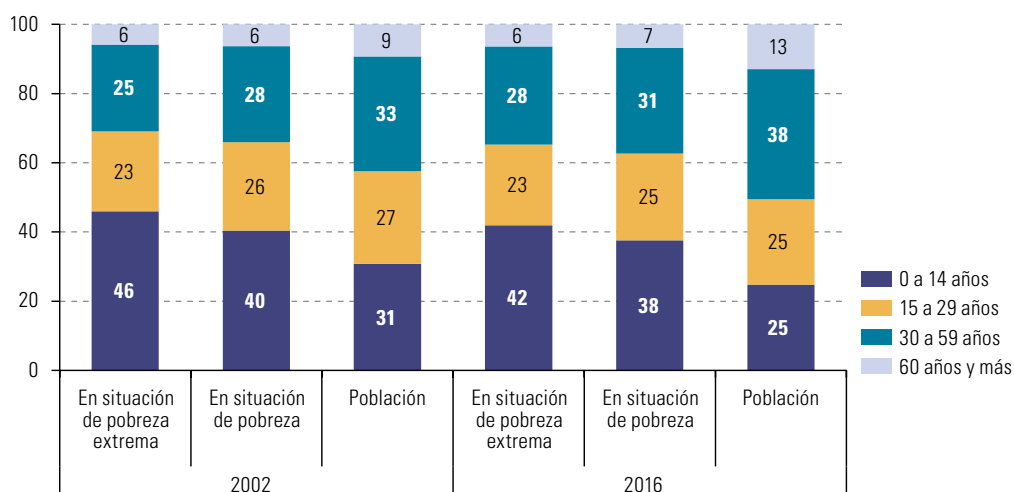


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Al analizar la composición de la población por grupos etarios y compararla con la del conjunto de personas en situación de pobreza, se observa que la sobrerrepresentación de los niños y adolescentes es una característica distintiva de las situaciones de pobreza y pobreza extrema en la región. A modo de ejemplo, en 2016, los menores de 15 años representaban el 25% de la población de América Latina mientras que su participación aumentaba al 38% entre las personas en situación de pobreza y al 42% entre las personas en situación de pobreza extrema (véase el gráfico II.8).

¹¹ Esta medición, que se obtiene mediante el análisis de la estructura por edad de las personas que integran los hogares identificados como pobres, complementa otras mediciones que analizan la pobreza infantil desde distintas perspectivas analíticas. Véanse algunas de estas perspectivas en CEPAL/UNICEF (2010).



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

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Gráfico II.8

América Latina (18 países^a): participación de cada grupo etario en la población y en el total de personas en situación de pobreza y pobreza extrema, 2002 y 2016 (En porcentajes)

La revisión a nivel de tasas no debe oscurecer un hecho que surge cuando se consideran las variaciones respecto de los totales de los distintos grupos conformados por edad y su evolución en el período seleccionado. En efecto, se estima que en 2016 el número de niños y adolescentes de 0 a 14 años en situación de pobreza disminuyó en 24 millones. Esto se debió al efecto combinado de dos procesos: la mejora en el bienestar —que se tradujo en una menor incidencia de la pobreza en el grupo y explicó aproximadamente un 71% de la variación— y el envejecimiento poblacional, que redujo la participación de este grupo en el total de la población (y significó un 29% de la variación total).

Las diferencias de pobreza y pobreza extrema por sexo constituyen el segundo de los ejes de desigualdad social que se considera para el análisis. A nivel agregado, la incidencia de la pobreza y la pobreza extrema por sexo no presenta diferencias apreciables. En 2016, la tasa de pobreza de las mujeres (31,3%) superó a la de los hombres (30,1%) en 1,2 puntos porcentuales, mientras que la diferencia en la tasa de pobreza extrema fue de 0,4 puntos porcentuales (10,2% y 9,8%, respectivamente). En comparación con 2002, si bien estas cifras representan una disminución de los niveles de pobreza, reflejan un aumento de las brechas, pues en dicho año la incidencia de la pobreza apenas difería en 0,2 puntos porcentuales, mientras que la tasa de pobreza extrema era igual para ambos sexos (véase el gráfico II.9).

Las diferencias entre hombres y mujeres se hacen más evidentes al examinar las diferentes etapas del ciclo de vida. Así, se observa una mayor incidencia de la pobreza entre las mujeres en edad activa, en los rangos de edades de 15 a 29 años y de 30 a 59 años. Para evaluar la brecha de pobreza entre los géneros, es conveniente expresar en forma sintética las diferencias por sexo mediante un indicador que calcula el cociente entre las tasas de pobreza de las mujeres con respecto a las de los hombres¹².

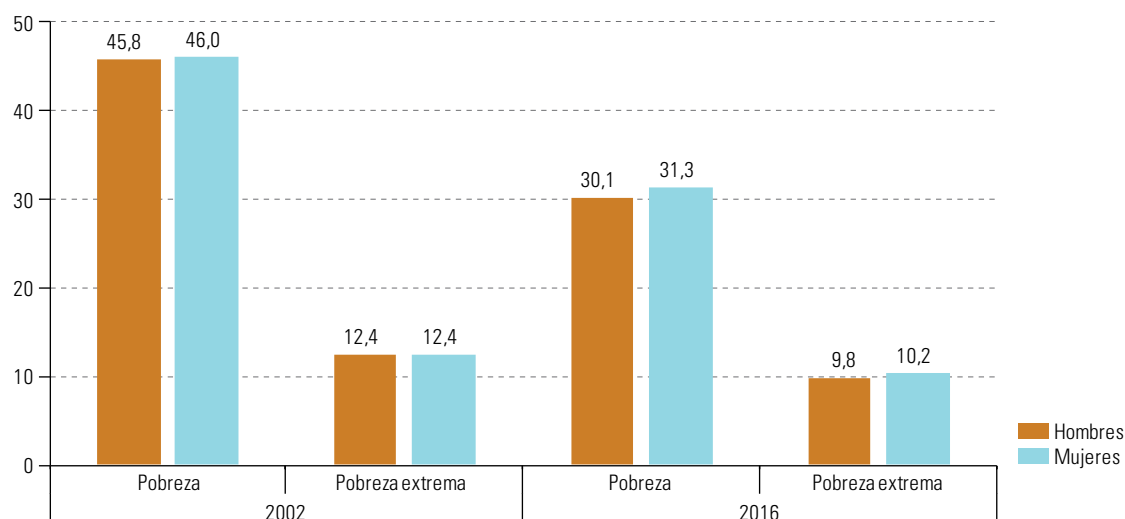
Si se analiza el índice para el total de la población, se constata un leve incremento en la feminización, dado que pasó de 1,01 a 1,04 en pobreza y de 1,00 a 1,04 en pobreza extrema. Esta variación se debió, fundamentalmente, a los cambios registrados en los grupos de edades intermedias (adolescentes y jóvenes de 15 a 29 años y adultos de 30 a 59 años). En 2016, el índice llegó a 1,16 en el grupo de edad de 15 a 29 años y a

¹² Este índice es utilizado por la CEPAL como índice de feminidad de la pobreza cuando se aplica a la población en edad activa (20 a 59 años). El índice se calcula como el cociente entre la tasa de pobreza de las mujeres y la tasa de pobreza de los hombres. Su utilidad radica en que permite determinar la sobrerrepresentación o subrepresentación de las mujeres en el total de los pobres y se aplica aquí al estudio de las diferencias en todos los grupos etarios y sobre el total de la población.

1,09 en el grupo de 30 a 59 años. Esto significa un empeoramiento en comparación con 2002, cuando los índices fueron de 1,08 y 1,02, respectivamente. Entre los más jóvenes el índice resultó apenas superior a 1,00, mientras que entre las personas mayores la situación fue más desfavorable para los hombres, pues el índice alcanzó un valor de 0,93. En estos dos grupos apenas se registraron cambios en el período analizado. Si se analiza la pobreza extrema, los índices de feminidad son muy similares a los de pobreza, con una mayor incidencia en el grupo de 15 a 29 años y menor en el de 60 años y más (véase el gráfico II.10).

Gráfico II.9

América Latina (18 países^a): tasas de pobreza y pobreza extrema por sexo, 2002 y 2016
(En porcentajes)

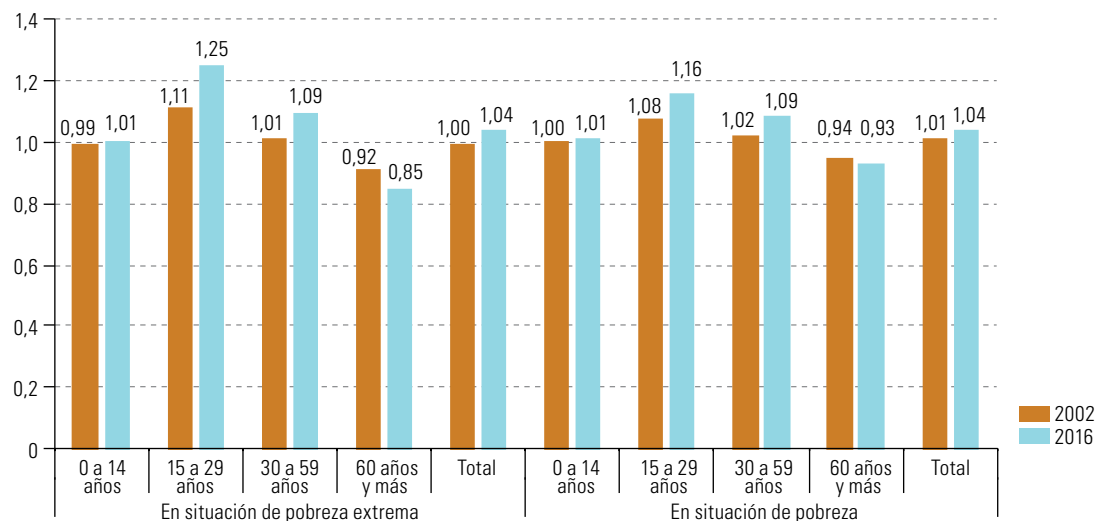


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Gráfico II.10

América Latina (18 países^a): cociente de las tasas de pobreza y pobreza extrema entre mujeres y hombres, por grupos de edad, 2002 y 2016



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

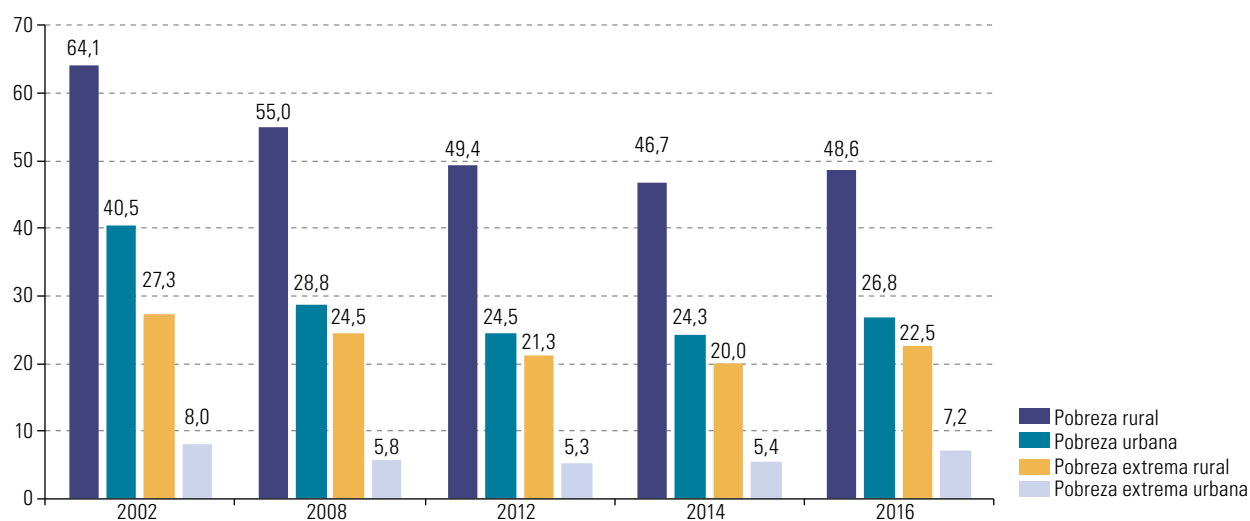
^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

El hecho de que la feminidad de la pobreza y la extrema pobreza en el grupo de edad de 60 años y más se mantenga y disminuya, respectivamente, en contraste con lo que sucede en los grupos de edades más jóvenes, podría reflejar el papel desempeñado por los sistemas de pensiones no contributivos, cuya cobertura aumentó en el período analizado hasta alcanzar una presencia relevante, sobre todo entre las mujeres¹³.

Por último, aunque las tasas de pobreza y pobreza extrema muestran trayectorias descendentes en las áreas urbanas y rurales, presentan algunas diferencias. En términos resumidos, la pobreza y la pobreza extrema en las áreas urbanas disminuyeron entre 2002 y 2012, para luego estancarse hasta 2014. En las áreas rurales, la pobreza y la pobreza extrema descendieron en todos los subperíodos hasta 2014. Entre 2014 y 2016 se registró un incremento de la pobreza y la pobreza extrema, tanto en las áreas urbanas como en las rurales, con un ritmo algo superior en las primeras que en las últimas (véase el gráfico II.11).

Gráfico II.11

América Latina (18 países^a): tasas de pobreza y pobreza extrema por área geográfica, 2002-2016
(En porcentajes)



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

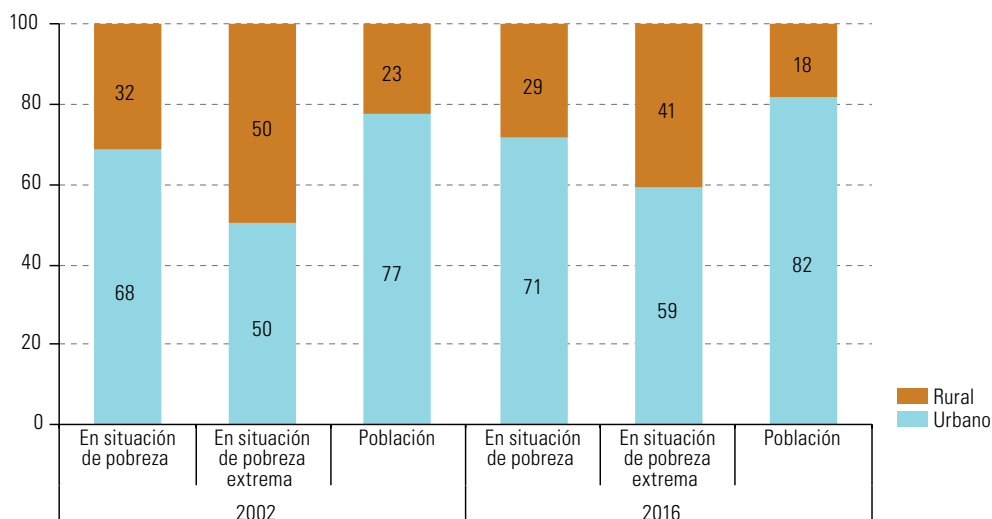
^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

En forma similar a lo observado a partir de los otros ejes de la desigualdad social, se evidencia una mejora en el bienestar de las personas que habitan en las áreas rurales de los países de América Latina. Sin embargo, la reducción de la población rural ha sido aún más pronunciada que la disminución de la pobreza experimentada en esa área (véase el gráfico II.12). Esto se traduce en una mayor “ruralización” de la pobreza, medida mediante un índice similar al utilizado para analizar las diferencias por sexo. En efecto, dicho índice evolucionó desde un valor de 1,59 a 1,89 entre 2002 y 2016, indicando una sobrerrepresentación de las áreas rurales en la pobreza. La evolución de la pobreza extrema fue a la inversa, pues disminuyó el carácter rural, aunque se mantiene en niveles mucho más elevados con respecto a la pobreza (3,42 en 2002 en comparación con 3,14 en 2016)

¹³ La cobertura de este tipo de pensiones y sus efectos en el bienestar se tratan en los capítulos I, III y IV.

Gráfico II.12

América Latina
(18 países^a): participación
de los residentes en
áreas rurales y urbanas
en la población total y
en el total de personas
en situación de pobreza
y pobreza extrema,
2002-2016
(En porcentajes)



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

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

D. Suficiencia y adecuación de los ingresos laborales y las pensiones

La pobreza y los sistemas de pensiones se vinculan de diversas formas. La mayoría de las personas que trabajan de manera remunerada no logran generar ingresos laborales suficientes para garantizar por sí solas su bienestar presente y el de sus familias, lo que limita su aporte de recursos para lograr pensiones adecuadas en el futuro. No son pocos los ocupados, particularmente mujeres, que ni siquiera reciben retribuciones suficientes para salir de la pobreza. Por otro lado, entre 2002 y 2016 disminuyeron los perceptores de pensiones que recibían montos situados por debajo del umbral de pobreza.

1. Pobreza e ingresos laborales

Como se señaló en el capítulo anterior, el crecimiento de los ingresos laborales en América Latina fue uno de los factores de mayor relevancia a la hora de explicar la caída de la pobreza en distintos subperíodos. Sin embargo, aún persiste una importante proporción de personas ocupadas cuyos ingresos se ubican por debajo de los umbrales mínimos de satisfacción —tanto individuales como a nivel de los hogares—, lo que afecta no solo sus niveles de bienestar en el presente, sino también sus posibilidades de contar con pensiones con niveles adecuados de suficiencia en el futuro. Al mismo tiempo, ello da señales claras de la importancia de que en los sistemas de pensiones existan grados significativos de solidaridad intra- e intergeneracional a fin de avanzar hacia mayores grados de suficiencia de las prestaciones, aumentar su cobertura y garantizar la sostenibilidad financiera del sistema.

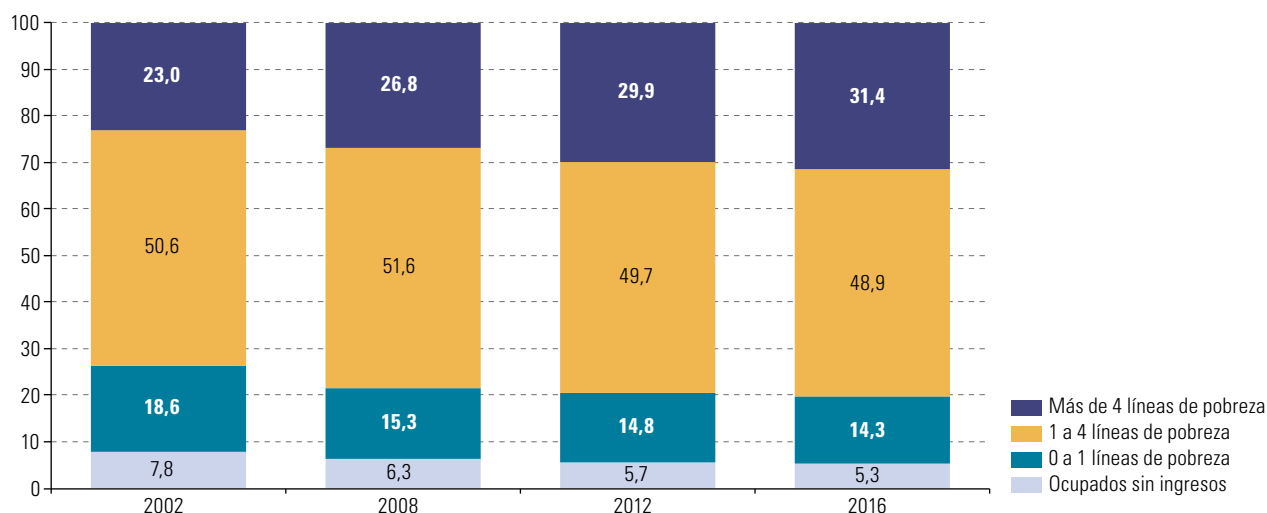
Para analizar este punto se ha considerado al conjunto de personas de 15 años y más de edad en ocupaciones remuneradas y no remuneradas. Estas incluyen a empleadores, trabajadores asalariados, independientes y del servicio doméstico, así como a trabajadores no remunerados. Esta última categoría, conformada principalmente por personas que trabajan sin ningún tipo de remuneración en emprendimientos que son propiedad del hogar o de alguno de sus miembros, tiene un fuerte sesgo de género hacia las mujeres.

Al analizar los ingresos percibidos por el trabajo se han establecido dos umbrales medidos en líneas de pobreza que se utilizan como parámetros de bienestar comparables entre los distintos países. El primer umbral —ingresos por debajo de una línea de pobreza— representa a aquellos ocupados cuya retribución salarial o por trabajo independiente no resulta suficiente para situar al perceptor fuera de la pobreza. El segundo umbral —ingresos por debajo de cuatro líneas de pobreza— representa las situaciones en que los ingresos laborales de un solo perceptor, hombre o mujer, resultan insuficientes para mantener fuera de la pobreza a un hogar de tamaño medio¹⁴. Se ha conformado un grupo aparte con los trabajadores no remunerados, de modo que adquiera visibilidad un fenómeno con características propias, como el sesgo de género ya mencionado y la casi nula afiliación a la seguridad social.

En 2016, en el promedio de América Latina, se constata que un 19,6% de los ocupados no era remunerado por su trabajo (5,3%) o percibía ingresos inferiores a una línea de pobreza (14,3%). Ese año casi 7 de cada 10 ocupados (68,6%) se encontraban por debajo del umbral de las cuatro líneas de pobreza, mientras que el 31,4% se situaba por encima de este nivel. La situación muestra una mejora continua desde 2002, cuando el 26,4% de los ocupados percibía ingresos por debajo de una línea de pobreza, incluido un 7,8% que no era remunerado por su actividad. Ese año casi 8 de cada 10 ocupados (77,0%) se ubicaban por debajo del umbral de las cuatro líneas de pobreza, diez puntos porcentuales más que en 2016. La modificación de la estructura de ingresos se debió a una caída de la participación de los trabajadores no remunerados o con ingresos inferiores a una línea de pobreza frente al incremento del grupo que percibía ingresos iguales o superiores a cuatro líneas de pobreza (véase el gráfico II.13).

Gráfico II.13

América Latina (18 países^a): nivel de ingresos laborales de los ocupados de 15 años y más según las líneas de pobreza, 2002, 2008, 2012 y 2016
(En porcentajes)



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

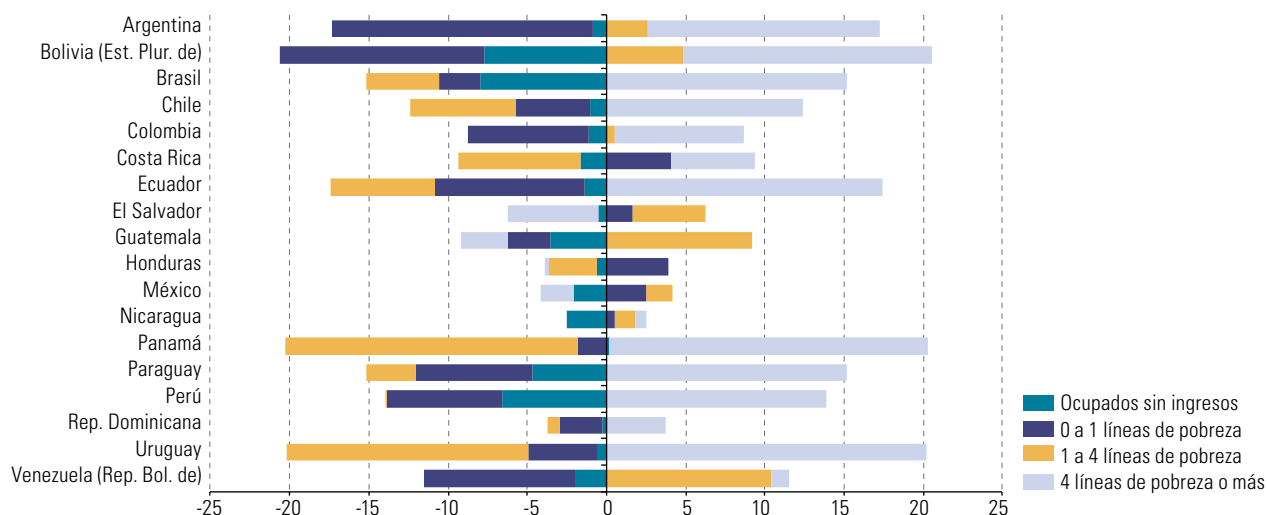
^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

¹⁴ El tamaño medio de los hogares ha descendido en América Latina en el período analizado, pasando de 4,2 personas en 2002 a 3,6 en 2016. Se ha definido el umbral de cuatro líneas de pobreza como un valor representativo del valor medio observado en el período.

La situación de mejora observada en la región se debió a avances en la gran mayoría de los países. En el caso de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y Venezuela (República Bolivariana de), se observó el desplazamiento de la estructura de ocupados desde posiciones de menor ingreso (trabajadores no remunerados o con ingresos por debajo de una línea de pobreza) a tramos de ingresos entre una y cuatro líneas de pobreza o aun mayores. En el Brasil, Chile, el Ecuador, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay la evolución resultó aún más favorable, por cuanto cayó la participación entre los ocupados de todos los grupos con ingresos por debajo de las cuatro líneas de pobreza y se incrementó la proporción de ocupados por encima de este umbral. En Chile y el Uruguay la caída más pronunciada se dio en el grupo con ingresos entre una y cuatro líneas; en el Ecuador, el Paraguay, el Perú y la República Dominicana el mayor descenso se registró en el grupo de ocupados que percibían ingresos inferiores a una línea de pobreza, en tanto que en el Brasil la mayor caída se verificó entre los trabajadores no remunerados (véase el gráfico II.14).

Gráfico II.14

América Latina (18 países): variación de los ingresos laborales de los ocupados de 15 años y más, según las líneas de pobreza, entre 2002 y 2016^a
(En puntos porcentuales)



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

^a Los datos corresponden a 2002 y 2016 excepto en el caso de: Argentina (2003 y 2016), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002 y 2015), Brasil (2002 y 2015), Chile (2003 y 2015), el Ecuador (2001 y 2016), El Salvador (2001 y 2016), Guatemala (2000 y 2014), Nicaragua (2001 y 2014), Panamá (2001 y 2016) y Venezuela (República Bolivariana de) (2002 y 2014).

Así, en varios de los países la proporción de ocupados cuyos ingresos se situaban por debajo de las cuatro líneas de pobreza cayó de forma apreciable. Tal es el caso de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, el Ecuador, Panamá, el Paraguay, el Perú y el Uruguay, países en que esta proporción se redujo más de 10 puntos porcentuales entre 2002 y 2016 (véase el gráfico II.15).

El sesgo de género, característico de los mercados laborales de los países de la región, se manifiesta también en los niveles de remuneración: los hombres reciben una mejor retribución por su participación en el mundo del trabajo. En 2016, el porcentaje de mujeres sin retribución alcanzó el 7,6% del total de las ocupadas de 15 años y más. Un 18,9% adicional obtuvo ingresos por debajo de una línea de pobreza, por lo que más de la cuarta parte de las mujeres ocupadas (26,5%) no obtuvieron ingresos suficientes

como para mantenerse fuera de la pobreza de forma autónoma. La brecha respecto de los hombres fue de más de 12 puntos: el 14,3% de los hombres ocupados percibió ingresos cuyo valor no alcanzó la línea de pobreza (un 3,4% corresponde a los ocupados no remunerados y el 10,9% restante a los ocupados con ingresos por debajo de una línea de pobreza). Adicionalmente, el 74,7% de las mujeres no alcanzó a recibir cuatro líneas de pobreza por su trabajo, mientras que entre los hombres ese porcentaje fue del 63,9%.

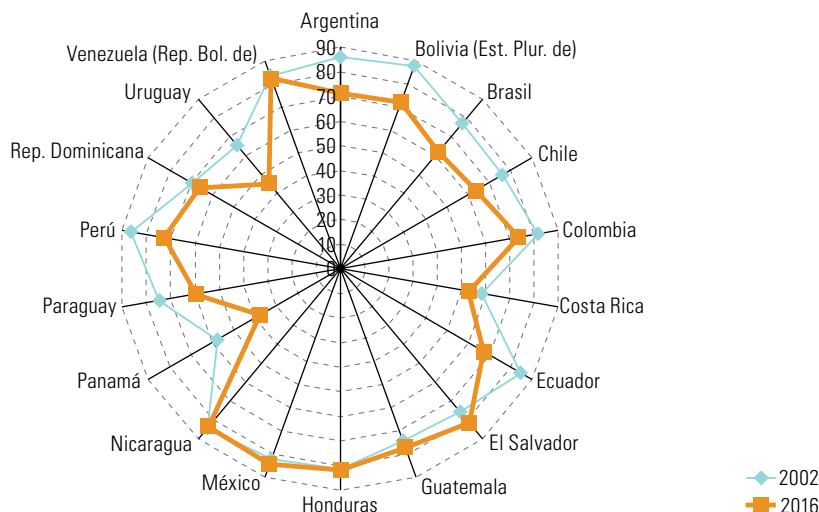


Gráfico II.15

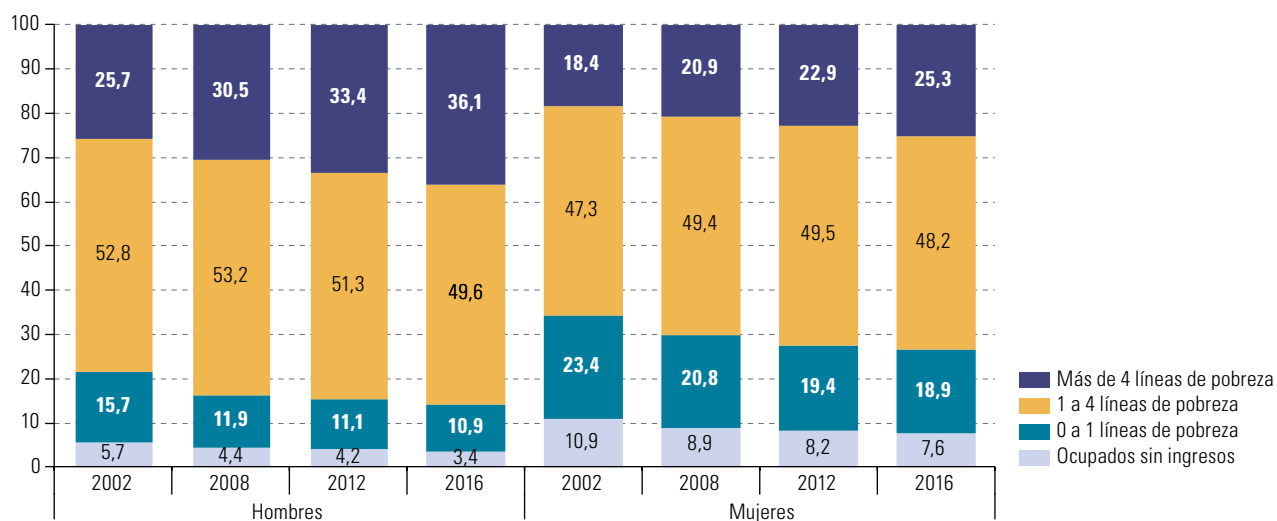
América Latina (18 países): proporción de ocupados de 15 años y más que perciben ingresos inferiores a cuatro líneas de pobreza, 2002 y 2016^a (En porcentajes)

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

^a Los datos corresponden a 2016 excepto en el caso de: Bolivia (Estado Plurinacional de) (2015), Brasil (2015), Chile (2015), Guatemala (2014), Nicaragua (2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (2014).

Gráfico II.16

América Latina (18 países^a): nivel de ingresos laborales de los ocupados de 15 años y más según las líneas de pobreza, por sexos, 2002, 2008, 2012 y 2016 (En porcentajes)



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

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Entre 2002 y 2016 la mejora de los ingresos de los ocupados resultó ser más favorable para los hombres que para las mujeres. La participación de los ocupados con ingresos situados por encima de las cuatro líneas de pobreza no solo creció más entre los hombres (10,4 puntos porcentuales, frente a 6,9 puntos porcentuales entre las mujeres) sino que, además, esta se dio en paralelo al descenso de la proporción de hombres en los tres grupos de menores ingresos. Entre las mujeres, el menor incremento de 6,9 puntos porcentuales se acompañó de un alza en la incidencia del grupo de ocupadas con ingresos situados entre una y cuatro líneas de pobreza. En términos simplificados, puede decirse que en el período analizado y para los tramos de ingreso considerados la estructura de ingresos laborales se desplazó más hacia ingresos mayores entre los hombres que entre las mujeres (véase el gráfico II.17).

Gráfico II.17

América Latina
(18 países^a): variación de
los ingresos laborales de
los ocupados de 15 años
y más según las líneas
de pobreza, por sexos,
entre 2002 y 2016^b
(En puntos porcentuales)



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

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Los datos corresponden a 2002 y 2016 excepto en el caso de: Argentina (2003 y 2016), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002 y 2015), Brasil (2002 y 2015), Chile (2003 y 2015), el Ecuador (2001 y 2016), El Salvador (2001 y 2016), Guatemala (2000 y 2014), Nicaragua (2001 y 2014), Panamá (2001 y 2016) y Venezuela (República Bolivariana de) (2002 y 2014).

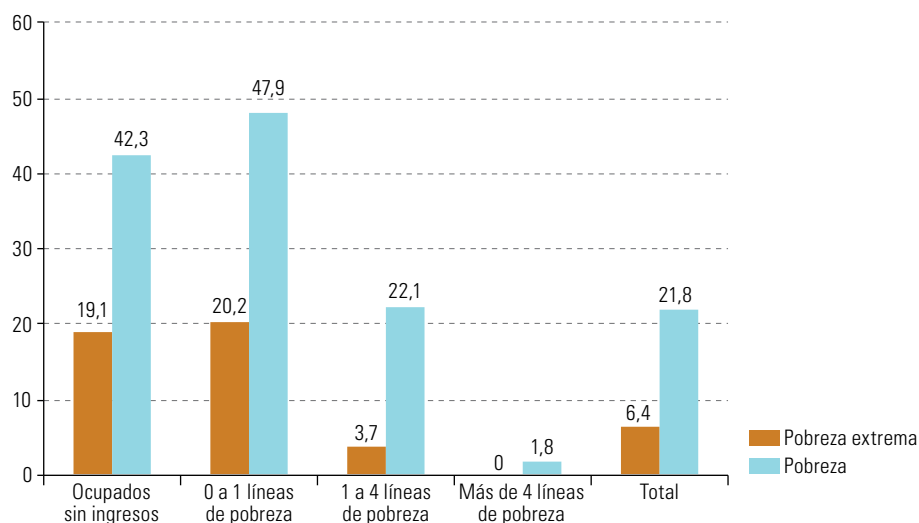
Finalmente, la percepción de ingresos laborales por debajo de determinados umbrales no solo impacta en el bienestar presente de los perceptores y de sus hogares, sino también en sus posibilidades de generar pensiones adecuadas llegado el momento de su jubilación (para lo que, además, debe tratarse de ocupaciones que reúnan los requisitos jurídicos para aportar y acceder posteriormente a una pensión contributiva). Una forma de analizar la suficiencia de estos ingresos es cuantificando la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema entre los ocupados mayores de 15 años según sus ingresos laborales. Pueden existir ocupados con ingresos por debajo de la línea de la pobreza tanto en hogares pobres como no pobres, según la cantidad de perceptores y de fuentes de ingreso disponibles entre los miembros del hogar. Dada la importancia que tienen los ingresos laborales en el total de los ingresos del hogar, es de esperar que exista una correlación positiva entre pobreza e ingresos laborales bajos.

Respecto de la pobreza extrema, la percepción de ingresos por encima de una línea de pobreza por parte de uno de los miembros del hogar se traduce en una incidencia muy baja de esta situación: un 3,7% entre los ocupados que perciben ingresos situados entre una y cuatro líneas de pobreza y ningún caso entre los ocupados con ingresos

por encima de cuatro líneas de pobreza. Por el contrario, cuando los ingresos laborales son inferiores a este umbral, la incidencia de la pobreza extrema se dispara a niveles del 19,1% entre los ocupados no remunerados y del 20,2% entre quienes perciben ingresos de menos de una línea de pobreza.

Gráfico II.18

América Latina (18 países^a): incidencia de la pobreza y la pobreza extrema en ocupados de 15 años y más según las líneas de pobreza en función de sus ingresos laborales, 2016^b (En porcentajes)



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

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Los datos corresponden a 2016 excepto en el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de) (2015), el Brasil (2015), Chile (2015), Guatemala (2014), Nicaragua (2014) y Venezuela (República Bolivariana de) (2014).

2. Pobreza e ingresos por pensiones

En el apartado anterior se analizó el nivel de los ingresos de los ocupados medido en términos de líneas de pobreza. Del mismo modo, en esta sección se analizan los ingresos percibidos en concepto de pensiones contributivas de vejez, discapacidad y supervivencia en función de tres umbrales: por debajo de una línea de pobreza, entre una y dos líneas de pobreza y por encima de dos líneas de pobreza¹⁵. El criterio de selección del primer umbral es el mismo que en el caso de los ocupados, es decir, identificar aquellos ingresos procedentes de pensiones que no bastan para que su perceptor se sitúe fuera de la pobreza. El segundo umbral, de dos líneas de pobreza, se establece para las situaciones en que los perceptores tampoco podrían mantener fuera de la pobreza, además de a sí mismos, a una persona adicional¹⁶. Los datos que se presentan se refieren, en todos los casos, a personas de 65 años o más.

En 2016 el 10% de los perceptores de pensiones recibían ingresos inferiores a una línea de pobreza. El grupo siguiente lo conformaban quienes percibían ingresos

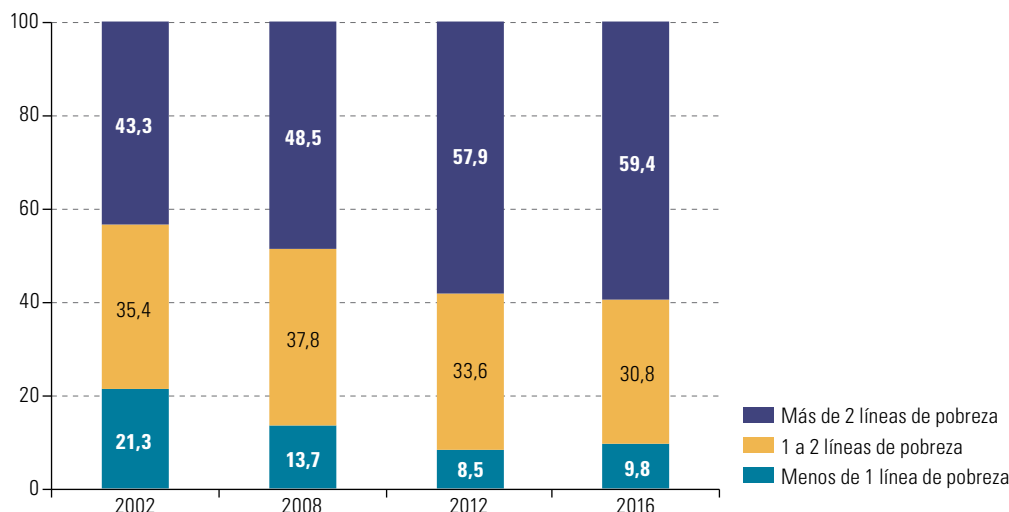
¹⁵ Dado que el objetivo es analizar la adecuación de las prestaciones que efectivamente proveen los sistemas de pensiones contributivas, no se incluyen en este caso los tramos de edad en que las personas no perciben ingresos de esta fuente. Asimismo, se consideran solamente las pensiones contributivas en los países donde la encuesta permite distinguirlas de las no contributivas. En los demás países se asume que las pensiones registradas son principalmente contributivas.

¹⁶ Este criterio toma en cuenta el ingreso necesario para mantener fuera de la pobreza a personas que viven solas o, por ejemplo, con su pareja en la etapa en que, de haber tenido hijos, estos ya son adultos y han abandonado el hogar familiar.

equivalentes a entre una y dos líneas de pobreza (33%), mientras que el 57% restante reportaba ingresos por encima de dos líneas de pobreza. La situación suponía una mejora respecto de 2002, cuando el porcentaje de jubilados cuyas pensiones eran inferiores a una línea de pobreza era casi la cuarta parte del total (22,5%); ese mismo año el 36% percibía una suma equivalente a entre una y dos líneas de pobreza y el 41% declaraba ingresos por encima de las dos líneas de pobreza (véase el gráfico II.19).

Gráfico II.19

América Latina
(15 países^a): ingresos
de los perceptores de
pensiones de 65 años
y más según las líneas
de pobreza, 2002,
2008, 2012 y 2016
(En porcentajes)



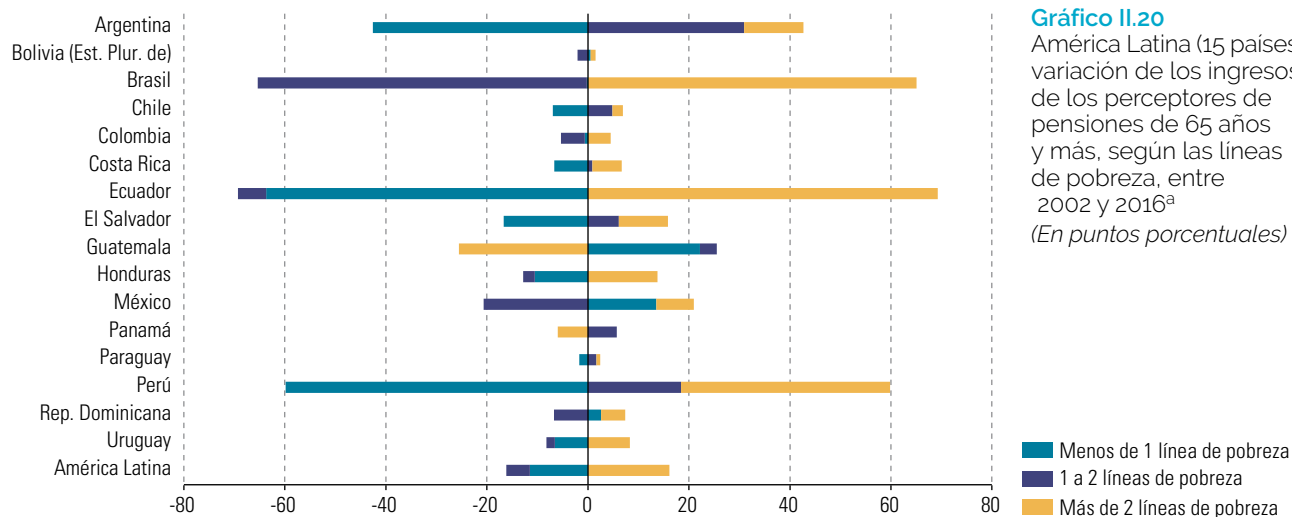
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Salvo en un par de excepciones, la tendencia a la mejora de las pensiones estuvo presente en todos los países de la región. En la Argentina, Chile, el Ecuador, El Salvador, Honduras, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay se registró una caída en la participación de los perceptores de ingresos inferiores a una línea de pobreza que fue acompañada de un incremento de la participación de los dos tramos siguientes. En el Brasil y Colombia, la mejora se tradujo en una menor participación de las pensiones cuyo valor se situaba entre una y dos líneas de pobreza y un incremento de aquellas por encima de las dos líneas de pobreza¹⁷. En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia y el Paraguay la variación fue de escasa significación, en México y la República Dominicana se registró una variación mixta y en Panamá la estructura de perceptores se desplazó hacia menores ingresos (véase el gráfico II.20)¹⁸.

¹⁷ El caso del Brasil presenta la particularidad de que existe un valor mínimo para las pensiones que las iguala al valor del salario mínimo vigente. Por otro lado, este experimentó una fuerte evolución en términos reales en el período analizado.

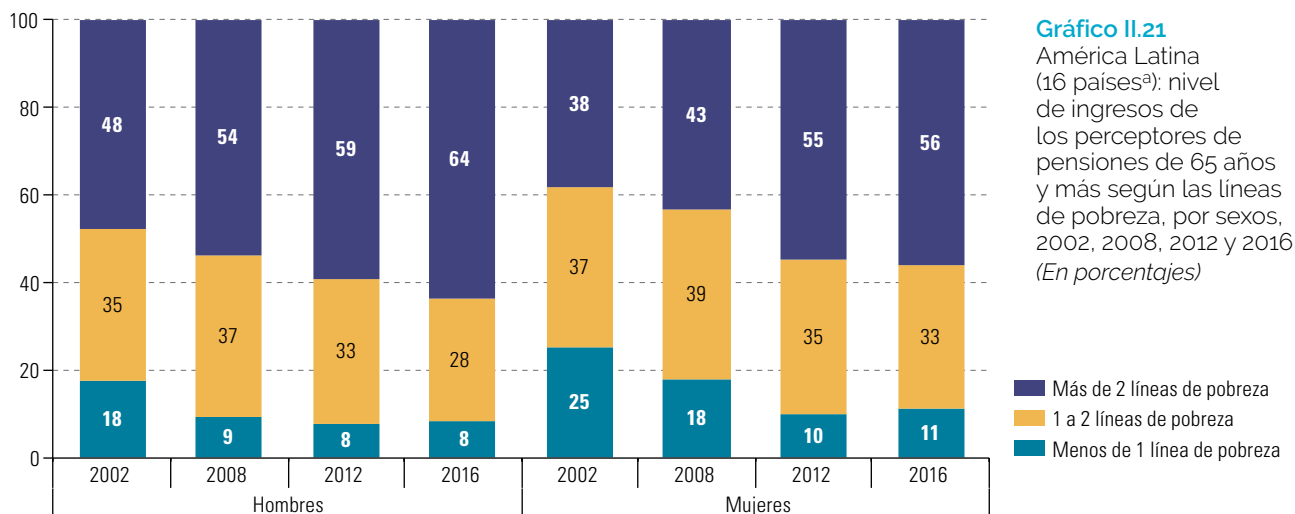
¹⁸ En ocho países de la región se cuenta, además, con información detallada de las pensiones no contributivas. Al considerarlas junto con las pensiones contributivas, se producen dos efectos: por un lado, un fuerte incremento de la cobertura y, por otro, un desplazamiento de la estructura de ingresos percibidos por esta fuente hacia valores menores, especialmente en el caso del grupo cuyos ingresos se sitúan por debajo de una línea de pobreza o entre una y dos líneas, dependiendo del país que se analice.



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

^a Los datos corresponden a 2002 y 2016 excepto en el caso de: Argentina (2003 y 2016), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002 y 2015), Brasil (2002 y 2015), Chile (2003 y 2015), Ecuador (2001 y 2016), El Salvador (2001 y 2016) y Panamá (2001 y 2016).

Al igual que en el caso de los ingresos laborales, existen diferencias por sexo en el monto percibido en concepto de pensiones: una mayor proporción de mujeres se encuentra en los tramos de ingresos más bajos. Sin embargo, entre 2002 y 2016 la brecha por sexo disminuyó levemente, probablemente debido al aumento de la proporción de mujeres beneficiarias directas de pensiones tras la fuerte expansión de la participación laboral femenina registrada en las últimas décadas. Como consecuencia, en el período analizado y los tramos de ingreso considerados la estructura de ingresos de pensiones se desplazó más hacia ingresos mayores entre las mujeres que entre los hombres (véanse los gráficos II.21 y II.22).

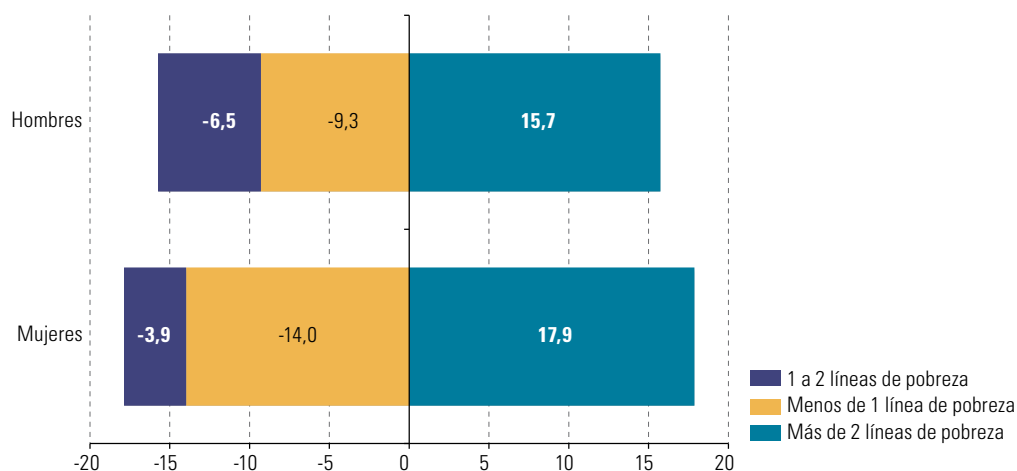


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Gráfico II.22

América Latina
(16 países^a): variación
de los ingresos de
los perceptores de
pensiones de 65 años
y más según las líneas
de pobreza, por sexos,
entre 2002 y 2016^b
(En puntos porcentuales)



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

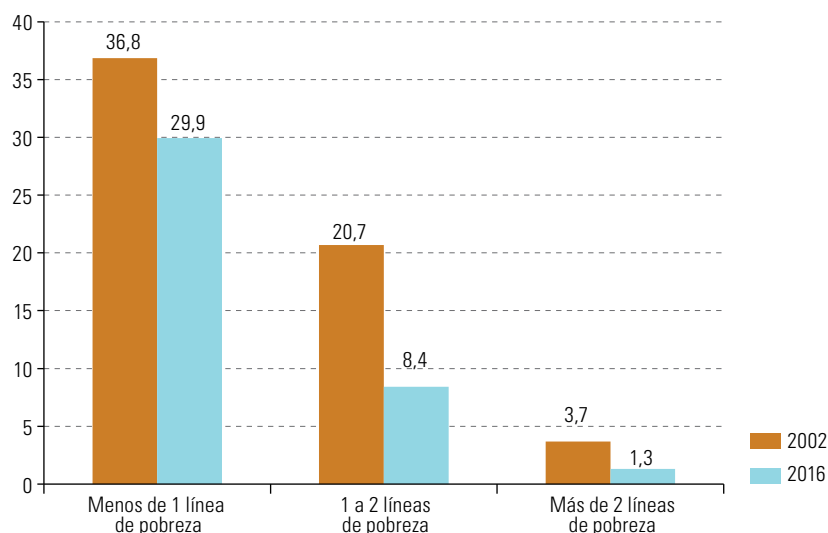
^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b Los datos corresponden a 2002 y 2016 excepto en el caso de: Argentina (2003 y 2016), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2002 y 2015), Brasil (2002 y 2015), Chile (2003 y 2015), Ecuador (2001 y 2016), El Salvador (2001 y 2016), Guatemala (2000 y 2014) y Panamá (2001 y 2016).

La percepción de ingresos de pensiones por debajo de determinados umbrales impacta en la situación de bienestar de los perceptores y de sus hogares. Si bien esta no es la única fuente de ingresos de las personas de 65 años y más, la incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema se cuantifica en este grupo de acuerdo con el nivel de sus ingresos por pensiones respecto a los tramos de las líneas de pobreza. En el gráfico II.23 puede apreciarse que en 2016 la pobreza alcanzó al 29,9% de las personas de 65 años y más que percibían pensiones por debajo de una línea de pobreza. A su vez, la incidencia entre los perceptores de pensiones cuyo monto se situaba entre una y dos líneas de pobreza fue del 8,4%, y en el caso de las pensiones que superaban el umbral de dos líneas de pobreza esta apenas rebasó el 1%. La situación de pobreza de los perceptores de pensiones, al igual que la de los ocupados, es producto de la conformación de su hogar y de la percepción de ingresos de distintas fuentes por parte de cada miembro de este. Entre 2002 y 2016 la situación mejoró de forma apreciable, especialmente entre quienes percibían ingresos de entre una y dos líneas de pobreza: la incidencia de la pobreza en este grupo disminuyó más de 12 puntos porcentuales en 12 años.

Gráfico II.23

América Latina
(15 países^a): incidencia de
la pobreza y la pobreza
extrema en perceptores
de pensiones de 65 años
y más según las líneas
de pobreza en función
de sus ingresos de
pensiones, 2002 y 2016^b
(En porcentajes)



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

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b Los datos corresponden a 2016 excepto en el caso de: Bolivia (Estado Plurinacional de) (2015), Brasil (2015) y Chile (2015).

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017a), *Brechas, ejes y desafíos en el vínculo entre lo social y lo productivo* (LC/CDS.2/3), Santiago.
- _____(2017b), "Actualización de la medición de la pobreza de la CEPAL," inédito.
- _____(2016a), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago, octubre.
- _____(2016b), *Panorama Social de América Latina, 2015* (LC/G.2691-P), Santiago, octubre.
- _____(2012), "La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: seguimiento a las medidas de política, actualización al 31 de diciembre de 2011," Santiago, abril.
- _____(2015), *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(CDS.1/3)), Santiago.
- _____(2009), *Panorama Social de América Latina, 2008* (LC/G.2402-P), Santiago.
- _____(1991), "Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta," *Estudios e Informes de la CEPAL*, N° 81, Santiago, agosto.
- CEPAL/UNICEF (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2010), *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe* (LC/R.2168), Santiago.
- FAO/OMS/UNU (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura/Organización Mundial de la Salud/Universidad de las Naciones Unidas) (2001), *Human Vitamin and Mineral Requirements*, Bangkok.
- _____(1985), *Necesidades de energía y de proteínas. Informe de una Reunión Consultiva Conjunta FAO/OMS/UNU de Expertos* [en línea] http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/40157/1/WHO_TRS_724_%28part1%29_spa.pdf.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004), "Dollar a day, how much does it say?," *In Focus*, Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI), septiembre.
- Reddy, S. y T. Pogge (2005), "How *Not* to Count the Poor" [en línea] https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=893159.

Anexo II.A1

Antecedentes sobre la actualización de las mediciones de pobreza

La CEPAL ha realizado de manera sistemática mediciones de la pobreza por ingresos en América Latina desde la década de 1980, con el fin de describir y analizar la pobreza en la región sobre la base de una metodología común. Las cifras de pobreza que la CEPAL ha difundido en los últimos años se basan en la metodología y los cálculos presentados en CEPAL (1991).

En las más de dos décadas transcurridas desde entonces, la región ha experimentado cambios económicos y sociales que han afectado los hábitos de consumo y las condiciones de vida de la población. Por ello, la CEPAL ha llevado a cabo una actualización de sus mediciones de la pobreza, a fin de contar con cifras que reflejen de mejor manera las condiciones y los niveles de vida que prevalecen actualmente en los países de la región (véase CEPAL, 2017).

A diferencia del contexto en que se produjeron las primeras estimaciones de la pobreza de la CEPAL, en la actualidad los países disponen de mediciones nacionales de la pobreza efectuadas por las oficinas nacionales de estadística u otros organismos públicos y que, en su mayoría, tienen el carácter de mediciones oficiales. Estas mediciones se generan sobre la base de metodologías y criterios de aplicación que responden a las necesidades y restricciones de cada contexto nacional, lo que les confiere la especificidad necesaria para su uso en el ámbito local, pero limita su comparabilidad entre países.

La necesidad de disponer de una medida comparable surge de la heterogeneidad de procedimientos y supuestos utilizados para la estimación de las mediciones oficiales nacionales y de las diferencias en los niveles de bienestar implícitos en las mediciones resultantes. La comparación entre países de las tasas de pobreza provenientes de las mediciones nacionales puede llevar a formular conclusiones erróneas, ya que en ellas se mezclan las diferencias entre las situaciones de pobreza de cada país con las diferencias entre los mecanismos utilizados para medirlas. Por otra parte, las mediciones de la pobreza basadas en un umbral expresado en dólares de paridad del poder adquisitivo están sujetas a diversas limitaciones; entre otras, la ausencia de un correlato con la satisfacción de las necesidades básicas y la falta de representatividad de los índices de paridad del poder adquisitivo para explicar las estructuras de consumo y precios de los hogares pobres (PNUD, 2004, Reddy y Pogge, 2003).

Por ello, las cifras que calcula la CEPAL tienen como objetivo proporcionar una mirada regional sobre la pobreza lo más comparable posible, dentro de la heterogeneidad que presentan los instrumentos de medición y los procedimientos de recopilación de datos propios de cada uno de ellos. Ello se traduce en la adopción de conceptos y procedimientos comunes a todos los países para el cálculo de las líneas de pobreza y la construcción de los agregados de ingreso, tal como se plantea en esta sección.

La actualización de las mediciones de la pobreza implica, por una parte, el uso de datos provenientes de fuentes de información más recientes y, por otra, la revisión de algunos aspectos puntuales de la metodología empleada históricamente por la CEPAL.

Los datos utilizados para construir las nuevas líneas de pobreza corresponden a las encuestas más recientes que miden el gasto de los hogares —ya sean encuestas de ingresos y gastos o de condiciones de vida de los hogares—, disponibles gracias a la colaboración de los países de la región, a través de sus oficinas nacionales de estadística y bancos centrales. En la región, estas encuestas se realizan con una

periodicidad menor (en general cada diez años) que la de otras encuestas de hogares que miden el ingreso, por lo que puede haber varios años de diferencia entre los períodos correspondientes a las encuestas más recientes disponibles en cada país. Las encuestas utilizadas se llevaron a cabo entre mediados de la década de 2000 y mediados de la década de 2010 (véase el cuadro II.A1.1).

Cuadro II.A1.1

Encuestas utilizadas para la construcción de las líneas de pobreza

País	Nombre	Cobertura	Período
Argentina	Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares	Nacional	2012-2013
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Encuesta Continua de Hogares	Nacional	2013
Brasil	Encuesta de Presupuestos Familiares	Nacional	2008-2009
Chile	VII Encuesta de Presupuestos Familiares	Urbana	2011-2012
Colombia	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos	Nacional	2006-2007
Costa Rica	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares	Nacional	2012-2013
Ecuador	Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)	Nacional	2013-2014
El Salvador	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares	Nacional	2005-2006
Guatemala	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida	Nacional	2014
Honduras	Encuesta de Condiciones de Vida de los Hogares	Nacional	2004
México	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares	Nacional	2012
Nicaragua	Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Nivel de Vida	Nacional	2014
Panamá	Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares	Urbana	2007-2008
Paraguay	Encuesta de Ingresos y Gastos y de Condiciones de Vida	Nacional	2011-2012
Perú	Encuesta Nacional de Hogares	Nacional	2014
República Dominicana	Encuesta Nacional sobre Gastos e Ingresos de los Hogares	Nacional	2006-2007
Uruguay	Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares	Nacional	2005-2006
Venezuela (República Bolivariana de)	IV Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares	Nacional	2008-2009

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

La construcción de nuevas líneas de pobreza a partir de la información más reciente ha permitido, además, revisar algunos aspectos metodológicos, por lo que esta metodología presenta algunas innovaciones con respecto a la aplicada en CEPAL (1991), si bien mantiene la estructura metodológica habitual (véase el cuadro II.A1.2). Los principales cambios son los siguientes:

- Aplicación de un nuevo procedimiento para la selección de la población de referencia: la población de referencia corresponde al grupo de hogares, ordenado sobre la base de su ingreso per cápita, que supera un conjunto básico de carencias críticas en las dimensiones de vivienda, servicios básicos, educación y alimentación. Se verifica, además, que el gasto realizado por este grupo no sea inferior al valor de la línea de pobreza resultante. Este criterio reemplaza al adoptado en CEPAL (1991), basado únicamente en la insuficiencia de la ingesta calórica.
- Adopción de los coeficientes de Orshansky observados en los países¹⁹: las nuevas líneas de pobreza utilizan los coeficientes de Orshansky estimados para cada país y área geográfica (urbana o rural) con base en la información obtenida a partir de las encuestas de gasto. El criterio vigente anteriormente consistía en utilizar coeficientes de Orshansky iguales para todos los países, equivalentes a 2,0 en áreas urbanas y a 1,75 en áreas rurales²⁰.

¹⁹ El coeficiente de Orshansky corresponde al cociente entre el gasto total y el gasto en alimentos (es decir, la inversa del coeficiente de Engel). Este coeficiente, obtenido para la población de referencia, se utiliza en la construcción de la línea de pobreza para determinar el costo de los bienes y servicios no alimentarios.

²⁰ Cabe mencionar que el criterio del coeficiente único fue parcialmente modificado a partir del *Panorama Social de América Latina*, 2008 (CEPAL, 2009).

- c) Eliminación del ajuste de los ingresos a las cuentas nacionales: la metodología de 1991 incluía un proceso que apuntaba a corregir la subestimación de los ingresos medidos en las encuestas de hogares, denominado “ajuste de ingresos”. Este consistía en comparar los ingresos de la encuesta con la cuenta de ingresos y gastos de los hogares de las cuentas nacionales y aplicar un factor de corrección en función de la diferencia observada. Si bien se reconoce que las encuestas de hogares tienden a subestimar los totales de los ingresos percibidos por los hogares, también se reconoce que al utilizar el proceso aplicado anteriormente existe el riesgo de introducir sesgos en la medición de la pobreza y la desigualdad. La nueva serie elimina el procedimiento del ajuste de ingresos, entendido como la modificación de los microdatos de ingreso de las encuestas de hogares para aproximarse a valores obtenidos en las cuentas nacionales u otra fuente distinta a la encuesta.

Entre los argumentos que llevan a eliminar la práctica del ajuste de ingresos, cabe destacar los tres siguientes: a) se interpreta cualquier diferencia respecto de las cuentas nacionales como una omisión de la encuesta, sin considerar los posibles errores de medición de las cuentas nacionales; b) las encuestas presentan limitaciones para captar en su total magnitud los ingresos de los perceptores más ricos, por lo que el ajuste sobrestima la subdeclaración de los hogares de menores recursos, y c) la información requerida para llevar a cabo el ajuste de ingresos no se encuentra disponible en la mayoría de los países y, en otros, se obtiene con varios años de rezago, por lo que su uso conlleva un alto costo en términos de calidad y oportunidad del dato.

Cuadro II.A1.2

Comparación de las metodologías utilizadas en CEPAL (1991) y CEPAL (2017)

	1991	2017
Información utilizada	a) Encuestas de presupuestos familiares realizadas en la década de 1980 en diez países b) Recomendaciones de ingesta de energía de FAO/OMS/UNU (1985)	a) Encuestas de presupuestos familiares realizadas entre mediados de la década de 2000 y mediados de la década de 2010 en 18 países b) Recomendaciones de ingesta de energía de FAO/OMS/UNU (2001)
Población de referencia	Primer quintil móvil que alcanza la ingesta calórica promedio	Primer quintil móvil que satisface dos condiciones: - Presentar menos del 10% de carencias críticas - Contar con un ingreso medio igual o superior a la línea de pobreza
Canasta básica de alimentos	- Seleccionada sobre la base de los hábitos de consumo observados - Con ajustes nutricionales - Sin consumo de alimentos fuera del hogar	- Seleccionada sobre la base de los hábitos de consumo observados - Con ajustes nutricionales - Con consumo de alimentos fuera del hogar
Coeficiente de Orshansky	- Valor único para todos los países (2,0 y 1,75) - A partir de 2007, valor variable según la evolución de los precios, pero no según la estructura	Valor propio de cada país, según la estructura y la evolución de los precios
Actualización de líneas a lo largo del tiempo	- Criterios diversos - A partir de 2007, índice de precios al consumidor (IPC) de alimentos para la canasta básica de alimentos e IPC del resto para productos no alimentarios	IPC de alimentos para la canasta básica de alimentos e IPC del resto para productos no alimentarios
Agregado de ingreso de los hogares	- Con corrección por no respuesta - Con ajuste a cuentas nacionales	- Agregados de ingreso revisados para asegurar su coherencia con las recomendaciones internacionales - Aplicación de cota superior al alquiler imputado - Con corrección por no respuesta - Sin ajuste a cuentas nacionales

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

Las estimaciones se realizan a partir de la información de los ingresos incluida en las encuestas de hogares de los países de la región enumeradas en el cuadro II.A1.3. Cuando no se dispone de la encuesta de hogares para un país y año en particular, se estima la pobreza de manera indirecta, aplicando a los datos de la encuesta del año anterior al que se quiere proyectar un procedimiento que depende principalmente de la variación del PIB por habitante del año correspondiente.

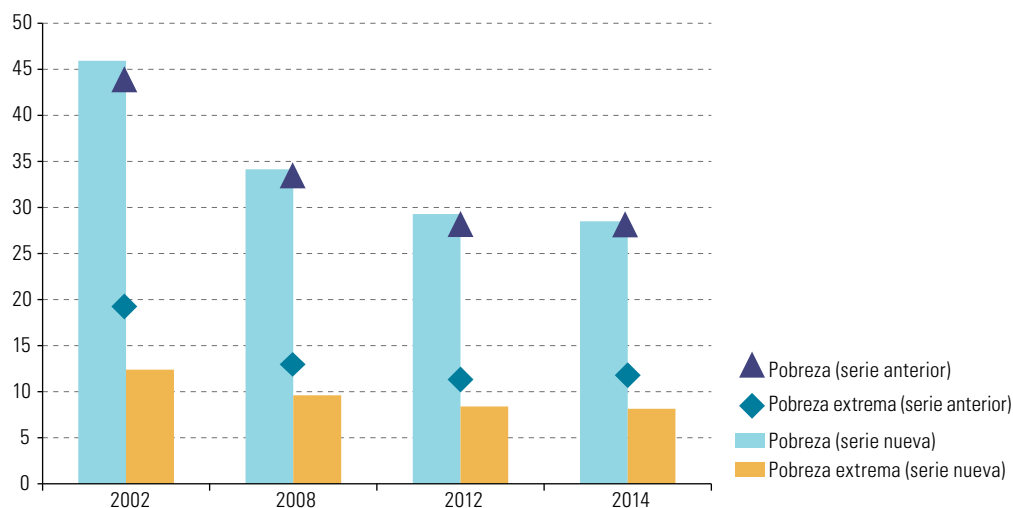
Cuadro II.A1.3

Año de las encuestas de hogares utilizadas para construir los agregados regionales

	Alrededor de					
	2002	2008	2012	2014	2015	2016
Argentina	2003	2008	2012	2014	...	2016
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	2008	2011	2014	2015	...
Brasil	2002	2008	2012	2014	2015	...
Chile	2003	2009	2011	2013	2015	...
Colombia	2002	2009	2012	2014	2015	2016
Costa Rica	2002	2008	2012	2014	2015	2016
Ecuador	2001	2008	2012	2014	2015	2016
El Salvador	2001	2009	2013	2014	2015	2016
Guatemala	2000	2006	...	2014	...	...
Honduras	2001	2009	2013	2014	2015	2016
México	2002	2008	2012	2014	...	2016
Nicaragua	2001	2009	...	2014	...	...
Panamá	2001	2008	2011	2014	2015	2016
Paraguay	2002	2008	2012	2014	2015	2016
Perú	2002	2008	2012	2014	2015	2016
República Dominicana	2002	2008	2012	2014	2015	2016
Uruguay	2002	2008	2012	2014	2015	2016
Venezuela (República Bolivariana de)	2002	2008	2012	2014	...	...

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

Respecto de las cifras difundidas anteriormente, las nuevas cifras muestran un aumento de los niveles de pobreza y una disminución de la pobreza extrema en la región. Tomando como referencia el año 2014, la nueva tasa de pobreza (28,5%) supera en 0,3 puntos porcentuales a la anterior (28,2%), mientras que la nueva cifra de pobreza extrema (8,2%) se encuentra 3,6 puntos porcentuales por debajo de la anterior (11,8%). El cambio en la serie de datos no implica un cambio en las tendencias de la pobreza a nivel regional, aun cuando las magnitudes de cambio entre un año y otro puedan resultar distintas (véase el gráfico II.A1.1).

**Gráfico II.A1.1**

América Latina:
evolución de la pobreza
y la pobreza extrema
según la metodología
aplicada, 2002-2014
(En porcentajes)

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

Nuevas tendencias en las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina

Introducción

- A. Clasificación de las reformas de los sistemas de pensiones
- B. El nuevo ciclo de reformas estructurales de los sistemas de pensiones
- C. Nuevas tendencias en los sistemas de pensiones latinoamericanos
- D. A modo de síntesis

Bibliografía

Introducción

En los últimos 36 años, los sistemas de pensiones de América Latina han sufrido diversas modificaciones. Estas representan importantes procesos de reforma con consecuencias económicas, sociales y políticas de gran magnitud, pues alcanzar definiciones y consensos en esta materia es un proceso complejo que supone la articulación de una serie de dimensiones.

El desarrollo institucional de los sistemas de pensiones se basa en la lógica de los esquemas de pensiones obligatorios y contributivos, especialmente en América Latina, donde los países pioneros en esta materia crearon sus primeros esquemas previsionales en las primeras décadas del siglo XX (Mesa-Lago, 2008). Desde este punto de vista, el principal objetivo de un sistema de pensiones es proveer un seguro de ingresos (por concepto de invalidez, vejez y muerte), que distribuye el consumo a lo largo del ciclo de vida. En una definición más moderna de los sistemas de pensiones también se tienen en cuenta objetivos de política pública, como la reducción de la pobreza y la redistribución del ingreso (Barr y Diamond, 2008).

En los enfoques más modernos de la protección social, el desarrollo de los sistemas de pensiones requiere el equilibrio de una fina ecuación que, además de la clásica función de seguro de los ingresos frente a distintos riesgos, incorpora la solidaridad necesaria para que los esquemas previsionales sean sostenibles y enfrenten la pobreza y la desigualdad provocadas, entre otras factores, por los bajos índices de cobertura (véase el capítulo I).

Si bien en una evaluación básica del sistema de pensiones pueden considerarse distintas y variadas dimensiones, los resultados de dicha evaluación deberían dar respuesta al menos a tres preguntas en el marco de un esquema que pertenece al sistema de protección social.

La primera es: ¿cuál es la cobertura del sistema de pensiones? Es necesario precisar y estimar indicadores de cobertura cuantitativos y cualitativos para evaluar el sistema de pensiones. La dimensión de cantidad se refiere a la cobertura de personas activas (proporción de la población en edad de trabajar que cotiza en el sistema de pensiones) y de personas pasivas (proporción de los mayores de 65 años con alguna prestación del sistema de pensiones)¹. La dimensión de calidad de la cobertura de las personas activas, en general, se determina por la densidad de cotizaciones (proporción de la vida laboral en que se realizan cotizaciones).

La segunda es: ¿son suficientes los beneficios del sistema de pensiones? La comparación agregada más común consiste en comparar los beneficios promedio del sistema de pensiones con la línea de extrema pobreza, la línea de pobreza, el salario mínimo y el ingreso per cápita. Con estos indicadores se estima la suficiencia de los beneficios previsionales. El análisis de la calidad de los beneficios a nivel individual se efectúa comparando el nivel de las pensiones con el de los ingresos previos al retiro de los trabajadores y con ello se calculan las tasas de reemplazo del sistema de pensiones.

Por último, la tercera es: ¿a qué costo se alcanzan la cobertura y los beneficios entregados? Es necesario evaluar si el sistema de pensiones es sostenible desde el punto de vista financiero, por ejemplo, si los aportes públicos como porcentaje del producto interno bruto (PIB) son apropiados en relación con otras necesidades económicas y sociales².

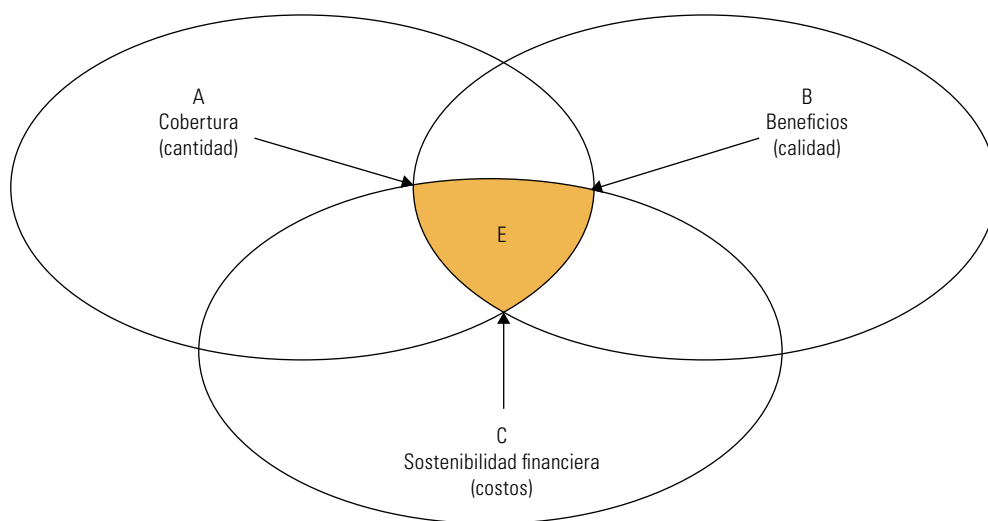
¹ El indicador de cobertura de las personas pasivas puede basarse en distintas edades. El uso de 65 años disminuye la probabilidad de subestimar la cobertura de las personas pasivas, pues la población de 65 años y más de edad tiene mayores probabilidades de estar retirada del mercado del trabajo.

² Los efectos fiscales de los sistemas de pensiones han sido objeto de constante debate en la región. Los esquemas de reparto, capitalización individual y otros modelos presentan diferencias notables en cuanto a los compromisos de gasto público. Véase un análisis más detallado de esta materia en Arenas de Mesa (1999), Mesa-Lago (2000), Arenas de Mesa y otros (2008), Centrángolo y Grushka (2008) y Uthoff (2011 y 2016).

Estas preguntas y sus respuestas han sido uno de los principales motores para la introducción de reformas paramétricas y estructurales en los sistemas de pensiones en América Latina (véase la sección A). Los desequilibrios en materia de cobertura, beneficios y financiamiento de los sistemas de pensiones generan presión para desarrollar cambios y experimentar nuevos modelos para establecer equilibrios en la protección social y en la dimensión financiera.

En el diagrama III.1 se representan las áreas de una evaluación básica del sistema de pensiones, a saber: la cobertura o cantidad de personas cubiertas (conjunto A), los beneficios o el nivel de las pensiones (conjunto B) —que dan una noción de la calidad del sistema— y los costos y la sostenibilidad financiera del esquema de pensiones (conjunto C). La intersección de los tres conjuntos, el área E, representa un sistema de pensiones en equilibrio, es decir, que ha alcanzado una cobertura adecuada, proporciona beneficios suficientes y es financieramente sostenible. Si el sistema se encuentra fuera del área E se deberán realizar modificaciones o reformas pues este no cumple con los estándares relativos a la cobertura o la suficiencia de los beneficios o presenta déficits financieros que hacen insostenible el esquema previsional. En general, un sistema de pensiones deficitario en estas tres dimensiones requiere la implementación de una reforma estructural del esquema previsional (véase la sección A.1).

Diagrama III.1
Evaluación básica de un
sistema de pensiones^a



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

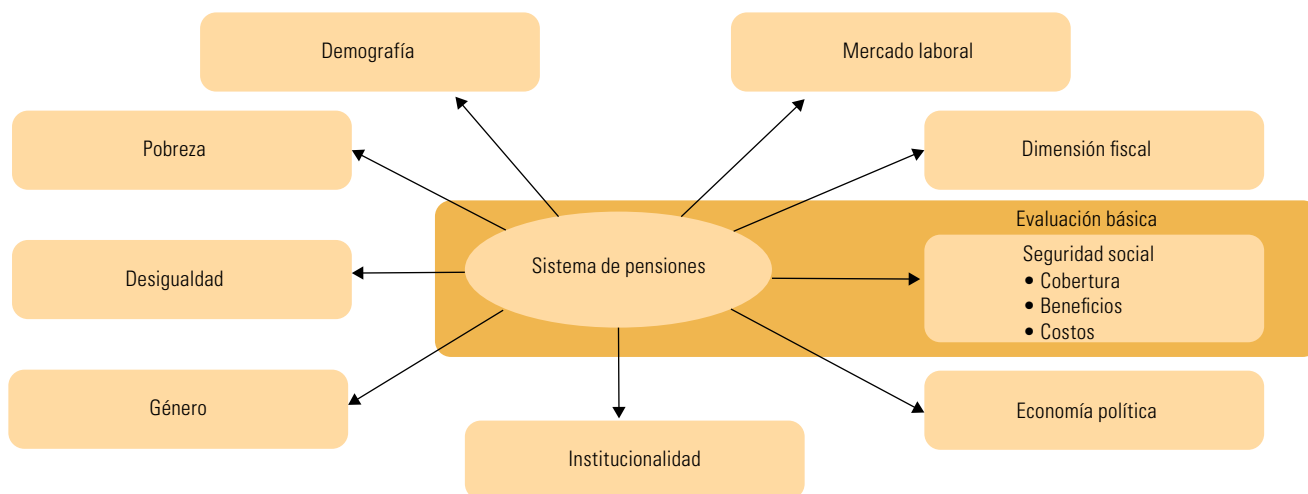
^a Los sistemas de pensiones deberían situarse en el área E, que representa una adecuada cobertura, suficiencia de los beneficios y sostenibilidad financiera de los costos.

Existen otras dimensiones que pueden agregarse a la evaluación básica en el marco de un sistema de seguridad social y que la transforman en una evaluación integral del sistema de pensiones (véase el diagrama III.2). El análisis de cada una de esas dimensiones, que están relacionadas con las variables de la evaluación básica, también puede revelar condiciones que requieran la modificación o reforma de los sistemas de pensiones.

Es recomendable realizar un análisis integral del sistema de pensiones antes de elaborar una reforma previsional. En la mayoría de los países de la región, se efectuó solo una evaluación básica, concentrada en la sostenibilidad financiera y los efectos fiscales de los sistemas de pensiones. La ampliación del campo de análisis es fundamental para consolidar sistemas de pensiones modernos y para que en los futuros diseños de los esquemas previsionales se tengan en cuenta otras dimensiones muy relevantes para el logro de los objetivos de un esquema que pertenece al ámbito de la protección social (Cecchini y Martínez, 2011).

Diagrama III.2

Evaluación integral de un sistema de pensiones

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

Como se destacó en el capítulo introductorio, la transición demográfica y el acelerado envejecimiento de la población en América Latina harán que los sistemas de pensiones sean cada vez más relevantes, en virtud de sus efectos sociales, económicos y políticos (Huenchuan, 2013). En las últimas décadas, se llevaron a cabo numerosas reformas de los sistemas de pensiones en América Latina, tanto estructurales (11 países, 9 de ellos entre 1993 y 2003, Chile en dos oportunidades (1981 y 2008) y Panamá en 2008) como paramétricas (14 países entre 2008 y 2017). En las reformas estructurales realizadas se implementaron distintos modelos de pensiones. Las lecciones, los principios y los criterios que pueden extraerse de estas experiencias se analizan en este capítulo.

A. Clasificación de las reformas de los sistemas de pensiones

En América Latina se han implementado numerosas reformas estructurales y paramétricas de los sistemas de pensiones. Entre las reformas estructurales, 11 países incluyeron un esquema de capitalización individual, ya sea como componente principal del sistema de pensiones o como complemento del tradicional esquema de reparto. Las reformas estructurales establecieron distintos modelos de sistemas de pensiones, confirmando que no existe un único modelo para América Latina. En la actualidad, el modelo más común en la región sigue siendo el sistema público de reparto, presente en diez países, al mismo tiempo que en otros cinco países el esquema de reparto constituye una parte del sistema de pensiones.

En los últimos 36 años se han implementado numerosas reformas de los sistemas de pensiones en América Latina. Estas reformas dieron inicio a distintos modelos previsionales, confirmando que no existe un único modelo de pensiones para la región.

La reforma de un sistema de pensiones supone un considerable entramado de acciones políticas, económicas, sociales, técnicas, institucionales y logísticas, que a su vez conllevan el riesgo de abrir diversos focos de conflicto con distintos actores

sociales y grupos de poder (Arenas de Mesa, 2010). En América Latina, las reformas de los sistemas de pensiones pueden clasificarse como estructurales o paramétricas (Mesa-Lago, 2004 y 2008; Gill, Packard y Yermo, 2005; CEPAL, 2006).

1. Reformas estructurales

Las reformas estructurales son aquellas que conducen a la creación de un nuevo sistema de pensiones y quizás una de las más profundas e importantes políticas sociales implementadas en América Latina en los últimos 36 años, tanto por la población beneficiaria involucrada como por sus efectos sociales, fiscales e institucionales en permanente debate.

En América Latina, las reformas estructurales han consistido en la transformación del diseño institucional del sistema de pensiones de reparto (o de capitalización parcial colectiva) mediante la introducción de la capitalización individual³. En general, las reformas estructurales conllevan un largo período de transición previsional en el que conviven al menos dos esquemas de pensiones (el antiguo y el nuevo). Entre otros objetivos, las reformas estructurales —al igual que las reformas paramétricas— buscan mejorar la cobertura, la suficiencia de las prestaciones y la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones.

Las reformas estructurales implementadas entre 1981 y 1996 establecieron distintos modelos de sistemas de pensiones en la región, confirmando que no existe un único modelo para América Latina, como se afirmaba en la década de 1990, cuando se propuso la reforma chilena de 1981 como modelo para toda la región (Banco Mundial, 1994; Mesa-Lago, 2008). La pionera reforma estructural chilena de 1981 sustituyó completamente el sistema público civil de reparto por uno de capitalización individual administrado por el sector privado, que después de una transición de más de 40 años estará técnicamente pronto a madurar. Dicha reforma estructural influyó decididamente en la región y en otros países del mundo. Así, 10 países de América Latina se sumaron al proceso de reforma estructural mediante la inclusión de un esquema de capitalización individual en sus sistemas de pensiones, ya sea como componente principal del sistema o como complemento del tradicional sistema de reparto (véase el cuadro III.1)⁴.

Cuadro III.1

América Latina (países seleccionados): reformas estructurales de los sistemas de pensiones, 1981-2008

País	Año	Modelo
1. Chile	1981	Sustitutivo
2. Bolivia (Estado Plurinacional de)	1997	
3. México	1997	
4. El Salvador	1998	
5. República Dominicana	2003	
6. Perú	1993	Paralelo
7. Colombia	1994	
8. Argentina	1994	Paralelo integrado
9. Uruguay	1996	Mixto
10. Costa Rica	2001	
11. Panamá	2008	

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

³ Los sistemas de reparto que tienen reservas financieras se denominan sistemas de capitalización parcial colectiva. Cuando estas reservas se agotan se denominan sistemas de reparto.

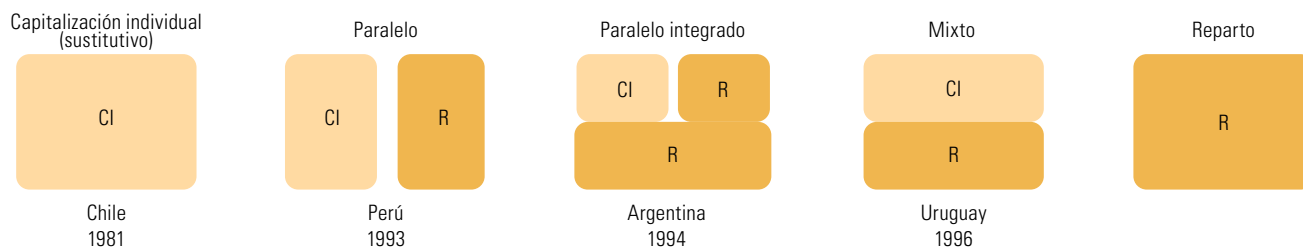
⁴ En otros países se promovieron reformas estructurales para introducir la capitalización individual pero en última instancia no se implementaron. Ese fue el caso de Nicaragua (2000) y el Ecuador (2001).

Las reformas estructurales dieron paso a la creación de distintos modelos de sistemas de pensiones contributivos, que se suman al clásico esquema público de reparto que se aplica actualmente en 10 países de la región. En el modelo sustitutivo, se reemplaza completamente el esquema público civil de reparto por un sistema de capitalización individual administrado por el sector privado. Es el caso de Chile (1981), el Estado Plurinacional de Bolivia (1997), México (1997), El Salvador (1998) y la República Dominicana (2003). En el modelo paralelo, los trabajadores deben elegir entre el sistema público de reparto o el esquema de capitalización individual y, por tanto, ambos sistemas son excluyentes y conviven compitiendo por los afiliados. Este es el modelo aplicado en el Perú (1993) y Colombia (1994). El modelo paralelo integrado incluye un modelo paralelo con una base solidaria universal, es decir, presenta una cobertura tanto para los asegurados del sistema de reparto como para los del sistema de capitalización individual proveniente del sector público. Fue el caso de la Argentina (1994). El modelo mixto de pensiones es aquel donde el sistema público de reparto y el de capitalización individual se complementan, es decir, los afiliados pertenecen a ambos sistemas. Esto es lo que ocurre en el Uruguay (1996), Costa Rica (2001) y Panamá (2008) (véanse el cuadro III.1 y el diagrama III.3A).

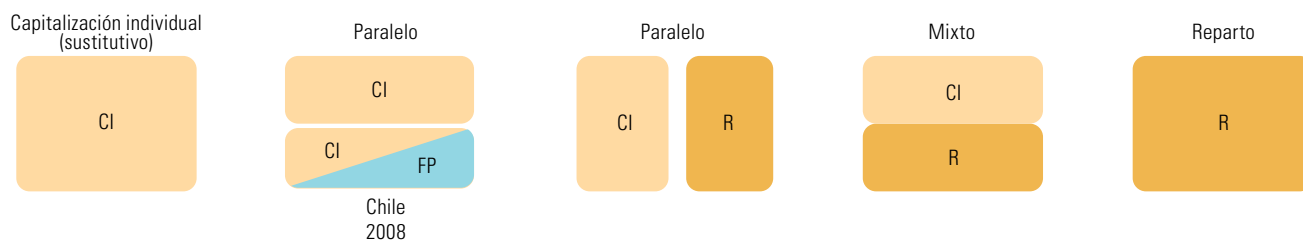
Diagrama III.3

América Latina (países seleccionados): modelos de sistemas de pensiones y países pioneros en su implementación, 1981-2017

A. 1981-1996



B. 2008-2017



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

Nota: CI = capitalización individual, R = reparto y FP = financiamiento público.

Los sistemas de pensiones contributivos de reparto clásicos generan transferencias inter e intrageneracionales. En general, esas transferencias van de sanos a enfermos, de jóvenes a personas mayores, de personas con altos ingresos a personas con bajos ingresos o de hombres a mujeres. Mediante las reformas estructurales de los sistemas de pensiones en la región se han modificado o eliminado estas transferencias, creando una potencial carga fiscal (pasivo contingente) futura que el Estado deberá cubrir (Arenas de Mesa, 2010).

2. Reformas paramétricas

Una reforma paramétrica es aquella que promueve cambios en los parámetros del sistema de pensiones y, por tanto, no cambia la estructura del modelo existente. Las modificaciones más recurrentes son: i) el aumento de la tasa de cotización, ii) el aumento de la edad de retiro (por sexo), que incrementa el conjunto de activos contribuyentes y disminuye el flujo de nuevos pensionados, iii) la variación de las condiciones de acceso a los beneficios, por ejemplo el aumento o la disminución de los años mínimos de cotizaciones requeridos para acceder a un beneficio, y iv) la disminución de los beneficios mediante la reducción de las tasas de reemplazo o la modificación de las bases imponibles establecidas para el cálculo de las pensiones, por ejemplo, aumentando la cantidad de años necesaria para la estimación de beneficios.

En general, las reformas paramétricas se relacionan con cambios de parámetros en un sistema de reparto. Sin embargo, también es posible aplicarlas a los sistemas de capitalización individual. Mediante las reformas paramétricas de los sistemas públicos de reparto a menudo se busca establecer el equilibrio financiero. Para alcanzar dicho objetivo e implementar una reforma paramétrica de manera eficiente se requiere de estudios actuariales y simulaciones que validen los nuevos parámetros, para evaluar los efectos financieros, de cobertura y beneficios que la reforma produciría.

Conforme la economía política de las reformas previsionales, las modificaciones paramétricas propuestas suelen aplicarse solo a los nuevos integrantes del sistema y, por tanto, no afectan a los actuales participantes o a las personas mayores de determinada edad fijada en la ley, para evitar cambiar las condiciones de acceso y los beneficios de quienes están por jubilarse. Entre otros factores, esto puede generar una larga transición previsional, es decir, una extensa convivencia de dos sistemas de pensiones que rige tanto para los antiguos como para los nuevos beneficiarios. También puede reducir los potenciales efectos financieros que, según el diseño y la transición, pueden transformarse en beneficios a mediano plazo.

En un sistema de pensiones es necesario evaluar constantemente los cambios demográficos, económicos y sociales. En este sentido, los estudios actuariales y financieros son importantes para orientar el diseño de las políticas previsionales y realizar a tiempo los cambios paramétricos necesarios para optimizar el sistema de pensiones, de manera que los esquemas puedan cumplir con los objetivos para los cuales fueron diseñados.

En América Latina, 10 países presentan un modelo de pensiones público de reparto o de capitalización parcial colectiva. La Argentina, el Brasil, Cuba, Haití y la República Bolivariana de Venezuela tienen sistemas de reparto, mientras que el Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Paraguay tienen sistemas públicos de capitalización parcial colectiva. En otros cinco países los esquemas públicos de reparto (o capitalización parcial colectiva) constituyen una parte del modelo de pensiones. Este es el caso de Colombia y el Perú, donde se aplica un modelo paralelo, y de Costa Rica, Panamá y el Uruguay, donde se utiliza un modelo mixto.

Entre 2008 y 2017 se realizaron reformas paramétricas en los sistemas de pensiones de 14 países latinoamericanos (11 esquemas públicos de reparto y 3 sistemas de capitalización individual). Las reformas de los sistemas públicos se efectuaron en: i) el Uruguay (2008), donde se disminuyeron los requisitos para acceder a los beneficios del sistema público, asegurando una cobertura adecuada del sistema de pensiones y manteniendo los avances del sistema de protección social; ii) Cuba (2009), donde se buscó solucionar el problema de la insuficiencia de ciertos beneficios y generar sostenibilidad financiera; iii) Guatemala (2010), donde se aumentaron la edad de retiro y los años de cotización

necesarios para acceder al beneficio; iv) el Paraguay (2010), donde se aumentaron los años mínimos de cotización para acceder a los beneficios; v) Nicaragua (2013), donde se aumentó la tasa de cotización patronal y se mejoraron los beneficios de los más vulnerables; vi) Honduras (2014), donde se aumentaron la edad de jubilación del sistema de pensiones de los empleados públicos de 58 a 65 años y los años de cotizaciones para acceder a los beneficios; vii) la República Bolivariana de Venezuela (2014), donde se homogeneizaron los regímenes existentes en el sistema público; viii) Haití (2015), donde, mediante un decreto, se fijó una tasa de cotización del 8% en el sistema de reparto para los funcionarios públicos; ix) el Brasil (2015), donde se aumentaron los requisitos para acceder a los beneficios del sistema; x) el Ecuador (2015), donde se estableció que el reajuste de los beneficios fuera equivalente a la inflación del año anterior, y xi) Costa Rica (2016), donde la edad para acceder a una pensión con financiamiento del presupuesto público se aumentó de 55 a 60 años.

Las reformas paramétricas de los sistemas de capitalización individual corresponden a: i) Colombia (2009), donde se reformó el sistema de capitalización individual mediante la introducción de multifondos, conforme las modificaciones al sistema de capitalización individual implementadas en Chile en 2002; ii) el Perú (2016), donde se creó una nueva modalidad de pensión en el sistema de capitalización individual, que permite a los beneficiarios acceder de una vez a casi la totalidad de los fondos de pensiones ahorrados⁵, y iii) El Salvador, donde la reforma del sistema de pensiones se acaba de realizar (2017) (véanse el cuadro III.2 y la sección B.2-b)).

	Reformas estructurales (3)		Reformas paramétricas (14)	
	Año	Modelo	Año	Modelo
1. Argentina	2008	Reparto		
2. Chile	2008	Integrado		
3. Bolivia (Estado Plurinacional de)	2010	Sustitutivo (estatizado)		
1. Colombia			2008	Paralelo
2. Perú			2016	Paralelo
3. El Salvador			2017	Sustitutivo
4. Uruguay			2008	Mixto
5. Costa Rica			2016	
6. Cuba			2009	Reparto
7. Paraguay			2010	
8. Guatemala			2010	
9. Nicaragua			2013	
10. Venezuela (República Bolivariana de)			2014	
11. Honduras			2014	
12. Haití			2015	
13. Ecuador			2015	
14. Brasil			2015	

Cuadro III.2

América Latina (países seleccionados): reformas de los sistemas de pensiones, 2008-2017

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

⁵ Si bien esta modificación ha sido objeto de debate por los potenciales riesgos en el sistema de pensiones de ahorro personal, aún no se ha reformado.

B. El nuevo ciclo de reformas estructurales de los sistemas de pensiones

Entre 2008 y 2017, se reformaron los sistemas de pensiones de tres de los cinco países en los que se había implementado un modelo sustitutivo: Chile, en 2008, el Estado Plurinacional de Bolivia, en 2010, y El Salvador, en 2017. A estas reformas se suma la implementada en la Argentina, en 2008, cuando se eliminó el sistema de capitalización individual para volver a un modelo público de reparto. Se observa una tendencia a avanzar hacia lo público y desarrollar esquemas solidarios, a diferencia de lo que ocurrió en la década de 1990, cuando las reformas se concentraron en la introducción del esquema de capitalización individual en los sistemas de pensiones.

1. Reformas de los sistemas de pensiones: nueva tendencia hacia lo público

Entre 2008 y 2017, se reformaron los sistemas de pensiones de tres de los cinco países en los que se había implementado un modelo sustitutivo. En Chile esto ocurrió en 2008, mediante la creación de un esquema solidario que dio lugar a la conformación de un sistema integrado de pensiones. En 2017, se debate un nuevo proyecto de ley de reforma, en el que se propone continuar aumentando la participación del Estado y la solidaridad del esquema previsional para consolidar el modelo integrado. En 2010, en el Estado Plurinacional de Bolivia, se estatizó el sistema de capitalización individual. En El Salvador, en 2017, se aprobó una reforma del sistema de pensiones que mantiene el sistema de capitalización individual y agrega un fondo de ahorro colectivo denominado Cuenta de Garantía Solidaria. A estas reformas se suma la implementada en la Argentina en 2008, cuando se eliminó el sistema de capitalización individual —y con este el modelo paralelo integrado— para volver a un modelo público de reparto (véase el cuadro III.2). En cuanto a los modelos de pensiones entre 2008 y 2017, la reforma en la Argentina (2008) eliminó el modelo paralelo integrado y la reforma en Chile (2008) creó un modelo integrado de pensiones (véase el diagrama III.3B). En este contexto, se observa una tendencia a avanzar hacia lo público y desarrollar esquemas solidarios, a diferencia de lo que ocurrió en la década de 1990, cuando las reformas se concentraron en la introducción del esquema de capitalización individual en los sistemas de pensiones. Esta nueva tendencia regional hacia una mayor participación del Estado en el sistema de pensiones incluye el diseño de mecanismos de solidaridad contributivos y no contributivos.

a) Argentina (2008): regreso al sistema público de reparto

En 1994, el sistema de pensiones argentino fue objeto de una reforma estructural que dio lugar a la creación del modelo paralelo integrado. Esta reforma fue influenciada por la reforma chilena de 1981 y estableció un componente de capitalización individual gestionado por las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensiones (AFJP) (Arenas de Mesa y Bertranou, 1997).

Si bien el principal objetivo de este proceso era solucionar el problema fiscal asociado a la previsión argentina, la reforma de 1994 no alivió la carga fiscal del sistema de pensiones, debido al costo de la transición de un sistema a otro y al traspaso de cajas previsionales provinciales (locales) con déficits financieros a la administración central.

El segundo proceso de reforma del sistema de pensiones argentino comprende varias modificaciones a partir de 2002. La reforma estructural de 2008 es la más relevante, debido a que conlleva un cambio de modelo: se pone fin a la capitalización individual y se regresa a un sistema público de reparto, pasando del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

i) Reformas paramétricas: 2002-2007

Antes de la reforma estructural de 2008 se realizaron varios cambios en el sistema de pensiones argentino. Aquellos que aumentaron las prestaciones comenzaron en 2002 y se concentraron en las pensiones más bajas. En 2006, se volvieron a aumentar las prestaciones. El mayor impacto corresponde a la Ley de Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público de 2008, aprobada unos meses antes de la reforma estructural que puso fin al SIJP. Estas modificaciones, en especial la Ley de Movilidad, aumentaron 10 veces la jubilación mínima y entre 3 y 4 veces las prestaciones superiores a la mínima, en el período 2002-2012 (Bertranou y otros, 2012).

Otras modificaciones del sistema de pensiones se concentraron en aumentar la cobertura del esquema previsional mediante la flexibilización de las condiciones de acceso a los beneficios. La reforma se conoce como la instauración de la moratoria previsional implementada en 2005. La moratoria o plan de inclusión previsional (que es su nombre oficial), consiste en la creación de una modalidad de jubilación para los trabajadores autónomos (trabajadores independientes) que no cumplieran con la cantidad mínima de aportes, a los que se permitió acceder a un beneficio con descuentos. Este beneficio fue tan importante, que cerca del 40% de los beneficios por jubilaciones y pensiones provenía de personas acogidas a la moratoria entre 2005 y 2011. También hubo un aumento general en la cobertura debido al incremento de las pensiones no contributivas, especialmente por concepto de invalidez. Parte de los efectos de estas medidas se refleja en la cobertura de pasivos (mayores de 65 años con beneficios) del sistema de pensiones, que aumentó del 70% al 90% entre 2006 y 2014 (véase el gráfico III.1).

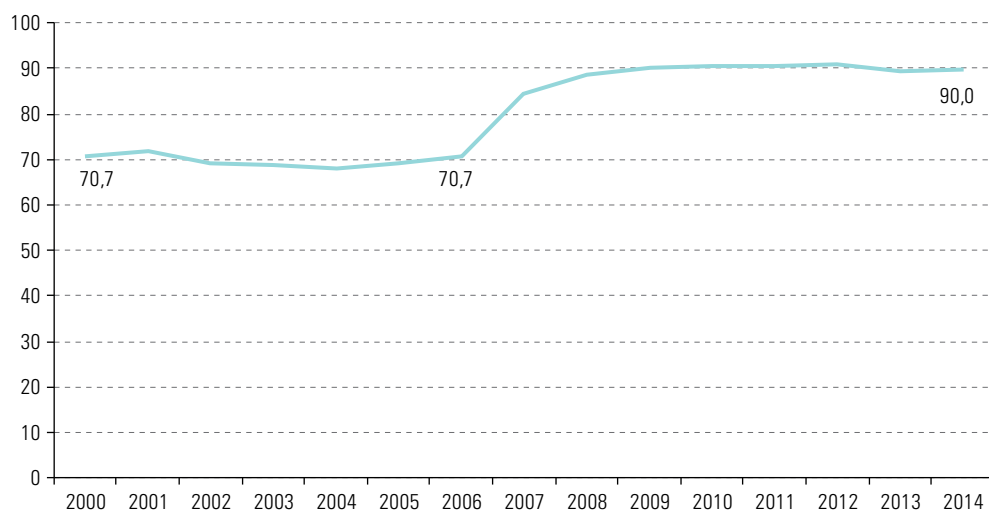


Gráfico III.1

Argentina: cobertura de pasivos (65 años y más)^a, 2000-2014
(En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social (SIMS) [en línea] <http://www.iadb.org/es/bases-de-datos/sims/sistema-de-informacion-de-mercados-laborales-y-seguridad-social,20137.html>.

^a Cobertura de pasivos: porcentaje de la población de 65 años y más beneficiaria de una pensión.

A comienzos de 2007 se permitió la libre elección del régimen de jubilación. Todos los afiliados al sistema de capitalización individual tenían la opción de cambiar de régimen cada cinco años. Se estableció que, en caso de que el trabajador no hiciera una elección explícita, la opción por defecto sería el sistema de reparto. Estas modificaciones anticiparon lo que vendría un año después con la reforma estructural.

ii) Objetivos y principales medidas de la reforma estructural de 2008

La reforma estructural del sistema de pensiones de 2008 sustituyó completamente el sistema de capitalización individual por un esquema de reparto administrado por el sector público. Los principales objetivos de la reforma eran: aliviar la carga fiscal, aumentar la cobertura y mejorar el nivel de los beneficios (Bertranou y otros, 2012).

La Argentina se convirtió en el primer país de la región en eliminar el sistema de capitalización individual de los 11 países donde se implementó este esquema de pensiones (véase el cuadro III.1). En este contexto, la reforma de 2008 es sin duda la más importante desde la reforma de 1994, pues modifica completamente el diseño del sistema de pensiones para volver al régimen público de reparto.

La reforma de 2008 estableció la unificación de ambos regímenes y creó el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que es un sistema de reparto bajo administración pública. Esta reforma también incluyó modificaciones paramétricas en el cálculo del nivel de beneficios. Además, el Estado se comprometió a garantizar que los beneficios serían mayores con respecto a los que obtendrían los individuos de mantenerse en el sistema de capitalización individual. Sin embargo, esta comparación es difícil de realizar debido a que, entre otros factores, el sistema de capitalización individual no prometía un beneficio definido (Hohnerlein, 2013).

iii) Efectos fiscales

En 2008, al eliminarse el esquema de capitalización individual, el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) —creado en 2007 en el contexto del traspaso de afiliados del sistema de capitalización individual al sistema de reparto— recibió cuantiosos recursos, correspondientes a 5.693 millones de dólares en una primera instancia, seguidos de 25.545 millones de dólares. Sumados, esos montos equivalen al 8,5% del PIB, correspondiente al traspaso de fondos de las antiguas cuentas individuales. En 2016, el FGS acumuló 55.000 millones de dólares, equivalentes al 10,1% del PIB.

A diferencia de las AFJP, cuyas decisiones de inversión se basaban en el objetivo de maximizar el retorno del capital invertido, el objetivo principal de la política de inversiones del FGS es el desarrollo económico. Antes de la reforma se introdujeron cambios en los criterios de inversión: i) entre un 5% y un 20% de la cartera debía invertirse en proyectos productivos y de infraestructura; ii) se aumentó la cantidad de inversión en deuda pública; iii) se disminuyó la inversión en acciones nacionales, y iv) se prohibió y eliminó completamente la inversión en el extranjero (Hohnerlein, 2013).

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

Los gastos de la ANSES desde la reforma de 2008 también han aumentado considerablemente. La razón principal es la ley de moratoria, que permitió la inclusión de beneficiarios que antes no cumplían con los requisitos para acceder a una pensión. Este aumento de la cobertura incrementó el gasto en pensiones del 3,8% al 6,4% del PIB entre 2005 y 2010 (ANSES, 2011).

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

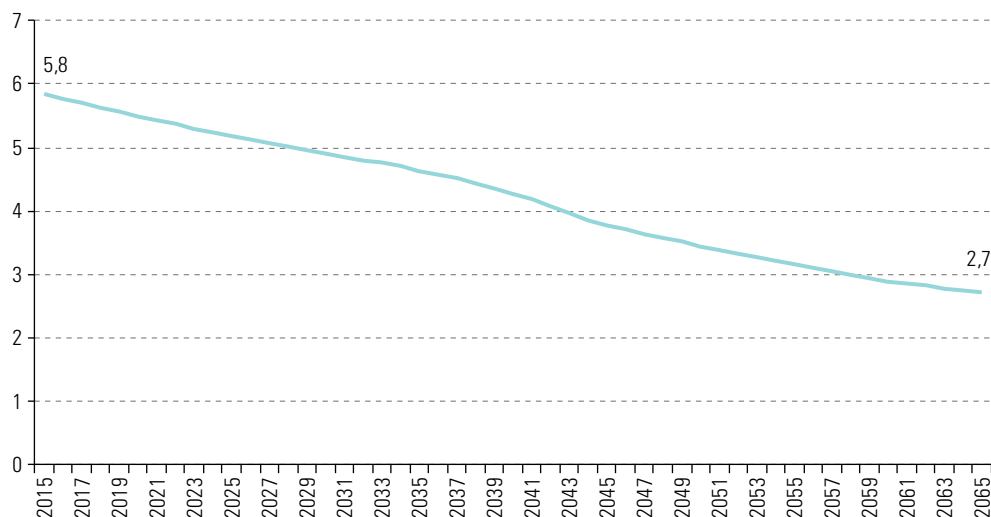


Gráfico III.2

Argentina: población en edad de trabajar con respecto a la población de 65 años y más, 2015-2065
(En número de personas)

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100. Revisión 2015".

El sistema de pensiones de la Argentina exhibe indicadores de cobertura y suficiencia de beneficios superiores al promedio regional. La reforma estructural y las reformas paramétricas implementadas mejoraron considerablemente la suficiencia de los beneficios y la cobertura del sistema de pensiones. Queda pendiente el análisis de la sostenibilidad financiera del sistema, debido a la inexistencia de estudios actuariales. La sostenibilidad financiera debería evaluarse, entre otros factores, por el escenario demográfico que la Argentina enfrentará en los próximos años y para alcanzar el equilibrio entre la adecuada cobertura, la suficiencia de los beneficios y la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.

b) Chile (2008): de un sistema de capitalización individual puro a un sistema integrado de pensiones

La reforma del sistema de pensiones chileno de 2008 es una reforma estructural que creó un nuevo modelo integrado de pensiones, en el que la capitalización individual sigue siendo el principal esquema previsional. El modelo sustitutivo puro de 1981 planteaba la completa sustitución del esquema civil de reparto y la administración pública por la capitalización individual y la administración privada. El modelo integrado de pensiones, en cambio, incluye dimensiones que constituían paradigmas antagónicos en los debates sobre las reformas de los sistemas de pensiones (en la mayoría de los países de la región continúan siendo antagónicas). Así, se integraron en un solo sistema de pensiones las siguientes dimensiones: i) el sistema no contributivo y el esquema

contributivo, ii) el financiamiento público proveniente de rentas generales y el régimen financiero de capitalización individual, y iii) la administración pública y privada del sistema de pensiones. Este nuevo modelo integrado rompe con algunas de las premisas del pionero sistema sustitutivo de capitalización individual de 1981, por ejemplo, con el retorno del Estado a la administración y el financiamiento de beneficios contributivos en el sistema de pensiones.

i) Objetivos y principales medidas de la reforma estructural de 2008

La reforma previsional chilena de 2008 tenía tres objetivos principales. El primero era crear un Sistema de Pensiones Solidario (SPS) que combatiera la pobreza entre las personas mayores de 65 años. Esto supuso que el Estado asumiera el papel de garante del sistema de pensiones para el 60% de la población de menores ingresos, además de establecer una perspectiva de derechos universales en torno a la protección social para quienes desarrollen su vida laboral en Chile. El segundo objetivo principal era aumentar la cobertura previsional de los grupos vulnerables, específicamente los jóvenes, las mujeres y los trabajadores independientes. El tercer objetivo de la reforma era contribuir al perfeccionamiento del sistema de capitalización individual, fomentando la competencia, la regulación de las inversiones, la disminución de los costos y el fortalecimiento del ahorro previsional voluntario (Arenas de Mesa, 2010).

La Ley de Reforma Previsional contiene cerca de 100 medidas que pueden clasificarse en siete categorías: i) Sistema de Pensiones Solidario; ii) dimensión de género, iii) políticas para los jóvenes más vulnerables, iv) políticas para los trabajadores independientes, v) perfeccionamiento del sistema de capitalización individual, vi) institucionalidad pública, y vii) sostenibilidad fiscal. El Sistema de Pensiones Solidario tiene dos componentes principales. El primero es la creación de un nuevo sistema de pensiones no contributivo llamado Pensión Básica Solidaria (PBS), que reemplaza al Programa de Pensiones Asistenciales (PASIS). El segundo es la creación del Aporte Previsional Solidario (APS), que es un beneficio financiado y administrado por el Estado para las personas con pensiones contributivas más bajas. Cuando la pensión contributiva de una persona es igual a cero, esta persona recibe una pensión no contributiva igual a la PBS, mientras que si la persona obtiene una pensión contributiva autofinanciada (prestación de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)) menor a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS), obtiene un APS, cuyo monto disminuye con el valor de la pensión autofinanciada. La suma del APS y la pensión contributiva autofinanciada es la pensión final, que en el sistema solidario es siempre menor o igual a la PMAS.

La cobertura agregada del SPS aumentó según lo planificado en la reforma, hasta alcanzar cerca de 1,4 millones de beneficiarios en julio de 2017. Ese total corresponde a 581.771 pensiones no contributivas (PBS) —que aumentaron entre 2008 y 2010 y luego disminuyeron hasta llegar a esa cifra en julio de 2017— y 815.620 del Aporte Previsional Solidario (véase el cuadro III.3). El aumento de la cobertura del SPS ha sido muy significativo y, en la actualidad, sus prestaciones son equivalentes a las otorgadas por el sistema de AFP. Así se refuerza el modelo integrado de pensiones con financiamiento público creado en 2008.

Cuadro III.3
Chile: cobertura de pasivos del Sistema de Pensiones Solidario, 2008, 2010 y 2017
(En número de beneficiarios)

	2008	2010	Julio de 2017
Pensión Básica Solidaria (PBS)	596 645	623 508	581 771
Aporte Previsional Solidario (APS)	13 836	387 587	815 620
Total	610 481	1 011 095	1 397 391

Fuente: Superintendencia de Pensiones de Chile.

La dimensión de género fue otro de los ejes de mayor importancia en la reforma, debido a las desigualdades que existen entre hombres y mujeres, tanto en el mercado de trabajo como en el sistema de pensiones. Entre ellas destacan las brechas salariales, la mayor carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados de las mujeres debido a la desigual distribución del trabajo productivo y reproductivo vigente y la utilización de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo en el cálculo de las pensiones en el esquema de capitalización individual. El 68% de los beneficiarios del SPS está conformado por mujeres. En especial, en el nuevo sistema de pensiones no contributivo estas pueden ser beneficiarias, además de sus cónyuges, si su grupo familiar pertenece al 60% más vulnerable. Con esta medida se terminó con una discriminación que existía anteriormente, pues los beneficiarios de las pensiones no contributivas eran mayoritariamente hombres y con ello las mujeres quedaban automáticamente excluidas de la cobertura. Así, las mujeres mayores que viven en condiciones de extrema pobreza y pobreza accedieron por primera vez a un beneficio financiado por el Estado como beneficiarias primarias. La reforma también incluyó un beneficio especial para todas las mujeres que han tenido un hijo vivo (bono por hijo), diseñado para aliviar la brecha generada por la utilización de tablas de mortalidad diferenciadas en el cálculo de las pensiones.

Otra medida con un marcado componente de género es el establecimiento de una comisión única para hombres y mujeres para el seguro de invalidez y sobrevivencia, cuya sobreprima se devuelve a la cuenta individual de las mujeres. Con respecto a las situaciones de divorcio, cuando se determine la existencia de un menoscabo económico que suponga una compensación económica, la reforma permite la utilización de los fondos previsionales con ciertos límites. Además, la reforma permite a las mujeres generar una pensión de sobrevivencia al cónyuge hombre, mientras que antes solo se generaba pensión de sobrevivencia si el hombre era discapacitado.

Respecto de los trabajadores independientes, que actualmente presentan una cobertura cercana al 5%, se establecieron distintas medidas, entre ellas la obligatoriedad de la cotización de dichos trabajadores, el acceso al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS) y, una de las más demandadas, el acceso al seguro social contra riesgos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales⁶. La lógica era establecer nuevos deberes (obligación de cotizar) y derechos (acceso a beneficios a corto plazo que incentiven la cotización).

ii) Efectos fiscales

La reforma generó un importante gasto fiscal, que se estima representará el 1% del PIB en 2025. El componente más importante del gasto público del sistema civil de pensiones es el costo del Sistema de Pensiones Solidario, que representó el 22,5% del total en 2015 y, según proyecciones, representará el 40% en 2030 (véase el cuadro III.4).

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2025	2030
Sistema de Pensiones Solidario	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	1,0	1,0
Total del sistema de pensiones	3,8	3,6	3,6	3,3	3,2	3,1	2,7	2,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de Chile.

Cuadro III.4

Chile: gasto público efectivo y proyectado del Sistema de Pensiones Solidario, 2010-2015, 2025 y 2030 (En porcentajes del PIB)

⁶ La obligatoriedad de la cotización de los trabajadores independientes aún no se ha implementado. Si bien estaba prevista para 2019, el proyecto de ley presentado en 2017 posterga su implementación por cinco años.

La sostenibilidad financiera de la reforma del sistema de pensiones de 2008 se basa principalmente en dos fuentes de financiamiento: la reducción de los gastos en pensiones provenientes del antiguo sistema de reparto y el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), creado mediante la Ley de Responsabilidad Fiscal en 2006 y modificado por la reforma de pensiones de 2008 para brindar financiamiento a las próximas generaciones (Arenas de Mesa, 2010)⁷.

iii) Principales resultados

El gran número de beneficiarios de pensiones básicas solidarias de vejez del SPS se tradujo en un aumento de la cobertura de pasivos (personas de 65 años y más) del sistema de pensiones no contributivo, de alrededor de 10 puntos porcentuales después de implementada la reforma (véase el gráfico III.3).

Gráfico III.3

Chile: cobertura de pasivos (65 años y más) que reciben pensiones no contributivas^a, 2000, 2006, 2013 y 2015
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL y Superintendencia de Pensiones de Chile.

^a Los datos de 2000 y 2006 corresponden al Programa de Pensiones Asistenciales (PASIS), antiguo sistema no contributivo de pensiones de vejez.

La mediana de la tasa de reemplazo del sistema de capitalización individual se ha estimado en un 34%. Al sumar los beneficios de la reforma (Sistema de Pensiones Solidario) esta alcanza un 45% (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015). Según las proyecciones realizadas por la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, el SPS representará un 37% del monto de las prestaciones promedio del sistema integrado que se otorguen entre 2025 y 2030. Asimismo, será el componente más importante para el promedio de los beneficiarios y, en especial, para las mujeres (54,2%) (véase el cuadro III.5).

Otro de los resultados de la reforma de 2008 fue la importante reducción de la incidencia de la extrema pobreza entre la población mayor de 60 años de edad, del 7,5% en 2006 al 1,5% en 2015 (Ministerio de Desarrollo Social, 2015 y 2017).

⁷ El Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) se creó en 2006 para financiar las pensiones mínimas y asistenciales. En 2008 se transformó en el instrumento financiero para la sostenibilidad de las prestaciones del Sistema de Pensiones Solidario. Este recibe anualmente un aporte fiscal que varía entre el 0,2% y el 0,5% del PIB, según el balance fiscal global. Sus inversiones son administradas por el Banco Central de Chile y por primera vez fue considerado como fuente de financiamiento de las prestaciones del sistema de pensiones solidario en la Ley de Presupuestos de 2017.

	Cotizaciones ^a	Bono de Reconocimiento ^b	Rentabilidad ^c	Sistema de Pensiones Solidario ^d
Mujeres	22,8	0	23,1	54,2
Hombres	32,1	0,9	40,7	26,4
Total	28,4	0,5	33,8	37,2

Fuente: Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, "Resultados del sistema de pensiones: cobertura y suficiencia", Informe final, Santiago, Gobierno de Chile, 2015.

^a Monto de aportes cotizados en la cuenta de capitalización individual.

^b Instrumento financiero que reconoce las cotizaciones realizadas en el antiguo sistema de reparto.

^c Ganancias por rentabilidad obtenidas por los fondos de pensiones.

^d Prestaciones del Sistema de Pensiones Solidario.

Cuadro III.5

Chile: participación de los componentes en el monto promedio de las pensiones, proyecciones 2025-2030 (En porcentajes)

iv) Estudios actuariales

De conformidad con la ley de responsabilidad fiscal (2006), desde 2010 la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda realiza estudios sobre la sostenibilidad del Fondo de Reserva de Pensiones (Bravo y Ruiz-Tagle, 2010; DIPRES, 2014 y 2016). El FRP se creó en diciembre de 2006 para enfrentar los cambios demográficos en la sociedad chilena y su impacto en la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones. De acuerdo con el estudio más reciente (de 2016), el FRP presentará una trayectoria ascendente en distintos escenarios alternativos. En otras palabras, el capital acumulado en el FRP es más que suficiente para enfrentar los gastos del Sistema de Pensiones Solidario en las próximas décadas (DIPRES, 2016).

Mediante la reforma del sistema de pensiones de 2008 se alcanzó una cobertura del 60% de los hogares de menores ingresos. Esta cobertura y el diseño del Sistema de Pensiones Solidario permitieron que, en promedio, las tasas de reemplazo aumentaran del 34% al 45%. Las bajas tasas de reemplazo a las que accede el resto de la población, en especial el 40% de los hogares perteneciente a los quintiles 3 y 4 de la distribución del ingreso, caracterizan a los beneficios como insuficientes y, por tanto, indican que el esquema de pensiones no está en la zona de equilibrio presentada en el diagrama III.1. En consecuencia, la discusión sobre el sistema de pensiones ha continuado y, en la actualidad, se debate una nueva reforma en el Congreso (véase la sección B.2-c).

c) Estado Plurinacional de Bolivia (2010): estatización del sistema de capitalización individual y esquema de pensiones no contributivo universal

Antes de 1997, el sistema de pensiones boliviano enfrentaba problemas en diversas áreas, incluidas la gran fragmentación de los regímenes previsionales separados por gremios, la baja cobertura, diferencias sustantivas en la cobertura y en el nivel de los beneficios por sexo, potenciales desequilibrios actuariales debido a las edades de jubilación (50 años para las mujeres y 55 para los hombres) y un creciente aumento de transferencias fiscales para sostener el sistema (Mesa-Lago y Ossio, 2013). Si bien estos problemas son recurrentes en la región, la forma de enfrentarlos fue distinta en otros países de América Latina.

En 1997, se adoptó el modelo chileno en materia de pensiones, que supuso la implementación de una reforma estructural, la eliminación del sistema público de reparto y su sustitución por uno de capitalización individual con administración privada. Las comisiones por administración cobradas por las administradoras privadas de pensiones resultaron decididamente más bajas que en Chile o el Perú (del 0,5%, en comparación con el 1,76% y el 2,27%, respectivamente), a pesar de la menor competencia (número de administradoras privadas) con respecto a esos dos países. Debido al tamaño del

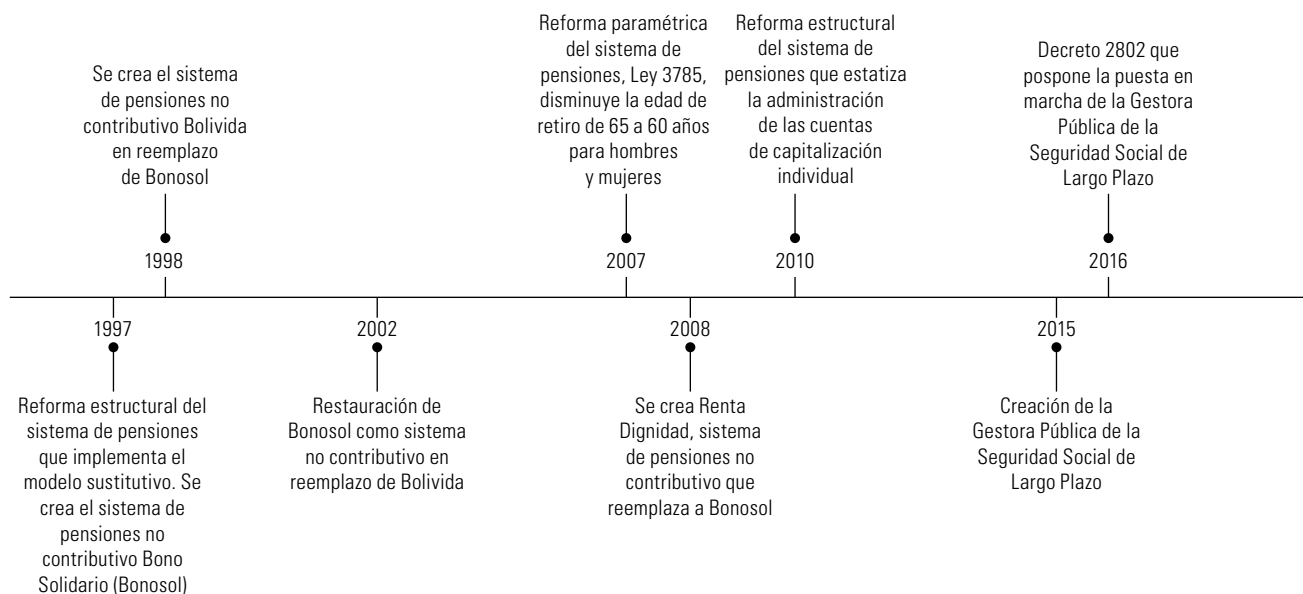
mercado boliviano, la industria de las administradoras de pensiones se constituyó como un duopolio, situación que dificultó la supervisión regulatoria de la calidad de los servicios ofrecidos (Barr y Diamond, 2008). En 1997, también se creó el sistema de pensiones no contributivo Bono Solidario (Bonosol), que fue reemplazado por el programa Bolivida en 1998.

En 2002, utilizando los recursos provenientes de la privatización de múltiples empresas públicas, se volvió a dar impulso al sistema de pensiones no contributivo y se restableció el programa Bonosol. En 2007, se implementó una reforma paramétrica del sistema de pensiones (Ley 3.785) que, entre otras medidas, creó la pensión mínima y definió las condiciones para acceder a esta (60 años y más de edad y 15 años de cotizaciones).

En 2008, se creó un nuevo sistema de pensiones no contributivo llamado Renta Dignidad, que reemplazó a Bonosol y aumentó considerablemente la cobertura y los beneficios financiados por el sector público. En 2010, el Gobierno promulgó una nueva reforma estructural del sistema de pensiones, que estatizó el sistema de capitalización individual pero mantuvo su estructura (véase el diagrama III.4). Además, creó un fondo para financiar aportes solidarios a las pensiones más bajas del sistema contributivo. En dicha reforma también se incluyó la dimensión de género, mediante la creación de un bono para las mujeres por hijo nacido vivo, con el objetivo de aumentar sus pensiones (véanse más antecedentes sobre la dimensión de género en los sistemas de pensiones en el capítulo IV).

Diagrama III.4

Estado Plurinacional de Bolivia: hitos del sistema de pensiones, 1997-2016



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

i) Principales medidas

Cuatro años antes de la promulgación de la Ley de Pensiones de 2010, el Gobierno definió cuatro dimensiones para la elaboración de una propuesta de reforma estructural del sistema de pensiones: la universalidad, la sostenibilidad actuarial, la sostenibilidad fiscal y la no discriminación generacional. Se recalcó la importancia de que no volvieresen a existir generaciones castigadas por la reforma estructural del sistema de pensiones.

Entre las principales medidas de la reforma de 2010 se encuentran: i) la sustitución de las dos AFP privadas que administraban el régimen de capitalización individual por una administración pública, denominada Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo; ii) la creación de un fondo solidario que se financia, entre otros recursos, con el 0,5% de cotización adicional que deben pagar los trabajadores; iii) la disminución de la edad de retiro de 60 a 58 años (50 años en el caso de los mineros); iv) la creación de un aporte solidario a las pensiones contributivas, denominado fracción solidaria, que requiere 10 años de cotizaciones y aumenta el beneficio con mayores densidades de cotización, y v) la creación de un bono por hijo nacido vivo para las mujeres. Estos dos últimos beneficios son similares a los creados en la reforma previsional chilena de 2008⁸.

El cambio en la administración del régimen contributivo de capitalización individual es sin duda la parte más compleja de la reforma boliviana. La transición de una administración privada a una pública ha tomado más de siete años. Según el Gobierno, la dificultad del traspaso se ha debido a las complejidades relacionadas con el *software* de almacenamiento de la información, los recursos humanos que se requieren, la nueva institucionalidad y la negociación y el acuerdo con la Central Obrera Boliviana (COB) sobre la plana mayor de la nueva institución⁹.

La cobertura (de activos) del sistema contributivo de pensiones presentó cifras bajas y estables entre 2009 (antes de la reforma estructural) y 2014. Los cotizantes del sistema, que representaban el 13,4% de la población económicamente activa (PEA) en 2009, aumentaron al 14,4% en 2014 (BID, 2015). La reforma de 2010 amplió las posibilidades para acceder a los beneficios del sistema de pensiones, de manera que los beneficiarios del denominado sistema integral de pensiones aumentaron más de tres veces, pasando de 29.745 a 102.546 jubilados entre 2010 y 2016 (véase el gráfico III.4). El mayor aumento se registró en la Pensión Solidaria, que alcanzó a 60.402 beneficiarios en febrero de 2017 (APS, 2017).

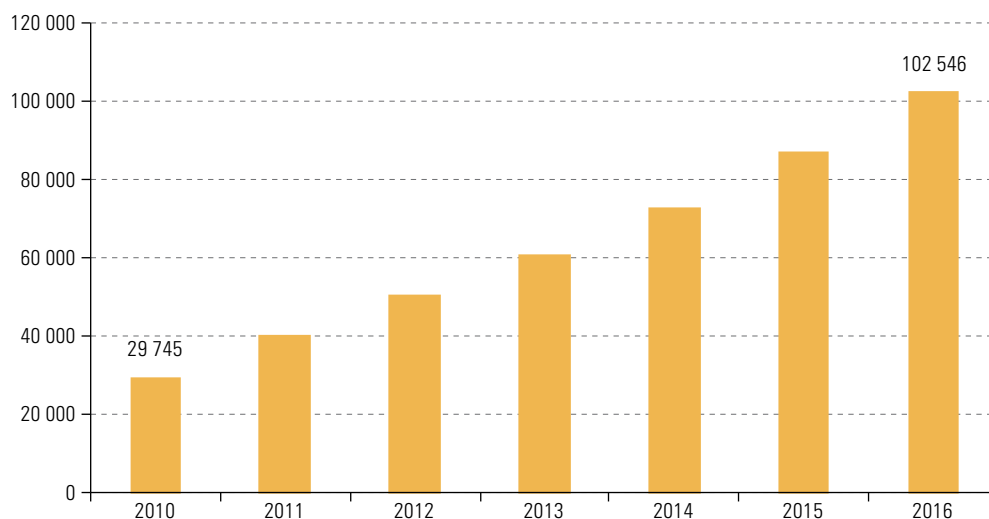


Gráfico III.4
Estado Plurinacional de Bolivia: beneficiarios del sistema integral de pensiones, 2010-2016
(En número de beneficiarios)

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del Estado Plurinacional de Bolivia, *Boletín Mensual del Sistema de Pensiones*, N° 132, año 11, La Paz, marzo de 2017.

⁸ La reforma previsional chilena de 2008 creó el Aporte Previsional Solidario (APS) y el bono por hijo nacido vivo para todas las mujeres (véase la sección B.1-b).

⁹ A comienzos de 2011, el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia emitió un Decreto Supremo postergando la creación de la Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo. En enero de 2015 el Gobierno emitió un nuevo Decreto Supremo con el objetivo de crearla, pero en junio de 2016 volvió a postergar su puesta en marcha con un plazo que expiró el 15 de septiembre de 2017.

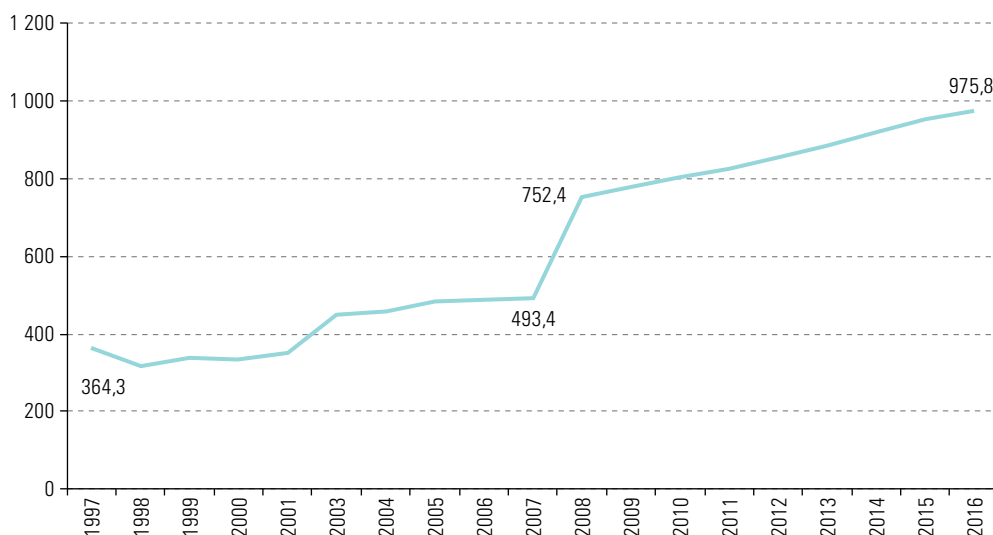
ii) Nuevo sistema de pensiones no contributivo: Renta Dignidad

En 2008, se creó el sistema de pensiones no contributivo Renta Dignidad. A diferencia de Bonosol (2002), al que solo podían acceder los nacidos después de 1975, este presenta un enfoque universal, es decir que toda la población de 60 años y más de edad puede acceder a dicho programa. Este enfoque quedó establecido en el artículo 1 (marco constitucional) de la Ley 3791 que estableció la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad). Los requisitos para acceder a las prestaciones de Renta Dignidad son: i) ser boliviano, residente en el territorio nacional y tener 60 años o más de edad¹⁰; ii) no percibir una renta del sistema de seguridad social de largo plazo o una remuneración contemplada en el presupuesto nacional; iii) estar registrado en la base de datos del sistema Renta Dignidad (este es un requisito administrativo y no legal), y iv) no tener una suspensión vigente del derecho al cobro de los beneficios de Renta Dignidad, Bolivida o Bonosol (esta se aplica a quienes hubieran cobrado el beneficio más de una vez por el mismo período o cuando se determina que el beneficiario no tiene la edad mínima) (Escobar, Martínez y Mendizábal, 2013).

El monto del beneficio es diferenciado, según se trate de personas cubiertas por el sistema de pensiones contributivo o por el sistema de complemento de pensiones. El beneficio mensual es de 270 bolivianos (39,1 dólares) para quienes no son beneficiarios del sistema contributivo y de 210 bolivianos (30,4 dólares) para quienes lo son.

La cobertura del sistema de pensiones no contributivo aumentó de 364.000 a 493.000 beneficiarios entre 1997 y 2007. Con la creación del programa Renta Dignidad y su orientación universal, la cobertura creció a 975.000 personas en 2016, cifra equivalente al 96,6% de la población de 60 años y más (véase el gráfico III.5).

Gráfico III.5
Estado Plurinacional de Bolivia: número de beneficiarios del sistema de pensiones no contributivo, 1997-2016
(En miles de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros del Estado Plurinacional de Bolivia (APS) y K. Müller, "The political economy of universal pensions in Bolivia", *Sozial Politik*, vol. 1, Friburgo, 2016.

Nota: No se dispone de datos para 2002.

Entre 2006 y 2009, el período inmediatamente posterior al inicio del funcionamiento de Renta Dignidad, se registró una disminución de la incidencia de la extrema pobreza del 37,7% al 31,9%. Esto sugiere un efecto importante del programa en ese sentido.

¹⁰ Si no recibe una pensión contributiva puede acceder al 100% del beneficio no contributivo, mientras que si recibe una pensión contributiva puede acceder al 75% del beneficio no contributivo.

iii) Efectos fiscales del sistema de pensiones no contributivo

La reposición de Bonosol trajo consigo un aumento de los beneficios y de la cobertura del programa que supuso un aumento del gasto público en el sistema de pensiones no contributivo del 0,27% al 0,86% del PIB entre 2001 y 2007. Posteriormente, la creación del programa Renta Dignidad y su orientación de cobertura universal aumentaron significativamente el número de beneficiarios, de manera que el gasto público se incrementó al 1,39% del PIB en 2009. El crecimiento económico promedio entre 2010 y 2015 fue levemente superior a la tasa de aumento promedio de los beneficiarios del programa Renta Dignidad. Esto se tradujo en un gasto público en el sistema de pensiones no contributivo del 1,24% del PIB en 2015 (véase el gráfico III.6).

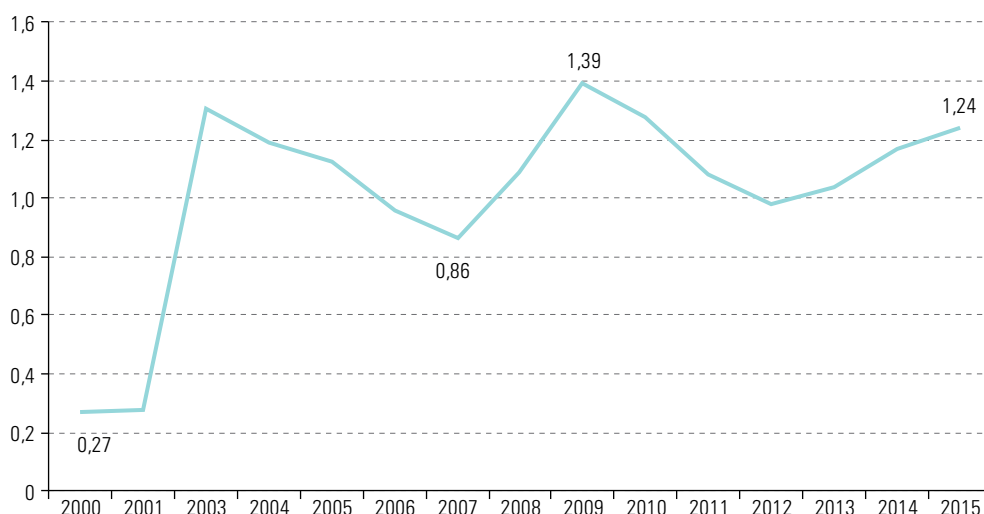


Gráfico III.6

Estado Plurinacional de Bolivia: gasto público en el sistema de pensiones no contributivo, 2000-2015 (En porcentajes del PIB)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc/#es>.

Nota: No se dispone de datos para 2002.

La cobertura alcanzada por el sistema de pensiones no contributivo es casi universal respecto de la población de 60 años y más. De esta manera, los potenciales efectos fiscales del programa Renta Dignidad estarán más relacionados con el nivel de las prestaciones que con la cobertura, debido a que estas representaron cerca del 15% del salario mínimo en 2016.

2. Nuevos proyectos y reformas de los sistemas de pensiones en América Latina: 2016-2017

En 2017, la reforma del sistema de pensiones ha sido objeto de atención en cinco países de América Latina. Mientras que en Costa Rica y el Perú se debaten los desafíos y cambios necesarios en los sistemas de pensiones, en el Brasil y Chile se han enviado proyectos de ley de reforma previsional a los respectivos congresos nacionales y en El Salvador se ha aprobado una reforma del sistema de pensiones.

En Costa Rica, una mesa de diálogo está en pleno proceso de trabajo y se espera que a fines de 2017 entregue una o varias propuestas para mantener la sostenibilidad financiera del sistema público de pensiones. Por otra parte, en el Perú se discute respecto del sistema de pensiones, con miras a aumentar la cobertura y la densidad de cotizaciones. En enero de 2017 se constituyó una Comisión de Protección Social, cuyo debate se concentra en reformar el sistema de pensiones hacia un esquema integrado, inspirado en el modelo de la reforma chilena de 2008.

a) Brasil (2016-2017): proyecto de ley de reforma paramétrica del sistema público

El Brasil es uno de los países de América Latina donde no se ha realizado una reforma estructural del sistema de pensiones y se mantiene un modelo público de reparto. Sin embargo, se han realizado varias reformas paramétricas, que han tenido repercusiones en la cobertura del sistema (especialmente en el caso de las personas de 65 años y más), el nivel de las pensiones y en su sostenibilidad financiera.

En 1988, la seguridad social se reconoció como un derecho en la Constitución Federal de Brasil. Desde entonces, se han implementado cuatro reformas del sistema de pensiones que han implicado enmiendas constitucionales (1998, 1999, 2003 y 2005) (Caetano, 2014) y una ley (13.138) que incluyó restricciones al acceso a los beneficios en 2015.

En la actualidad, el esquema de pensiones consta de tres subsistemas: i) Régimen General de Previsión Social (RGPS), que cubre a los trabajadores del sector privado; ii) regímenes propios de previsión social (RPPS), que cubren a los trabajadores del sector público¹¹, y iii) régimen de previsión complementaria, que es voluntario y utilizado generalmente por trabajadores de altos ingresos. Además, existe un sistema de pensiones no contributivas denominado beneficio de prestación continuada (BPC), que entrega un beneficio equivalente al salario mínimo a todos los mayores de 65 años que carecen de pensión, personas con discapacidad y familias cuyo ingreso per cápita sea menor del 25% de un salario mínimo. El RGPS se divide a su vez en dos regímenes diferentes, urbano —que mantiene las características tradicionales de un esquema contributivo— y rural. El régimen rural también se ha caracterizado como un esquema semicontributivo (Robles y Mirosevic, 2013) o directamente como un esquema no contributivo (Schwarzer y Querino, 2002), debido a que sus condiciones de accesibilidad y niveles de beneficios son similares a los de un esquema no contributivo.

A fines de 2016, se aprobó una reforma fiscal (propuesta de enmienda constitucional 55) que instauró un límite al crecimiento del gasto del Gobierno Federal igual a la inflación del año anterior, por un período de 20 años. La reforma fiscal, específicamente en lo referido al techo de gasto, es muy difícil de aplicar sin que se vean afectadas algunas partidas del presupuesto federal, en especial los gastos relacionados con el sistema de pensiones. En este contexto, en diciembre de 2016, el Congreso inició un debate sobre una nueva reforma del sistema de pensiones, haciendo hincapié en su dimensión fiscal.

i) Objetivos del proyecto de ley de reforma paramétrica

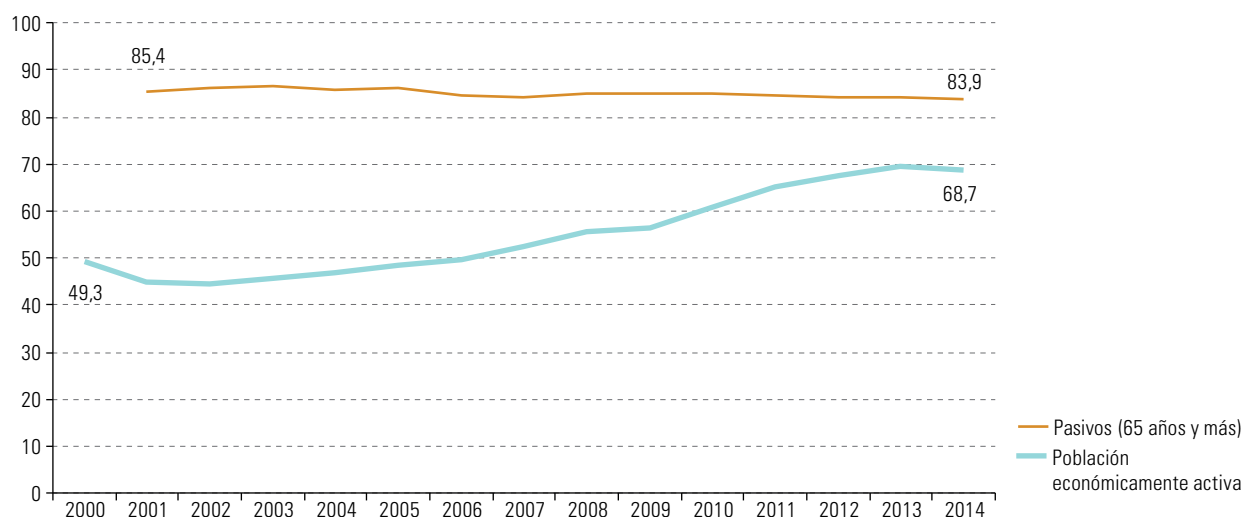
La presentación gubernamental de la reforma del sistema de pensiones en el Congreso puso un acento especial en los efectos financieros y fiscales del esquema previsional y vinculó dicho proyecto a los compromisos asumidos en la reforma fiscal aprobada en 2016, debido a la relevancia del gasto en previsión en el gasto fiscal federal. Según datos del Ministerio de Hacienda, el gasto en previsión social, incluido el gasto relacionado con las pensiones no contributivas (BPC), representa cerca del 55% del gasto total primario (Ministerio de Hacienda del Brasil, 2017).

En la evaluación de un sistema de pensiones se debe tener en cuenta la sostenibilidad financiera y para ello, en un sistema de reparto, es relevante incorporar la información sobre los cambios demográficos. Esta información también es necesaria para analizar otras dimensiones relevantes, como la cobertura y la suficiencia de los beneficios. Respecto de la cobertura, el Brasil es uno de los países de la región que muestran mayores avances, con altas tasas de cobertura de las personas activas (cobertura de activos) y de las personas pasivas (cobertura de pasivos) de los sistemas contributivo y no contributivo (Nery, 2016; ANFIP, 2017) (véase el gráfico III.7).

¹¹ Existen múltiples administraciones propias, de funcionarios públicos municipales, estatales y de la Unión.

Gráfico III.7

Brasil: cobertura de la población económicamente activa (PEA)^a y cobertura de pasivos (65 años y más)^b, 2000-2014^c
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Interamericano del Desarrollo (BID), Sistema de Información de Mercados Laborales y Seguridad Social (SIMS) [en línea] <http://www.iadb.org/es/bases-de-datos/sims/sistema-de-informacion-de-mercados-laborales-y-seguridad-social,20137.html>; datos del Ministerio de Hacienda del Brasil, *Anuário Estatístico da Previdência Social, Suplemento Histórico 2014*, Brasília, Secretaría de Previsión/Instituto Nacional de Seguro Social (INSS)/Empresa de Tecnología e Informaciones de Previsión; Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100. Revisión 2016"; y R. Rofman y L. Lucchetti, "Sistemas de pensiones en América Latina: conceptos y mediciones de cobertura", *SP Discussion Paper*, N° 0616, Buenos Aires, Banco Mundial, 2016.

^a Cobertura de la PEA: cotizantes sobre la población económicamente activa, elaborado con datos administrativos.

^b Cobertura de pasivos: porcentaje de la población de 65 años y más beneficiaria de una pensión.

^c No se dispone de información sobre la cobertura de pasivos en 2010, por lo que para dicho año se repitió el valor de 2009.

El nivel de suficiencia de los beneficios también es relativamente alto en el Brasil. De acuerdo con estimaciones realizadas por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), las tasas medias de reemplazo en el Brasil (48%) son superiores a las de Chile (45%) y México (42%), aunque todavía son inferiores a las de los países de la OCDE (58%) o de la Unión Europea (60%) (BID, 2015).

Una evaluación exhaustiva de las medidas propuestas en la reforma del sistema de pensiones en el Brasil tendría que incorporar los potenciales efectos en al menos tres dimensiones: tendencias financieras y fiscales, protección a través de la cobertura y suficiencia de los beneficios.

ii) Principales medidas

La propuesta de reforma paramétrica del sistema de pensiones del Brasil contiene modificaciones considerables en diversas áreas. Las principales se refieren a las restricciones de acceso a los beneficios en los diferentes regímenes. La reforma se encuentra en proceso de discusión parlamentaria. Debido al amplio debate que generó al ser presentado, el proyecto original ya ha sufrido varios cambios.

En la actualidad es posible jubilarse conforme dos modalidades: por tiempo de contribución o por edad. En la modalidad de tiempo de contribución los hombres pueden jubilarse al cumplir 35 años de cotizaciones y las mujeres 30. En la segunda modalidad, los hombres pueden jubilarse al cumplir 65 años, y las mujeres 60, siempre y cuando cumplan con el requisito de haber cotizado durante al menos 15 años.

En la propuesta de reforma original se eliminaba la posibilidad de jubilarse mediante la modalidad por tiempo de contribución y se fijaba la edad de retiro a los 65 años, con 25 años de contribución para hombres y mujeres. La propuesta inicial ha sido modificada. Al cierre de esta edición, hombres y mujeres en el RGPS (urbano) podrían

retirarse con 15 años de cotización y la edad de retiro de las mujeres bajaría a 62 años. Los efectos del aumento de los requisitos para acceder a una pensión en la cobertura se han estimado en distintos estudios. Considerando la historia laboral y la densidad de cotización efectiva de los pensionados hombres y mujeres del RGPS (urbano) en 2014, se observa que, de haber estado vigentes las restricciones de acceso a la jubilación contenidas en la propuesta original de reforma previsional (PEC 287), el 40,1% de los jubilados no habría podido acceder a los beneficios previsionales. Ese porcentaje corresponde al 27% de los hombres y el 56,5% de las mujeres que se jubilaron dicho año (Chiliatto, 2017) (véase el recuadro III.1).

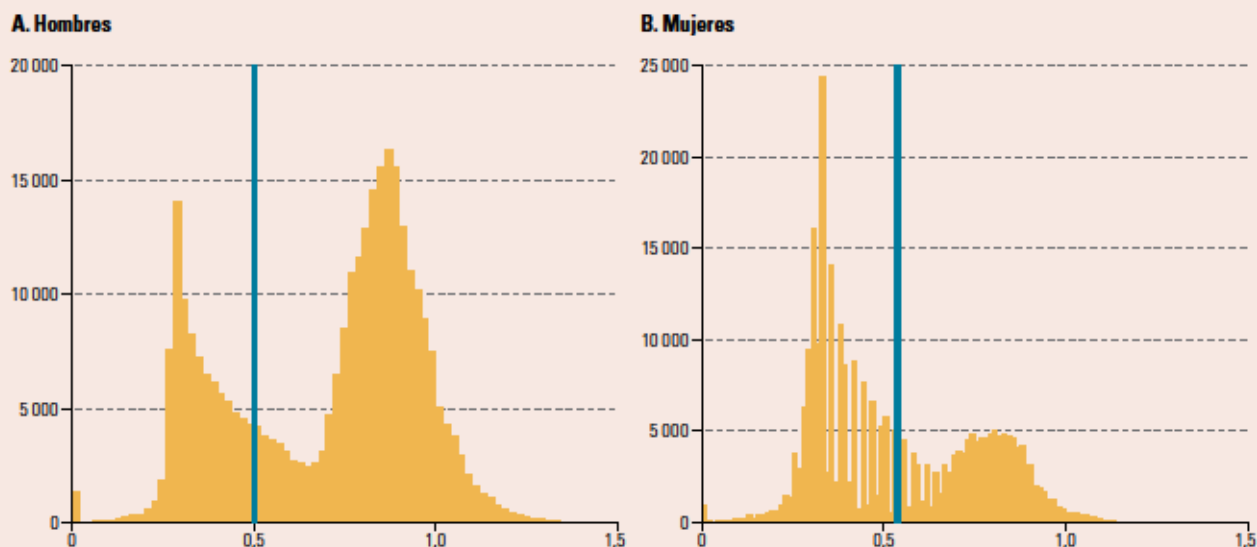
Recuadro III.1

Densidad de cotización en el Brasil

En distintos estudios se han analizado algunos de los potenciales efectos de la reforma del sistema de pensiones del Brasil (PEC 287) en la cobertura, sobre la base de microdatos relativos a la emisión de beneficios del Instituto Nacional del Seguro Social (INSS) en el marco del Régimen General de Previsión Social (RGPS) (Nagamine y Ansiliero, 2016; Chiliatto, 2017; Mostafa y Theodoro, 2017). A partir de esta base de datos puede estimarse la densidad de cotización (frecuencia media de aportes a un sistema contributivo de pensiones) de quienes se jubilaron en el área urbana en 2014 (también hay antecedentes para el área rural y las distintas regiones). Este indicador será muy útil para analizar los potenciales efectos de la reforma del sistema de pensiones en el Brasil, dejando constancia de que esta base de datos no refleja completamente la realidad del mercado del trabajo, ya que no incluye a los actuales activos cotizantes.

Brasil: densidad de cotización urbana para hombres y mujeres, 2014

(En número de pensionados)



Fuente: M. Chiliatto, "Densidade de contribuição na previdência social do Brasil: Quais os riscos do aumento do tempo mínimo de contribuição", Brasília, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito, 2017.

Los gráficos presentan la frecuencia de la densidad de cotización calculada para hombres y mujeres del área urbana que se jubilaron en el RGPS en 2014, según las modalidades de tiempo mínimo de contribución y edad mínima de jubilación. Existe una pronunciada desigualdad en las densidades de cotización entre hombres y mujeres, que en promedio son del 70,3% y el 53,3%, respectivamente. Además de las diferencias de género, se observan importantes desigualdades dentro de ambos grupos. En 2014, considerando la densidad de cotización y de haber estado vigentes las restricciones de acceso a la jubilación contenidas en la propuesta original de la reforma previsional (PEC 287), el 40,1% de los jubilados urbanos no habría podido acceder a los beneficios del sistema de pensiones. Ese porcentaje corresponde al 27% de los hombres y el 56,5% de las mujeres que se jubilaron dicho año.

Fuente: M. Chiliatto, "Densidade de contribuição na previdência social do Brasil, Brasília, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito, 2017.

El actual cálculo de los beneficios en la jubilación por edad es el siguiente: una tasa de reemplazo equivalente a una base del 70% de la media salarial más el 1% por cada año de contribución. En otras palabras, con 30 años de cotización se obtiene el 100% del salario promedio. En el proyecto original de la reforma se proponía disminuir las tasas de reemplazo con una base del 51% de la media salarial, más el 1% por cada año de cotización, es decir, que con 30 años de cotización la tasa de reemplazo sería del 81%. Para obtener el 100% del salario promedio sería necesario cotizar 49 años. Al cierre de la presente publicación, esta propuesta que está en discusión establece la base del 60%, con un acceso al 100% de tasa de reemplazo con 40 años de cotizaciones con una escala progresiva.

Los funcionarios públicos deben cumplir con dos requisitos para jubilarse: alcanzar la edad de jubilación (60 años para los hombres y 55 para las mujeres) y el tiempo mínimo de contribución (35 años para los hombres y 30 para las mujeres). En el proyecto original de la reforma se proponía modificar todo el régimen público y se fijaban los mismos criterios aplicados en el régimen general. La versión actual del proyecto también se modificó, de la misma manera que para el RGPS: las edades mínimas de jubilación pasarían a ser 65 años para los hombres y 62 años para las mujeres y se mantendría el mínimo de 25 años de contribución para ambos sexos.

En la actualidad los trabajadores rurales pueden jubilarse 5 años antes que el resto, es decir a los 60 años los hombres y a los 55 años las mujeres, con un tiempo de actividad mínimo de 15 años. La propuesta original era modificar la reglamentación para que funcionara exactamente igual que el régimen general (edad mínima de 65 años y 25 años mínimos de contribución). La aplicación de los mismos requisitos del sistema general de pensiones al esquema de pensiones del sector rural tendría efectos considerables en la cobertura y la protección efectiva contra la pobreza (Chiliatto, 2017). En la propuesta modificada se fija la edad mínima en 60 años, sin distinción de sexo. Las reglas de transición establecen que las modificaciones en la edad mínima de jubilación comenzarían a regir en 2019 y que el cambio se completaría en 2038.

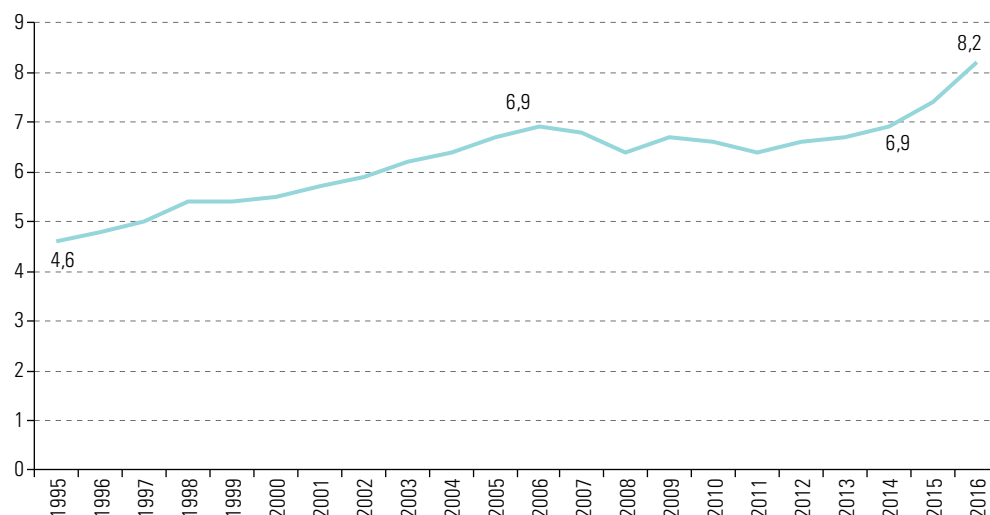
iii) Debate fiscal y estudios actuariales

El presupuesto federal destinado a las pensiones aumentó en forma sostenida del 4,6% del PIB en 1995 al 6,9% del PIB en 2006. Entre 2006 y 2014, este indicador se mantuvo relativamente constante en un 6,9% del PIB, para luego aumentar al 8,2% del PIB en 2016 (véase el gráfico III.8). El alza de los últimos dos años se explica, en cierta medida, por la recesión de la economía brasileña —el PIB se redujo un 7% entre 2015 y 2016, con la consiguiente disminución de los ingresos (recaudación) por cotizaciones— y por la mayor demanda de protección social de las personas mayores en tiempos de crisis económica. En este contexto, más que una tendencia estructural, el aumento del gasto público en pensiones presenta componentes cíclicos. Para determinar el origen (cíclico o estructural) de los gastos del sistema de pensiones es de vital importancia contar con un estudio actuarial.

Los sistemas de pensiones de reparto deberían realizar evaluaciones actuariales y financieras que anticipen los cambios paramétricos que deben implementarse para mantener la sostenibilidad del sistema de pensiones. Una profunda reforma paramétrica, como la que se propone en el Brasil en este momento, requiere de un estudio actuarial que permita evaluar las medidas propuestas en al menos tres dimensiones: los cambios en los incentivos a participar en el sistema y acceder a los beneficios, el nivel de los beneficios y la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.

Gráfico III.8

Brasil: gasto público en pensiones, 1995-2016^a
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), "Reforma da previdência, análise da PEC 287/2016", Río de Janeiro, inédito, 2017.

^a Proyección para 2016.

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

El Gobierno ha presentado proyecciones fiscales respecto del gasto público en pensiones para un horizonte de mediano plazo. Según estas cifras, en caso de no reformarse el sistema de pensiones, el gasto llegaría al 9,7% del PIB en 2027. En contraste, de hacerse la reforma, el gasto se mantendría estable en un 8% del PIB (Ministerio de Hacienda del Brasil, 2017). Este análisis refuerza la idea de que la propuesta de reforma previsional es una reforma principalmente fiscal, orientada a mantener la estabilidad del gasto público a mediano plazo. A estas proyecciones debería agregarse el estudio de los potenciales efectos en la protección social (cambios en la cobertura y suficiencia de las pensiones) con el objetivo de mantener y asegurar la equidad, en particular en los sectores más pobres y vulnerables de la población.

iv) Economía política de la reforma del sistema de pensiones

Al analizar la reforma del sistema de pensiones del Brasil, es importante considerar al menos dos elementos que han condicionado las propuestas y el debate previsional: el clima de alta conflictividad política y polarización social que marcó el proceso de destitución de la Presidenta Dilma Rouseff y la asunción del actual Gobierno y la crisis económica que supuso una reducción del 7% del PIB en el bienio 2015-2016, la más importante en décadas.

En estas circunstancias, las reformas de los sistemas de pensiones corren un gran riesgo debido a la dinámica económica y social de la coyuntura. Discutir e implementar, en un contexto de crisis e inestabilidad, una reforma de esa importancia que disminuya la cobertura y debilite el sistema de protección social podría provocar problemas aun mayores, especialmente en una coyuntura de desaceleración económica.

La economía política restringe el margen de acción en una reforma del sistema de pensiones y, por tanto, el diseño y la gestión de esta dimensión son fundamentales para implementar y estabilizar el sistema de pensiones. La propuesta de reforma previsional que se discute en la actualidad fue diseñada con un claro objetivo fiscal, para aliviar el presupuesto federal y cumplir con la reforma fiscal de 2016 (Ministerio de Hacienda del Brasil, 2017). En este contexto, el diálogo social o los acuerdos (políticos) transversales no han sido viables y se asumió que el apoyo del Congreso a la reforma previsional sería similar al que obtuvo la reforma fiscal. Sin embargo, el debate parlamentario y de las organizaciones sociales generó un clima de oposición a la reforma debido principalmente a que se supone que la legislación propuesta significaría una reducción tanto de la cobertura como de los beneficios¹².

b) El Salvador (2017): reforma del sistema de capitalización individual

El sistema de pensiones de El Salvador es relativamente nuevo, comparado con el resto de la región. El primer sistema de pensiones contributivo se fundó en 1969, mientras que el sistema de pensiones no contributivo se creó recién en 2009, a raíz de la crisis financiera internacional.

En 1998, El Salvador procedió a implementar una reforma estructural del sistema de pensiones. Bajo una marcada influencia del modelo de reforma chileno, se optó por una reforma sustitutiva, que reemplazara el sistema de pensiones público por uno de capitalización individual. El sistema que se adoptó es de administración privada, por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), con una tasa de cotización del 13% y beneficios que dependen del total acumulado en las cuentas individuales de capitalización (Mesa-Lago, 2016).

Los objetivos de la reforma de 1998 eran tres: i) restaurar la sostenibilidad financiera del sistema previsional, ii) asegurar un retiro digno mediante el aumento de la cobertura, la homogenización del acceso a los beneficios y el aseguramiento de una pensión mínima garantizada, y iii) generar ahorro para financiar la inversión a largo plazo. En la actualidad, los objetivos de la reforma de 1998 siguen sin alcanzarse o incluso se encuentran más lejanos que al implementarse el sistema de capitalización individual (El Salvador, Gobierno de, 2016). La cobertura del sistema se mantiene en niveles bajos con respecto a la región, el nivel de los beneficios es insuficiente y, por último, la sostenibilidad financiera del sistema ha determinado la urgencia de una reforma que alivie los compromisos fiscales asociados a la transición de un sistema de reparto a uno de capitalización individual.

En 2017, el sistema de pensiones de El Salvador se reformó tras un debate de más de 20 meses en la Asamblea Legislativa, en el curso del cual se presentaron varias propuestas de reforma del Gobierno y de las organizaciones sociales y los partidos políticos. Si bien el Gobierno pretendía establecer un sistema mixto de pensiones, la reforma aprobada mantuvo el sistema de capitalización con algunas modificaciones.

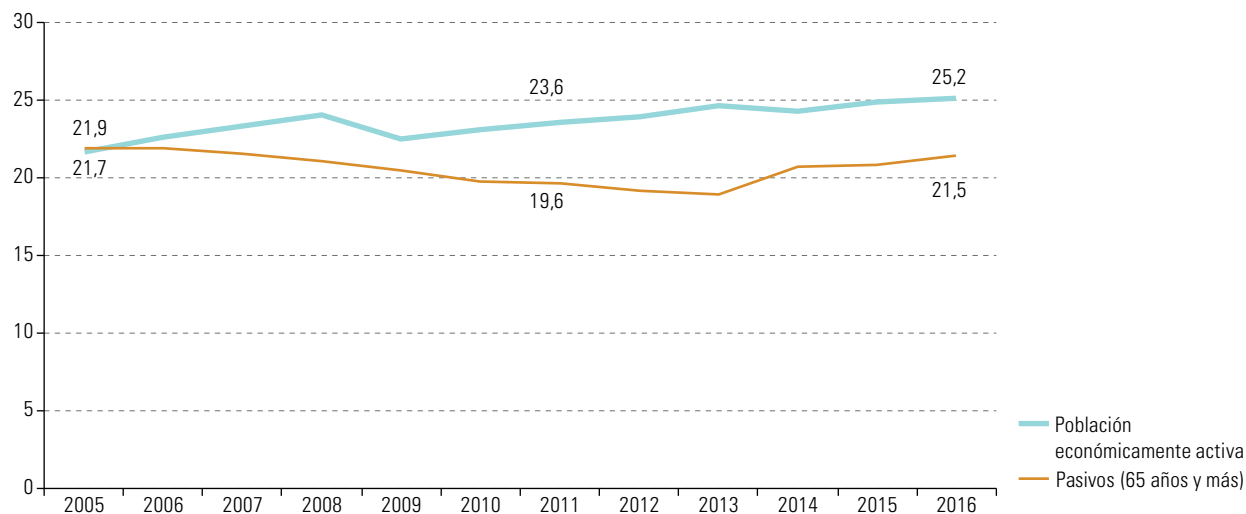
i) Antecedentes y objetivos de la reforma de 2017

Uno de los principales problemas del sistema de pensiones salvadoreño es la baja cobertura, tanto de activos (cotizantes sobre la PEA) como, en especial, de pasivos (beneficiarios de 65 años y más). La cobertura de activos aumentó levemente del 21,9% al 25,2% entre 2005 y 2016, mientras que la cobertura de pasivos se ha mantenido relativamente estable en torno al 21,5% en los últimos 10 años (véase el gráfico III.9).

¹² Otro antecedente que se ha de considerar es la reforma laboral aprobada en 2017. Los potenciales efectos de dicha reforma en la informalidad podrían afectar los flujos de ingresos por cotizaciones y reducir la cobertura del sistema de pensiones contributivo.

Gráfico III.9

El Salvador: cobertura de la población económicamente activa (PEA)^a y cobertura de pasivos (65 años y más)^b, 2005-2016
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Superintendencia del Sistema Financiero de El Salvador y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, “Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100. Revisión 2016”.

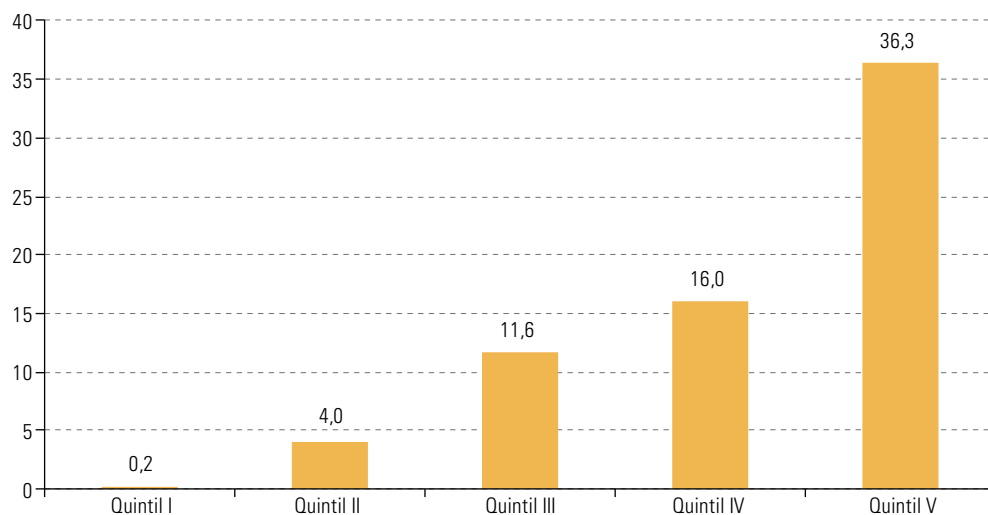
^a Cobertura de la PEA: cotizantes sobre la población económicamente activa.

^b Cobertura de pasivos: porcentaje de la población de 65 años y más beneficiaria de una pensión.

La cobertura de pasivos (65 años y más) por quintiles de ingreso muestra que, en promedio, los sectores de mayores ingresos (quintil 5) de la sociedad salvadoreña tienen una cobertura del 36,3%, pero este porcentaje se reduce a apenas el 8% para el resto de la población (80%, quintiles 1 a 4). A casi 20 años de la implementación de la reforma de 1998, no solo no se ha logrado el objetivo de aumentar la cobertura del sistema de pensiones, sino que la existente es muy desigual (véase el gráfico III.10).

Gráfico III.10

El Salvador: cobertura de pasivos (65 años y más)^a por quintiles de ingreso, alrededor de 2011
(En porcentajes)



Fuente: El Salvador, Gobierno de, “Propuesta sistema previsional mixto”, San Salvador, 2016.

^a Cobertura de pasivos: porcentaje de la población de 65 años y más beneficiaria de una pensión.

Al momento de jubilarse, dos de cada tres pensionados reciben la devolución del saldo de su cuenta de ahorro individual debido a la falta de cumplimiento de los 25 años de cotizaciones requeridos para ser elegible para recibir una pensión (El Salvador, Gobierno de, 2016). Esto determinó que el Estado subsidiara las pensiones del sistema de capitalización individual, conforme los decretos 1217 (2003) y 100 (2006), en los que se aseguró a los pensionados del sistema de capitalización individual que tendrían pensiones casi equivalentes a las definidas en el sistema de reparto.

En este contexto, en febrero de 2016, el Gobierno de El Salvador envió una propuesta de reforma estructural del sistema de pensiones a la Asamblea Legislativa, proponiendo crear un sistema mixto similar al modelo de la reforma estructural implementada en el Uruguay en 1996. En 2017, el Gobierno presentó nuevas propuestas para reformar el sistema de pensiones, que se debatieron junto a otras cuatro iniciativas presentadas por distintas organizaciones sociales y partidos políticos de El Salvador (Mesa-Lago y Rivera, 2017). El proyecto de ley presentado por el Gobierno proponía estabilizar los efectos fiscales generados por la transición a un sistema de capitalización individual, garantizar una pensión mínima vitalicia y enfrentar los lentos avances en materia de cobertura. La reforma aprobada por la Asamblea Legislativa en septiembre de 2017 se basó mayoritariamente en el proyecto presentado por la Iniciativa Ciudadana para las Pensiones (ICP)¹³ y los partidos de la oposición. Esta mantiene el sistema de capitalización individual y crea un fondo de ahorro colectivo (Cuenta de Garantía Solidaria) para financiar, entre otros, los beneficios de la pensión mínima y la pensión de longevidad.

ii) Principales medidas

Las principales modificaciones de la reforma del sistema de pensiones de 2017 incluyen:

- El aumento de la cotización del 13% al 15%, distribuido en un incremento del 1% para los empleadores, de manera que su cotización llega al 7,75%, y en un adicional del 1% para los trabajadores, de modo que sus aportes alcanzan el 7,25%;
- El establecimiento de la distribución de la cotización (15%) para el período 2017-2050 (véase el cuadro III.6). En 2018 se destinará el 8% a la cuenta de ahorro individual (la cotización de los trabajadores del 7,25% más el 0,75% de los empleadores), el 2% a las comisiones y seguros de las AFP (proveniente de los empleadores) y el 5% a la nueva Cuenta de Garantía Solidaria (CGS, proveniente de los empleadores);
- El uso de los recursos de la CGS para financiar la garantía de pensión de longevidad (con el requisito de 20 años de cotizaciones y luego de 20 años de recibir pensiones) y las pensiones mínimas (para aquellos que tengan 25 años de cotizaciones);
- La administración de la CGS por las AFP y su funcionamiento como un fondo de ahorro colectivo financiado por cotizaciones de los empleadores;
- La creación de nuevas modalidades de pensión: el beneficio económico temporal para cotizantes con más de 10 y menos de 20 años de cotizaciones y el beneficio económico permanente para cotizantes con más de 20 y menos de 25 años de cotizaciones (véase el cuadro III.7);
- La definición de una metodología igualitaria para hombres y mujeres para el cálculo del beneficio de renta programada de vejez, que sustituye el concepto del capital técnico necesario para financiar una unidad de pensión basado en tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, y
- La creación de cuatro multifondos, separados según el nivel de riesgo de las inversiones, denominados: crecimiento, moderado, conservador y especial de retiro. La nueva CGS se administrará en el fondo conservador.

¹³ La ICP está formada por la Asociación Salvadoreña de Administradoras de Fondos de Pensiones (ASAFONDOS), la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y el Comité de Trabajadores en Defensa de los Fondos de Pensiones de El Salvador (COMTRADEFOP).

Cuadro III.6

El Salvador: tasa de cotización y destino de los aportes previsionales, 2016-2050

(En porcentajes)

	2016	2017-2018	2019	2020-2027	2050
Cotización					
Trabajadores	6,25	7,25	7,25	7,25	7,25
Empleadores	6,75	7,75	7,75	7,75	7,75
Total	13,0	15,0	15,0	15,0	15,0
Destino de la cotización					
Cuenta individual	10,8	8,0	8,05	8,1	11,1
Cuenta de Garantía Solidaria	0,0	5,0	5,0	5,0	2,0
Seguros y comisiones de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)	2,2	2,0	1,95	1,9	1,9
Total	13,0	15,0	15,0	15,0	15,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Gobierno de El Salvador, Decreto Legislativo, núm. 787, Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, 2017; Decreto núm. 927, Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, 1996; C. Mesa-Lago, "Los modelos mixtos de pensiones en Costa Rica y Uruguay: algunas lecciones para la re-reforma en El Salvador", *Aporte al debate sobre las políticas públicas*, N° 06, San Salvador, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FundaUngo), 2016.

Cuadro III.7

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

Modalidad	Requisitos de edad	Requisitos de cotización	Beneficio	Cuenta de Garantía Solidaria
Devolución de saldo	55 años mujeres y 60 años hombres	Menos de 10 años de cotizaciones	Devolución de los aportes a la Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones	Devolución de aportes
Beneficio Económico Temporal	55 años mujeres y 60 años hombres	Entre 10 y 20 años de cotizaciones	Pago de mensualidades hasta la extinción de la Cuenta Individual de Ahorro para Pensiones	Devolución de aportes
Beneficio Económico Permanente	55 años mujeres y 60 años hombres	Entre 20 y 25 años de cotizaciones	Pago de mensualidades por 20 años	Pensión de longevidad
Renta Programada de Vejez	55 años mujeres y 60 años hombres	Más de 25 años de cotizaciones	Pago de mensualidades por 20 años	Pensión de longevidad y pensión mínima

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Gobierno de El Salvador, Decreto Legislativo, núm. 787, Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones, 2017.

La reforma del sistema de pensiones de El Salvador en 2017 podría catalogarse como una reforma paramétrica, ya que no crea un nuevo modelo de pensiones. Sin embargo, el sistema de capitalización individual convive con un nuevo mecanismo de ahorro colectivo solidario administrado por el sector privado (AFP) que ofrece distintos beneficios (véase el cuadro III.7).

iii) Efectos fiscales

Como demuestra el caso chileno, la pesada carga fiscal de la transición de un sistema de reparto a uno de capitalización individual puede ser una restricción para realizar una reforma estructural con miras a implementar un modelo sustitutivo¹⁴. En El Salvador, el Estado debe continuar pagando los compromisos previsionales, sin contar con los ingresos por cotizaciones de los trabajadores activos, que pasan a acumularse en las cuentas individuales de capitalización. Así, las reservas técnicas del sistema de reparto, estimadas en 338 millones de dólares (el 3% del PIB), se agotaron en 2001, generando un continuo degrado de las cuentas fiscales. Los niveles de deuda pública de El Salvador son indicativos, entre otros factores, de la falta de solución al problema financiero de las pensiones. Entre 2000 y 2016, la deuda aumentó del 30% al 44,3% del PIB.

¹⁴ Se ha estimado que, en las primeras dos décadas después de implementado el esquema de capitalización individual en Chile, el costo fiscal alcanzó un promedio del 5% del PIB (Arenas de Mesa y Mesa-Lago, 2006).

La deuda externa, mediante eurobonos, no ha sido la única forma en que el Gobierno salvadoreño ha enfrentado la situación de desequilibrio financiero del sistema de pensiones (2001-2006). Desde 2006, el Gobierno cuenta con la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), que establece la posibilidad de obligar a las AFP a adquirir Certificados de Inversión Previsional (CIP)¹⁵. Esto significa que una parte importante de las pensiones que se entregan como beneficios provienen del financiamiento de los trabajadores activos (como un sistema de reparto común). Aparte de esto, pueden generarse dos riesgos: que aumente la deuda pública y que el pago de los CIP ocurra fuera de plazo.

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

c) Chile (2017): proyecto de ley para crear un sistema de ahorro colectivo

En abril de 2014 se creó la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, integrada por destacadas personalidades nacionales e internacionales encargadas de proponer alternativas de política para enfrentar las insuficiencias del sistema (civil) de pensiones. La comisión entregó sus propuestas en septiembre de 2015. Paralelamente, algunos movimientos sociales criticaron el sistema de capitalización individual y, en agosto de 2016, se realizó un anuncio presidencial en el que se planteaba modificar el sistema de pensiones sobre la base del trabajo de la comisión asesora y otras propuestas. En estas se proponía un sistema de pensiones tripartito y solidario, con una tasa de cotización patronal del 5% en 10 años. Con esos recursos se crearía un fondo de ahorro colectivo solidario para aumentar las pensiones actuales y futuras. Los cambios al sistema de pensiones debían sustentarse en un pacto nacional, para lo que se realizarían conversaciones con todos los partidos políticos y los diversos actores sociales.

En agosto de 2017, se envió al Congreso Nacional una propuesta de reforma del sistema de pensiones que incluye tres proyectos de ley. El primero introduce cambios constitucionales relacionados con la nueva institución pública propuesta, pues se otorga al Estado la responsabilidad de la administración de una parte del sistema de pensiones (además de la que ya tiene en el Sistema de Pensiones Solidario a través del Instituto de Previsión Social (IPS)). El segundo aumenta la tasa de cotización previsional del 10% al 15% y crea el Sistema de Ahorro Colectivo, mientras que el tercero propone el perfeccionamiento y la regulación del sistema de capitalización individual. En caso de aprobarse el proyecto de cambios constitucionales, se deberá enviar otro proyecto de ley para crear la nueva institución pública que se encargará de administrar el Sistema de Ahorro Colectivo.

¹⁵ Los CIP son instrumentos financieros con que el Estado pide prestado dinero al sistema de capitalización individual para pagar las pensiones del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP).

i) Objetivos y principales medidas del proyecto de ley de reforma del sistema de pensiones

La propuesta de reforma del sistema de pensiones tiene tres objetivos principales:

- i) Aumentar las pensiones de la clase media. Existe consenso respecto de la insuficiencia de las pensiones que otorga el sistema de capitalización individual, en especial a la clase media, pues el Sistema de Pensiones Solidario cubre en parte las necesidades de los primeros dos quintiles de menores ingresos. El objetivo es aumentar en un 20% los montos de las actuales pensiones de vejez proporcionadas por las AFP.
- ii) Aumentar la solidaridad del sistema de pensiones y la equidad de género. Los resultados presentados por la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones confirman las brechas de género que se crean en los beneficios que otorga el sistema de capitalización individual, en especial, al utilizar tablas de mortalidad diferenciadas por sexo en el cálculo de las pensiones.
- iii) Reforzar las instituciones públicas y la participación del Estado en la administración del sistema de pensiones, fortaleciendo el modelo integrado de pensiones iniciado con la reforma previsional de 2008.

Entre las principales medidas contenidas en el proyecto de ley de reforma de las pensiones se encuentra el aumento de la tasa de cotización del 10% al 15% (a cargo de los empleadores en el caso de los trabajadores dependientes y a cargo del trabajador en el caso de los trabajadores independientes o autónomos) en un período de seis años. Esta medida consolida un financiamiento tripartito del sistema de pensiones: los trabajadores aportan el 10%, los empleadores aportan el 5% más la cotización del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (esta última disposición se realizó en la reforma de 2008) y el Estado financia el Sistema de Pensiones Solidario, que incluye beneficios no contributivos (PBS), contributivos (APS) y el bono por hijo.

Con los recursos que se recaudarían con el 5% adicional en la tasa de cotización se propone crear un Sistema de Ahorro Colectivo (SAC), administrado por el sector público a través de una nueva entidad pública y autónoma denominada Consejo de Ahorro Colectivo, para la cual se propuso una reforma constitucional.

El SAC incluye la creación de un Fondo de Ahorro Personal (FAP, un 3% adicional de cotización), que consiste en cuentas de capitalización individual administradas por el Estado, y un Fondo de Ahorro Colectivo (FAC, un 2% adicional de cotización). Mediante el FAC se financiarían tres beneficios diseñados para aumentar la solidaridad en el sistema de pensiones: i) el aporte solidario intergeneracional, que es una transferencia de los jóvenes a las personas mayores, similar al sistema de reparto (las cotizaciones de los activos financian beneficios de los pasivos)¹⁶; ii) el bono compensatorio para las mujeres, que corresponde a transferencias de los hombres a las mujeres para compensar en parte las diferencias por sexo en las pensiones que se generan en el sistema de capitalización individual¹⁷, y iii) el aporte solidario intrageneracional, que son transferencias de los cotizantes de altos ingresos a los de bajos ingresos¹⁸.

¹⁶ El aporte solidario intergeneracional es un beneficio mensual similar al Aporte Previsional Solidario de Vejez (APS-Vejez, creado en la reforma previsional de 2008) para los futuros pensionados de vejez a partir de los 65 años, equivalente a un 20% de la pensión proveniente del ahorro individual, con un tope absoluto de 120.000 pesos (185 dólares) para las pensiones iguales o superiores a 600.000 pesos (920 dólares).

¹⁷ El bono compensatorio para las mujeres, similar al bono por hijo de la reforma previsional de 2008, es para compensar a las mujeres por las diferencias en los montos de las pensiones que se generan al utilizar tablas de mortalidad diferenciadas por sexo en el sistema de capitalización individual. Se propone entregar este beneficio a las mujeres que se jubilen por vejez a partir de los 65 años y se ha estimado que el nivel de sus pensiones aumentaría un 14%. Este beneficio tiene un tope absoluto de alrededor de 450 dólares y su monto disminuye gradualmente si la mujer decide retirarse antes de los 65 años.

¹⁸ El aporte solidario intrageneracional opera con los remanentes después de financiar el aporte solidario intergeneracional y el bono compensatorio para las mujeres. El beneficio corresponde a una transferencia de los cotizantes de altos ingresos a los cotizantes de bajos ingresos, según una fórmula redistributiva depositada en las cuentas individuales de capitalización que serán administradas por el Consejo de Ahorro Colectivo.

ii) Efectos fiscales y estudios actuariales

Los principales efectos fiscales del proyecto de ley de reforma de pensiones son: i) el costo que el Estado debe asumir por el aumento de la tasa de cotización (5%) de los funcionarios públicos; ii) el costo de la mayor cotización previsional de los funcionarios públicos por el aumento del tope imponible, y iii) el costo de administración de la nueva institución, separando los gastos no recurrentes (creación-instalación) de aquellos recurrentes (gestión). El Gobierno ha estimado que el costo sería de alrededor de 2.000 millones de dólares (cerca del 0,5% del PIB).

Cuando se creó el Fondo de Reserva de Pensiones en 2006, se estableció que se realizaría un estudio actuarial cada tres años para validar los parámetros y asegurar su sostenibilidad financiera. En forma similar, el proyecto de ley de reforma del sistema de pensiones incluye una evaluación actuarial anual del Fondo de Ahorro Colectivo. El FAC opera con la lógica de un sistema de reparto con cotizaciones de los trabajadores y el pago de beneficios definidos a los pensionados. La sostenibilidad financiera del FAC dependerá de la actualización oportuna de sus parámetros.

iii) Fortaleciendo el modelo integrado de pensiones

En la actualidad existe abundante evidencia de que el modelo sustitutivo de pensiones de capitalización individual chileno administrado por el sector privado no ha sido suficiente para enfrentar las demandas previsionales ciudadanas, en especial de los sectores de ingresos bajos y medios, de las mujeres y de los trabajadores independientes (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015). La respuesta ha sido avanzar en reformas del sistema de pensiones que promuevan mayor solidaridad y participación del Estado, con el objetivo de asegurar la suficiencia de las pensiones en un esquema que mantenga los indicadores de cobertura (especialmente de pasivos, es decir personas de 65 años y más) y fortalezca la sostenibilidad financiera.

El proyecto de ley de reforma del sistema de pensiones de 2017, en debate en el Congreso, profundiza la reforma previsional de 2008, en el sentido de que mejora y consolida el modelo integrado de pensiones. Esto se logra al integrar la administración pública y privada y crear transferencias solidarias en el sistema contributivo (financiadas por el sector empresarial y gestionadas por el Estado), que conviven con el sistema de capitalización individual, que se mantiene administrado por el sector privado.

El debate iniciado con esa propuesta incluye una dimensión estructural, pues la creación del Sistema de Ahorro Colectivo —administrado por el Estado a través de una nueva institución pública y financiado por los empleadores— consolida un sistema de pensiones integrado en el que la administración y el financiamiento del sector público y privado se complementan. La propuesta del Fondo de Ahorro Colectivo se basa en la antigua lógica de los sistemas de reparto, en los que las cotizaciones se acumulan en un fondo colectivo y con estos recursos se entregan beneficios definidos a los pensionados. En consecuencia, podría identificarse como una medida que integra en el sistema de pensiones el ahorro individual con el ahorro colectivo.

Chile ha pasado de un modelo sustitutivo puro (1981) a un modelo integrado, que incluye la capitalización individual y el financiamiento público a través del Sistema de Pensiones Solidarias (2008)¹⁹. La reforma propuesta en 2017 podría consolidar el modelo integrado, al avanzar en la implementación de un sistema de pensiones tripartito más solidario, incrementar la participación estatal y mejorar el esquema de capitalización individual.

¹⁹ Modelo sustitutivo puro es aquel que reemplaza completamente el sistema civil de pensiones de reparto administrado por el sector público por un esquema de capitalización individual administrado por el sector privado.

C. Nuevas tendencias en los sistemas de pensiones latinoamericanos

Entre 2008 y 2017, las reformas estructurales tienen un denominador común, que es avanzar en el desarrollo de mecanismos de solidaridad. En la mayoría de ellas, también se fortalecen la administración y el financiamiento público de los sistemas de pensiones. Los procesos de reforma de los esquemas de pensiones en la región muestran una nueva tendencia a retomar los principios básicos de los sistemas de seguridad social. Además, la evidencia demuestra que las reformas estructurales de los sistemas de pensiones tienen efectos diferenciados entre hombres y mujeres. Para enfrentar dichos efectos, es necesario incorporar la dimensión de género en el diseño de las reformas. Otra tendencia de la protección social de las personas mayores en América Latina ha sido la creación y el aumento de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos.

En América Latina se han realizado numerosas reformas estructurales de los sistemas de pensiones. En especial, las reformas de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y El Salvador, efectuadas entre 2008 y 2017, tienen un denominador común, que es avanzar en el desarrollo de mecanismos de solidaridad²⁰. En la mayoría de ellas, también se fortalecen la administración y el financiamiento público de los sistemas de pensiones. Los procesos de reforma de los esquemas de pensiones muestran una nueva tendencia a retomar los principios básicos de los sistemas de seguridad social, en especial en aquellos países que en el pasado optaron por sistemas puros de capitalización individual.

Las nuevas tendencias se relacionan tanto con el diseño de los sistemas de pensiones (nuevos modelos y la dimensión de género) como con la evolución de los principales indicadores de cobertura (contributiva y no contributiva) previsional en la región.

1. Modelos y reformas: nueva tendencia hacia el sistema público y los esquemas solidarios

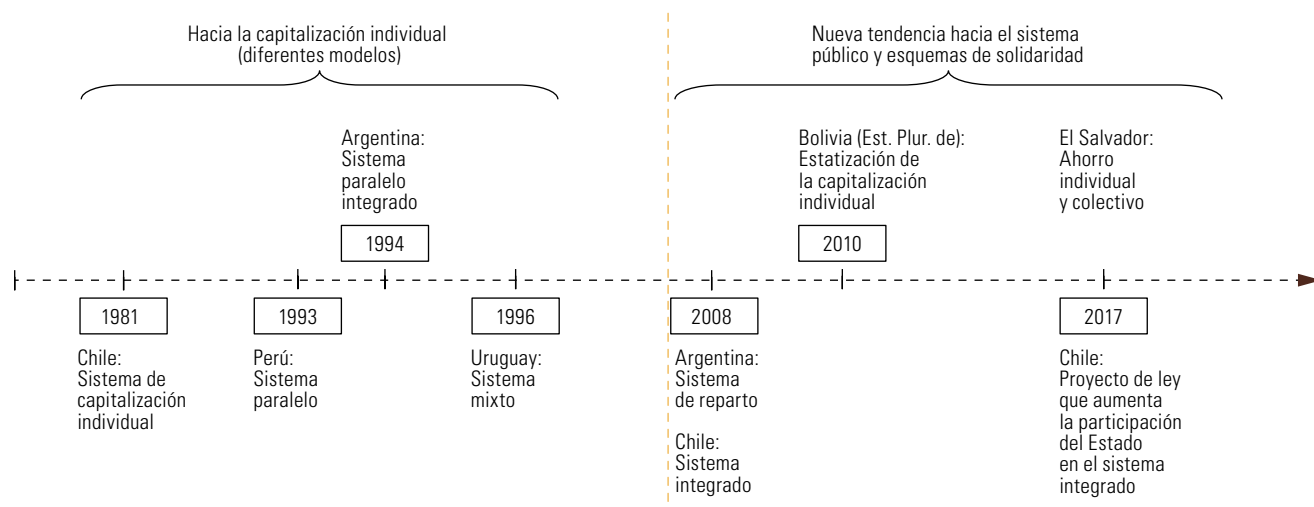
En los últimos 10 años se han desarrollado nuevas tendencias en el diseño y las reformas implementadas a los sistemas de pensiones en la región. Destacan la colocación del principio de solidaridad nuevamente al centro de las propuestas y la creación de instrumentos y esquemas de solidaridad contributiva y no contributiva como elementos fundamentales para el desarrollo de los esquemas de pensiones. Además, el común denominador de las reformas de los sistemas de pensiones ha sido el aumento de la participación del Estado, tanto en la administración, como en el financiamiento.

En el diagrama III.5 se presentan, por una parte, las tendencias observadas en las décadas de 1980 y 1990 (influenciadas por la reforma chilena de 1981), cuando los sistemas de pensiones incorporaron el modelo de capitalización individual, mayoritariamente administrado por el sector privado. Los resultados y las reformas posteriores, tanto de los sistemas puros de capitalización individual como de otros esquemas de pensiones, indican que en la actualidad se tiende a promover sistemas de pensiones más solidarios, en los que se fomenta la presencia del Estado para asegurar una cobertura adecuada, la suficiencia de los beneficios y la sostenibilidad financiera.

²⁰ La reforma paramétrica del Uruguay en 2008 también puede ser considerada en este grupo. Véanse detalles de esta reforma en el capítulo IV.

Diagrama III.5

América Latina: tendencias de las reformas de los sistemas de pensiones, 1981-2017



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

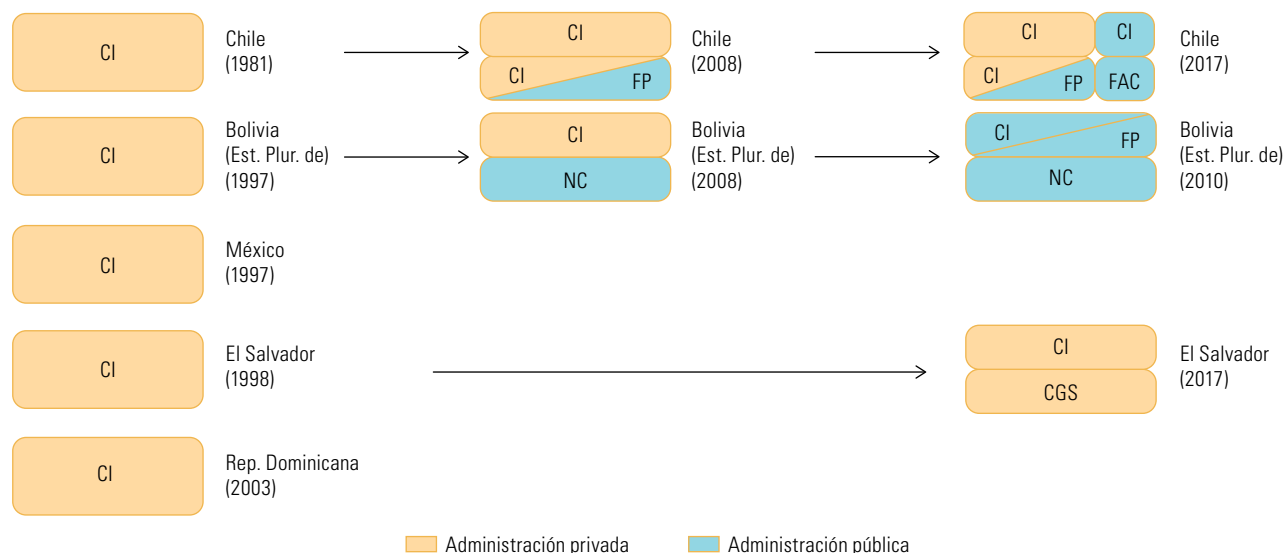
Está bastante documentado que los sistemas de capitalización individual darían buenos resultados para los hombres, trabajadores formales de las áreas urbanas, con altos ingresos y trabajos estables, que realizan cotizaciones durante la mayor parte de la vida laboral. Estos trabajadores por cierto no son el agente representativo (promedio) de los países de la región por varios motivos, entre ellos: el alto nivel de informalidad del mercado laboral (véase el capítulo I), la gran proporción de trabajos inestables con bajas densidades de cotización en el mercado formal y, por último, la mayor cantidad de mujeres que ha ingresado al mercado del trabajo en las últimas décadas, que debería aumentar el flujo de pensionadas primarias en los esquemas previsionales en la región.

En este contexto, el sistema de pensiones fundado solo en la capitalización individual (modelo sustitutivo) presenta claros signos de agotamiento en la región. La concentración de los esfuerzos del sistema de pensiones exclusivamente en la capacidad de ahorro individual es una política previsional que genera grandes dudas con respecto a su viabilidad y capacidad para dar respuesta a las necesidades de cobertura y protección social que demanda la región (Gill, Packard y Yermo, 2005; CEPAL, 2006; Barr y Diamond, 2008; Mesa-Lago, 2008; Arenas de Mesa, 2010; Becker y Mesa-Lago, 2013; Uthoff, 2016; Sojo, 2017).

Así, en tres de los cinco países que tenían un modelo sustitutivo de capitalización individual se ha migrado o reformado el modelo de pensiones entre 2008 y 2017. Este es el caso de Chile, donde en 2008 se implementó un modelo integrado y en 2017 se debate un nuevo proyecto de ley de reforma. También el del Estado Plurinacional de Bolivia, donde en 2008 se creó el sistema de pensiones no contributivo con orientación universal (Renta Dignidad) y en 2010 se efectuó una reforma estructural para estatizar el sistema de capitalización y se asignaron nuevas responsabilidades al Estado en el sistema de pensiones. También está el caso de El Salvador, donde en 2017 se reformó el sistema de pensiones, agregando al esquema de capitalización individual un mecanismo de ahorro colectivo (véase el diagrama III.6).

Diagrama III.6

América Latina (cinco países): transición de sistemas de capitalización individual pura a esquemas solidarios y sistemas públicos de pensiones



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

Nota: CI = capitalización individual, FP = financiamiento público, FAC = Fondo de Ahorro Colectivo, NC = no contributivo y CGS = Cuenta de Garantía Solidaria.

2. Inclusión de la dimensión de género en el diseño de las reformas de los sistemas de pensiones²¹

En general, la dimensión de género estuvo ausente en las 11 reformas estructurales de los sistemas de pensiones en América Latina entre 1981-2008 (véase el cuadro III.1), asumiéndose implícitamente que dichas reformas eran neutrales en cuanto al género (Arenas de Mesa y Montecinos, 1999). La evidencia demuestra que las reformas estructurales de los sistemas de pensiones tienen efectos diferenciados entre hombres y mujeres. Para enfrentar dichos efectos, es necesario incorporar la dimensión de género en el diseño de las reformas previsionales en América Latina.

En los procesos de reforma estructural mencionados, el análisis de género no se discutió con la profundidad necesaria en los ámbitos gubernamentales, académicos y políticos. Esto se debió en parte al desconocimiento general de la población respecto del funcionamiento de los nuevos sistemas de pensiones y al poco espacio dedicado al tema de la igualdad de género en el siglo XX en los estudios de sistemas de pensiones reformados en América Latina. En este siglo se ha realizado un esfuerzo por compensar la falta de atención a la variable de género. Si bien este enfoque se está incorporando en los debates previsionales, los avances son lentos y dispares (Arenas de Mesa y Gana, 2001; Bertranou, 2001; Birgin y Pautassi, 2001; Bertranou y Arenas de Mesa, 2003; Marco, 2004 y 2016; Amarante, Colacce y Manzi, 2016; Arza, 2017).

Entre 2008 y 2016, algunas de las reformas paramétricas y estructurales en la región incluyeron la dimensión de género y, por tanto, enfrentaron las desigualdades de género que se manifiestan en especial en el mercado laboral o en el propio diseño de los nuevos sistemas de pensiones reformados. Algunos de estos avances han sido: i) beneficios especiales para las mujeres en el retiro anticipado (Costa Rica en 2005), ii) igualdad de derechos previsionales de las trabajadoras domésticas o de casa particular (Uruguay en 2006 y Chile en 2008), iii) reconocimiento de la maternidad y del trabajo

²¹ Véase un análisis más profundo de la dimensión de género en los sistemas de pensiones en América Latina en el capítulo IV.

no remunerado mediante bonos por hijo (Chile en 2008, Uruguay en 2008 y Estado Plurinacional de Bolivia en 2010), iv) reconocimiento del cónyuge o conviviente para los derechos previsionales (Chile en 2008 y Uruguay en 2008), y v) eliminación de las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo para el cálculo de los beneficios (Estado Plurinacional de Bolivia en 2010 y El Salvador en 2017).

La igualdad de género en los sistemas de pensiones debería abordarse de manera integral y multidisciplinaria. Promover sistemas de pensiones más solidarios que tienen en cuenta la dimensión de género tiene efectos fiscales que deberían considerarse en el diseño de las reformas previsionales, tanto para alcanzar una cobertura adecuada como para la sostenibilidad financiera de los esquemas de pensiones.

La dimensión de género tiene efectos transversales, por ejemplo en las áreas de cobertura, beneficios y sostenibilidad financiera. Por tanto, el equilibrio de los sistemas de pensiones (véase el diagrama III.1) también depende de la efectiva e integral incorporación de la dimensión de género en los futuros procesos de reformas previsionales en la región.

3. Aumento de la cobertura contributiva (activos) de los sistemas de pensiones en América Latina: 2000 y 2014

Las reformas de los sistemas de pensiones requieren una sistematización y un seguimiento rigurosos —por ejemplo, en cuanto a la evolución de los niveles de cobertura— para enfrentar la desprotección que se observa en la mayor parte de América Latina. Invertir en sistemas de información que permitan realizar un seguimiento de los efectos de las reformas y la evolución de las variables clave de los sistemas de pensiones es fundamental para el desarrollo de políticas públicas de protección social en la región.

La cobertura de activos de los sistemas de pensiones contributivos de América Latina, medida como la proporción de la población económicamente activa que realiza cotizaciones, se ha incrementado del 36,9% al 47,8% entre 2000 y 2014 (véase el gráfico III.11)²².

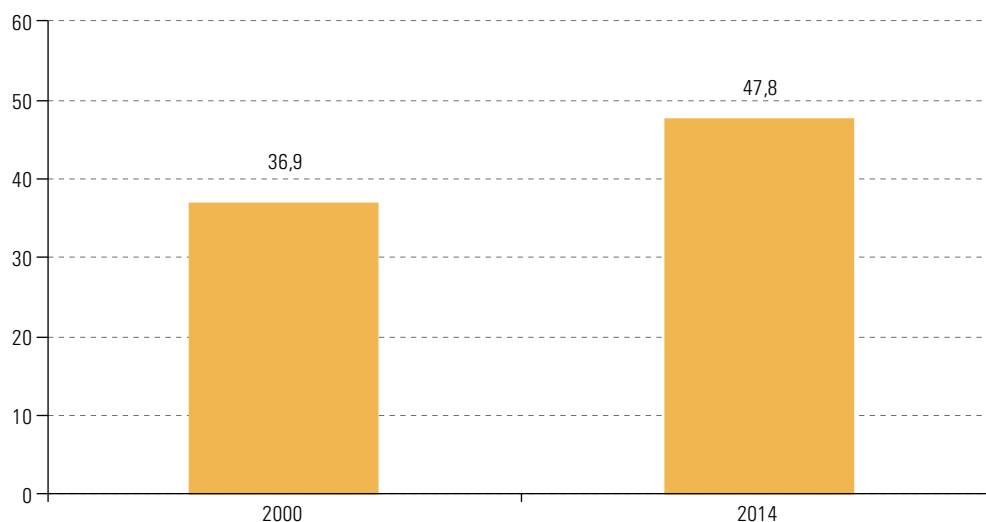


Gráfico III.11
América Latina
(18 países)^a: cotizantes
como porcentaje
de la población
económicamente activa
(PEA)^b, 2000 y 2014
(En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los respectivos países y Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, para población económicamente activa.

^a Promedio ponderado de 18 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Cotizantes sobre la población económicamente activa.

²² La información de la cobertura de activos proviene de datos administrativos de los países de la región.

La tendencia de la cobertura (PEA) en la región entre 2000 y 2014 genera, al menos, tres precedentes: i) la cobertura promedio ha aumentado a pesar de las crisis económicas de los últimos 15 años; ii) vista la velocidad a la que se han incorporado cotizantes al sistema de pensiones, pasará cerca de medio siglo antes de que la región alcance niveles promedio de cobertura similares al del Uruguay en 2014 (87,2%), y iii) se estima que 142 millones de personas económicamente activas están desprotegidas o no están cubiertas por los esquemas de pensiones contributivos. Estos antecedentes explican, en parte, la gran expansión de los sistemas de pensiones no contributivos en la región en las últimas dos décadas.

4. Expansión de los sistemas de pensiones no contributivos en América Latina: 2000 y 2015

Los sistemas de pensiones no contributivos son aquellos esquemas que proporcionan beneficios (pensiones) a las personas sin considerar su historia laboral. Esto significa que no existen requisitos de cotizaciones o contribuciones, sino que en general se establecen requisitos de edad, años de residencia, condición de pobreza (niveles de ingresos) o condición de discapacidad. También se incluyen los esquemas de cobertura universal a partir de una edad determinada. En general, estos esquemas son administrados por el sector público y están financiados por rentas generales (tesoro público).

El primer sistema de pensiones no contributivo en América Latina se creó en el Uruguay en 1919. Más adelante se crearon los sistemas de pensiones no contributivos en la Argentina (1948), el Brasil (1971), Costa Rica (1974) y Chile (1975) (Bertranou, Solorio y van Ginneken, 2002)²³.

Una de las nuevas tendencias más notables de la protección social de las personas mayores en las últimas dos décadas en América Latina ha sido la creación de los sistemas de pensiones no contributivos. En 2000, siete países contaban con este tipo de esquemas de protección social y, en su mayoría, fueron considerados pioneros en seguridad social en la región (Mesa-Lago, 2008)²⁴. En 2015, el número de países latinoamericanos con sistemas de pensiones no contributivos o programas asistenciales para la vejez se incrementó a 16²⁵. Solo en Nicaragua²⁶, Haití, Honduras y la República Dominicana no existen sistemas de este tipo²⁷. Así, la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos de las personas mayores de 65 años y más se incrementó del 3,7% al 23,8% entre 2000 y 2015, beneficiando a 11 millones de personas en 2015. Si se considera a los beneficiarios de 65 años y más del RGPS rural (sistema de pensiones rural) del Brasil, la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos entre los adultos mayores de 65 años y más aumentó del 14,2% al 33,7% entre 2000 y 2015 (véase el gráfico III.12). En ambos escenarios, la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos en la región se incrementó en torno a 20 puntos porcentuales de la población de 65 años y más en los últimos 15 años.

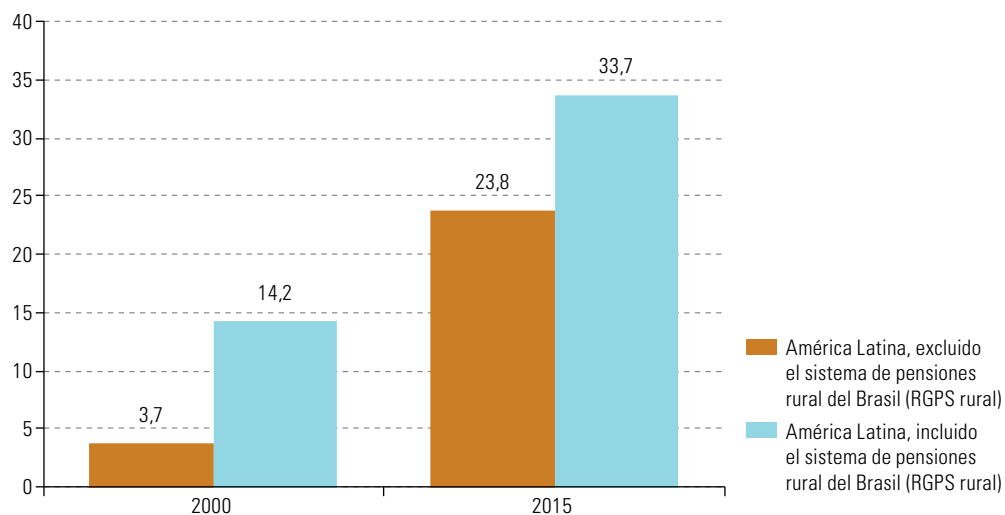
²³ En 1971 se creó en el Brasil el programa Fondo de Ayuda al Trabajador Rural (FUNRURAL), seguido por el programa asistencial Renta Mensual Vitalicia en 1974-1975. A partir de 1993 la previsión rural (Leyes 8.212 y 8.213) otorga prestaciones no contributivas de vejez y a personas con discapacidad (Schwarzer y Querino, 2002).

²⁴ Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay.

²⁵ En varios países también se contemplan las pensiones no contributivas de invalidez.

²⁶ Desde 1982 Nicaragua cuenta con un programa de pensiones de gracia y reconocimiento por servicios prestados a la patria, que tiene una cobertura acotada y, en especial, se concentra en beneficiarios relacionados con el reconocimiento por servicios prestados a la patria.

²⁷ Véase un panorama completo de los programas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe en el cuadro I.A.1.2 del anexo del capítulo I.

**Gráfico III.12**

América Latina (14 países)^a: cobertura de pensiones no contributivas en la población de 65 años y más^b, 2000 y 2015 (En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe [en línea] <http://dds.cepal.org/bpsnc/#es>; C. Grushka, J. Gaiada y A. Calabria, *Sistema(s) previsional(es) en la Argentina y cobertura: análisis de las diversas fuentes de datos y de los diferenciales por edad, sexo y jurisdicción*, Buenos Aires, Dirección de Estudios de la Seguridad Social, Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), 2016; Ministerio de Hacienda del Brasil, *Anuário Estatístico da Previdência Social, AEPS 2015*, Brasília, Secretaría de Previsión/Instituto Nacional de Seguro Social (INSS)/Empresa de Tecnología e Informaciones de Previsión, 2015; Instituto de Normalización Previsional (INP), *Anuario Estadístico 2003*, Santiago, Gobierno de Chile, 2003; Superintendencia de Pensiones de Chile, *Boletín Estadístico Electrónico*, N° 220, Santiago, 2015; Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), *Anuario Estadístico 2015. Régimen no contributivo*, San José, 2015; Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), *Cuba en Cifras, Edición 2007*, La Habana, 2008; Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI) (2016), *Anuario Estadístico de Cuba 2015*, La Habana, 2016 y Banco de Previsión Social (BPS), *Boletín Estadístico, 2015*, Montevideo, Instituto de Seguridad Social, 2015 y *Boletín Estadístico, 2010*, Montevideo, Instituto de Seguridad Social, 2010.

^a Promedio ponderado para 2000 y 2015. En 2000, siete países tenían sistemas de pensiones no contributivos: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay. En 2015, siete países más incluyeron pensiones no contributivas en sus sistemas de seguridad social, a saber: Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay y Perú.

^b Para los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y El Salvador en 2015 se estimó la cantidad de beneficiarios con más de 65 años, pues los programas locales incluían a personas mayores de 60 años en Bolivia (Estado Plurinacional de) y El Salvador y a personas mayores de 54 y 59 años según el género (mujeres y hombres, respectivamente) en Colombia.

El significativo aumento en la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos en la región ha sido estimulado por: i) el avance de los países en el desarrollo de sus sistemas integrales de protección social, que incluyen la protección de las personas mayores mediante sistemas de pensiones contributivos y no contributivos; ii) la importancia que se da en los países al combate a la pobreza y la consolidación de una agenda de derechos; iii) el considerable mercado laboral informal en algunos países, que se traduce en 130 millones de trabajadores informales en América Latina (OIT, 2016), y iv) la gran proporción de adultos mayores que no están cubiertos por el sistema de pensiones contributivo, pues se estima que en torno al 60% de la población de 65 años y más no recibió un beneficio contributivo en 2014 (algunos fueron cubiertos por los sistemas de pensiones no contributivos, como se observa en el gráfico III.12).

Existen distintos debates, no exclusivos de la región, respecto de los enfoques sobre el diseño y el funcionamiento de los sistemas de pensiones no contributivos. Estos sistemas se concibieron inicialmente como parte de las transferencias y los bonos que el Estado proporciona a un grupo etario según su nivel socioeconómico, es decir, eran programas focalizados dirigidos a las personas mayores que no estaban cubiertas por los tradicionales sistemas de pensiones contributivos. La evolución y el aumento de la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivos han generado un debate acerca de si deberían considerarse como parte del sistema de pensiones con derechos universales que brinda protección social a sus ciudadanos a partir de una edad determinada. Otro debate se refiere a la articulación de los esquemas no contributivos con los clásicos sistemas de pensiones contributivos, en el marco de sistemas integrados. También existe un debate

sobre el efecto de estos sistemas en la formalidad y en los potenciales incentivos que generarían para la participación laboral y la realización de cotizaciones en el esquema contributivo (Rofman y Oliveri, 2001; Bosch y otros, 2013).

Más allá de estos debates técnicos, los sistemas de pensiones no contributivos presentan notables resultados en la reducción de la extrema pobreza y la pobreza en algunos países de la región²⁸.

Otra característica de los sistemas de pensiones no contributivos en la región es la sobrerrepresentación femenina, debida a la mayor participación de las mujeres en los mercados laborales informales, a su escasa participación en el mercado laboral formal y a las desigualdades en el diseño de los sistemas de pensiones contributivos, que en la gran mayoría de los casos no tiene en cuenta la dimensión de género (véase el capítulo IV).

América Latina envejece rápidamente (véase el capítulo introductorio) y la presión demográfica determinará que la cobertura de los sistemas de pensiones se convierta en uno de los principales ejes de las políticas públicas de las próximas décadas. Se estima que en 2065 habrá 196 millones de personas de 65 años y más en la región, es decir que su número se cuadruplicará con creces con respecto a 2015 (CELADE, 2016). Un supuesto conservador es que la cobertura alcanzada por los sistemas de pensiones no contributivos en 2015 se mantiene constante en el tiempo, de manera que alrededor de un 25% de los mayores de 65 años estarían cubiertos por estos sistemas (49 millones de personas). Los potenciales efectos fiscales de esta presión demográfica regional implicarían que el gasto público destinado a los sistemas de pensiones no contributivos crecería cerca de 4,5 veces, pues solo el efecto cantidad explicaría dicho crecimiento, sin considerar los eventuales aumentos en el nivel de los beneficios. En este contexto, estudiar la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones en América Latina no solo debería incluir el análisis de los clásicos sistemas de pensiones contributivos sino también la evolución y el diseño de los sistemas de pensiones no contributivos.

D. A modo de síntesis

En las últimas décadas se han realizado numerosas reformas a los sistemas de pensiones en América Latina. Los avances en el sistema integral de protección social con un enfoque de derechos y la búsqueda de mecanismos solidarios han formado parte de esas reformas, sobre todo en los últimos 10 años.

Las características del mercado laboral (altas tasas de informalidad y precarización del trabajo, bajos ingresos y dificultad para mantener trayectorias laborales estables, importantes desigualdades de género, por condición étnico-racial y entre las áreas urbanas y rurales, entre otras), los déficits del sistema de pensiones (cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera) y la enorme desigualdad que existe en la región generan condiciones para que se avance en un nuevo pacto social previsional, que ponga los esquemas de solidaridad en el centro del debate y del diseño de los nuevos modelos de pensiones en la región.

En este contexto, las reformas de los sistemas de pensiones en la región deberían tender a: i) ampliar la cobertura; ii) mejorar la solidaridad del componente contributivo mediante reglas solidarias para los cotizantes con el objetivo de beneficiar a los sectores de pensiones insuficientes (transferencias financiadas con rentas generales o mediante solidaridad contributiva); iii) integrar los esquemas contributivos y no contributivos (estos últimos, bajo la lógica de derechos universales); iv) mantener los incentivos a la contribución, y v) garantizar la sostenibilidad financiera.

²⁸ Véanse los casos del Brasil (sección B.2-a), el Estado Plurinacional de Bolivia (sección B.1-c) y Chile (sección B.1-b).

En especial, dada la transición demográfica regional (envejecimiento), los países que tienen un sistema de reparto —ya sea como esquema principal o como parte del sistema de pensiones (15 de 20 países en la región)— deben establecer reglas claras de modificación de los parámetros y la periodicidad de los estudios actuariales para que en conjunto formen la base de las futuras reformas paramétricas.

Bibliografía

- Amarante, V., M. Colacce y P. Manzi (2016), “La brecha de género en jubilaciones y pensiones”, *serie Asuntos de Género*, N°138 (LC/L.4223), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ANFIP (Asociación Nacional de Auditores Fiscales de la Hacienda Federal del Brasil) (2017), *Previdência: reformar para excluir? Contribuição técnica ao debate sobre a Reforma da Previdência Social Brasileira*, Brasília.
- ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) (2011), *Análisis de la cobertura previsional del SIPA. Protección, inclusión e igualdad*, Buenos Aires.
- APS (Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros del Estado Plurinacional de Bolivia) (2017), *Estadísticas de la Renta Dignidad*, La Paz.
- Arenas de Mesa, A. (2010), *Historia de la reforma previsional chilena: una experiencia exitosa de política pública en democracia*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- (1999), “Efectos fiscales del sistema de pensiones de Chile: proyección del déficit previsional 1999-2037”, documento presentado en el Seminario Responsabilidades Fiscales de los Sistemas de Pensiones, Santiago, Ministerio de Hacienda/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A. y C. Mesa-Lago (2006), “The structural pension reform in Chile: effects, comparisons with other Latin American reforms, and lessons”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 22, No. 1, Oxford.
- Arenas de Mesa, A. y F. Bertranou (1997), “Learning from social security reforms: two different cases, Chile and Argentina”, *World Development*, vol. 25, N° 3, Amsterdam.
- Arenas de Mesa, A. y P. Gana (2001), “Reformas a los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género”, *serie Población y Desarrollo*, N° 18 (LC/L.1614-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A. y V. Montecinos (1999), “The privatization of social security and women’s welfare: Gender effects of the Chilean Reform”, *Latin American Research Review*, vol. 34, N° 3.
- Arenas de Mesa, A. y otros (2008), “La reforma previsional chilena: proyecciones fiscales 2009-2025”, *Serie Estudios de Finanzas Públicas*, Santiago, Dirección de Presupuesto (DIPRES).
- Arza, C. (2017), “El diseño de los sistemas de pensiones y la igualdad de género. Qué dice la experiencia europea?”, *serie Asuntos de Género*, N°142 (LC/L.4298), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Banco Mundial (1994), *Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and to Promote Growth*, Washington, D.C., Oxford University Press.
- Barr, N. y P. Diamond (2008), *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*, Nueva York, Oxford University Press.
- Becker, U. y C. Mesa-Lago (2013), “Re-reformas de sistemas de pensiones privatizadas en el mundo: estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría”, *Revista Trabajo*, año 7, N° 10, Ciudad de México, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Bertranou, F. (2001), “Pension reform and gender gaps in Latin America: What are the options?”, *World Development*, vol. 29, N° 5, Amsterdam.
- Bertranou, F. y A. Arenas de Mesa (eds.) (2003), *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Bertranou, F., C. Solorio y W. van Ginneken (eds.) (2002), *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

- Bertranou, F. y otros (2012), "Más allá de la privatización y reestatización del sistema previsional de Argentina: cobertura, fragmentación y sostenibilidad", *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, vol. 52, N° 205.
- (2011), *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- BID (Banco Interamericano del Desarrollo) (2015), *Panorama de las pensiones: América Latina y el Caribe*, Washington, D.C.
- Birgin, H. y L. Pautassi (2001), "¿Género en la reforma o reforma sin género?. Desprotección social de las leyes previsionales en América Latina", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 36 (LC/L.1558-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bosch, M., A. Melguizo y C. Pagés (2013), *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*, Washington, D.C, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- BPS (Banco de Previsión Social) (2015), *Boletín Estadístico, 2015*, Montevideo, Instituto de Seguridad Social.
- (2010), *Boletín Estadístico, 2010*, Montevideo, Instituto de Seguridad Social.
- Bravo, D. y J. Ruiz-Tagle (2010), *Estudio sobre la sustentabilidad del Fondo de Reserva de Pensiones. Informe final*, Santiago, Centro de Microdatos del Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Caetano, M. (2014), "Recent history, perspectives and challenges to pension policy: the Brazilian Case", *Reforming Pensions in Developing and Transition Countries*, K. Hujo, Nueva York, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
- CCSS (Caja Costarricense de Seguro Social) (2015), *Anuario Estadístico 2015. Régimen no contributivo*, San José.
- Cecchini, S. y R. Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*, Libros de la CEPAL, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía- División de Población de la CEPAL) (2016), "Estimaciones y proyecciones de población total, urbana y rural, y económicamente activa. América Latina - Revisión 2017" [en línea] <http://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa>.
- Centrángolo, O. y C. Grushka (2008), "Perspectivas previsionales en Argentina y su financiamiento tras la expansión de la cobertura", *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 205 (LC/L.2972-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SES.31/3)), Santiago.
- Chiliatto, M. (2017), "Densidade de contribuição na previdência social do Brasil: Quais os riscos do aumento do tempo mínimo de contribuição", Brasília, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015), "Resultados del sistema de pensiones: cobertura y suficiencia", *Informe final*, Santiago, Gobierno de Chile.
- DIPRES (Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda de Chile) (2016), *Estudio sobre la sustentabilidad del Fondo de Reserva de Pensiones. Informe final*, Santiago, Gobierno de Chile.
- (2014), *Estudio sobre la sustentabilidad del Fondo de Reserva de Pensiones. Informe final*, Santiago, Gobierno de Chile.
- El Salvador, Gobierno de (2016), "Propuesta sistema previsional mixto", San Salvador.
- Escobar, F., S. Martínez y J. Mendizábal (2013), *El impacto de la Renta Dignidad: política de redistribución del ingreso, consumo y reducción de la pobreza en hogares con personas adultas mayores*, La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), Ministerio de Planificación del Desarrollo (MDP).
- Gill, I., T. Packard y J. Yermo (2005), *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, Washington, D.C, Banco Mundial.
- Grushka, C., J. Gaiada y A. Calabria (2016), *Sistema(s) previsional(es) en la Argentina y cobertura: análisis de las diversas fuentes de datos y de los diferenciales por edad, sexo y jurisdicción*, Buenos Aires, Dirección de Estudios de la Seguridad Social, Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

- Hohnerlein, E. M. (2013), "La Re-reforma de pensiones en Argentina," *Revista Trabajo*, N° 10. Ciudad de México, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Huenchuan, S. (2013), *Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe. La hora de avanzar hacia la igualdad*, Libros de la CEPAL, N° 117 (LC/G.2553-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- INP (Instituto de Normalización Previsional) (2003), *Anuario Estadístico 2003*, Santiago, Gobierno de Chile.
- IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada) (2017), "Reforma da previdência, análise da PEC 287/2016," Río de Janeiro, inédito.
- Marco, F. (2016), "La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina," *serie Asuntos de Género*, N°139 (LC/L.4225), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2004), *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Cuadernos de la CEPAL, N° 90 (LC/G.2262-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Mesa-Lago, C. (2016), "Los modelos mixtos de pensiones en Costa Rica y Uruguay: algunas lecciones para la re-reforma en El Salvador," *Aporte al debate sobre las políticas públicas*, N° 06, San Salvador, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FundaUngo).
- (2014), *Reversing Pension Privatization: The Experience of Argentina, Bolivia, Chile and Hungary*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- (2008), *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Healthcare Reforms in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press.
- (2004), "Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social," *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 144 (LC/L.2090-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (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/E), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mesa-Lago, C. y M. Rivera (2017), *Propuestas de re-reforma de pensiones en El Salvador: evaluación comparativa y recomendaciones*, San Salvador, Fundación Dr. Guillermo Maguel Ungo (FundaUngo).
- Mesa-Lago, C. y L. Ossio (2013), "La re-reforma de pensiones en Bolivia," *Revista Trabajo*, N° 10. Ciudad de México, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Ministerio de Desarrollo Social de Chile (2017), "Adultos mayores: Síntesis de resultados, CASEN 2015," Santiago, Gobierno de Chile.
- (2015), *Informe de Desarrollo Social 2015*, Santiago, Gobierno de Chile.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del Estado Plurinacional de Bolivia (2017), *Boletín Mensual del Sistema de Pensiones*, N° 132, año 11, La Paz, marzo.
- Ministerio de Hacienda del Brasil (2017), "Reforma da Previdência," Brasília.
- (2015), *Anuário Estatístico da Previdência Social, AEPS 2015*, Brasília, Secretaría de Previsión/ Instituto Nacional de Seguro Social (INSS)/Empresa de Tecnología e Informaciones de Previsión.
- (2014), *Anuario Estadístico da Previdência Social, Suplemento Histórico AEPS 2014*, Brasília, Secretaría de Previsión/Instituto Nacional de Seguro Social (INSS)/Empresa de Tecnología e Informaciones de Previsión.
- Ministerio de Hacienda de El Salvador (2017), "Propuesta sistema previsional mixto," San Salvador.
- Ministerio de Previsión Social del Brasil (2012), "O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado," *Coleção Previdência Social*, vol. 34, Brasília.
- Mostafa, J. y M. Theodoro (2017), "(Des)proteção social: impactos da reforma da previdência no contexto urbano," *Boletín Legislativo*, N° 65, Brasília, Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa.
- Müller, K. (2016), "The political economy of universal pensions in Bolivia," *Sozial Politik*, vol. 1, Friburgo.
- Nagamine, R. y G. Ansiliero (2016), "As idades médias de aposentadoria urbana por unidade da federação e região," *Nota Técnica*, N° 29, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).

- Nery, F. (2016), "Reforma da previdência: uma introdução em perguntas e respostas," *Textos para Discussão*, N° 2019, Brasília, Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2016), *Desarrollo productivo, formalización laboral y normas del trabajo: áreas prioritarias de trabajo de la OIT en América Latina y El Caribe*, Lima.
- (2013), *La economía informal en Centroamérica y República Dominicana: desarrollo subregional y estudios de caso*, San José.
- ONE (Oficina Nacional de Estadísticas) (2008), *Cuba en Cifras, Edición 2007*, La Habana.
- ONEI (Oficina Nacional de Estadística e Información) (2016), *Anuario Estadístico de Cuba 2015*, La Habana.
- Robles, C. y V. Mirosevic (2013), "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Brasil," *Documentos de Proyectos* (LC/W.532), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Rofman, R. y L. Lucchetti (2006), "Sistemas de pensiones en América Latina: conceptos y mediciones de cobertura," *SP Discussion Paper N° 0616*, Buenos Aires, Banco Mundial.
- Rofman, R. y M. Oliveri (2011), "La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores," *Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales*, N° 7, Buenos Aires, Banco Mundial.
- Schwarzer, H. y A. Querino (2002), "Beneficios sociales y los pobres en Brasil: programas de pensiones no convencionales," *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*, F. Bertranou, C. Solorio y W. van Ginneken (eds.), Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Sojo, A. (2017), *Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo*, Libros de la CEPAL, N°43 (LC/PUB.2017/7-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Superintendencia de Pensiones de Chile (2015), *Boletín Estadístico Electrónico*, N° 220, Santiago.
- Uthoff, A. (2016), "Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina," *serie Políticas Sociales*, N° 221 (LC/L.4282), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2011), "Reforma al Sistema de pensiones chileno," *serie Financiamiento para el Desarrollo*, N° 240 (LC/L.3422), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Sistemas de pensiones y autonomía económica de las mujeres en la vejez

Introducción

A. El derecho a las pensiones y los derechos sociales

B. Las reformas de pensiones en América Latina y la igualdad de género

C. Propuestas a partir de lecciones aprendidas

Bibliografía

Introducción

La preocupación de los Gobiernos de América Latina por las desventajas socioeconómicas que enfrentan las mujeres mayores se ha expresado en las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe y en las Conferencias Regionales Intergubernamentales sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe y ha quedado plasmada en los debates y en los acuerdos emanados de ambas instancias (CEPAL, 2016b; CEPAL, 2017d). Los compromisos que se han asumido responden a un enfoque en que la seguridad económica de las personas mayores se aborda desde una perspectiva de derechos y de ciudadanía, y la vejez es vista como una etapa crucial de la autonomía económica de las mujeres. En este contexto, la seguridad social desempeña un papel central para garantizar dicha autonomía, así como el ejercicio de una serie de derechos derivados, como el derecho a la alimentación, a la salud, al esparcimiento y a la integración social. Asimismo, la seguridad social tiene un importante papel que cumplir para alcanzar la igualdad de género en las sociedades de la región.

Las transformaciones demográficas que han experimentado los países de América Latina en las últimas décadas, como se analizó en el capítulo introductorio, se han desarrollado con diferentes tiempos e intensidades, por lo que en la región existe una heterogeneidad de situaciones, si bien en todos los países sobresale la tendencia a la feminización de la vejez. Las principales consecuencias del descenso de la fecundidad y la mortalidad han sido la reducción del crecimiento poblacional y la transformación de la estructura por edad, que implica el envejecimiento de la población (CEPAL, 2017d, pág. 48), proceso que ha estado acompañado por cambios relevantes en la conformación de las familias. El envejecimiento tiene una dimensión de género ineludible, no solo porque las mujeres constituyen la mayoría de las personas mayores, sino también porque son las principales cuidadoras de las personas ancianas y, además, porque en su vejez las mujeres carecen de autonomía económica en una proporción mucho mayor que los varones que se encuentran en dicha situación.

Los sistemas de pensiones no son neutros frente a las desigualdades de género presentes en las sociedades. En la actualidad, se observa que suelen reproducir discriminaciones y amplificar desigualdades originadas en otros campos, como, por ejemplo, el mercado laboral, sin contribuir sustancialmente al cierre de brechas de género y a la justicia distributiva (Rico, 2015). El diseño de estos sistemas y de las reformas previsionales es de crucial importancia, puesto que su arquitectura y las decisiones que se adoptan en torno a ella, así como los mecanismos de financiamiento que se implementan y los principios que se aplican pueden acrecentar las disparidades de género y socioeconómicas o, por el contrario, mitigarlas y garantizar la ciudadanía económica y social en la vejez de hombres y mujeres en condiciones de igualdad (Marco, 2004; Giménez, 2003).

A. El derecho a las pensiones y los derechos sociales

Para alcanzar la igualdad y la garantía de derechos para hombres y mujeres, se debe propender a un sistema de pensiones integral, que elimine los sesgos androcéntricos e incluya las esferas invisibilizadas de la vida de las personas. Por otra parte, para el pleno goce de los derechos relativos a los sistemas de la seguridad social se deben reconocer las diversas trayectorias y corregir las asimetrías generadas por la actual división sexual del trabajo.

Como ya se mencionó, la seguridad social es un conjunto de normas e instituciones que tienen por objeto garantizar a las personas la protección necesaria ante ciertas contingencias. Se trata de evitar el estado de necesidad que se generaría por la

alteración de las capacidades usuales de la persona autónoma, como ocurre en el caso del desempleo, una enfermedad, un accidente, la muerte de la persona sostenedora de familiares dependientes o la vejez. En la actualidad, se trata además de evitar o mitigar el estado de necesidad que puede derivar de diversas causas, como la dedicación exclusiva de una persona, en general una mujer, al cuidado de familiares ancianos o enfermos crónicos, lo que implica su ausencia del mercado laboral¹. Así se entiende en la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social (núm. 202) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de 2012, en cuyo preámbulo se afirma que “la seguridad social es una herramienta importante para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad social, para promover la igualdad de oportunidades, la igualdad de género y la igualdad racial y para apoyar la transición del empleo informal al empleo formal” (OIT, 2012). Para alcanzar dichos objetivos, la seguridad social debe incorporar un paquete amplio de provisión, con un fuerte énfasis en las capacidades del Estado en la provisión, regulación y financiamiento del sistema, garantizando una red de seguridad en el trabajo y también ante las contingencias sociales (Pautassi, 2005).

Los sistemas de seguridad social son pactos sociales, en los que la ciudadanía acuerda cómo afrontar la satisfacción de necesidades de la población dependiente, reconociendo que todas las personas serán parte de esa población en algún momento de su vida y requerirán de apoyo. Estos sistemas suelen organizarse en regímenes de corto y largo plazo. Entre los primeros están las previsiones de maternidad, salud, riesgos laborales y desempleo, mientras que las contingencias de vejez, invalidez y muerte pertenecen al segundo grupo. Desde el punto de vista analítico, también suele establecerse una distinción entre provisión social y asistencia social para diferenciar subsistemas según el predominio del carácter contributivo o no contributivo de los mismos (CEPAL, 2006; Sojo, 2017). En todas estas categorías es posible identificar situaciones particulares que afectan de forma negativa a las mujeres en mayor medida que a los hombres y cuestiones derivadas del sistema de género dominante que han estado marginadas de dichos pactos o no han tenido la presencia requerida (Birgin y Pautassi, 2001).

Por ello, en una perspectiva de futuro, considerando las enormes desigualdades y restricciones presupuestarias que subsisten en las economías latinoamericanas, el diseño de un sistema de pensiones debe basarse en un sólido pacto social, así como en un nuevo contrato de género (CEPAL, 2016a y 2014). Estos contratos deben apuntar a conciliar la sostenibilidad económica de los sistemas en el tiempo con los principios de universalidad y solidaridad, incluidos subsidios cruzados que vayan desde quienes disponen de capacidad de ahorro, han participado en el mercado laboral o han tenido empleos formales y de calidad hacia quienes no han contado con esas opciones, con el fin de lograr beneficios dignos para todas las personas (Uthoff, 2017). A su vez, una nueva construcción de pactos debe lograr el reconocimiento y la retribución del trabajo no remunerado, doméstico y de cuidado, que se realiza en los hogares, integrando a quienes lo realizan en los sistemas de pensiones como respuesta a la contribución fundamental que hacen a las economías, a la sostenibilidad de la vida y al bienestar de los países².

En este contexto, el sujeto de la seguridad social es mucho más amplio que el del derecho laboral. No se trata solo de los trabajadores dependientes insertos en una relación de empleo formal y de aquellas personas que trabajan bajo la categoría de cuenta propia, sino que además abarca a toda la población que vive en el territorio de un Estado (Monsalve, 2016). Esta visión tiene relevantes consecuencias de género, como se analizará a continuación, tanto debido a la mayoritaria presencia de mujeres en los

¹ Manifestaciones de ello son las prestaciones por cuidados a la niñez y a personas ancianas que se otorgan en países de Europa (Arza, 2017).

² Las cuentas satélites sobre trabajo no remunerado evidencian que este aporte es de magnitud importante. Estas cuentas han sido construidas en Colombia, el Ecuador, Guatemala, México y el Perú, al mismo tiempo que El Salvador está en proceso de crear una y Costa Rica y el Uruguay han avanzado en metodologías para la valorización del trabajo no remunerado. Estos esfuerzos ponen de manifiesto que el trabajo no remunerado representa, como proporción del PIB, el 20,4% en Colombia, el 15,7% en Costa Rica, el 15,2% en el Ecuador, el 18,3% en El Salvador, el 18,8% en Guatemala, el 24,4% en México, el 20,4% en el Perú y el 22,9% en el Uruguay (CEPAL, 2017b).

empleos por cuenta propia como porque reivindica que el vínculo de las personas con la seguridad social es el estatus de ciudadano, además de reconocer que el cuidado que se realiza de modo no remunerado en los hogares es un trabajo.

1. Pensiones en la vejez: un derecho, no un beneficio

El derecho a la seguridad social y, como parte del mismo, el derecho a las pensiones, que datan de la década de 1940, son derechos fundamentales que han sido reconocidos en instrumentos internacionales de derechos humanos y en las Constituciones de los Estados de la región, ya sea explícitamente o en la medida en que algunos países integran los tratados de derechos humanos al bloque de constitucionalidad³.

En todas las convenciones y declaraciones analizadas al inicio de esta edición del *Panorama Social de América Latina*, se afirma que el derecho a la seguridad social debe ser garantizado por los Estados en igualdad de condiciones para mujeres y hombres, así como para grupos específicos de la población, como las personas con discapacidad (OEA, 1999), los trabajadores migrantes y sus familiares (Naciones Unidas, 1990) y las personas pertenecientes a pueblos indígenas (Naciones Unidas, 2007), según lo acordado en los instrumentos internacionales y lo establecido en los dictámenes y recomendaciones de los órganos encargados de vigilar la aplicación de los tratados, como, por ejemplo, las observaciones generales núm. 16 y núm. 20 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En esta misma dirección, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer establece la obligación de los Estados de adoptar todas las medidas necesarias para asegurar a las mujeres, en condiciones de igualdad con los hombres, el ejercicio del derecho a la seguridad social (Naciones Unidas, 1979).

Para lograr la igualdad en el ejercicio de derechos se requiere eliminar las formas de discriminación tanto directa como indirecta que pudieran conllevar las políticas, programas, normas jurídicas y prácticas estatales o sociales. A luz de los preceptos de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer⁴, se entiende por discriminación directa aquel trato desigual y perjudicial establecido en función del sexo y que está explícitamente dispuesto en una política, norma, reglamento, disposición administrativa o de cualquier índole. Por su parte, la discriminación indirecta puede surgir de un tratamiento formalmente neutro, pero que por sus efectos o por sus resultados resulta perjudicial para una población o parte de ella. El análisis de los actuales sistemas de pensiones y del acceso a los beneficios de la seguridad social por parte de hombres y mujeres muestra que ambos tipos de discriminación, directa e indirecta, a pesar de las reformas de distinta índole que se han implementado, están de alguna manera presentes en la actualidad en la mayoría de los países de América Latina.

A su vez, la Agenda Regional de Género, conformada por los acuerdos aprobados por los Gobiernos en las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe realizadas en los últimos cuarenta años, contiene diversos compromisos

³ Es decir, al conjunto de derechos o principios que se considera que forman parte del texto constitucional sin estar consagrados directamente en él.

⁴ Por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en sus observaciones finales presentadas en el 43° período de sesiones, en 2009, recomendó al Gobierno de Guatemala la adopción de medidas temporales especiales para subsanar la desventaja de las mujeres en el mercado laboral y medidas que garantizaran el acceso a la seguridad social a las trabajadoras domésticas y rurales, y las que laboran en la maquila y en el sector no estructurado de la economía. En el caso de Chile, el mismo Comité, en sus observaciones finales a los informes periódicos quinto y sexto de ese país, de 2012, consideró positiva la repercusión de la reforma de pensiones realizada en 2008, pero calificó de discriminatorio el sistema de cálculo del fondo de pensiones, en que se utilizan cuadros de esperanza de vida que dan lugar a pensiones mensuales menores para las mujeres que contribuyeron igual que los varones (Bareiro, 2017).

estatales que abordan los derechos económicos y sociales y, en particular, el derecho a la seguridad social y el acceso justo a los sistemas de pensiones. La Agenda Regional de Género relaciona los obstáculos para el ejercicio de estos derechos por parte de las mujeres con la organización social del cuidado, las barreras y discriminaciones que las mujeres experimentan en el empleo y para acceder a ingresos propios y suficientes, y otros obstáculos para su autonomía económica (CEPAL, 2016b)⁵. En materia de sistemas previsionales, destacan los siguientes compromisos gubernamentales:

- la cobertura universal, integral y eficiente, mediante financiamiento solidario (Consenso de Santo Domingo (2013) y Consenso de Brasilia (2010));
- la articulación de los sistemas previsionales a un amplio espectro de políticas públicas que garanticen el bienestar, la calidad de vida y un retiro digno, fortaleciendo el pleno ejercicio de la ciudadanía de las mujeres (Consenso de Quito (2007) y Consenso de Santo Domingo (2013));
- la inclusión de las trabajadoras domésticas, las mujeres rurales, las trabajadoras autónomas, informales y por contrata, así como de las distintas formas de familia (Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001 (Mar del Plata, 1994));
- la incorporación de mecanismos de reconocimiento y compensación por el cuidado no remunerado que realizan predominantemente las mujeres en sus hogares, integrándolas en los sistemas de seguridad social (Consenso de Lima (2000));
- el aumento de la inversión pública en la seguridad social, de manera que aborde en forma integral las demandas específicas de cuidado y protección social que tienen las mujeres en situaciones relacionadas con la enfermedad, la discapacidad, el desempleo y las etapas del ciclo vital, especialmente en la infancia y la vejez (Consenso de Brasilia (2010)), y
- la adopción de medidas dirigidas al ejercicio del derecho al cuidado y a una repartición más equitativa del cuidado entre la sociedad, el Estado y las familias, así como la necesidad de avanzar en la legislación laboral y los sistemas de seguridad social hacia licencias de cuidado para varones y mujeres, que permitan una distribución más justa del mismo dentro de las familias (Consenso de Santo Domingo (2013)).

Recuadro IV.1

Los derechos sociales no son opcionales: indicadores de cumplimiento del Protocolo de San Salvador

El grupo de trabajo sobre el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como Protocolo de San Salvador, siguiendo los lineamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), elaboró una serie de indicadores de progreso para la medición de los derechos económicos, sociales y culturales contemplados en dicho Protocolo, que fueron aprobados por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) el 4 de junio de 2012 (AG/RES. 2713 XLII-O/12). Estos indicadores deben ser aplicados por los Estados al realizar sus informes del cumplimiento del Protocolo de San Salvador.

Los indicadores incorporan de manera transversal el enfoque de género y son de tres tipos: i) estructurales, que dan cuenta de medidas relacionadas con institucionalidad, leyes o planes; ii) de proceso, que se refieren, por ejemplo, a coberturas de los programas y mejoramiento de la gestión, y iii) de resultados, que se refieren al impacto de las políticas en el ejercicio del derecho. Los indicadores están organizados a su vez en tres categorías conceptuales, recepción del derecho, capacidades estatales y compromiso presupuestario, y en tres principios transversales, cruciales para garantizar los derechos y la autonomía de las mujeres: igualdad y no discriminación, acceso a la justicia y acceso a la información y participación (OEA, 2015).

⁵ Véase un tratamiento de estos derechos en cada uno de los instrumentos específicos en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Agenda Regional de Género" [en línea] <http://biblioguias.cepal.org/AgendaRegionalGenero/>.

Recuadro IV.1 (conclusión)

En lo relativo al derecho a la seguridad social, los indicadores correspondientes a la dimensión de igualdad y no discriminación son los que se presentan en el cuadro.

Indicadores relativos al derecho a la seguridad social: igualdad y no discriminación

Recepción del derecho		
Estructurales	De proceso	De resultados
Ratificación de: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102), Organización Internacional del Trabajo (OIT) Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954) Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otras Incorporación en la Constitución del derecho a la seguridad social Legislación específica que contempla el derecho a la seguridad social	- Tiempo promedio de reconocimiento del derecho a pensiones o jubilaciones por condición de actividad y por sexo - Porcentaje de la población asegurada por sistemas contributivos por sexo, etnia/raza y nivel educativo - Porcentaje de la población cubierta por sistemas no contributivos por sexo, etnia/raza y nivel educativo - Porcentaje de población afiliada a regímenes especiales por sexo, etnia/raza y nivel educativo - Porcentaje de adultos mayores de 65 años cubiertos por programas de atención a la vejez por sexo, etnia/raza y nivel educativo	- Tasa de población económicamente activa por sexo, edad, nivel educativo y quintiles de ingresos - Población cubierta por una pensión o jubilación por grupo de edad, sexo y quintiles de ingreso - Porcentaje de población asegurada a un régimen contributivo, por sexo, edad y quintiles de ingresos - Número de afiliados cotizantes al sistema de pensiones por sexo, edad y quintiles de ingresos - Total de subsidios al desempleo a personas no afiliadas a los sistemas contributivos
Señales de progreso: Porcentaje de afiliados que perciben como satisfactorio el nivel de cobertura en seguridad social		
Igualdad y no discriminación		
Estructurales	De proceso	De resultados
- Requisitos de acceso al sistema de seguridad social - Requisitos para el acceso al sistema para indígenas, afrodescendientes, refugiados, solicitantes de asilo y apátridas - Requisitos para el acceso al sistema para trabajadoras del servicio doméstico - Requisitos para el acceso al sistema para trabajadores y trabajadoras rurales	- Base de cálculo de las prestaciones de seguridad social para varones y mujeres - Extensión y formas de utilización de tablas actuariales en el cálculo del beneficio previsional (haber de la pensión) - Extensión, cobertura y jurisdicción de mecanismos de inclusión de quienes realizan trabajo reproductivo o doméstico de cuidado	- Población pensionada (jubilada) por sexo, edad y nivel educativo, por jurisdicciones - Porcentaje de derechohabientes que perciben una pensión o subsidio por sexo, edad, etnia y raza, por jurisdicciones - Porcentaje de migrantes, refugiados, solicitantes de asilo y apátridas con cobertura de seguridad social - Porcentaje de trabajadores y trabajadoras rurales con cobertura de seguridad social

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de los Estados Americanos (OEA), *Indicadores de Progreso para la Medición de Derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*, Washington, D.C., 2015.

Puede destacarse que Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Ecuador, México, el Paraguay y el Uruguay han presentado sus informes a la OEA sobre la implementación del primer agrupamiento de derechos (a la seguridad social, la salud y la educación) del Protocolo de San Salvador, usando estos indicadores y haciendo un esfuerzo significativo a fin de informar sobre los avances y desafíos pendientes para incorporar una perspectiva de género y de derechos y autonomía de las mujeres en la normativa y en el funcionamiento de los sistemas de pensiones.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de los Estados Americanos (OEA), *Indicadores de Progreso para la Medición de Derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*, Washington, D.C., 2015.

2. Mujeres y seguridad social: una relación que evoluciona

Como se afirmó en el capítulo introductorio, la seguridad social se nutre de diversos principios que son dinámicos, ya que conservan su esencia pero se adaptan a las nuevas realidades⁶. Sin embargo, hay cuatro principios al menos que perduran en el tiempo y que tienen cierta prevalencia frente a los demás. Se trata de los principios de universalidad, solidaridad, igualdad y eficiencia (CEPAL, 2000 y 2006), a los que se suma el de sostenibilidad financiera, que forman parte de la esencia misma de la seguridad social⁷.

En los estudios feministas y de género estos principios son reivindicados, adoptados y aplicados a los análisis. Pero al mismo tiempo se los profundiza y se demanda que les sean otorgados contenido y significado inclusivos que den cuenta de la situación y condición de las mujeres. Estos principios, al igual que la seguridad social en general, tuvieron en sus inicios un sesgo androcéntrico, pues se presentaban como neutrales y atingentes a toda la población, cuando, en realidad, estaban concebidos desde una perspectiva masculina y destinados principalmente a los varones. Con posterioridad, evolucionaron y fueron complementados con los instrumentos y la doctrina de derechos humanos, así como con los aportes de los estudios de género (Birgin y Pautassi, 2001; Marco, 2002; Pautassi, 2002).

En efecto, los principios de la seguridad social fueron pensados para el trabajador varón, ocupado en un empleo estable y proveedor de ingresos a una familia en la que existe una mujer adulta que se hace cargo del cuidado de los niños y de las personas ancianas que lo necesiten, así como del trabajo doméstico en el hogar. De esta manera, se hace posible que el trabajador varón se ocupe en el mercado laboral a tiempo completo. Este trabajador accedería a la seguridad social por derecho propio, mientras que las mujeres lo harían por derecho derivado.

De este modo, la universalidad —desde su concepción en los trabajos de William Beveridge, que fueron un importante aporte al considerar, a mediados del siglo XX (1942), que el bienestar de la sociedad no es efecto de la relación laboral, sino una obligación del Estado hacia sus ciudadanos— en la práctica excluyó el trabajo no remunerado que realizan las mujeres en sus hogares. Por su parte, el principio de solidaridad quedaba limitado a la pensión de viudez, que reemplazaba el ingreso del varón proveedor, y tampoco consideraba a las mujeres en igualdad de condiciones, puesto que, si bien la seguridad social tiene implícito un contrato de solidaridad intrageneracional y a la vez intergeneracional, con reciprocidades temporales y generacionales, dichas reciprocidades se han sostenido históricamente a través de la economía del cuidado, a cargo de las mujeres. Es decir, quienes garantizaron históricamente la continuidad de dichos contratos fueron las mujeres, sobre la base del trabajo reproductivo que realizan dentro de los hogares (Pautassi, 2005), que permite que los varones adultos puedan dedicarse a tiempo completo al mercado laboral, mientras ellas hacen el trabajo doméstico y cuidan de los miembros dependientes de la familia. De otra manera, el cuidado tendría que ser asumido por el Estado y el trabajo doméstico tendría un costo para sus beneficiarios adultos autónomos, es decir, varones.

⁶ La doctrina establece, entre otros, los siguientes principios: integralidad, suficiencia, eficiencia, sostenibilidad, unidad procesal, diversidad de la base de financiamiento, irreductibilidad de los beneficios, progresividad, favorabilidad o norma más favorable y justiciabilidad (Monsalve, 2016).

⁷ En el mismo sentido, Uthoff (2017) menciona seis principios sin los cuales los sistemas de pensiones perderían su identidad en cuanto parte de la seguridad social: universalidad; solidaridad; sostenibilidad financiera; integralidad y suficiencia de las prestaciones; igualdad, equidad o uniformidad de trato, y unidad, responsabilidad del Estado y participación en la gestión.

Por su parte, la igualdad se aplicaba entre trabajadores varones y se consideraba ligada al principio de uniformidad de trato. En la actualidad, los tratados internacionales de derechos humanos y las elaboraciones de los órganos encargados de vigilar su aplicación han extendido su influencia a diversas disciplinas, contribuyendo a la resignificación de la igualdad como principio y como dimensión transversal de los derechos humanos. Esto significa que todos los derechos deben ejercerse en condiciones de igualdad, una visión que incluye la seguridad social.

En este sentido, si bien los principios de la seguridad social mantienen su esencia, muestran también su dinamismo (Monsalve, 2016), de acuerdo con los cambios que se producen en la concepción del Estado y sus responsabilidades, el concepto de ciudadanía y el enfoque de derechos. Es por eso que la formulación y la aplicación de esos principios evolucionan para hacerse aún más concordantes con la universalidad, la solidaridad y la igualdad, e incluir a más del 50% de la población, las mujeres en los distintos roles que desempeñan en la sociedad, junto con dar cuenta de las necesidades y demandas de las mujeres mayores.

Un ejemplo de ello es la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202) de la OIT, en la que se estipula que los principios que debieran orientar los sistemas de seguridad social son: universalidad de la protección, basada en la solidaridad social; derecho a las prestaciones prescrito por la legislación nacional; adecuación y previsibilidad de las prestaciones; no discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales; inclusión de las personas que trabajan en la economía informal; progresividad; solidaridad en el financiamiento; diversidad de métodos y enfoques; gestión financiera y administración responsables y transparentes; sostenibilidad financiera, fiscal y económica, teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad; coherencia con las políticas sociales, económicas y de empleo; coherencia entre las instituciones encargadas de la prestación de servicios de protección social; servicios públicos de alta calidad, que mejoren el desempeño de los sistemas de seguridad social; eficacia y accesibilidad de los procedimientos de reclamación y de recurso; seguimiento regular de la aplicación y evaluación periódica; pleno respeto de la negociación colectiva y de la libertad sindical, y participación tripartita.

Además, es importante reiterar que en el marco de las nuevas contribuciones a la construcción de los principios de la seguridad social, el origen del derecho de mujeres y varones a las pensiones es su calidad de ciudadanas y ciudadanos, y no su estatus en el ámbito del trabajo remunerado (Giménez, 2003).

3. La autonomía económica de las mujeres y el derecho a la jubilación

Como ha señalado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “la noción de autonomía refiere a la capacidad de las personas para tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas, de manera de poder ser y hacer en función de sus propias aspiraciones y deseos, en el contexto histórico que las hace posibles. El grado actual de desarrollo económico, tecnológico y social permite afirmar que una mayor autonomía de las mujeres es posible. Las condiciones materiales existentes en la región no ofrecen una explicación razonable para la desigualdad, la muerte materna, el embarazo adolescente, el empleo precario o la insólita concentración del trabajo doméstico no remunerado en manos de las mujeres. Mucho menos para la violencia de género. Como se ha expresado en otras ocasiones [...], la desigualdad y, por tanto, la falta de autonomía son, principalmente, consecuencia de la injusticia, de la mala distribución del poder, los ingresos y el tiempo entre hombres y mujeres, y de la falta de reconocimiento de los derechos de las mujeres por parte de las elites políticas y económicas” (CEPAL, 2011, pág. 9).

En la región, la autonomía de las mujeres concebida en sus tres dimensiones, física, económica y política, y las interrelaciones entre ellas, es una categoría que la CEPAL ha desarrollado y difundido. La autonomía de las mujeres se constituyó así, vinculada a los indicadores del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, en la categoría analítica para dar seguimiento a los compromisos internacionales asumidos por los Estados en materia de derechos de las mujeres. Asimismo, el concepto de autonomía y sus componentes están siendo utilizados por varios Gobiernos de la región para estructurar planes de igualdad, políticas y leyes, así como para realizar evaluaciones.

La autonomía económica es un pilar fundamental de la autonomía de las mujeres y, por definición, requiere que ellas perciban ingresos que les permitan superar la pobreza, alcanzar el bienestar y disponer de su tiempo libremente sin depender de otros para satisfacer sus necesidades y las de su familia, y para tomar sus propias decisiones y poder llevarlas a cabo. El tiempo y los ingresos son recursos finitos y la evidencia muestra que no se reparten de manera equitativa ni en la sociedad ni dentro de los hogares. Las mujeres reciben menos ingresos y tienen menor acceso a otros recursos productivos y financieros como tierra, capacitación laboral y tecnologías, a pesar de sus mayores niveles de educación y del aporte que realizan a la economía y el desarrollo de los países. A su vez, tienen menos tiempo disponible, debido a que se dedican al cuidado y el trabajo doméstico no remunerado para el bienestar de otros miembros del hogar o de otros hogares (CEPAL, 2016a).

La autonomía económica se refiere a la capacidad de las mujeres de ser proveedoras de su propio sustento y del de aquellas personas que dependen de ellas, y decidir cuál es la mejor forma para ello. El concepto incluye el acceso a la seguridad social y a los servicios públicos, así como al capital y otras formas de recursos productivos, pues abarca el conjunto de condiciones de acceso y capacidades que determinan la posibilidad real de una persona de ejercer sus derechos económicos y sociales (Batthyány y Montaña, 2012).

En efecto, la autonomía económica de las mujeres es más que acceso al empleo. Si bien el trabajo remunerado es un requisito para la autonomía económica, no la garantiza *per se*, pues dicha autonomía depende de una serie de variables, como la calidad del empleo; las características y alcance de las políticas sociales, incluidos los sistemas de seguridad social y los tipos de contingencias que cubren y la redistribución que posibilitan; la oferta pública de cuidado y las posibilidades de compatibilizar las responsabilidades laborales y familiares, así como una serie de factores subjetivos, como el renunciamiento que estén dispuestas a hacer las mujeres en favor de sus familiares y, en definitiva, el abanico de opciones con que cuenten (Rico y Marco, 2010).

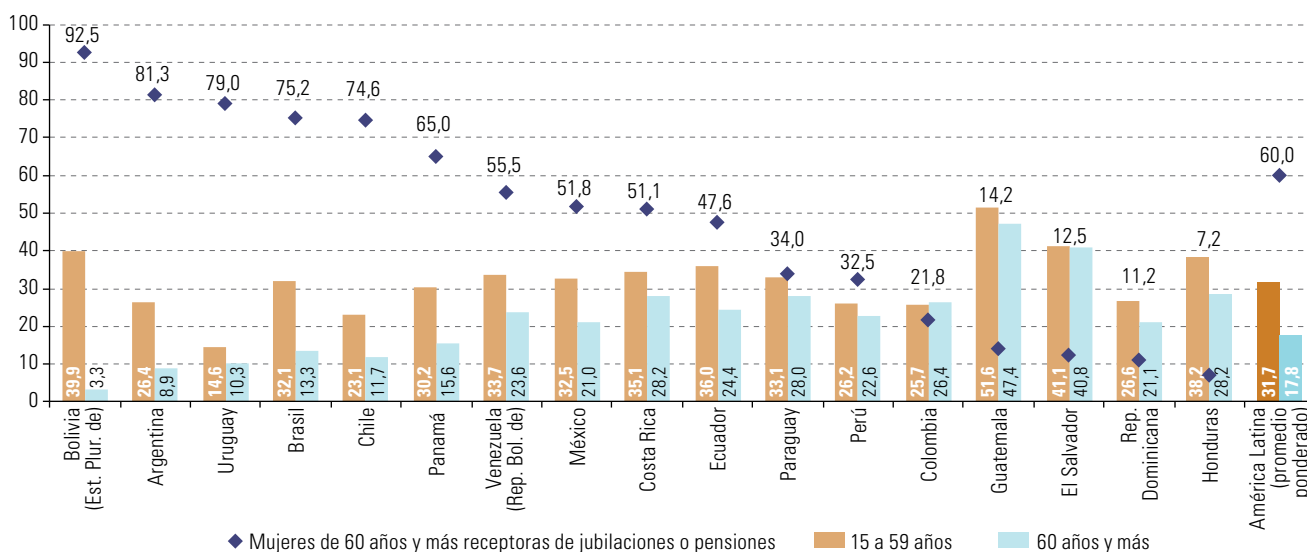
Aun cuando los ingresos propios constituyen una base para la autonomía económica, no representan su ejercicio pleno. Es innegable que contar con ingresos es una condición básica y necesaria para cualquier persona adulta dentro de la sociedad, pero la cantidad y estabilidad de estos ingresos es crucial para hablar de autonomía. El indicador de población sin ingresos propios ha significado un aporte de la CEPAL a los estudios de género, puesto que se trata de una síntesis de los déficits en materia de autonomía económica y de desigualdad (Milosavljevic, 2007). La evidencia muestra que en todos los casos, independientemente del tramo de edad que se considere, la proporción de mujeres sin ingresos propios es mucho mayor que la correspondiente a los varones. En promedio, en América Latina el 29% de las mujeres mayores de 15 años de edad no acceden a ingresos propios, porcentaje que disminuye al 12,3% en el caso de los hombres. Existen situaciones diversas entre los países: el caso más agudo se registra en Guatemala, donde más del 50% de las mujeres carecen de ingresos propios, en tanto que el Uruguay presenta la menor proporción, de un 13,4% (CEPAL, 2016a).

En algunos países la proporción de mujeres sin ingresos propios se reduce drásticamente en el tramo de edad de 60 años y más; esto se vincula principalmente a

sistemas de seguridad social extendidos y a programas de transferencias de ingresos concebidos en especial para la vejez. Al analizar la proporción de mujeres de 60 años y más que carecen de ingresos propios en países que cuentan con una matriz de seguridad social de tendencia universal y en los que se han realizado acciones de protección a la vejez, se observa que estas cifras disminuyen en algunos casos hasta llegar a un tercio de la proporción de mujeres sin ingresos propios en el tramo de edad de 15 a 59 años. La Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile y el Uruguay se destacan por la baja proporción de mujeres sin ingresos propios en el tramo de edad de 60 años y más, que no alcanzan a un 15%. Estos cinco países se encuentran también entre los que tienen mayores tasas de mujeres receptoras de jubilaciones o pensiones (véase el gráfico IV.1).

Gráfico IV.1

América Latina (17 países): proporción de mujeres sin ingresos propios por tramos de edad y proporción de mujeres de 60 años y más que son receptoras de jubilaciones o pensiones, alrededor de 2015^{a b}
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Los datos corresponden a 2015, excepto en los casos de la Argentina, Guatemala, México, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de), en que corresponden a 2014.

^b Los datos corresponden al total nacional, excepto en el caso de la Argentina, en que corresponden a 31 aglomerados urbanos.

La información revela el acceso a algún ingreso propio, pero no da cuenta del carácter de suficiencia del mismo. Al analizar los montos de las pensiones y jubilaciones mínimas o los que entregan los programas de transferencias a la vejez, el cálculo arroja estimaciones que representan un nivel de subsistencia, que tienen la fortaleza de ser un ingreso regular para las mujeres y constituyen un aporte a la economía de las familias, pero cuyos montos, en general, no son parte del debate respecto al principio de suficiencia. Esto reafirma, en consecuencia, la necesidad de reivindicar la vigencia del principio de suficiencia de las prestaciones, propio de la seguridad social.

La autonomía económica de las mujeres debe entenderse a partir de su vínculo con el empleo y el cuidado y, finalmente, de su acceso al sistema previsional y su situación en él. En efecto, la participación de las mujeres en el mercado laboral es de suma importancia, aun cuando autonomía y empleo no sean sinónimos. En América Latina y el Caribe, según cifras de 2015, las mujeres tienen tasas de participación económica menores que los hombres, que llegan en promedio al 51,5%, frente a un 78,4% en el caso de los varones. Esta asimetría alcanza niveles muy elevados en Honduras, Guatemala y México, donde las diferencias entre las tasas de participación económica de hombres y mujeres superan los 30 puntos porcentuales (CEPAL, 2017c).

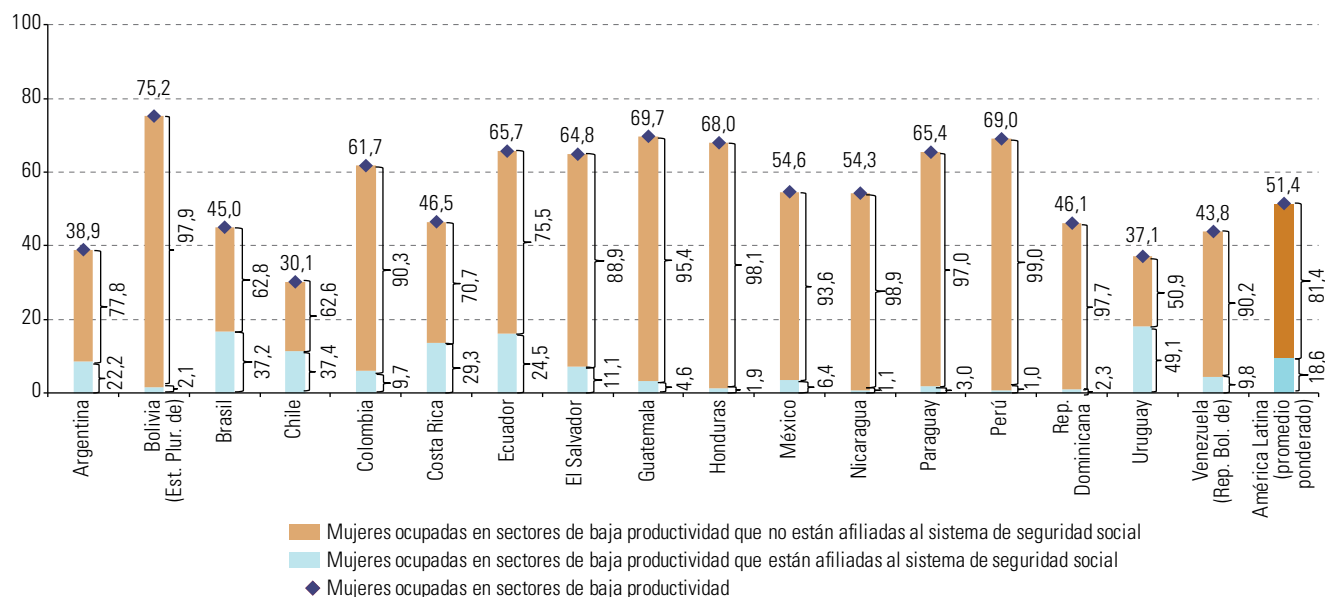
Estos datos son un anticipo del panorama de la situación de las mujeres en los sistemas de pensiones, pues quienes no participan en el mercado laboral tampoco tienen posibilidades de participar por derecho propio en la seguridad social, a no ser que se integren en virtud de su vínculo con un hombre, mediante derechos derivados, como la pensión de viudez.

Por su parte, las mujeres que están insertas en el empleo tampoco tienen garantizado el acceso y la permanencia en los sistemas de seguridad social. Esto se debe a la segmentación de los mercados laborales y la segregación ocupacional de género existente en ellos, que se traduce en que las mujeres accedan a ciertos sectores y jerarquías de empleo, generalmente los sectores y puestos con menores niveles de protección. Es así como las mujeres están sobrerrepresentadas en los sectores de baja productividad —en los que labora el 51,5% del total de mujeres ocupadas en un conjunto de 17 países de América Latina—, que presentan malas condiciones laborales y generalmente están excluidos de los sistemas previsionales⁸. Si bien la proporción de varones empleadores en las microempresas duplica la de mujeres, estos están prácticamente ausentes del empleo doméstico, subsector que concentra un 11% del empleo femenino en la región (CEPAL, 2016a). Como se aprecia en el gráfico IV.2, la tasa de afiliación de las personas ocupadas en sectores de baja productividad continúa representando un desafío en materia de la cobertura de la seguridad social; en el caso de las mujeres, solamente un 18,5% de las que están ocupadas en sectores de baja productividad se encuentran afiliadas a la seguridad social.

Gráfico IV.2

América Latina (17 países): proporción de mujeres de entre 15 y 64 años ocupadas en sectores de baja productividad, respecto del total de ocupadas, y proporción de afiliadas o cotizantes al sistema de seguridad social, alrededor de 2015^{a,b}

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: Las encuestas de hogares de cada país entregan información sobre afiliación o cotización a un sistema de pensiones. Los países que presentan datos sobre afiliación son: Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador, Guatemala, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de).

^a Los datos corresponden a 2015, excepto en los casos de la Argentina, Guatemala, México, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de), en que corresponden a 2014.

^b Los datos corresponden al total nacional, excepto en el caso de la Argentina, en que corresponden a 31 aglomerados urbanos.

⁸ La cifra se refiere a la población urbana ocupada en empleos que presentan precariedad desde el punto de vista de los salarios, la duración en el tiempo y la seguridad social. Se entiende como ocupada en el sector de baja productividad (informal) aquella persona que es empleadora o asalariada (profesional o técnico) en una empresa con un máximo de 5 empleados (microempresa), que trabaja en el empleo doméstico o que es trabajador independiente no calificado (trabajador por cuenta propia o familiar no remunerado sin calificación profesional o técnica) (CEPAL, 2017c; Milosavljevic, 2007).

En parte como resultado de la segregación ocupacional, pero también debido a prácticas discriminatorias y a la subvaloración del trabajo femenino, el ingreso laboral de las mujeres sigue siendo en promedio inferior al masculino, lo que indica que los niveles y logros en educación y capacitación más altos que tienen las mujeres no han sido suficientes para cerrar las brechas de género.

Las brechas salariales de género persisten como un obstáculo para la autonomía económica de las mujeres y tienen un efecto perverso no solo en su vida laboral, sino también en los niveles de ingreso que ellas alcanzan a la edad de retiro y en el monto de la jubilación o pensión a la que tendrán acceso, principalmente en los sistemas en que dicho monto se relaciona de forma directa con los salarios de los últimos años de cotización. Actualmente en la región las mujeres perciben un salario equivalente al 84% del que reciben los hombres por una hora trabajada en un empleo de tiempo completo, lo que evidencia una desigualdad estructural del mercado laboral que no ha podido revertirse. Esta disparidad se agudiza conforme las mujeres alcanzan mayores niveles educativos, ya que las mujeres que tienen más de 13 años de instrucción perciben un 74% de lo que ganan sus colegas varones (CEPAL, 2016a).

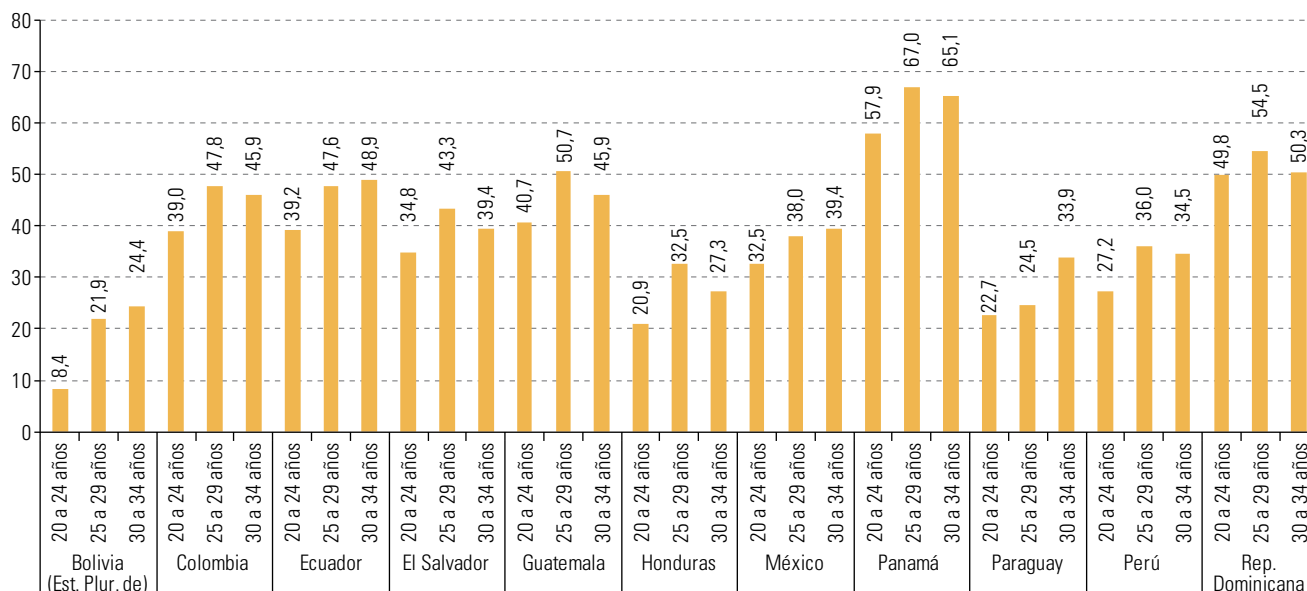
Como ya se mencionó, en todos los casos el nivel de afiliación de los ocupados en los sectores de baja productividad es inferior al del resto de las personas ocupadas; además, en la gran mayoría de los países la cobertura de las mujeres que trabajan en esos sectores es aún menor, existiendo casos en los que están prácticamente excluidas. Destacan los casos de la Argentina, el Brasil, Chile, Costa Rica, el Ecuador y el Uruguay por las altas coberturas que presentan, incluso en estos sectores, que son resultado de un incremento significativo en la última década. En el Uruguay, la proporción de cobertura de las mujeres ocupadas en sectores de baja productividad es incluso mayor que la de los varones, probablemente debido al fuerte impulso que se dio en los últimos lustros a la formalización y afiliación a la seguridad social de las mujeres ocupadas en el servicio doméstico.

Por otra parte, si se relaciona la edad en que el promedio de las personas se afilian al sistema de seguridad social con los años de contribución requeridos según la legislación vigente en cada país para obtener una jubilación, el resultado es alarmante. En el Estado Plurinacional de Bolivia solo la cuarta parte de las mujeres actualmente ocupadas accederían a una jubilación que implica los 15 años de cotizaciones requeridas por ley; esto se evidencia al observar las tasas de afiliación en los tramos de 25 a 29 años de edad y de 30 a 34 años de edad. De igual modo, las tasas de afiliación en los tramos de 30 a 34 años de edad en el Paraguay, que otorgarían los 25 años de cotizaciones requeridas por ley, no alcanzan un 34%. El cálculo se basa, además, en el supuesto de que dichas mujeres no tendrán interrupciones en sus trayectorias laborales y que este panorama de afiliación o cotización no se verá afectado por salidas del mercado laboral relacionadas con la reproducción o con ajustes de la economía, crisis o retrocesos en los patrones culturales de género. Como se observa en el gráfico IV.3, hay países donde la mayoría de las mujeres no podrán cumplir con los requisitos de jubilación, por no encontrarse afiliadas o cotizando a partir de la edad necesaria para lograr dicho cumplimiento, a no ser que se adopten las medidas necesarias para garantizarles el ejercicio del derecho a una pensión digna, como las que se proponen en el apartado final de este capítulo.

Además de observar el mercado laboral y la situación de las mujeres que en la actualidad trabajan de forma remunerada, es relevante analizar la situación de las mujeres que alcanzaron la edad legal para jubilarse. A continuación se presentan los porcentajes de personas que reciben jubilaciones o pensiones, varones y mujeres, y la brecha de género que existe entre los montos de estas prestaciones. En el gráfico IV.4 se ilustra la cobertura a la edad legal de jubilación, que difiere entre países, pero que además en la mayoría de los países es diferente también, por mandato de la ley, entre varones y mujeres. En el gráfico IV.5, en cambio, se muestra la cobertura en el caso de las personas de 65 años y más, y la brecha entre los montos de las prestaciones, considerando que en ese tramo de edad tanto hombres como mujeres puedan estar jubilados.

Gráfico IV.3

América Latina (11 países): proporción de mujeres ocupadas afiliadas o cotizantes al sistema de seguridad social, por tramos de edad, alrededor de 2015^{a b c}
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: Las encuestas de hogares de cada país entregan información sobre afiliación o cotización a un sistema de pensiones. Los países que presentan datos sobre afiliación son: Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá y República Dominicana.

^a Los datos corresponden a 2015, excepto en los casos de Guatemala y México, en que corresponden a 2014.

^b Los datos corresponden al total nacional, excepto en el caso de la Argentina, en que corresponden a 31 aglomerados urbanos.

^c En el caso de Guatemala los datos corresponden a la proporción de mujeres asalariadas.

En el gráfico IV.4, en primer lugar, se muestran los niveles de cobertura del sistema de pensiones para hombres y mujeres a partir de su edad legal de jubilación. Se observa que las mujeres tienen sistemáticamente menores niveles de cobertura y, por lo tanto, son en menor medida destinatarias de las prestaciones de la seguridad social en la vejez. Las únicas excepciones son el Uruguay y el Ecuador, donde existen diferencias de cobertura inferiores a 3 puntos porcentuales en favor de las mujeres.

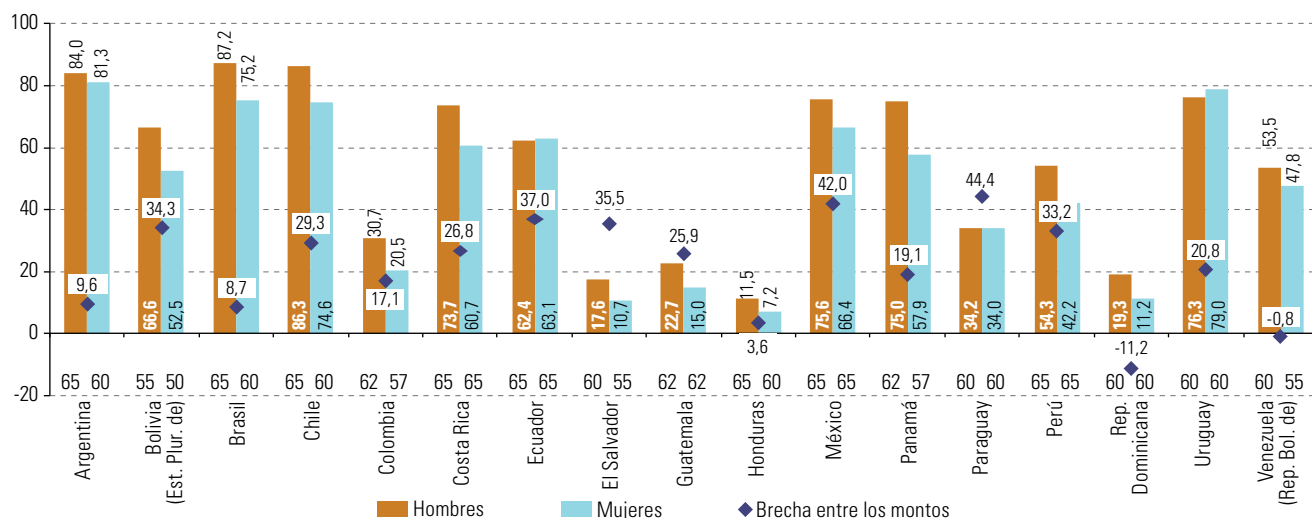
En el gráfico IV.5 se observan coberturas superiores a las del gráfico IV.4, sobre todo en el caso de las mujeres, ya que las pensiones no contributivas se perciben en la mayoría de los países a una edad mayor que la establecida por ley para la jubilación ordinaria contributiva.

Asimismo, como se aprecia en los gráficos IV.4 y IV.5, en general las mujeres perciben pensiones o jubilaciones en menor proporción que los varones, considerando de manera agregada las prestaciones contributivas y no contributivas.

En los casos de Chile y el Uruguay pudo distinguirse entre jubilación, pensión de viudez y pensiones no contributivas. En Chile, un quinto de las mujeres que reciben pensiones o jubilaciones perciben una pensión de viudez y más de un tercio una pensión no contributiva; en otras palabras, la mitad de las mujeres mayores que cuentan con prestaciones de este tipo reciben una prestación no contributiva o de viudez y menos de la mitad perciben una pensión contributiva. En el Uruguay, casi la mitad de las mujeres que perciben estas prestaciones están pensionadas en calidad de viudas, mientras que la proporción de receptoras de una prestación no contributiva no es tan significativa (6%) (Amarante, Colacce y Manzi, 2016).

Gráfico IV.4

América Latina (17 países): proporción de personas que reciben pensiones contributivas o no contributivas o jubilaciones a partir de la edad legal de jubilación, por sexo, y brecha entre los montos de las prestaciones de mujeres y hombres, alrededor de 2015^{a,b}
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

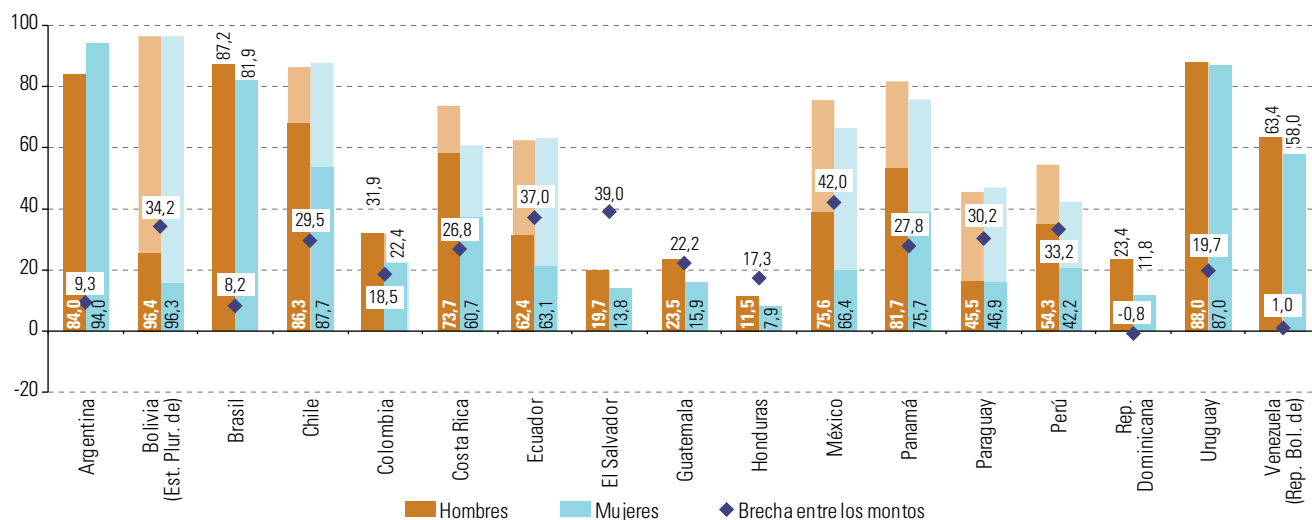
Nota: La brecha entre los montos corresponde a la diferencia entre el ingreso medio por prestaciones contributivas y no contributivas de las mujeres en edad legal de jubilación y de los hombres en edad legal de jubilación. Las cifras que figuran sobre los nombres de los países corresponden a la edad legal de jubilación de cada país, por sexo. Para construir el gráfico, se usó 65 años como edad de jubilación en el caso del Ecuador, donde no existe una edad de jubilación obligatoria.

^a Los datos corresponden a 2015, excepto en los casos de la Argentina, Guatemala, México y Venezuela (República Bolivariana de), en que corresponden a 2014.

^b Los datos corresponden al total nacional, excepto en el caso de la Argentina, en que corresponden a 31 aglomerados urbanos.

Gráfico IV.5

América Latina (17 países): proporción de personas de 65 años de edad y más que reciben pensiones contributivas o no contributivas o jubilaciones, por sexo, y brecha entre los montos de las prestaciones de mujeres y hombres, alrededor de 2015^{a,b}
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: La brecha entre los montos corresponde a la diferencia entre el ingreso medio por prestaciones contributivas y no contributivas de las mujeres de 65 años de edad y más, y de los hombres del mismo tramo de edad. El área más clara corresponde a la cobertura adicional de pensiones no contributivas. El área más oscura incluye las pensiones de sobrevivencia en los casos en que pueden distinguirse en la fuente de información.

^a Los datos corresponden a 2015, excepto en los casos de la Argentina, Guatemala, México y Venezuela (República Bolivariana de), en que corresponden a 2014.

^b Los datos corresponden al total nacional, excepto en el caso de la Argentina, en que corresponden a 31 aglomerados urbanos.

Si se consideran de manera agregada las pensiones contributivas y no contributivas, las coberturas de varones y mujeres aumentan notablemente (véase el gráfico IV.5), pero al mismo tiempo las brechas entre los montos de las prestaciones se incrementan. Esto obedece a que las mujeres están sobrerrepresentadas como receptoras de prestaciones no contributivas y a que los montos de estas pensiones son sustancialmente inferiores a los de las pensiones contributivas.

La información disponible deja en evidencia que en la región los sistemas de pensiones no han brindado mayor atención a la situación de las mujeres, que no se han adoptado medidas que les permitan enfrentar la vejez con autonomía y con recursos monetarios suficientes y que ellas se han visto limitadas a recibir un tipo de prestaciones por lo general vinculadas a un hombre proveedor, principalmente el cónyuge, con una trayectoria laboral que habilita, en caso de su muerte, una pensión de sobrevivencia para su cónyuge.

Por otra parte, frente a la situación de las mujeres que están insertas en el mercado de trabajo se requieren medidas que contemplen sus trayectorias laborales y reproductivas, y que conciben el trabajo no remunerado no como una carga exclusivamente femenina, que empuja a las mujeres a salir del mercado laboral, sino como una responsabilidad del conjunto de la sociedad, que debe ofrecer soluciones colectivas que no penalicen a un grupo mayoritario de personas: las mujeres.

B. Las reformas de pensiones en América Latina y la igualdad de género

El conjunto de políticas de orientación neoliberal que caracterizaron a América Latina a fines del siglo XX es un elemento persistente que en muchos casos no incorpora la perspectiva de la igualdad de género y reproduce distintas formas de exclusión de las mujeres del sistema de pensiones. Pasar de un sistema de capitalización individual a uno de redistribución solidaria es hoy un desafío presente para varios países de la región. Esto permitiría revertir desigualdades (con distinta intensidad, según raza, etnia y nivel económico, entre otros factores) ancladas en los actuales sistemas basados en la capitalización individual.

Como se expuso en el capítulo III, en los años noventa y en la primera década del presente siglo se llevaron a cabo en América Latina una serie de reformas a los sistemas de pensiones, que formaron parte de un paquete de políticas de orientación neoliberal⁹. En la mayoría de los casos se implementaron reformas estructurales dirigidas a establecer diversas versiones de sistemas de capitalización individual para reemplazar total o parcialmente los sistemas de reparto, debido sobre todo a problemas de sostenibilidad fiscal, que a su vez obedecieron a un conjunto de elementos, principalmente factores demográficos, la dinámica del mercado laboral, aspectos de diseño de los regímenes, problemas de eficiencia administrativa y, en algunos casos, la existencia de una variedad de normas que representaban una confusión desde el punto de vista jurídico en lo referente a las prestaciones establecidas para distintos tipos de trabajadores y trabajadoras.

⁹ Resulta una excepción el caso de Chile, cuya reforma se realizó en 1981, como una innovación que luego sería importada por varios países de la región e incluso de fuera de ella.

Sin embargo, estas reformas obedecieron sobre todo a móviles ideológicos, en una época de predominio de modelos neoliberales, difundidos desde el Consenso de Washington, en cuyo marco los objetivos de los sistemas de pensiones pasaron a ser la dinamización del mercado de capitales y el fomento del ahorro nacional, con lo que quedó relegada a un segundo plano la cobertura de las contingencias, que hasta ese momento había sido la razón de ser de la seguridad social (Birgin y Pautassi, 2001).

Fue así como la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay introdujeron algún componente de capitalización individual o convirtieron la totalidad de su sistema de pensiones a este esquema. Posteriormente, algunos de estos países implementaron reformas a los parámetros usados para el cálculo de las prestaciones, mientras que otros se limitaron a estas reformas paramétricas que, sin llegar a cambios estructurales, tuvieron efectos importantes sobre los derechos de las mujeres, como se verá a continuación.

1. Reformas dirigidas hacia la capitalización individual: la impronta privatizadora

Como ya se ha mencionado, las reformas estructurales implican un cambio en el tipo de sistema. En la región, ha habido dos clases de reformas según la tendencia que han seguido, primero las que implementaron los sistemas de capitalización individual y posteriormente las que significaron un retorno a lógicas redistributivas. Las reformas estructurales dirigidas a implementar sistemas o componentes de capitalización individual tuvieron efectos negativos en la justicia social y en la igualdad de género, básicamente por las causas que se sintetizan en los siguientes apartados (Amarante, Colacce y Manzi, 2016; Birgin y Pautassi, 2001; Bertranou y Arenas, 2003; Marco, 2004).

a) El acople de discriminaciones: trabajo remunerado y pensiones

Los sistemas de capitalización individual reproducen las diferencias del mercado laboral. Es por eso que los grandes contingentes de trabajadores y, sobre todo, trabajadoras en puestos laborales informales, temporales y discontinuos tienen pocas posibilidades de afiliarse y mantenerse en el sistema.

Además, las trayectorias laborales de las mujeres, fuertemente afectadas por las obligaciones de cuidado que la sociedad les asigna, tienen más movimientos y cambios que las de los varones, lo que incide de manera significativa en la densidad de sus cotizaciones. No se trata únicamente de los períodos de ausencia del empleo por razones de maternidad, sino también de los cambios en el tipo y la calidad de la inserción laboral motivados por la maternidad y el cuidado, como los que ocurren cuando las mujeres pasan de asalariadas formales a trabajadoras por cuenta propia o incluso asalariadas informales.

De igual manera, el desempleo —sistemáticamente mayor entre las mujeres— también ejerce efectos negativos en la continuidad de la cotización. Asimismo, las brechas salariales se trasladan al sistema previsional, pues las cotizaciones se realizan en función de las remuneraciones. Estas desigualdades también están presentes en los sistemas de reparto, pero con menor intensidad, debido a que los mecanismos solidarios de redistribución redundan en que las desigualdades entre distintos niveles de ingreso, entre mujeres y varones o entre generaciones se vean atenuadas.

b) Aporte a la economía sin beneficios: trabajo doméstico y de cuidados

El acceso de las mujeres a los sistemas de pensiones no se funda en la titularidad de derechos de ciudadanía o en las contribuciones que realizan al desarrollo de los países. Debido a la persistente división sexual del trabajo, las mujeres siguen siendo las principales responsables del cuidado no remunerado; por lo mismo, participan en la actividad económica en menor medida que los varones y las que no participan en el mercado laboral quedan fuera de los sistemas de pensiones, a no ser que accedan a ellos en calidad de viudas de un trabajador varón o mediante las pensiones no contributivas. De este modo, los sistemas de pensiones, en principio, excluyen a quienes se dedican exclusivamente al trabajo reproductivo; esto significa que alrededor del 50% de las mujeres no tienen acceso a las pensiones o solo tienen la posibilidad de recibir una pensión de viudez o asistencial. Esta realidad apela una vez más a la necesidad de reivindicar la aplicación del principio de universalidad de la seguridad social, al que se hizo referencia anteriormente.

Las mujeres no solo cuidan cuando son madres; también lo hacen cuando son abuelas o, en general, cuando son mayores, y no cuidan únicamente a sus hijos y nietos, sino también a padres y suegros ancianos. Cuidan toda la vida, lo hacen gratis y, con ello, subvencionan a los sistemas de protección social. Sin embargo, justamente por eso, los sistemas de pensiones las castigan, al excluirlas por dedicarse al cuidado no remunerado. Esta es la paradójica relación entre cuidado y protección social, incluida la seguridad social.

Uno de los fenómenos a los que ha dado origen el aumento de la esperanza de vida es la convivencia de distintas generaciones en forma simultánea, lo que, sumado a una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral, se ha traducido en que las familias adopten distintos arreglos para cubrir los cuidados necesarios en los hogares. Entre estos arreglos, destaca la provisión de cuidados por parte de las abuelas o mujeres mayores, que prestan sus servicios para cubrir las necesidades de cuidado de las generaciones más jóvenes y así liberar el tiempo de otras mujeres (hijas, nueras, sobrinas o vecinas) que ingresan al mercado laboral. Es una actividad muchas veces considerada como voluntaria, pero que refleja las elevadas expectativas de la sociedad en cuanto al uso del tiempo por parte de estas mujeres y a la idoneidad de su rol como cuidadoras, por cuanto tienen experiencia en estas actividades. Este es un claro ejemplo de cómo se acentúan las desigualdades en la distribución del tiempo en el caso de las mujeres en esta etapa de la vida; posiblemente, estas mujeres tuvieron una menor participación laboral durante su vida adulta y, por ende, gozan de menos prestaciones sociales asociadas al empleo, lo que las pone en una situación de mayor dificultad para acceder a servicios de cuidado (CEPAL, 2017b).

c) La biología como castigo: tablas de mortalidad diferenciadas

Un conjunto de condiciones biológicas, asociadas a la mayor resistencia física de las mujeres, y de condiciones sociales, como la menor inducción a la realización de actividades peligrosas o insalubres, redundan en que la longevidad media de las mujeres sobrepase la de los varones (Durán, 2008). Los sistemas de capitalización individual de la región castigan esa mayor longevidad de las mujeres, al incorporar fórmulas de cálculo de las pensiones que implican una discriminación directa, según la definición de discriminación y los compromisos y medidas establecidos en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; en todos los casos, se estableció la utilización de tablas de mortalidad que diferencian entre la expectativa de vida masculina y femenina para el cálculo de las prestaciones.

De esta forma, la longevidad de las mujeres es transformada en un perjuicio, que se agrava en los países en que existe para ellas una edad de jubilación menor, como ocurre en Chile, pues en esos casos un monto acumulado menor debe dividirse por un número de años mayor, dando como resultado una pensión inferior.

Esta modalidad de cálculo de las pensiones de jubilación ha sido ampliamente criticada e incluso fue prohibida, como se verá más adelante, en la legislación del Estado Plurinacional de Bolivia, en 2010, y fue materia de debate en el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social que se llevó a cabo en el Uruguay (en 2006) para la reforma de 2008, en el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional de Chile (en 2014 y 2015) y en el sistema de El Salvador, reformado en septiembre de 2017 (véase el capítulo III).

En estos últimos casos, existen iniciativas dirigidas a diferenciar entre colectivos, ya sea por niveles de ingreso (en el caso de Chile) o por grupos de trabajadores y trabajadoras (por ejemplo, entre administrativos y trabajadores de la construcción en el Uruguay). El sustento de estas iniciativas es que los sectores que cuentan con mejores condiciones de vida e ingresos estarían siendo subsidiados por los sectores de menores ingresos, que tienen una esperanza de vida menor. Sin embargo, las propuestas de establecer tablas en las que no se hace distinción de sexo no han prosperado (Marco, 2016).

La experiencia europea ha mostrado el peso relevante de las tablas diferenciadas para el cálculo de las prestaciones, tanto en los sistemas de capitalización individual, públicos y privados, como en esquemas de reparto. En este sentido, se encontraron impactos perjudiciales para las mujeres. Por lo mismo, las tablas de mortalidad diferenciadas han sido consideradas abiertamente discriminatorias y han sido prohibidas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹⁰ en los seguros privados, en tanto que los sistemas previsionales públicos ya solían usar tablas sin distinción de sexo (Arza, 2017).

2. Nueva ola de reformas: la impronta inclusiva

La baja cobertura de las prestaciones, en algunos casos, su insuficiencia en gran parte de los países y la presión fiscal motivada en cierta medida por las desigualdades de género —pues las mujeres constituyen la mayoría de los destinatarios de las pensiones no contributivas—, sumadas a la baja legitimidad de los sistemas de pensiones, se tradujeron en la necesidad de volver a plantear reformas con nuevas consideraciones. Fue así como Costa Rica, en 2005, y más tarde, entre 2008 y 2010, la Argentina, Chile, el Uruguay y el Estado Plurinacional de Bolivia sancionaron reformas, ya fueran estructurales o paramétricas.

Todos estos procesos ocurren en un contexto muy distinto al de las reformas privatizadoras. Ya no son épocas de dictaduras militares o de políticas que respondan a ajustes estructurales, pero además en los países está instalado un enfoque de derechos en las políticas sociales y se ha producido una transformación relevante de la matriz de protección social. Estas acciones tienen entre sus vectores fundamentales una orientación muy diferente a la que caracterizó las reformas de los sistemas de pensiones de los años ochenta e inicios de los años noventa. Si dicha época se caracterizó por una marcada retracción de la acción social del Estado, el nuevo siglo presenta una expansión de la intervención estatal en materia social (Cecchini, Filgueira y Robles, 2014) (véase el capítulo III).

¹⁰ Véase Tribunal de Justicia de la Unión Europea, “Sentencia de 1.3.2011: asunto C-236/09. Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 1 de marzo de 2011” [en línea] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62009CJ0236&from=EN>.

Además, las mujeres y sus organizaciones estuvieron ausentes de las reformas de fines del siglo XX, ya fuera porque no había posibilidades de opinar y participar, o porque se desconocían los posibles efectos de las reformas previsionales sobre su autonomía y sus derechos. En cambio, en los procesos más recientes, existiendo ya evidencia de esos impactos, había mayor conocimiento acumulado, al mismo tiempo que, en algunos casos, los procesos participativos promovidos por el Estado, la labor de los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres y los compromisos de la Agenda Regional de Género facilitaron la integración de demandas de igualdad de género y la consideración de las especificidades que afectan a las mujeres.

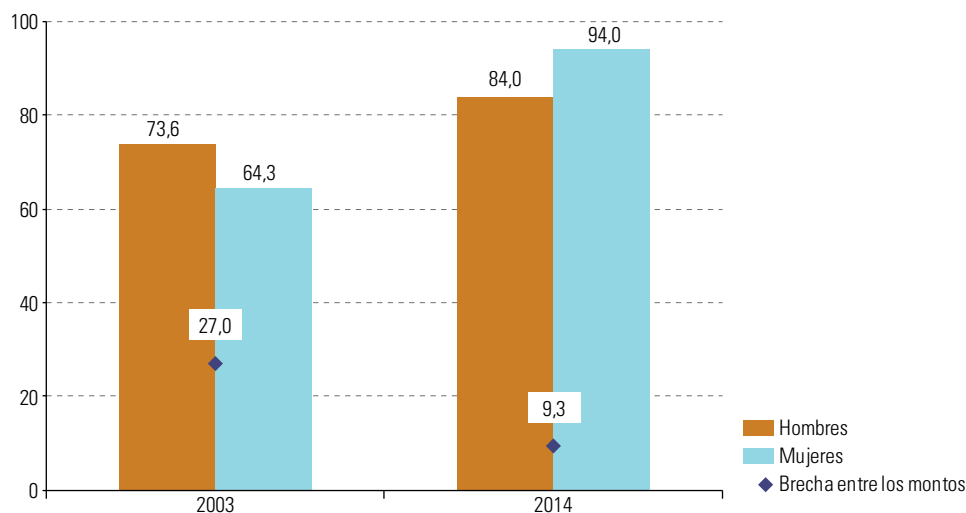
a) Argentina (2008)

En la reforma estructural realizada en la Argentina en 1994, se agregó al sistema público de reparto un componente de capitalización individual. Esta reforma implicó, no solo en la práctica, sino también en la misma ley, la exclusión de numerosos grupos poblacionales, con predominio de las mujeres, como fue el caso de las empleadas del servicio doméstico, los trabajadores rurales y el cuantioso universo de los trabajadores informales (Pautassi, Giacometti y Gherardi, 2011). Si bien este sistema se mantuvo por más de una década, el componente público de reparto del modelo hizo que sus efectos sobre la igualdad de género fueran menos marcados que en otros países, al menos en términos de cobertura.

Una década después de la implementación del componente de capitalización individual, como ya se mencionó, se empezaron a adoptar medidas como la posibilidad temporal (por seis meses) de que quienes aportaban dirigieran sus contribuciones solo al reparto; asimismo, en el Programa de Inclusión Previsional, en que más del 80% de las destinatarias eran mujeres, se cerró el componente de capitalización individual y administración privada, que fue sustituido por uno de reparto, financiamiento tripartito y gestión y administración estatal. Tanto el retorno al reparto como las medidas previas tuvieron claros impactos positivos en la cobertura femenina. Esta experiencia constituye una muestra de la relevancia del diseño de un sistema de pensiones para la inclusión de las mujeres y para la igualdad de género.

En efecto, los resultados de la moratoria previsional representan un ejemplo contundente de cómo las brechas en el mercado laboral se reproducen en el sistema previsional cuando no se adoptan medidas compensatorias, pues el 87% de las personas que se presentaron a la moratoria previsional en 2009 eran mujeres, con una edad promedio de 72 años, y tres cuartas partes de ellas no contaban con ningún beneficio jubilatorio anterior. Por tales razones, comúnmente se denomina a esta moratoria “jubilación para amas de casa”, sin que haya estado dirigida de manera exclusiva a este sector. Asimismo, después del retorno a la modalidad de reparto se verificaron incrementos de la proporción de mujeres receptoras de pensiones y jubilaciones, y una reducción de las brechas existentes entre los montos de las prestaciones (véase el gráfico IV.6). Sin embargo, las consideraciones de género estuvieron ausentes del debate y no se tomaron en cuenta las desigualdades en el empleo ni el reconocimiento del trabajo reproductivo y de cuidado (Pautassi, Giacometti y Gherardi, 2011).

Como se puede observar en el gráfico IV.6, la expansión de la cobertura de las mujeres fue notable, así como la disminución de la brecha de género presente en el monto promedio de las prestaciones, lo que muestra con claridad la relevancia del tipo de esquema previsional para la igualdad de género.

**Gráfico IV.6**

Argentina: proporción de personas de 65 años de edad y más que reciben jubilaciones o pensiones contributivas o no contributivas, por sexo, y brecha entre los montos de las prestaciones de mujeres y hombres, 2003 y 2014
(En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares del país.

Nota: Los datos corresponden a 31 aglomerados urbanos.

La brecha entre los montos corresponde a la diferencia entre el ingreso medio por prestaciones contributivas y no contributivas de las mujeres de 65 años de edad y más, y de los hombres del mismo tramo de edad.

Con respecto a la cotización al sistema de seguridad social, se observa un aumento de 2,3 puntos porcentuales entre 2008 y 2014 para el conjunto de las personas ocupadas (del 51,4% al 53,7%). El aumento en el caso de las mujeres fue de 4,7 puntos porcentuales entre 2008 y 2014 y resultó mayor que el registrado en el caso de los hombres (0,5 puntos porcentuales) en el mismo período. Esto significa que el porcentaje de cotización de las mujeres (54,8%) es mayor que el de los hombres (52,8%) en 2014.

b) Estado Plurinacional de Bolivia (2010)

De acuerdo con lo expuesto en el capítulo III, el fondo solidario y la pensión resultante del mismo, que se implementaron a partir de la reforma sancionada en 2010, representan un avance para el sistema de pensiones boliviano, que se espera que favorezca especialmente a las mujeres. Además de ello, se estableció un bono por maternidad para las destinatarias de la pensión solidaria, a quienes se hace un aporte adicional de 12 cotizaciones por cada hijo hasta un máximo de 36 períodos, o bien se ofrece la opción de que se les disminuya hasta por tres años la edad para acceder a la pensión solidaria.

El beneficio se extiende solamente a las mujeres de escasos recursos que no logran financiarse por completo una pensión y son acreedoras de la pensión solidaria. La demanda inicial de las organizaciones de mujeres era que los aportes no se otorgaran en función de los hijos que se tenían, sino que se extendieran como un derecho universal a todas las mujeres, pues está demostrado que todas cuidan —no solo a sus hijos, también a sus padres, hermanos menores y parejas de edad— y se dedican a las labores del hogar, lo que perjudica, en algunos casos, su trayectoria laboral y, en otros, el tipo de empleo al que acceden.

Además, hay otras dos medidas que no son parte del acápite de la ley dedicado a las políticas de protección de género, pero que inciden directamente en ellas. Una es la mención expresa de que en el cálculo de las pensiones se utilizarán tablas de mortalidad únicas para ambos sexos. Esta disposición se ratificó posteriormente en el reglamento de la ley¹¹. La otra es el establecimiento del pago de un salario mínimo

¹¹ También se establece en dicho reglamento que para los trabajadores mineros se computarán cuatro años menos en la expectativa de vida.

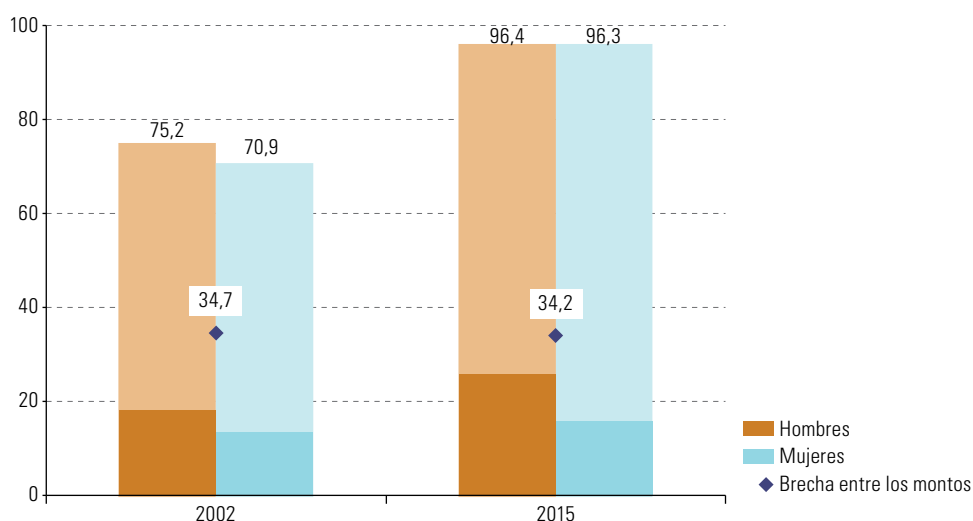
adicional a la pensión de invalidez para la calificación de “gran invalidez”. Se considera que esta medida beneficia indirectamente a las mujeres, por su papel de cuidadoras de personas en situación de dependencia.

Por otra parte, se mantiene el desafío de la inclusión de las empleadas del servicio doméstico, pues la ley no las contempla. Otro reto es contar con una forma de cálculo del referente salarial, es decir, de los años considerados para el cálculo de la jubilación, que sea acorde con las trayectorias salariales femeninas, dada la evidencia de que la brecha salarial de género se incrementa en los años previos al retiro¹² y el hecho de que en la reforma se establecen los dos últimos años de la trayectoria laboral para el cálculo del salario base.

En el gráfico IV.7 se muestra la cobertura de las prestaciones contributivas y no contributivas. La proporción de personas perceptoras de pensiones contributivas sigue siendo notablemente baja y entre las mujeres no ha experimentado mejoras después de la reforma. Sin embargo, la cobertura de las prestaciones no contributivas es alta; en este caso, el desafío es la suficiencia de la prestación¹³.

Gráfico IV.7

Estado Plurinacional de Bolivia: proporción de personas de 65 años de edad y más que reciben jubilaciones o pensiones contributivas o no contributivas, por sexo, y brecha entre los montos de las prestaciones de mujeres y hombres, 2002 y 2015
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares del país.

Nota: La brecha entre los montos corresponde a la diferencia entre el ingreso medio por prestaciones contributivas y no contributivas de las mujeres de 65 años y más, y de los hombres del mismo tramo de edad.

El área más clara corresponde a la cobertura adicional de pensiones no contributivas. Las encuestas permiten distinguir de manera específica la recepción de ingresos por el sistema Boliviya en 2002 y por Renta Dignidad en 2015.

Destaca el incremento de la cobertura de prestaciones no contributivas de vejez, aun cuando su monto representa un desafío importante para avanzar en la aplicación del principio de suficiencia de las prestaciones y no se registra un cierre de la brecha entre los montos que reciben hombres y mujeres.

La reforma ha implicado un leve incremento de la afiliación tanto de los varones como de las mujeres, que en conjunto ha pasado del 15,4% en 2009 al 18,9% en 2015. El aumento registrado entre 2009 y 2015 fue exactamente igual (de 3,4 puntos

¹² De acuerdo con los datos de la Encuesta Trimestral de Empleo de 2009, año anterior a la reforma, las mujeres de entre 40 y 49 años percibían en promedio un ingreso equivalente al 63% del ingreso masculino; en el tramo de 50 a 59 años la proporción era del 54%, y en el tramo de 60 a 69 años del 41% (Marco, 2016).

¹³ El monto de la Renta Dignidad es de 250 y 300 bolivianos mensuales, dependiendo de si se tiene o no una pensión contributiva. El salario mínimo nacional es de 2.000 bolivianos.

porcentuales) en el caso de los hombres (del 17,0% al 20,4%) y de las mujeres (del 13,4% al 16,8%). Lograr el aumento de la afiliación sigue siendo un desafío relevante, pues aún la mayoría de la población que está inserta en el mercado laboral (81,1%) permanece fuera del sistema previsional.

c) Chile (2008)

El caso de Chile es especialmente relevante, por tratarse de un “exportador” del sistema de capitalización individual y por el hecho de que desde 2015 hay una nueva reforma en la agenda gubernamental y política. Como ya se mencionó, la vigencia de este sistema durante más de dos décadas no produjo los resultados prometidos y se verificaron impactos negativos sobre toda la población, no solo femenina. De hecho, en 2006, cuando empezó a debatirse la reforma que se concretó en 2008, solo el 59% de la fuerza laboral cotizaba en el sistema previsional. La deficiente cobertura y los bajos montos de las pensiones afectaban a quienes, estando afiliados y habiendo cotizado, obtenían prestaciones muy bajas; a las personas que, estando afiliadas, no cotizaban en forma regular, y a las que simplemente no estaban afiliadas. Además, las mujeres reunían fondos equivalentes al 50% de los acumulados por los hombres y la tasa de reemplazo femenina fluctuaba entre el 52% y el 57% de la masculina. Como corolario, en un momento se concluyó que en el mediano plazo más de la mitad de los afiliados y casi tres cuartas partes de las mujeres no alcanzarían a cumplir el requisito de la pensión mínima, por lo que serían potencialmente destinatarios de la pensión asistencial (Yáñez, 2010).

En atención a los factores mencionados y tras un intenso proceso de diálogo político, se definió la reforma que sería sancionada en 2008. Entre las principales modificaciones, destacan la inclusión de un pilar solidario y acciones tendientes a aumentar la equidad de género y ampliar la cobertura de los trabajadores independientes. La pensión y el aporte solidarios fueron pensados como uno de los ejes dirigidos a reducir las desigualdades de género, pues se elimina el requisito de las cotizaciones mínimas, lo que beneficia a quienes no están en el mercado laboral y se dedican al cuidado y a las labores domésticas; a las trabajadoras informales y temporales, y a todas las trabajadoras, que, en general, tienen densidades de cotización y montos acumulados inferiores. Frente a esto, se estableció también una bonificación por hijo nacido o adoptado, equivalente a 18 cotizaciones por el salario mínimo. Se trata de un derecho universal, de modo que no importa el nivel de ingresos de la mujer ni si ha realizado cotizaciones o no.

Las compensaciones por cuidado han tenido efectos importantes en la tasa de reemplazo de las mujeres. Además, se dispone la división de los saldos acumulados en las cuentas individuales de los cónyuges en caso de divorcio o nulidad matrimonial, autorizándose al juez para que realice esta división cuando una de las partes se vea menoscabada, si —como consecuencia del cuidado de los hijos e hijas y las labores del hogar— no pudo desarrollar una actividad remunerada o lo hizo en menor medida de lo que hubiera podido o querido. La compensación puede involucrar hasta el 50% de los fondos previsionales acumulados (Yáñez, 2010).

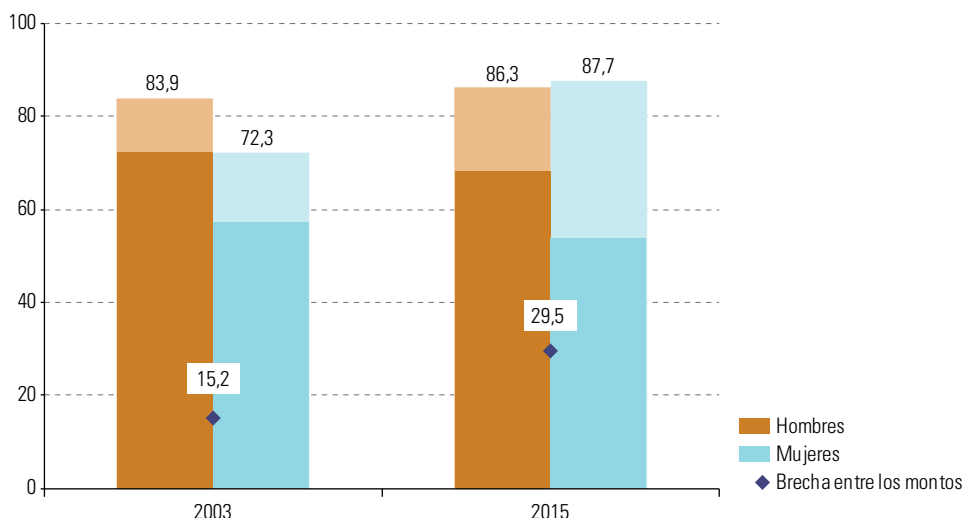
También se estableció la separación por sexo en la licitación del seguro de invalidez y sobrevivencia, pues dada la mayor esperanza de vida de las mujeres es menos probable que dejen viudos beneficiarios y dada su menor accidentabilidad es menos probable que hagan uso del seguro de invalidez. Esto generó una disminución de la prima de las mujeres. Asimismo, el ingreso mínimo imponible para las trabajadoras del servicio doméstico se igualó con el del resto de los trabajadores y se eliminaron las comisiones de las administradoras de fondos de pensiones (AFP) por el depósito de cotizaciones y por la transferencia de los fondos entre una AFP y otra.

El saldo de la reforma es auspicioso para avanzar hacia una mayor igualdad de género y mayor autonomía económica de las mujeres mayores. Los datos muestran la evolución positiva de la afiliación de la población ocupada entre 2009 y 2015, que pasó del 63,7% al 70,7%. Las tasas de afiliación aumentaron en el caso tanto de los hombres (del 66,0% al 71,9%) como de las mujeres (del 60,3% al 69,1%) y hubo una disminución de la brecha de género. Lo más notable es que el incremento de las coberturas se produjo incluso en los sectores de baja productividad, donde la cobertura de las mujeres aumentó 6,3 puntos porcentuales entre 2009 y 2015.

Asimismo, si se analiza la cobertura de las prestaciones se observa que la evolución es positiva, aun cuando esta tendencia es más pronunciada en el componente no contributivo (véase el gráfico IV.8).

Gráfico IV.8

Chile: proporción de personas de 65 años de edad y más que reciben jubilaciones o pensiones contributivas o no contributivas, por sexo, y brecha entre los montos de las prestaciones de mujeres y hombres, 2003 y 2015 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares del país.

Nota: La brecha entre los montos corresponde a la diferencia entre el ingreso medio por prestaciones contributivas y no contributivas de las mujeres de 65 años y más, y de los hombres del mismo tramo de edad. El área más clara corresponde a la cobertura adicional de pensiones no contributivas. Las encuestas permiten distinguir de manera específica la recepción de la Pensión Asistencial de Vejez en 2003 y la Pensión Básica Solidaria de Vejez en 2015.

La brecha entre los montos de las prestaciones que perciben las mujeres y los varones se duplicó, lo que representa un importante desafío, frente al cual se requieren, al parecer, instrumentos adicionales que permitan corregir la profunda desigualdad.

En la actualidad se encuentra en el Congreso Nacional el proyecto de ley de una nueva reforma previsional, en la que se crea un esquema de ahorro colectivo público con transferencias solidarias intergeneracionales e intrageneracionales. Asimismo, el proyecto incluye un bono de compensación para las mujeres, destinado a reparar el efecto negativo de las tablas de mortalidad diferenciadas por sexo utilizadas para el cálculo de las pensiones en el componente de capitalización individual que se mantendría a cargo de las AFP, aunque la compensación es parcial, ya que se accede al 100% de este beneficio a los 65 años y no a la edad legal de retiro (60 años).

3. Más que reformas paramétricas, buenas prácticas

Las reformas paramétricas conllevan cambios tendientes a la sostenibilidad de los sistemas, pues modifican los parámetros de cálculo de las prestaciones y realizan otros ajustes. Sin embargo, algunos países han ido más allá, al usar las reformas paramétricas para integrar medidas que favorecen la redistribución del ingreso, la inclusión y la igualdad de género.

a) Brasil (1999)

A pesar de que en la actualidad se debate en el Parlamento del Brasil una reforma del sistema de pensiones, cuyas características y posibles efectos se presentaron en el capítulo III, es importante analizar la reforma realizada en 1999, aún vigente, puesto que se puede considerar como una buena práctica para garantizar los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Esta reforma fue resultado de la Constitución de 1998, que consagra la seguridad social como un derecho y dispone que las prestaciones de la seguridad social no pueden ser inferiores al salario mínimo, estableciendo la obligatoriedad de la cobertura de las trabajadoras rurales (antes la cobertura previsional correspondía al jefe de familia varón) y de las empleadas del servicio doméstico. El sistema previsional resultante tiene un esquema de reparto.

La reforma previsional de fines de los años noventa fue formalmente paramétrica, pues no modificó el tipo de sistema, que siguió siendo de reparto, pero en los hechos significó un cambio notable en la justicia social y de género. En este sistema, las personas pueden jubilarse por edad (diferente para mujeres y varones) o por tiempo de contribución; en el último caso, se exigen a las mujeres cinco años menos de aportes, como medida de acción positiva compensatoria de las desigualdades (Schwarzer y Costanzi, 2011)¹⁴.

Para el cálculo de las prestaciones del régimen general se utiliza un factor previsional, que es una fórmula de cálculo obligatoria en el caso de las jubilaciones por tiempo de cotización y que usa una tabla de mortalidad en la que no se hacen diferencias de sexo. En el caso de la jubilación por edad, el factor previsional puede ser usado a elección del titular de la pensión. Cabe destacar, además, que el valor de referencia para el cálculo de la pensión es el 80% del mejor salario (y no del último o de los últimos salarios), lo que es especialmente relevante para las mujeres, pues, como se mencionó, ellas suelen tener una trayectoria salarial descendente.

En las áreas rurales rige un régimen especial (*Previdência Rural*), que contempla para varones y mujeres edades de jubilación menores que las vigentes en las áreas urbanas, atendiendo a las distintas realidades de trabajo y condiciones de vida presentes en estas áreas. Se trata de un régimen formalmente semicontributivo, con un alto aporte estatal, que también ha tenido significativos efectos sobre la igualdad de género (Schwarzer y Costanzi, 2011).

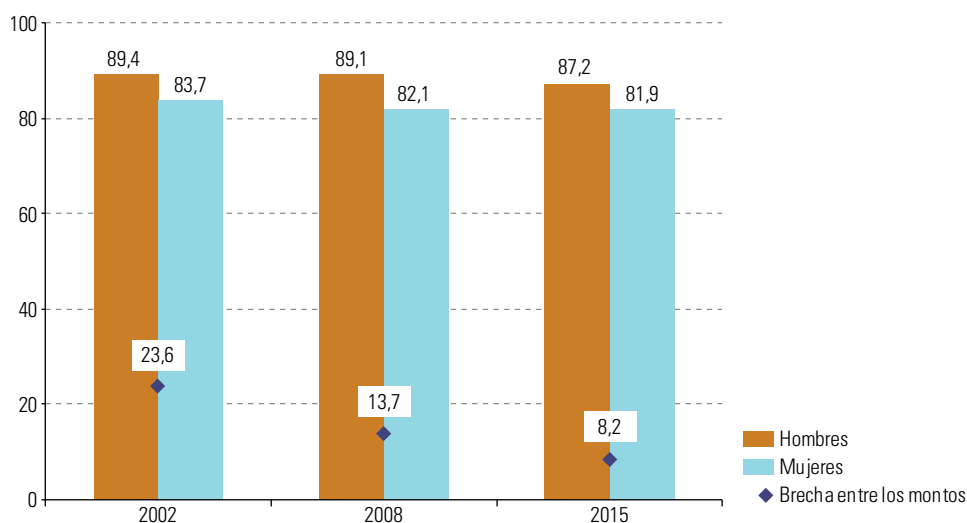
Por las características mencionadas, el Brasil se constituye en el primer caso en la región de integración de medidas de acción afirmativa en su sistema de pensiones a favor de las mujeres, más allá de la edad de jubilación diferenciada.

Cabe aclarar que los impactos directos y más notorios de la reforma en el Brasil son anteriores a los años que se presentan en el gráfico IV.9, pero aun así las coberturas actuales derivan de las medidas implementadas en todo el período. Por otra parte, la brecha entre los montos de las prestaciones que reciben mujeres y varones sigue evolucionando positivamente, ya que se redujo de un 23,6% en 2002 a un 8,2% en 2015.

¹⁴ Posteriormente, con la reforma paramétrica de 2015, descrita en el capítulo III, se agregaría la regla 85/95, que significa que los años de contribución y los años de edad de las mujeres deben sumar 85 y los de los varones deben sumar 95.

Gráfico IV.9

Brasil: proporción de personas de 65 años de edad y más que reciben jubilaciones o pensiones contributivas o no contributivas, por sexo, y brecha entre los montos de las prestaciones de mujeres y hombres, 2002, 2008 y 2015
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares del país.

Nota: La brecha entre los montos corresponde a la diferencia entre el ingreso medio por prestaciones contributivas y no contributivas de las mujeres de 65 años y más, y de los hombres del mismo tramo de edad.

Respecto a la situación de las personas ocupadas, también se registraron importantes avances en el Brasil, ya que en 2002 el porcentaje de personas de entre 15 y 64 años de edad afiliadas al sistema de seguridad social era del 29% y en 2015 la cifra ascendía al 64%. La magnitud del incremento en los 13 años de referencia fue prácticamente igual para hombres y mujeres. La proporción de afiliación de los hombres aumentó del 27,5% en 2002 al 62,9% en 2015 y la de las mujeres del 31,0% al 65,4% en el mismo período. El proceso de aumento de la afiliación también afectó positivamente los sectores de baja productividad, en los que la afiliación de las mujeres pasó del 15,9% en 2002 al 36,2% en 2015.

b) Costa Rica (2004-2005)

Como se expuso en el capítulo III, en 2001 se creó en Costa Rica un sistema de pensiones mixto, en que se mantuvo el sistema de reparto y se agregó un componente de capitalización individual obligatoria y un tercer componente, complementario y voluntario. A poco andar de la reforma estructural, se consideró necesario plantear una reforma tendiente a la sostenibilidad del sistema, modificando algunos de sus parámetros. Fue así como en 2004 se inició un proceso de diálogo social para definir la reforma a partir de la conformación de una comisión intersectorial, integrada por instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil.

En este contexto, el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) hizo notar las fuentes de desigualdad de género presentes en el sistema, tanto las derivadas de las desigualdades en el empleo como las que obedecían al diseño del sistema (por ejemplo, el hecho de que la pensión de viudez equivalía en promedio al 60% de la pensión por derecho propio), y demandó facilidades para la integración de las trabajadoras por cuenta propia, así como medidas de acción afirmativa y de reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado que realizan las mujeres (INAMU, 2005).

La reforma resultante modificó los parámetros de acceso a las prestaciones, pero es considerada más que una reforma paramétrica, debido al proceso participativo en que se elaboró y a dos tipos de medidas consideradas buenas prácticas: la acción afirmativa a favor de las mujeres y la tasa de reemplazo escalonada en función del nivel de ingresos. En efecto, las modificaciones más relevantes fueron un incremento

del porcentaje de cotización (para la parte trabajadora, el empleador y el Estado); un cambio del salario de referencia; un cambio en la tasa de reemplazo, que pasó de una proporción fija (60%) a una tasa escalonada en función del nivel de ingresos y la densidad de cotizaciones (entre el 43,0% y el 52,5%)¹⁵; el establecimiento de la misma tasa de reemplazo para pensiones de invalidez y vejez, y la acción afirmativa para las mujeres con retiro anticipado, ya que se les imputan seis cotizaciones, tanto en el caso de jubilación anticipada con pensión reducida como en el caso de cuotas suficientes para una pensión no reducida.

En el caso particular de Costa Rica, este retiro anticipado es útil para trabajadores y trabajadoras que han comenzado a trabajar muy temprano y en puestos de trabajo formales, que tienen alta densidad de cotizaciones y alcanzan los 60 o 62 años de edad con muchas más cuotas que las requeridas a los 65 años (Martínez, 2006). Es decir que, si bien la medida de acción afirmativa que se incorporó con esta reforma era poco significativa, pues solo se trataba de seis meses de cotización y únicamente alcanzaba a las mujeres de trayectoria laboral continua y larga, se lograba por segunda vez en la región incluir medidas de este tipo en un sistema previsional (la primera vez fue en el caso del Brasil).

Por otra parte, la tasa de reemplazo escalonada ha sido considerada una medida positiva, pues sus efectos redistributivos son directos, ya que cuanto mayor sea el nivel de ingresos menor será la proporción de reemplazo y, viceversa, cuanto más bajos sean los ingresos laborales, mayor será el porcentaje de reposición de la remuneración que alcance la pensión.

Esta reforma tuvo un efecto positivo en los indicadores de igualdad de mujeres y varones. Fue así como aumentó la proporción de mujeres perceptoras de una pensión contributiva, que más tarde mostró un descenso, y la afiliación en sectores de baja productividad experimentó un progreso, tanto en el caso de los varones como de las mujeres. La brecha de género entre los montos de las prestaciones registró también un progreso notorio, aun cuando todavía representa un desafío (véase el gráfico IV.10).

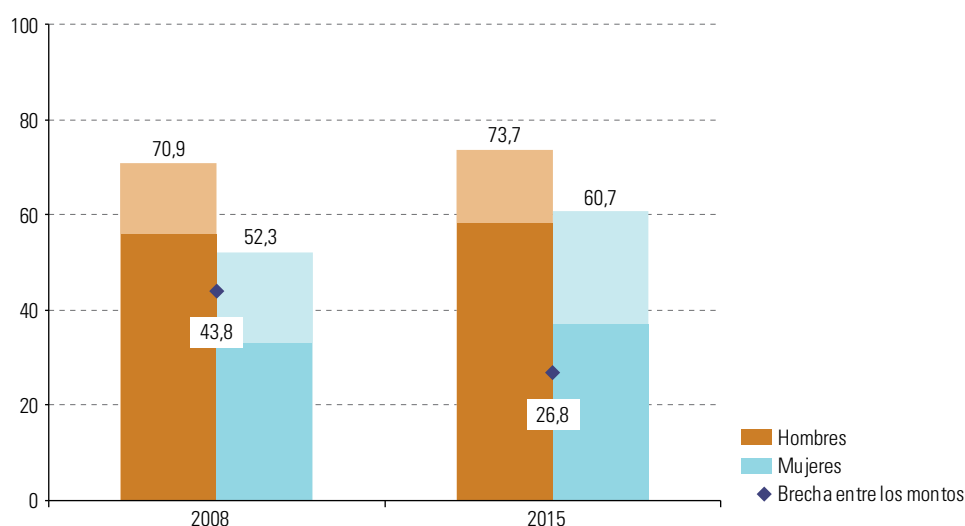


Gráfico IV.10

Costa Rica: proporción de personas de 65 años de edad y más que reciben jubilaciones o pensiones contributivas o no contributivas, por sexo, y brecha entre los montos de las prestaciones de mujeres y hombres, 2008 y 2015 (En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares del país.

Nota: La brecha entre los montos corresponde a la diferencia entre el ingreso medio por prestaciones contributivas y no contributivas de las mujeres de 65 años y más, y de los hombres del mismo tramo de edad. El área más clara corresponde a la cobertura adicional de pensiones no contributivas.

¹⁵ La tasa de reemplazo es del 43,0% para los tramos de mayores ingresos y va aumentando hasta llegar al 52,5% en el caso de las personas de menores ingresos, guardando también cierta relación con la densidad de cotizaciones.

En 2016, en el marco de un debate sobre sostenibilidad financiera y actuarial del sistema, se eliminó la posibilidad de retiro anticipado con pensión proporcional o reducida que contemplaba la medida de acción afirmativa a favor de las mujeres. En 2017, mediante una resolución de la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, se incrementó la cotización en 1 punto porcentual, de modo que quedó en un 12,16% (Marco, 2017)¹⁶.

c) Uruguay

En el Uruguay los efectos negativos de la reforma privatizadora de 1996 fueron menores que en otros casos debido al carácter mixto del sistema. No obstante las altas coberturas alcanzadas, dada la estructura demográfica del Uruguay, donde existe un marcado envejecimiento de la población y una presencia mayoritaria de mujeres, y la presión fiscal que ello representa, había que prever cómo sostener e incluso aumentar esas coberturas y al mismo tiempo estrechar la relación entre ingresos y pasividades del sistema. Además, se enfrentaba el desafío que representaban contingentes de trabajadores y trabajadoras, principalmente informales, excluidos del sistema. La desigualdad de género se expresaba en el tipo de prestaciones a las que accedían varones y mujeres, pues estas accedían en mayor proporción a pensiones de viudez y a las prestaciones del Banco de Previsión Social, que administra el componente de reparto y beneficio definido del sistema y entrega las pensiones no contributivas, mientras que los varones accedían más a las jubilaciones por derecho propio a través de las administradoras de fondos de pensiones, que suelen entregar prestaciones mayores.

Fue así como el Gobierno implementó en 2007 el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social con el objetivo de evaluar el sistema de seguridad social y acordar criterios para su modificación. El camino previamente recorrido era de especial relevancia para la igualdad de género y la justicia social. Entre las medidas anteriores a esta reforma que incidirían en sus logros se incluían: la Ley núm. 18065, que reguló el trabajo doméstico asalariado en 2006, reconociendo todos los beneficios en materia de seguridad social; la Ley núm. 18246 de Unión Concubinaría (heteroafectiva y homoafectiva) de 2007, que equiparó los derechos de los viudos y viudas con los de los convivientes hombres o mujeres (con cinco años de convivencia), y una amplia campaña de difusión de los derechos adquiridos, que produjo un incremento considerable de la cobertura sobre todo de las trabajadoras pobres. Finalmente, la reforma de 2008 modificó los parámetros para acceder a las prestaciones, flexibilizando las condiciones de acceso mediante la reducción de los años de servicio requeridos y otros cambios referidos anteriormente.

Como reconocimiento y compensación por el cuidado no remunerado, se computa un año de cotizaciones por cada hijo, que se entrega a todas las madres, hasta un máximo de cinco. Una evaluación reciente ya evidencia que el principal efecto para las mujeres de sumar al cómputo un año por cada hijo fue la mejora del monto de sus jubilaciones: en el caso de la jubilación común¹⁷, el 44% de las mujeres que sumaron cotizaciones por cada hijo vieron mejorado su monto jubilatorio; por otra parte, el 47,7% de las mujeres que sumaron cotizaciones por cada hijo y obtuvieron una jubilación por edad avanzada vieron mejorado su monto. Las mujeres que se jubilan por edad avanzada suman cotizaciones por cada hijo en mayor medida que las que acceden a la jubilación común, así como las de menores ingresos. En los primeros cuatro deciles de ingresos, el 86% de las mujeres suman cotizaciones según el número de hijos,

¹⁶ En el caso del sector asalariado, un 5,75% lo aportan los empleadores, un 4,50% los trabajadores y un 1,91% el Estado; en el caso del sector de trabajadores por cuenta propia, un 10,25% lo aportan los trabajadores y un 1,91% el Estado.

¹⁷ La jubilación común es la que corresponde una vez cumplidos los requisitos de edad y años de contribución que exige la ley (60 años de edad y 30 años de aportes). En caso de que al llegar la edad de jubilación no se hayan cumplido los años requeridos de aportes, la jubilación se posterga cinco años más, momento en que procede la jubilación aun cuando no se tengan los años exigidos para el régimen común.

mientras que en el último decil lo hace solo el 61%. En las jubilaciones femeninas que alcanzan menores montos, el cómputo de cotizaciones por cada hijo se utiliza mayoritariamente para acceder a la causal jubilatoria, mientras que en el caso de las jubilaciones que presentan mayores montos la jubilación mejora con el cómputo de cotizaciones asociadas al número de hijos (Lavalleya y Tenenbaum, 2017).

Los efectos en la cotización de la población ocupada en sectores de baja productividad son notables, sobre todo en el caso de las mujeres, en que aumentó del 30,6% en 2002 al 48,8% en 2015. Este aumento de la cotización de las mujeres, de 18,2 puntos porcentuales, está fuertemente relacionado con la regularización del empleo doméstico, casi en su totalidad ejercido por mujeres.

Por su parte, las cifras de percepción de prestaciones se mantienen altas y con brechas de género reducidas, mientras que la brecha entre los montos recibidos, al igual que en otros casos, se muestra más resistente al cambio, según se evidencia en el gráfico IV.11.

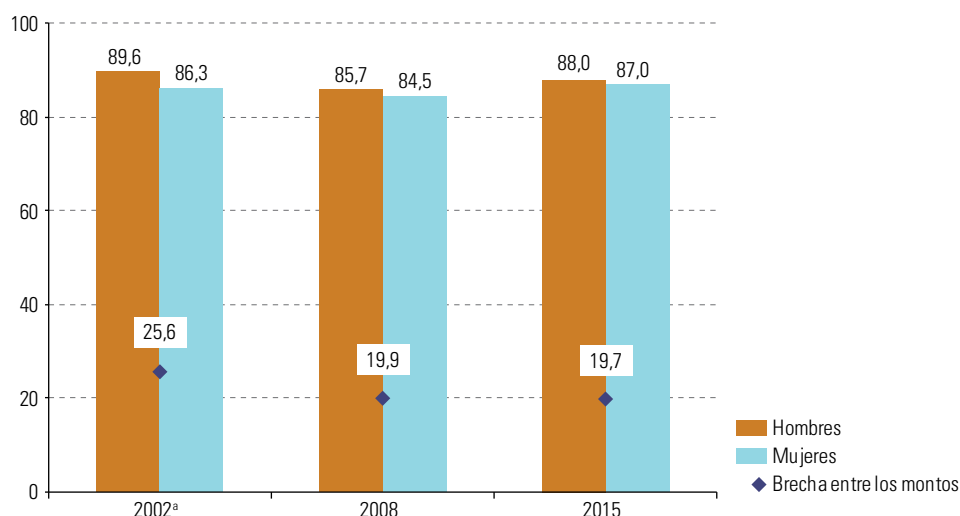


Gráfico IV.11

Uruguay: proporción de personas de 65 años de edad y más que reciben jubilaciones o pensiones contributivas o no contributivas, por sexo, y brecha entre los montos de las prestaciones de mujeres y hombres, 2002, 2008 y 2015 (En porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares del país.

Nota: La brecha entre los montos corresponde a la diferencia entre el ingreso medio por prestaciones contributivas o no contributivas de las mujeres de 65 años y más, y de los hombres del mismo tramo de edad.

^a Área urbana.

Una reciente evaluación de los efectos de la reforma en el Uruguay mostró importantes impactos positivos respecto de la disminución de las desigualdades de género. En 2009, un 77% de las prestaciones que recibían las mujeres correspondían a pensiones y jubilaciones cuyos valores eran inferiores a la línea de pobreza, mientras que entre los hombres la cifra era del 56%. En 2015, esos porcentajes habían descendido al 28% y el 15%, respectivamente. Además, con la reforma se equiparó la composición de la jubilación por derecho propio, que antes era mayoritariamente masculina (Lavalleya y Tenenbaum, 2017).

4. Reconocimiento del cuidado no remunerado en los sistemas de pensiones

La acción afirmativa es un tratamiento diferenciado en las leyes, políticas u otras iniciativas para compensar desigualdades en el ejercicio de derechos y de ese modo hacer frente a las desigualdades que existen en la realidad entre colectivos o poblaciones. Este tratamiento diferenciado tiene sustento jurídico internacional en la Convención

sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y ha sido recomendado de manera amplia en la Agenda Regional de Género para lograr el avance de las mujeres en áreas especialmente resistentes al cambio. Las medidas de reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado mediante bonos o créditos de cuidado son una de las modalidades de acción afirmativa que pueden adoptarse en los sistemas de pensiones.

Para que la relación entre cuidado y protección social deje de ser injusta y paradójica, en el sentido antes expuesto (véase lo referente al acople de discriminaciones en el apartado 1 de la sección B), la protección social y los sistemas de pensiones, como parte de esta, deberían integrar el cuidado como una de las contingencias que deben ser cubiertas y reconocer o compensar el trabajo de cuidado no remunerado.

Algunos países de la región han dado pasos en este sentido. Es así como Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, el Ecuador y el Uruguay incorporan de forma explícita algún mecanismo de reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado u otra forma de compensación o inclusión para las mujeres que realizan este aporte al bienestar de las sociedades.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, como se mencionó anteriormente, la legislación contempla un año de cotización por cada hijo, hasta un máximo de tres, para las destinatarias de la pensión solidaria (que tengan 120 aportes y 58 años de edad). Además, existe la alternativa, no compatible con el bono por hijo, de que las destinatarias de esta pensión semicontributiva adelanten hasta en tres años su jubilación.

Por su parte, el Brasil tiene como medida de acción afirmativa para las mujeres una disminución de cinco años en la contribución exigida, en relación con los varones, diferencia que es aportada por el sistema. La acción afirmativa se mantuvo con la incorporación de la regla 85/95, en 2015. De esta manera, se intenta compensar las desigualdades del mercado laboral, originadas en buena medida por el trabajo de cuidado no remunerado que realizan todas las mujeres en sus hogares.

Asimismo en Chile, según se expuso, la reforma de 2008 incluyó una bonificación por cada hijo, equivalente a la cotización sobre 18 salarios mínimos. Este aporte estatal se extiende a todas las mujeres, sin que exista control de los ingresos y sin requisitos de contribuciones anteriores al sistema previsional.

En el Ecuador, la Constitución (de 2008) establece que el trabajo que se realiza en los hogares de forma gratuita es un aporte a la economía del país y que las personas que lo realizan deben estar cubiertas por la previsión social. Este reconocimiento constitucional ha dado lugar a una legislación especial, que fue precedida por demandas ciudadanas y debates parlamentarios¹⁸.

Para viabilizar la integración de estas trabajadoras al sistema de pensiones se establecieron cuatro niveles socioeconómicos en los que se categoriza a las afiliadas. La cotización de la persona que trabaja de forma no remunerada en el hogar se realiza sobre los ingresos de la unidad económica familiar y existe una contribución del Estado en función de la situación socioeconómica.

Las tasas son distintas para los diferentes niveles socioeconómicos de los hogares de las mujeres afiliadas. Estos niveles tienen también diferentes tasas de reemplazo (que varían entre el 90% y el 62,5%), con el objetivo de implementar el principio de solidaridad entre los diferentes niveles socioeconómicos. Estas cotizaciones son de carácter obligatorio y se pagan al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Asimismo,

¹⁸ Entre 2009 y 2014 se presentaron ocho proyectos de ley con el objetivo de incorporar a las personas que trabajan de forma no remunerada en el hogar a la seguridad social. Esto permitió al Gobierno dimensionar el interés que existía en el país para que el Estado garantizara el efectivo y pleno ejercicio del derecho a la seguridad social de todas las personas, independientemente de su situación laboral, incluidas aquellas que realizan trabajo no remunerado en los hogares y trabajo de cuidado (Maldonado y Vallejo, 2015).

las destinatarias del Bono de Desarrollo Humano¹⁹ son automáticamente afiliadas al sistema de seguridad social para el trabajo no remunerado en el hogar y se les descuenta un monto pequeño como cotización (2 dólares), en tanto que el Estado aporta otro monto mayor.

En el Uruguay, la reforma de 2008 incluyó un bono por hijo, según se mencionó previamente, al abordar esta reforma, pues la ley establece que a efectos del cómputo de años de servicio las mujeres tendrán derecho a computar un año adicional de servicios por cada hijo biológico o adoptado, hasta un máximo de cinco.

En muchos países europeos existen pensiones universales desvinculadas del mercado de trabajo, por lo que su recepción no depende de la trayectoria laboral de las personas y acceden a ellas incluso quienes nunca tuvieron un empleo. Se trata de prestaciones básicas que pueden ser clasificadas como pensiones universales, mínimas contributivas y asistenciales. Suele tratarse de un monto único financiado con impuestos generales. La cuantía de esta prestación puede ser inferior al salario mínimo (por ejemplo, un 70% en los Países Bajos) o puede depender de los ingresos de las personas (como ocurre en Dinamarca, Finlandia y Suecia). En cualquier caso, esta prestación representa una proporción relevante de los ingresos de las personas mayores; por ejemplo, en Dinamarca equivale en promedio a dos tercios del total de ingresos por pensiones de las personas.

Además, en casi toda Europa existe alguna modalidad de reconocimiento o compensación del cuidado en los sistemas de pensiones. Puede tratarse del pago estatal de las cotizaciones por un periodo, puede ser una prestación otorgada durante las licencias de cuidado, frecuentemente de los hijos y en menos casos de otros familiares, o bien otorgada por un periodo más amplio, o puede tratarse de la asignación de un monto en un momento dado, como el nacimiento, o de una cantidad por cada hijo o hija.

El éxito de los llamados créditos por cuidado depende, entre otros factores, de la base de cálculo. No en todos los casos la contribución estatal reemplaza el 100% de la cotización de la persona cuidadora, usualmente la madre. La base de cálculo sobre la que el Estado cotiza por la persona cuidadora puede ser el salario al momento de la interrupción laboral, como ocurre en Finlandia, aunque la cotización estatal se paga en función del 80% de la remuneración, del salario mínimo o de un monto que es igual para todas las personas que se acojan al retiro por cuidado, como es el caso en Alemania y Austria.

En algunos países los créditos por cuidado son incompatibles con el empleo remunerado, pero en Francia y Suecia, por ejemplo, sí son compatibles e incluso en otros países se incentiva la combinación de créditos por cuidado y empleo mediante un crédito adicional para quienes opten por un empleo de tiempo parcial.

Fuente: C. Arza, "El diseño de los sistemas de pensiones y la igualdad de género: ¿qué dice la experiencia europea?", *serie Asuntos de Género*, N° 142 (LC/L.4298), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

Recuadro IV.2

Prestaciones básicas y créditos por cuidado en Europa

5. Inclusión del empleo doméstico en la seguridad social: una deuda histórica

En América Latina el empleo doméstico es una ocupación predominantemente femenina. Es la expresión más clara de la segregación ocupacional de género y de la división sexual del trabajo. Se trata también de una evidencia de las limitaciones de los

¹⁹ Desde 2009, mediante el Bono de Desarrollo Humano se entrega la suma de 35 dólares a personas mayores y personas con discapacidad. Esta transferencia fue creada inicialmente en 1998 como Bono Solidario para las madres pertenecientes a hogares en condición de pobreza y estaba ligada a condicionalidades en los ámbitos de la salud y la educación. Posteriormente, con el transcurso de los años, el programa extendería sus destinatarios y finalidades.

principios de universalidad y solidaridad, pues estas trabajadoras tradicionalmente han estado excluidas de la seguridad social, en general, incluidos los sistemas de pensiones.

Las trabajadoras del servicio doméstico han sido históricamente discriminadas incluso en los propios ordenamientos jurídicos. Es así como, aunque siempre ha estado presente en este oficio la relación de dependencia entre las partes empleadora y trabajadora, que es el criterio que origina la inclusión de una relación laboral en las leyes del trabajo, se las ha excluido de los regímenes generales de estas legislaciones. Con ello, se discriminaba y excluía a estas trabajadoras de una serie de derechos laborales y sociales, incluido su derecho a las pensiones.

Esta deuda histórica ya ha empezado a saldarse y, aunque lentamente, se verifican progresos en la región. El Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189) de la OIT marcó un hito en este avance. La norma compromete a los Estados a extender a las trabajadoras domésticas la protección de la seguridad social, en “condiciones no menos favorables” que las que rigen para el trabajo en general. Este Convenio ha sido ratificado por 13 países de América Latina y el Caribe, que de este modo es la región del mundo que más ha ratificado este instrumento²⁰. Sin embargo, todavía las legislaciones de los sistemas de pensiones de varios países excluyen a las trabajadoras domésticas y las reformas no han avanzado en ese sentido, aun cuando hay países que sí han saldado su deuda con estas mujeres y han igualado legalmente sus derechos previsionales. Es el caso, por ejemplo, del Brasil, Chile, Costa Rica, el Ecuador y el Uruguay.

Pese a ello, la cobertura de las trabajadoras domésticas asalariadas presenta importantes desafíos. Asimismo, resulta preocupante que la tasa de afiliación de estas trabajadoras sea notablemente baja, lo que obedece a la extendida ausencia de contrato de trabajo formal y a la informalidad laboral prevaleciente, por lo que, de no tomarse medidas correctivas, la tendencia de su exclusión de los derechos sociales en la vejez persistirá, e incluso se agravará. En el gráfico IV.12 se muestra el porcentaje de mujeres ocupadas en el servicio doméstico y la proporción de las mismas que se encuentran afiliadas o cotizando al sistema de pensiones. Se aprecia que, como promedio de América Latina, el 10,7% de las mujeres ocupadas se desempeñan en el servicio doméstico y de este conjunto de mujeres solamente el 26,9% tienen cobertura de la seguridad social.

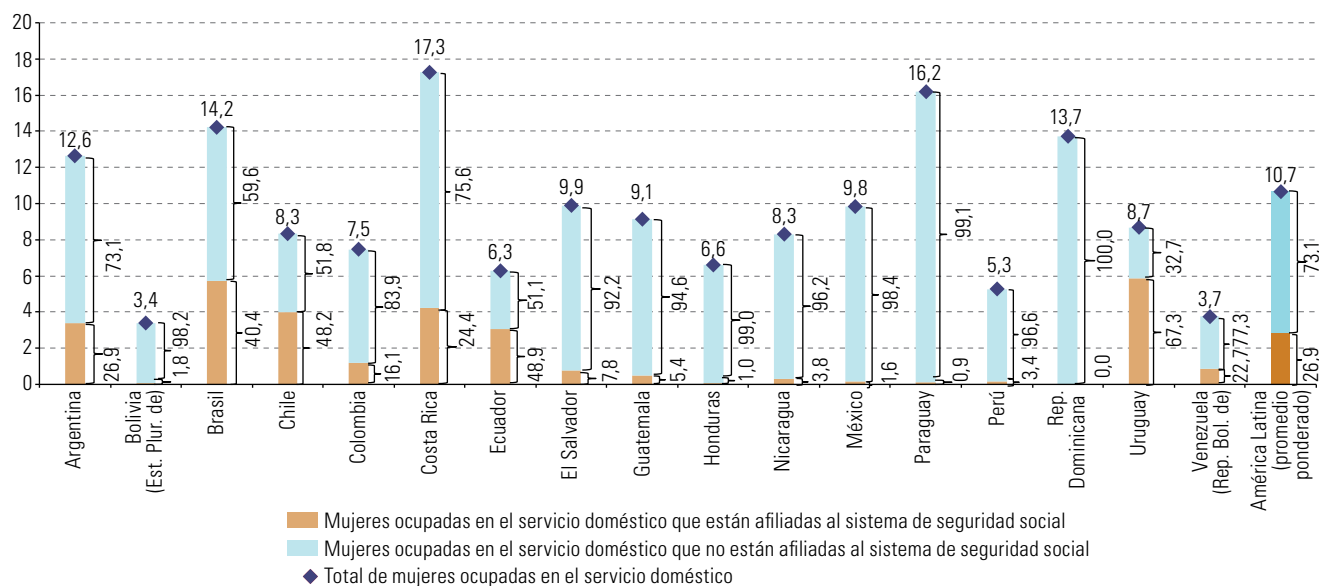
Si se observa la situación de cada país, se aprecia que el fenómeno es muy heterogéneo. Destaca el caso del Uruguay, donde hace una década la formalización de las empleadas del servicio doméstico, que incluye la afiliación al sistema de jubilaciones y pensiones, era de 3 de cada 10 trabajadoras, mientras que en 2017, según el Banco de Previsión Social, la proporción se ha invertido y 7 de cada 10 mujeres ocupadas en el empleo doméstico están afiliadas a dicho Banco (Galli, 2017). Países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Honduras, México, el Paraguay y la República Dominicana presentan una situación alarmante, ya que no se alcanza el 2% de afiliación de las trabajadoras domésticas remuneradas.

Por otra parte, en Costa Rica, mediante una reciente iniciativa de la Caja Costarricense de Seguro Social, se logró captar un importante contingente de nuevas trabajadoras afiliadas, como resultado de una modificación que fija una base mínima contributiva y una simplificación del trámite de afiliación, que es obligación de la parte empleadora, incluida la posibilidad de afiliación en línea. Estas modificaciones fueron materia de una amplia campaña de difusión.

²⁰ Los países que lo han ratificado son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

Gráfico IV.12

América Latina (17 países): proporción de mujeres de 15 años y más ocupadas en el servicio doméstico, respecto del total de ocupadas, y proporción de afiliadas o cotizantes al sistema de seguridad social, alrededor de 2015^{a,b}
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: Las encuestas de hogares de cada país entregan información sobre afiliación o cotización a un sistema de pensiones. Los países que presentan datos sobre afiliación son: Bolivia (Estado Plurinacional de), Ecuador, El Salvador, Guatemala, República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de).

^a Los datos corresponden a 2015, excepto en los casos de la Argentina, Guatemala, México, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de), en que corresponden a 2014.

^b Los datos corresponden al total nacional, excepto en el caso de la Argentina, en que corresponden a 31 aglomerados urbanos.

6. Un debate abierto: edades de jubilación diferenciadas

Es claro que en los sistemas de capitalización individual la edad temprana de retiro impacta en el bienestar de las personas y es una situación que afecta principalmente a las mujeres. Por su parte, en los sistemas de reparto hay mecanismos que protegen a las mujeres con un retiro más temprano que el de los hombres.

Las diferencias en la edad de jubilación para mujeres y varones, vigentes en diez países de América Latina, tienen sentidos que no son unidireccionales. Detrás de esta decisión se ha considerado el otorgamiento de una compensación por el trabajo de cuidado, y en tal sentido sería una medida de acción afirmativa, ya que las trabajadoras al menos tendrían la posibilidad de decidir si quieren dejar de trabajar unos años antes; pero esta facultad debería ir acompañada de medidas que compensen esos años menos de aportes, como se observa, por ejemplo, en la experiencia brasileña.

Ciertamente la diferencia en la edad de jubilación para mujeres y varones nació como un mecanismo de protección diferenciada, que deriva del proteccionismo del derecho laboral para enfrentar la explotación de las mujeres en tiempos de la revolución industrial europea. Al mismo tiempo, con esta diferencia se pretendía que las parejas heterosexuales, que solían tener diferencia de edad, siendo mayores los varones, pudieran vivir juntas sus años de retiro.

Sin embargo, es innegable que las figuras jurídicas evolucionan y adquieren nuevas connotaciones, como sucedió, según se ha visto en puntos anteriores de este capítulo, con los mismos principios de la seguridad social. Es así como, en un contexto de aumento de la esperanza de vida y de problemas de financiamiento de los sistemas,

la diferencia en la edad de jubilación ha pasado a concebirse como una compensación por el trabajo no remunerando que realizan mujeres de todas las edades.

De todas formas, en la región resalta la gran heterogeneidad presente en las edades de jubilación, no solo entre varones y mujeres, sino también entre las que se contemplan para regímenes especiales y aquellas establecidas para acceder a las pensiones solidarias y no contributivas. En el cuadro IV.1 se muestran las edades de jubilación o pensión para mujeres y varones fijadas en los regímenes de jubilación generales u ordinarios y no contributivos.

Cuadro IV.1

América Latina (19 países): edades de jubilación o pensión

País	Edades de jubilación o pensión	
	Hombres	Mujeres
Argentina	65 años	60 años
	65 años por pensión no contributiva	65 años por pensión no contributiva
	70 años por edad avanzada	70 años por edad avanzada
Bolivia (Estado Plurinacional de)	55 años	50 años
	58 años por pensión solidaria	58 años por pensión solidaria
	60 años por Renta Dignidad	60 años por Renta Dignidad
Brasil	65 años en zonas urbanas	60 años en zonas urbanas
	60 años por pensión rural	55 años por pensión rural
	65 años por pensión no contributiva	65 años por pensión no contributiva
Chile	65 años	60 años
	65 años por pensión solidaria	65 años por pensión solidaria
Colombia	62 años	57 años
Costa Rica	65 años	65 años
	62 años por jubilación anticipada	60 años por jubilación anticipada
	65 años por pensión no contributiva	65 años por pensión no contributiva
Cuba	65 años	60 años
Ecuador	Edades de jubilación según aportes	Edades de jubilación según aportes
	65 años por pensión no contributiva	65 años por pensión no contributiva
El Salvador	60 años	55 años
Guatemala	62 años	62 años
Honduras	65 años	60 años
México	65 años	65 años
Nicaragua	60 años	60 años
Panamá	62 años	57 años
	70 años por pensión no contributiva	70 años por pensión no contributiva
Paraguay	60 años	60 años
Perú	65 años	65 años
Puerto Rico	67 años	67 años
República Dominicana	60 años	60 años
Venezuela (República Bolivariana de)	60 años	55 años

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

Finalmente es el mercado, en muchos casos, el que define las oportunidades y restricciones para que mujeres y varones puedan jubilarse, ya que las personas mayores encuentran dificultades para mantenerse en sus empleos o para acceder a ellos. Asimismo, el retiro también depende del nivel de la pensión a la que se accederá al momento de jubilarse y de las expectativas de bienestar y autonomía que se tengan. Habrá casos en que las personas no quieran jubilarse y sean presionadas a hacerlo con

el argumento de la edad jubilatoria, mientras en otros casos los trabajadores, varones o mujeres, esperarán con ansias el momento del retiro para empezar una nueva etapa de sus vidas. Además, si bien desde el punto de vista de la sostenibilidad de los sistemas resulta deseable que se prolongue la edad activa, esta aspiración choca con la discriminación de que son objeto las personas mayores, y especialmente las mujeres mayores.

De todas maneras, el número de años de vida autónoma que tienen las personas, mujeres y varones, al momento de jubilarse va en aumento. Sin embargo, hay diferencias de género en la forma de vivir esta etapa, que parece ser mejor asumida por las mujeres, quienes se muestran más seguras y preparadas para ello en un espacio que les es muy conocido, la casa y lo privado, aun cuando evidentemente no se trate del único espacio en que se desenvuelven las mujeres. Los varones, en cambio, suelen enfrentar este cambio con menos preparación, mayor deterioro físico y las dificultades que surgen de desenvolverse en un espacio que les es ajeno, el doméstico (Durán, 2008).

Por otra parte, podría considerarse que la edad de jubilación no tiene por qué ser única y rígida. Pueden adoptarse diversas edades según el área de residencia, rural o urbana, como lo hizo el Brasil con la *Previdência Rural*, o por tipos de trabajo, así como fórmulas afines con el envejecimiento activo, como la jubilación parcial con cierto monto de pensión y trabajo a tiempo parcial o algunos días de la semana. Esta opción, además, puede hacer más llevadero el inicio de la jubilación para muchas personas para quienes el cambio hacia esa etapa de la vida es traumático. En todo caso, la jubilación no debiera ser obligatoria (Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162) de la OIT) y los Estados debieran apoyar medidas que faciliten la transición gradual de las personas hacia esa etapa (Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores de la OEA).

C. Propuestas a partir de lecciones aprendidas

Garantizar la sostenibilidad financiera, reconocer el trabajo de cuidados no remunerado, analizar las trayectorias de ingresos laborales de las mujeres y reconocer jurídicamente a las prestadoras remuneradas de cuidados son algunas de las propuestas que se consideran ineludibles desde una perspectiva de igualdad de género para que un sistema de pensiones asegure los derechos de hombres y mujeres, y sea parte de políticas que apunten a la democracia y el desarrollo sostenible.

Para enfrentar la nueva estructura de edades de las sociedades de América Latina y avanzar hacia la materialización de los derechos económicos y sociales, se requiere un nuevo contrato de género, con participación de los Estados y los mercados, que se refleje en los sistemas de seguridad social.

Este nuevo contrato debiera tener como puntos de partida los siguientes:

- integrar una perspectiva de género en los análisis de los sistemas de pensiones;
- asegurar el reconocimiento del cuidado como aporte de las mujeres que hace viables los sistemas de pensiones y el resto de la protección social;
- basarse en los principios de universalidad, solidaridad, igualdad, eficiencia y sostenibilidad financiera;
- abordar pactos fiscales que aseguren la base de recursos que haga sostenibles los sistemas de pensiones;
- conciliar los principios de universalidad e igualdad y no discriminación con el de sostenibilidad financiera, de manera que ninguno de ellos se encuentre subordinado al otro;

- erradicar toda forma endémica de discriminación en el mercado laboral;
- reconocer a toda la población la titularidad del derecho a la seguridad social y fijar dicho derecho como estándar para toda la sociedad, el ámbito público y el mercado, y
- establecer instancias de participación y diálogo social con participación de diversos actores sociales, como sindicatos y movimientos de mujeres, tanto para debatir eventuales procesos de reforma como para ejercer funciones de veeduría ciudadana.

Como pudo apreciarse, las reformas estructurales del siglo XXI en América Latina y aquellas reformas paramétricas que se consideran buenas prácticas han tenido impactos positivos sobre la percepción de pensiones y la afiliación de las mujeres, y en menor medida sobre la brecha de género presente en los montos de las prestaciones. En algunos casos, estos efectos han sido poco perceptibles, en otros muy notables.

Asimismo, si se analiza la cobertura de la población perceptora de pensiones, considerando prestaciones contributivas y no contributivas, se observa un cambio positivo en casi todos los casos. Cabe aclarar, sin embargo, que en materia de pensiones no contributivas el panorama entre los países de la región es diverso, pues hay casos en que esta pensión equivale al salario mínimo (Brasil) y otros en que el monto asemeja más la pensión a un programa de transferencias no condicionadas. La situación también difiere entre países cuando se consideran separadamente las pensiones según su carácter contributivo o no contributivo.

La evidencia revela el efecto que diversos tipos de sistemas tienen sobre la igualdad de género. En otras palabras, el diseño del sistema de pensiones es de suma relevancia para el ejercicio de los derechos de las mujeres y de su autonomía económica; como se ha analizado, hay diferencias entre los efectos sobre la autonomía de las mujeres y el ejercicio de su derecho a la seguridad social, dependiendo de si el sistema es de reparto o de capitalización individual.

Teniendo presente lo expuesto, la experiencia comparada permite señalar los siguientes aprendizajes y propuestas:

- Garantizar la sostenibilidad financiera y la legitimidad de los sistemas previsionales implica apostar por la inclusión en el componente contributivo de grandes colectivos de población, en particular de las mujeres de diversos perfiles ocupacionales y los varones del sector informal. Esto plantea un conjunto de retos:
 - lograr el difícil equilibrio entre los componentes contributivos y no contributivos de los sistemas, teniendo siempre presente que su fin principal es garantizar los derechos económicos y sociales de las personas mayores, por lo que junto con fortalecer los componentes contributivos deberá recurrirse a los no contributivos para poder garantizar estos derechos. Esto es especialmente importante en el caso de las mujeres, pues el aumento de su cobertura se ha producido sobre todo mediante el componente no contributivo de los sistemas previsionales;
 - aplicar incentivos para la atracción de los trabajadores por cuenta propia, entre los cuales las mujeres están sobrerrepresentadas, de preferencia bajo regímenes de progresiva obligatoriedad de la afiliación;
 - enfrentar la baja densidad de cotizaciones de las mujeres con mecanismos que incentiven la permanencia en el sistema frente al cambio de la categoría ocupacional. En este sentido, el diseño de la afiliación debe ser lo suficientemente

- flexible para promover la movilidad de los trabajadores entre alternativas ocupacionales, así como para asegurar que la tasa de cotización guarde relación con los niveles de suficiencia de las prestaciones (Uthoff, 2017), e
- igualar los derechos del trabajo doméstico asalariado en los países donde aún está excluido, así como ratificar el Convenio sobre las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, 2011 (núm. 189) de la OIT en el caso de los Estados que aún no lo han hecho.
 - Las medidas de reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado que realizan las mujeres en los hogares son positivas y posibles en cualquier esquema que se adopte, aunque tendrán más impacto bajo lógicas redistributivas.
 - Las tasas de reemplazo escalonadas, diferenciadas por niveles de ingreso, tienen un efecto redistributivo importante, de modo que pueden favorecer a quienes han logrado cotizar menos y, por tanto, impactar positivamente en las mujeres.
 - Los años utilizados para determinar el promedio del salario de referencia son relevantes a efectos de la igualdad de género. Utilizar los últimos años puede perjudicar a las mujeres, porque la brecha salarial de género suele ensancharse al término de sus trayectorias laborales; además, considerar solo los últimos años puede estimular la subdeclaración en períodos anteriores. De todas formas, es conveniente analizar la trayectoria de ingresos laborales de las mujeres en cada caso.
 - La división entre los cónyuges de los fondos acumulados, en caso de separación o divorcio, de manera de compensar a quien se ha dedicado al trabajo doméstico y de cuidado, postergando o modificando por ello su trayectoria laboral, es una medida de reparación.
 - Es necesario integrar a las prestadoras remuneradas de cuidado, es decir, a aquellas mujeres que trabajan cuidando a niños, personas enfermas, personas con discapacidad o personas mayores, como parte de la oferta programática de la institucionalidad pública del cuidado en la región (Rico y Robles, 2016), ya que no siempre tienen un estatus jurídico definido (de funcionaria pública, por ejemplo) y, en consecuencia, no siempre están afiliadas a los sistemas de pensiones.

Asimismo, un importante tema pendiente son los instrumentos de recolección de información en las encuestas y el debido manejo de los registros administrativos, de manera de contar con información relevante para la formulación de políticas y la realización de evaluaciones de los sistemas previsionales. En este sentido, debería contarse con información que permitiera distinguir entre los tipos de pensiones (contributivas, no contributivas, de viudez o por derecho propio) y conocer el funcionamiento de los programas o regímenes especiales, como los destinados a los trabajadores y trabajadoras por cuenta propia.

Finalmente, hay que tener en cuenta que cualquier medida que conduzca a ampliar la cobertura y mejorar los beneficios tiene aparejada la necesidad de contar con recursos específicos para cumplir estos objetivos, así como reglas fiscales claras en las que se establezcan niveles y fuentes de financiamiento. Dicha inversión debe obedecer a una voluntad política decidida, así como a la priorización presupuestaria correspondiente. El logro de la igualdad demanda que los Ministerios de Economía, Hacienda o Finanzas, en conjunto con los Ministerios del Trabajo y de Desarrollo Social y los mecanismos para el adelanto de las mujeres, asignen recursos públicos destinados a garantizar la autonomía económica de las mujeres en su vejez.

Bibliografía

- Abramovich, V. y L. Pautassi (2009), "El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales", *La revisión judicial de las políticas sociales: estudio de casos*, Buenos Aires, Editores del Puerto.
- Aguirre, R. y L. Scuro (2010), "Panorama del sistema previsional y género en Uruguay: avances y desafíos", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 100 (LC/L.3190-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Amarante, V., M. Colacce y P. Manzi (2017), "The gender gap in pensions in Latin America", *International Social Security Review*, vol. 70, N° 2, Ginebra, Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), abril-junio.
- (2016), "La brecha de género en jubilaciones y pensiones: los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay", *serie Asuntos de Género*, N° 138 (LC/L.4223), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Arenas, A. y P. Gana (2001), "Reforma a los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género", *serie Población y Desarrollo*, N° 18 (LC/L.1614-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Arza, C. (2017), "El diseño de los sistemas de pensiones y la igualdad de género: ¿qué dice la experiencia europea?", *serie Asuntos de Género*, N° 142 (LC/L.4298), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- (2015), "The gender dimensions of pension systems: policies and constraints for the protection of older women", *Discussion Paper*, N° 1, Nueva York, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), julio.
- Bareiro, L. (2017), "Entre la igualdad legal y la discriminación de hecho: recomendaciones del Comité CEDAW a los Estados de América Latina y el Caribe", Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Batthyány, K. y S. Montaña (coords.) (2012), *Construyendo autonomía: compromisos e indicadores de género*, Cuadernos de la CEPAL, N° 100 (LC/G.2511-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Bertranou, F. y A. Arenas (eds.) (2003), *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile*, Santiago, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Birgin, H. y L. Pautassi (2001), "¿Género en la reforma o reforma sin género? Desprotección social en las leyes previsionales de América Latina", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 36 (LC/L.1558-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Busquets, J., M. Bucheli y M. Setaro (2009), "El Diálogo Nacional de Seguridad Social: contenido y proceso", *La seguridad social en el Uruguay: contribuciones a su historia*, G. Bucheli y S. Harriett (coords.), Montevideo, Universidad de la República/República AFAP.
- Cecchini, S., F. Filgueira y C. Robles (2014), "Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada", *serie Políticas Sociales*, N° 202 (LC/L.3856), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017a), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Santiago [en línea] <https://oig.cepal.org/es>.
- (2017b), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago, agosto.
- (2017c), Base de datos CEPALSTAT [en línea] <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.
- (2017d) *Derechos de las personas mayores. Retos para la interdependencia y la autonomía* (LC/CRE.4/3/Rev.1), Santiago, octubre.
- (2016a), *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible* (LC/G.2686/Rev.1), Santiago, diciembre.
- (2016b), *40 Años de Agenda Regional de Género* (LC/G.2682/Rev.1), Santiago, septiembre.
- (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, abril.
- (2011), "Informe anual 2011. El salto de la autonomía: de los márgenes al centro", *Documentos de Proyectos* (LC/W.436), Santiago, septiembre.
- (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294 (SES.31/3)), Santiago, febrero.
- (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía: versión definitiva* (LC/G.2071/REV.1-P), Santiago, agosto.

- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015), *Informe Final*, Santiago, septiembre.
- Durán, M. Á. (2008), *La ciudad compartida: conocimiento, afecto y uso*, Santiago, Ediciones SUR.
- Galli, H. (2017), “Discurso de inauguración”, documento presentado en el Seminario “Avances y desafíos para una seguridad social universal e igualitaria”, Montevideo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 12 de septiembre.
- Gamboa, R. (2014), “Sistema Integral de Pensiones: una temprana evaluación”, *La jubilación a la deriva: diecisiete años de reformas de pensiones en Bolivia y desafíos para un sistema alternativo*, S. Escobar y R. Gamboa, La Paz, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), septiembre.
- Giménez, D. (2003), “Género, previsión y ciudadanía social en América Latina”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 46 (LC/L.1937-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- González, S. y otros (2015), *La articulación de un sistema de seguridad social*, Quito, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, diciembre.
- Huertas, T. (coord.) (2016), *La equidad de género en las legislaciones de seguridad social iberoamericanas: estudio sobre políticas de igualdad y medidas legales con impacto de género en los niveles contributivos de los sistemas de seguridad social*, Madrid, Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), diciembre.
- INAMU (Instituto Nacional de las Mujeres) (2005), *Mujeres: su opinión sí vale. Boletín del INAMU*, N° 8, San José, enero-marzo [en línea] <http://genero.bvsalud.org/dol/docsonline/6/6/266-Boletin.pdf>.
- Jiménez, A., M. Quezada y A. Huete (2014), *Estudio sobre la perspectiva de género en los sistemas de seguridad social en Iberoamérica*, Madrid, Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), octubre.
- Lavalleja, M. y V. Tenenbaum (2017), “Seguridad social: un análisis de los resultados de la ley de flexibilización del acceso a las jubilaciones”, Montevideo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Ministerio de Economía y Finanzas, inédito.
- Maldonado, M. y F. Vallejo (2015), *Afiliación a la seguridad social del trabajo no remunerado del hogar: estudio de sostenibilidad financiera y actuarial*, Quito, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, septiembre.
- Marco, F. (2017), “Informe de asistencia técnica al Instituto Nacional de las Mujeres”, San José, Gobierno de Costa Rica/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- (2016), “La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina”, *serie Asuntos de Género*, N° 139 (LC/L.4225), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- (2015), “Empoderamiento económico de las mujeres en Bolivia: entre el ideal de estabilidad laboral y el sueño del negocio propio. Informe final de investigación”, documento preparado para el proyecto “Mejorando la participación femenina en el mercado laboral y el empoderamiento económico de las mujeres a través de mejores políticas en América Latina”, La Paz, Fundación ARU, noviembre.
- (2007) “El sistema previsional uruguayo desde la perspectiva de la economía del cuidado”, ponencia realizada en la mesa de trabajo “El aporte del trabajo no remunerado de las mujeres a la economía y la seguridad social”, Montevideo, Diálogo Nacional de Seguridad Social, 3 de octubre.
- (2004) “Rasgos generales de los sistemas previsionales de capitalización individual y de sus contextos laborales y demográficos”, *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Cuadernos de la CEPAL, N° 90 (LC/G.2262-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- (2002), “Factores jurídicos, demográficos y laborales que determinan diferencias de género en el sistema de pensiones. Los casos de Argentina y Chile”, documento preparado para la Reunión de Expertos sobre el Impacto de Género del Sistema de Pensiones de Chile, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 17 y 18 de junio.
- Martínez, J. (2006), “Reformas recientes de las pensiones en Costa Rica: avances hacia una mayor sostenibilidad financiera, acceso y progresividad del primer pilar de pensiones”, *Undécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, Programa Estado de la Nación.

- Mesa-Lago, C. (2000), "Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI", *serie Políticas Sociales*, N° 36 (LC/L.1249-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- Milosavljevic, V. (2007), *Estadísticas para la equidad de género: magnitudes y tendencias en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, N° 92 (LC/G.2321-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Ministerio de Trabajo e Inmigración (2011), "Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo", *Colección Seguridad Social*, N° 35, Madrid.
- Monsalve, M. (coord.) (2016), *Nuevos principios de la seguridad social para el siglo XXI*, Bogotá, Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).
- Mostafá, J. y M. Theodoro (2017), "(Des)Proteção social: impactos da reforma da previdência no contexto urbano", *Boletim Legislativo*, N° 64, Brasília, Senado Federal, junio.
- Murro, E. (2014), "La seguridad social en Uruguay y los 60 años de la OISS", *Estudios sobre seguridad social: 60 años de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social*, Madrid, Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).
- Naciones Unidas (2007), "Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas" (A/RES/61/295), Nueva York, 10 de diciembre.
- (1990), "Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares" (A/RES/45/158), Nueva York, 18 de diciembre.
- (1979), "Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer" (A/RES/34/180), Nueva York, 18 de diciembre.
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (2015), *Indicadores de Progreso para la Medición de Derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*, Washington, D.C.
- (1999), "Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad", Ciudad de Guatemala, 7 de junio [en línea] <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-65.html>.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2012), "Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)", Ginebra, junio [en línea] http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NO_RMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202.
- Parlamento Europeo (2016), *Differences in Men's and Women's Work, Care, and Leisure Time*, Bruselas, marzo.
- Pautassi, L. (2005), "¿Bailarinas en la oscuridad? Seguridad social en América Latina en el marco de la equidad de género", documento preparado para la Trigésima Octava Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Mar del Plata, 7 y 8 de septiembre.
- (2002), "Legislación previsional y equidad de género en América Latina", *serie Mujer y Desarrollo*, N° 42 (LC/L.1803-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Pautassi, L., C. Giacometti y N. Gherardi (2011), "Sistema previsional en Argentina y equidad de género. Situación actual (2003-2010) y perspectivas futuras", *serie Documentos de Trabajo*, Buenos Aires, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), diciembre.
- Pontificia Universidad Católica de Chile (2017), *Evaluación del Pilar Solidario en el financiamiento de la canasta de consumo, los ingresos y la pobreza multidimensional de hombres y mujeres adultos mayores*, Santiago, abril.
- Rico, M. (2015), "Hacia la universalización de los sistemas de pensiones. Los desafíos de la igualdad de género", ponencia realizada en el Seminario Internacional "Sistema de pensiones: experiencias y tendencias internacionales", Santiago, Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 16 de junio.
- (2003), "Los sistemas de pensiones y sus deudas con la equidad de género entre las personas adultas mayores", documento preparado para la Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento: hacia una estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 19 a 21 de noviembre.
- Rico, M. y F. Marco (2010), "Autonomía económica y derechos del trabajo. Implicancias para el diseño y análisis de indicadores de género", *La medición de derechos en las políticas sociales*, V. Abramovich y L. Pautassi (comps.), Buenos Aires, Editores del Puerto.

- Rico, M. y C. Robles (2016), “Políticas de cuidado en América Latina: forjando la igualdad”, *serie Asuntos de Género*, N° 140 (LC/L.4226), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Sojo, A. (2017), *Protección social en América Latina: la desigualdad en el banquillo*, Libros de la CEPAL, N° 143 (LC/PUB.2017/7-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Schwarzer, H. y R. Costanzi (2011), “Globalización y distribución del ingreso: la importancia de la Previdência Rural y de los Beneficios de Prestação Continuada en Brasil”, *Distribución del ingreso: enfoques y políticas públicas desde el sur*, M. Novick y S. Villafañe (eds.), Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Uthoff, A. (2017), “Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina”, *Institucionalidad social en América Latina*, R. Martínez (ed.), Libros de la CEPAL, N° 146 (LC/PUB.2017/14-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Yáñez, S. (2010), “La dimensión de género en la reforma previsional chilena (Ley N° 20.255 de reforma de pensiones)”, *serie Mujer y Desarrollo*, N° 101 (LC/L.3199-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.

www.cepal.org



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org