



# Cobertura y calidad de las pensiones en América Latina

Claudia Robles Farías

División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Curso virtual: "Los sistemas de seguridad social en América Latina", 26 de abril de 2024

# Mensajes principales

- La **seguridad económica en la vejez** es una dimensión central de la protección social. Requiere un **enfoque universal** y valorar el rol del **aseguramiento colectivo frente a riesgos** en el actual contexto
- A nivel regional, la **sostenibilidad** de los sistemas de pensiones, determinante para la calidad de las pensiones, muestra diversos desafíos que fueron agravados por la **pandemia**, en sus dimensiones de **cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera** con alta heterogeneidad en los países
- Es imperativo abordar las persistentes **brechas de cobertura** y **erradicar la pobreza en la vejez**. Asimismo, urge atender la **alta desigualdad e insuficiencia** en las prestaciones.
- Las **pensiones no contributivas permiten incrementar** ambas dimensiones, aunque con impactos todavía acotados
- **Los diseños** de los sistemas de pensiones **importan** y deben calibrarse frente a sus objetivos y el contexto en que operan.
- El **rol del Estado, del diálogo social y la institucionalidad fortalecida** es clave en la definición de las mejores estrategias, con una perspectiva integral de la **solidaridad y sostenibilidad**



CEPAL



# La protección de los ingresos es una de las funciones centrales de los sistemas de protección social. Los sistemas de pensiones tienen un rol clave en la seguridad económica en la vejez



Protección de ingresos para un nivel de bienestar adecuado de manera universal



Servicios sociales (como salud, educación, agua y saneamiento) y vivienda



Políticas de inclusión laboral y trabajo decente

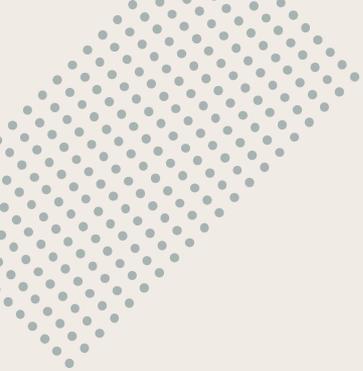


Los objetivos de los sistemas de pensiones:

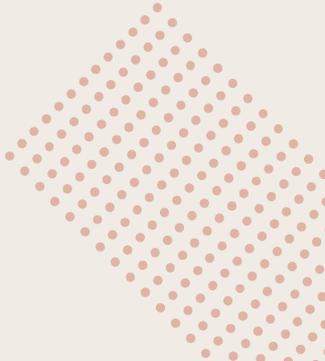
- Suavizar el consumo
- Aseguramiento (IVM)
- Erradicación de la pobreza
- Redistribución

Es clave considerar el **equilibrio de estos objetivos** en los **diseños** de los sistemas de pensiones para mejorar sus resultados en cobertura y calidad con **sostenibilidad**

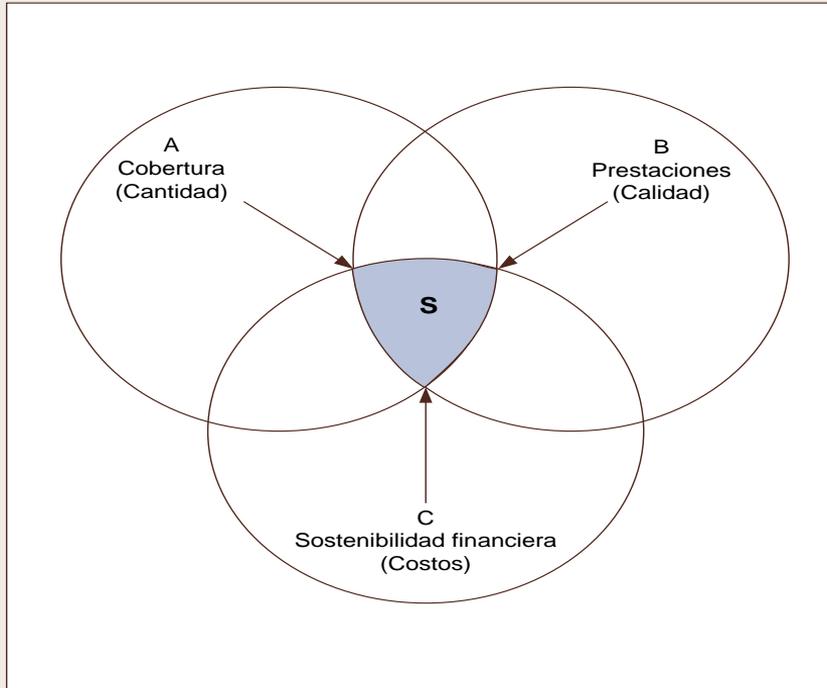
Avanzar hacia sistemas de protección social **universales, integrales, sostenibles y resilientes** para erradicar la pobreza y reducir significativamente las desigualdades



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



# El diseño de los sistemas de pensiones debe buscar el equilibrio en las tres dimensiones de la sostenibilidad y atender a su contexto



Suficiencia y desigualdad en los resultados deben ser dimensiones transversales de análisis

Abordar factores estructurales de contexto en los diseños

Diseño de los sistemas no profundice desigualdades y brinde protección social

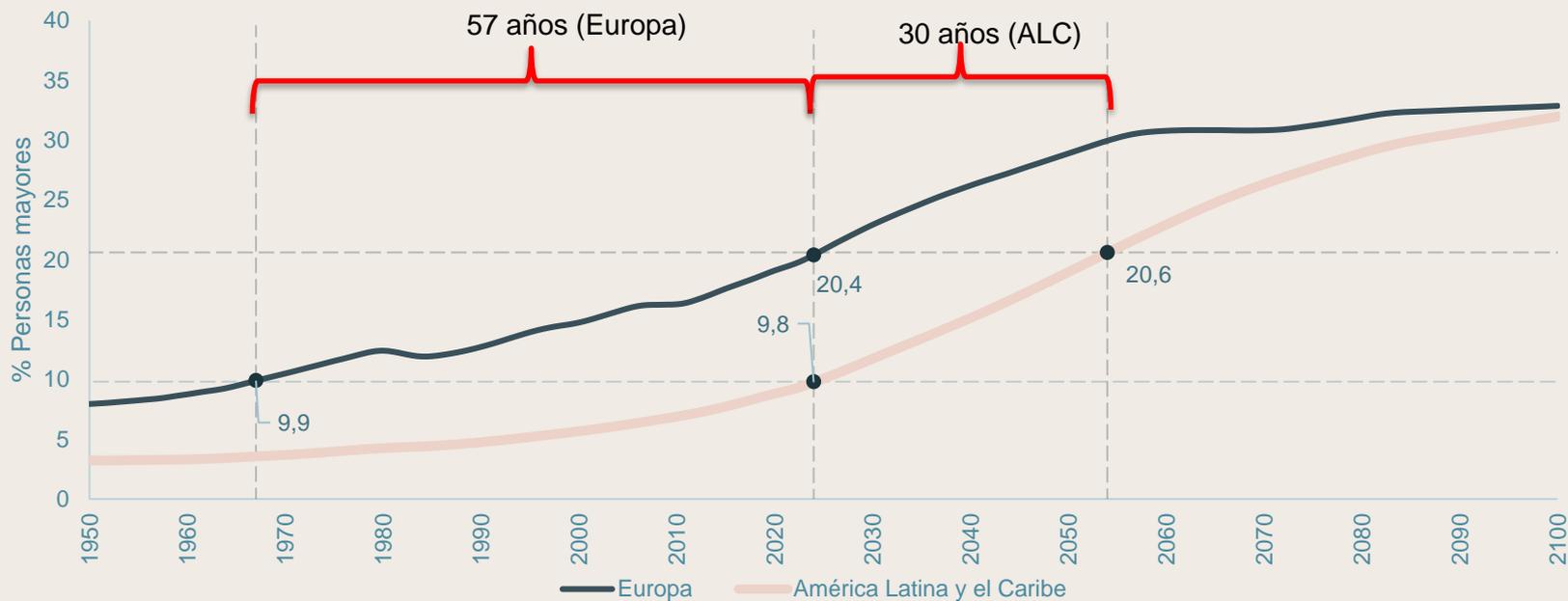
Considerar el contexto y los diseños de los sistemas de pensiones, y las desigualdades resultantes, es clave para avanzar en sostenibilidad de los sistemas de pensiones

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

Fuente: Arenas de Mesa, Robles y Vila (2024)

# América Latina y el Caribe envejecerá a los mismos niveles de Europa, pero en la mitad del tiempo, incrementando la presión sobre el sistema de pensiones

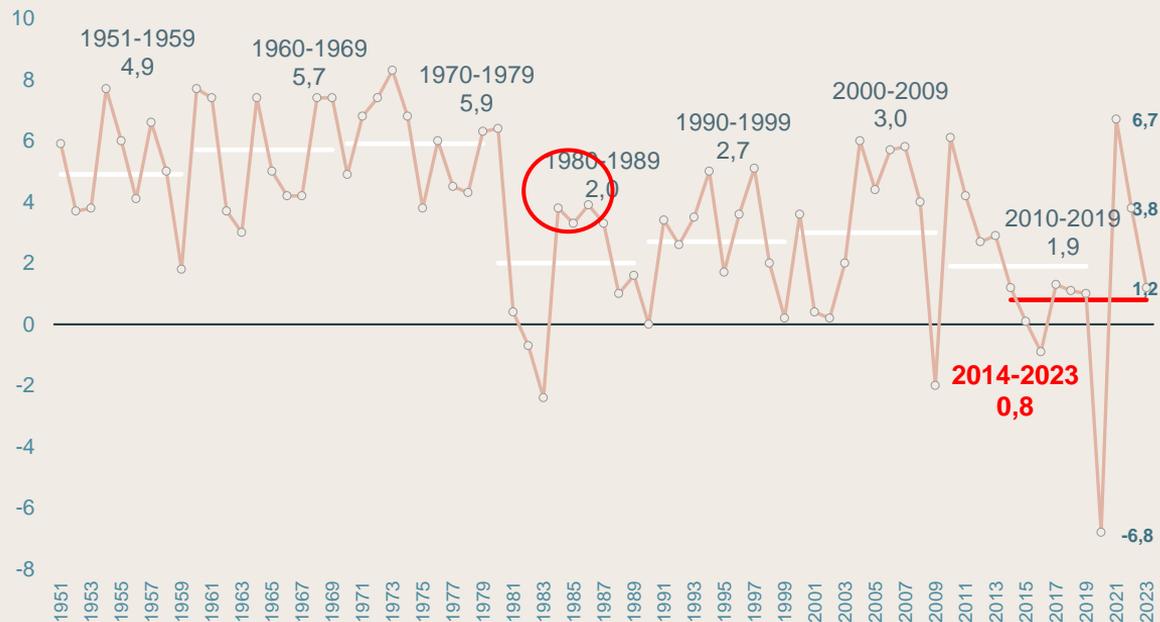
Gráfico IX.1: América Latina y el Caribe (33 países) y Europa (48 países): población 65 años y más respecto de la población total, 1950 – 2010 (en porcentajes)



**Fuente:** Arenas de Mesa, Espíndola y Vila (2024) “Sostenibilidad financiera para la expansión de los sistemas de pensiones no contributivos y la erradicación de la pobreza en la vejez” en Arenas de Mesa y Robles (eds), Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe. Avanzar en solidaridad con sostenibilidad. Libros de la CEPAL, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.

# La región atraviesa un escenario de bajo crecimiento y creación de empleo que repercute en la cobertura en pensiones y calidad de sus prestaciones

América Latina y el Caribe: Tasa de crecimiento del PIB, 1951-2023  
(En porcentajes)



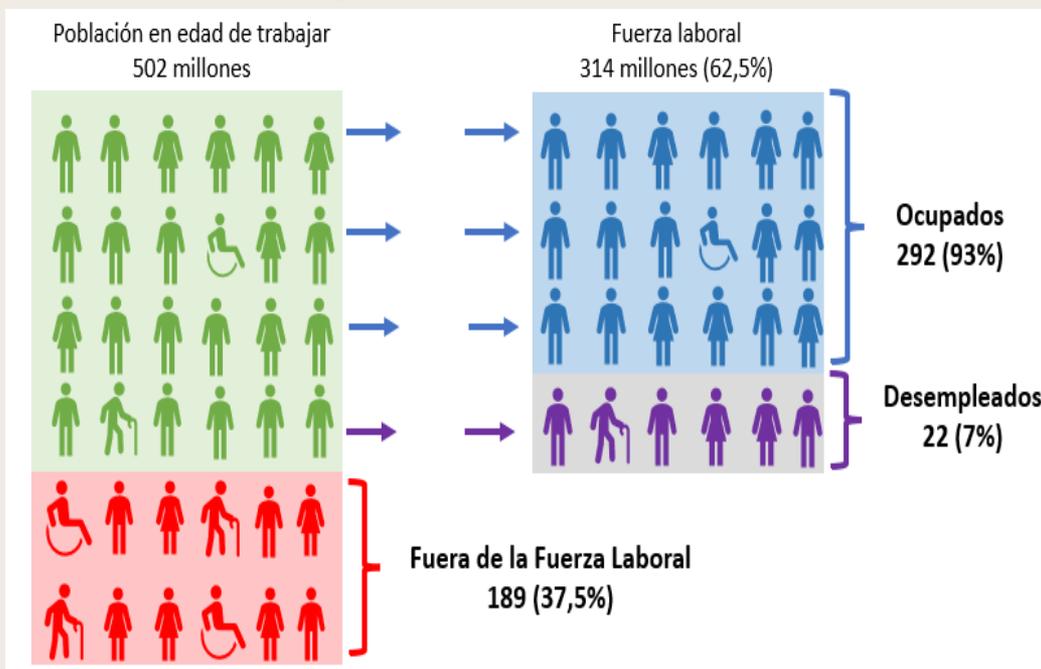
- Mientras que en la década de 1980 la tasa de crecimiento promedio de ALC fue de 2%, en la última década (2014-2023) fue de solo 0,8%.
- Esta etapa de bajo crecimiento ha tenido como correlato una creación de empleo que ha caído a niveles mínimos en la década 2014-2023 desde la década del 1950

# El mercado laboral es la llave maestra para enfrentar la desigualdad y tiene un rol clave en los sistemas de pensiones

- El mercado laboral es un factor crítico para enfrentar la desigualdad, además de ser eje de la **inclusión económica y social** para hacer efectiva la garantía de derechos y la superación de la pobreza.
- El mercado laboral ha sido históricamente el eslabón fundamental que vincula una **estructura productiva altamente heterogénea y con alto peso del sector de baja productividad**, con **alta desigualdad del ingreso y alta informalidad**
- Entre 2002-2014 el mercado laboral fue clave para reducir la pobreza y la desigualdad, entre otros factores, debido a **procesos de formalización**. A partir de 2015 esta tendencia cambió y se deterioró con la pandemia
- La articulación de las **políticas de inclusión laboral y de expansión de la cobertura previsional** es clave: los sistemas de pensiones son un reflejo de lo que ocurre en el mercado laboral y requieren de un diseño que atienda al contexto en que operan

# La inclusión laboral es un desafío de alta prioridad para la región. Su déficit repercute en los sistemas de pensiones

América Latina y el Caribe (29 países<sup>a</sup>): estructura de la población, 2022

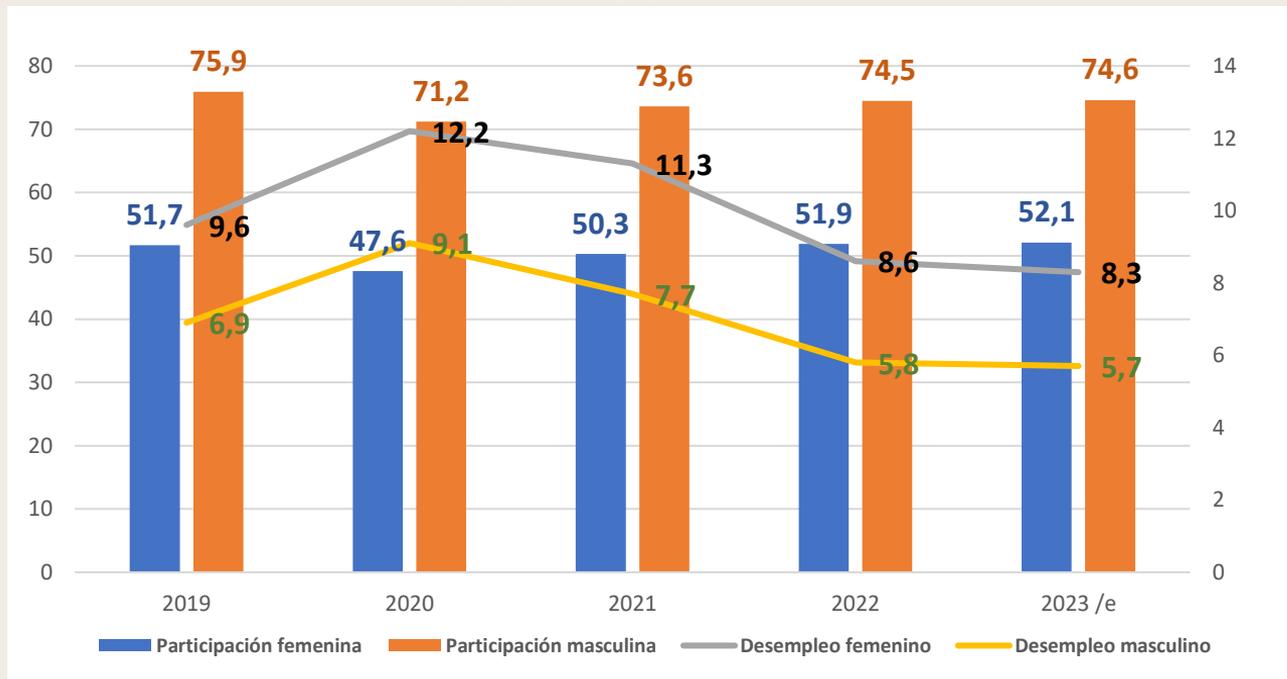


**La inserción en el trabajo remunerado es fundamental pero no suficiente para alcanzar la inclusión laboral**

- De los 292 millones de personas ocupadas:
  - **1 de cada 2** se encuentra en empleos informales
  - **Cerca de un quinto** se encuentra en situación de pobreza
  - **4 de cada 10** posee ingresos laborales inferiores al salario mínimo
  - **La mitad** de la PEA no cotiza en los sistemas de pensiones
  - El contexto de **transformaciones demográficas**, en el mundo del trabajo y **tecnológicas** profundizará los impactos en los sistemas de pensiones

# Persisten las desigualdades de género históricas en los mercados laborales que impactan en los sistemas de pensiones

América Latina y el Caribe (20 países<sup>a</sup>): tasas de participación y desocupación, según sexo, 2019-2023  
(En porcentajes)



- La brecha de género en la participación laboral era de 22,6 puntos porcentuales en 2022
- Las mujeres tienen mayores tasas de desocupación (**8,6% respecto de 5,8% de los hombres en 2022**)
- En 2023, se estimó que la tasa de participación laboral promedio de hombres y mujeres será similar a los niveles prepandemia
- Las brechas de género en el mercado laboral se vinculan con las que se aprecian en el sistema de pensiones

Fuente Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1), Santiago, 2023, sobre la base del procesamiento de Encuestas de Empleo de la región y proyecciones.

Nota: Los datos de 2020 y 2021 pueden presentar problemas de comparabilidad con los datos de 2019 debido a ajustes en los procesos estadísticos a Argentina, Barbados, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay. e/ Valores para 2023 estimados en CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023*.

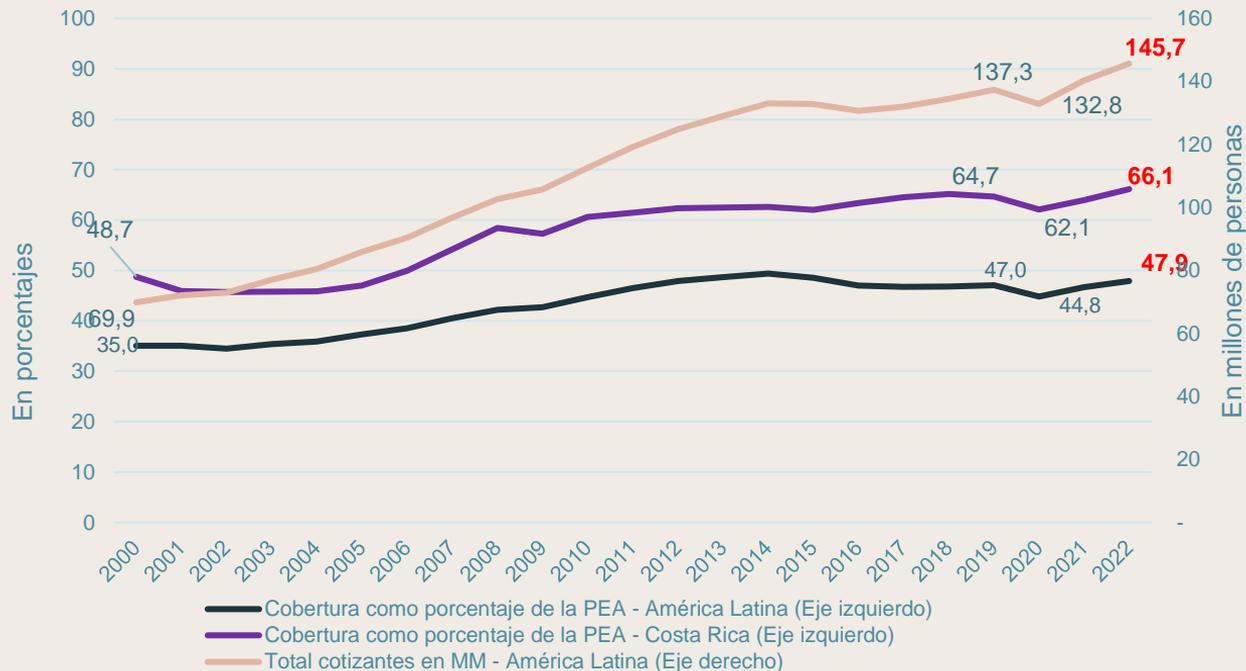


La situación de la **cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera** de los sistemas de pensiones en América Latina



# Persiste una baja cobertura efectiva: más de la mitad de la PEA en América Latina está excluida

**América Latina (17 países): cobertura efectiva (PEA), 2000-2022<sup>a</sup>**  
(En millones de personas y porcentaje)



- La región tiene un **grave problema en la cobertura de pensiones** dado el contexto laboral
- La caída precedía a la pandemia. Su impacto implicó un **retroceso de una década** en la cobertura efectiva
- En 2022 se habría retornado a niveles de hace una década.
- 52,1% de la población en 17 países de América Latina sigue excluido de su cobertura
- Costa Rica, tiene cobertura superior a la región

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

**América Latina (8 países <sup>a</sup>): cotizantes al sistema de pensiones como proporción de la población económicamente activo (PEA), según área de residencia, edad y decil de ingresos, 2010 y 2021**  
(En porcentajes)



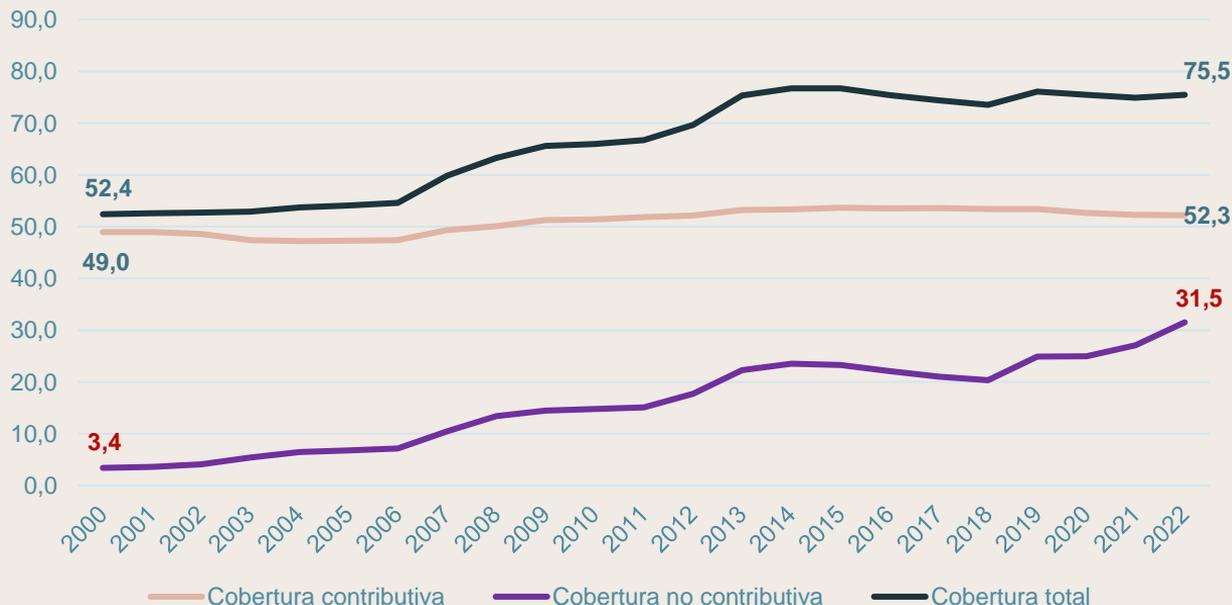
- Baja cobertura en **áreas rurales, las y los jóvenes, y ocupados de menores ingresos e informales**
- La **brecha entre deciles de menores y mayores de ingresos se incrementa** en una década. Empeora la cobertura entre **jóvenes**
- Urge avanzar en estrategias para **expandir la cobertura contributiva**

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

<sup>a</sup> Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú, Paraguay y Uruguay

# La cobertura de pasivos se ha incrementado por el rol de las pensiones no contributivas. Un quinto de las personas mayores carece de cobertura

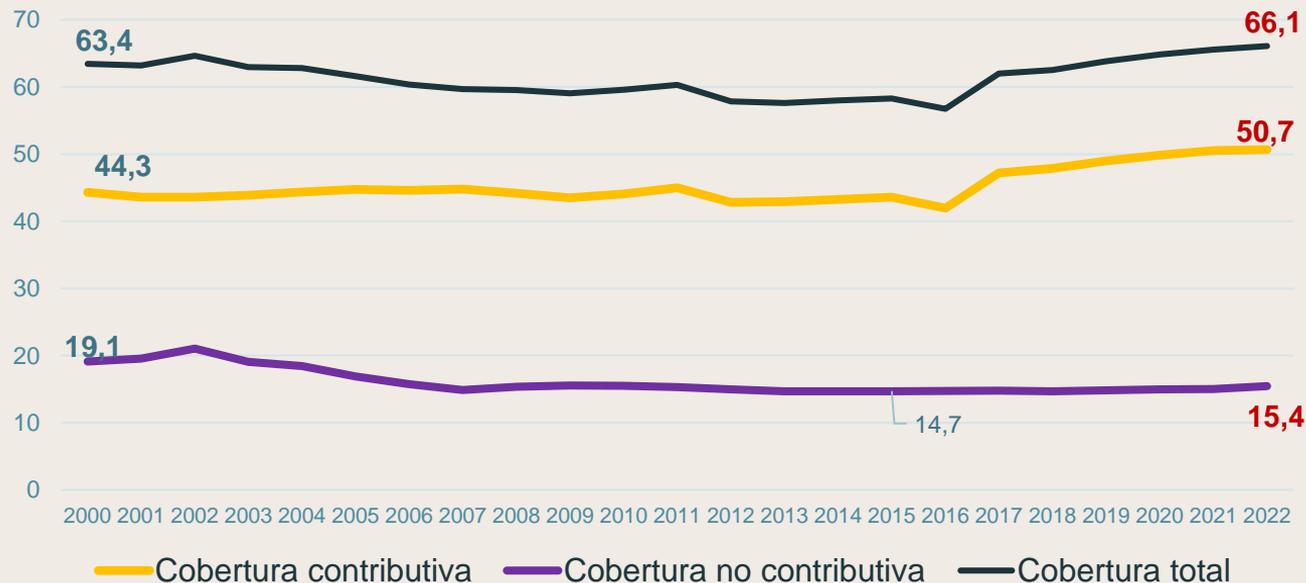
América Latina (18 países): evolución de la cobertura de pasivos (65+) contributiva, no contributiva y total, 2000 – 2022<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



- La cobertura crece **23,1 pp** en dos décadas, principalmente por el aumento de la cobertura no contributiva (**28,1 pp**)
- La cobertura contributiva se mantiene en torno al 50% de las personas mayores
- Las mujeres tienen una cobertura total en pensiones menor en 3,5 puntos porcentuales a la de los hombres
- Menos de la mitad de las personas mayores del primer quintil de ingresos (**48,5%**) accede a pensiones

# En Costa Rica, es posible ampliar la cobertura de personas mayores que reciben una pensión tanto en su componente contributivo y no contributivo

Costa Rica: cobertura de pasivos (65+) contributiva y no contributiva 2000 a 2022  
(En porcentajes)



- La cobertura contributiva se incrementa en 6 puntos porcentuales en el período
- La cobertura no contributiva se mantiene estable desde 2007 en torno al 15%

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

# En la región, los niveles de suficiencia de las prestaciones son bajos y anticipan una mayor dependencia de aportes fiscales en años futuros

**América Latina (14 países): personas de 65 años y más que reciben pensiones inferiores al salario mínimo y la línea de pobreza, 2021**

(En porcentajes)



■ Pensión inferior al SM ■ Pensión inferior a la LP

Fuente: Arenas de Mesa, Robles y Vila (2024) sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

- Casi un cuarto de las mujeres mayores recibe pensiones **bajo la línea de la pobreza**, mientras que en el caso de los hombres esta proporción llega a un quinto.
- En promedio, las **pensiones de las mujeres son un 19% menores** a las de los hombres (13 países)
- La pensión promedio del primer quintil representa el 18% de la del quinto quintil.

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

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

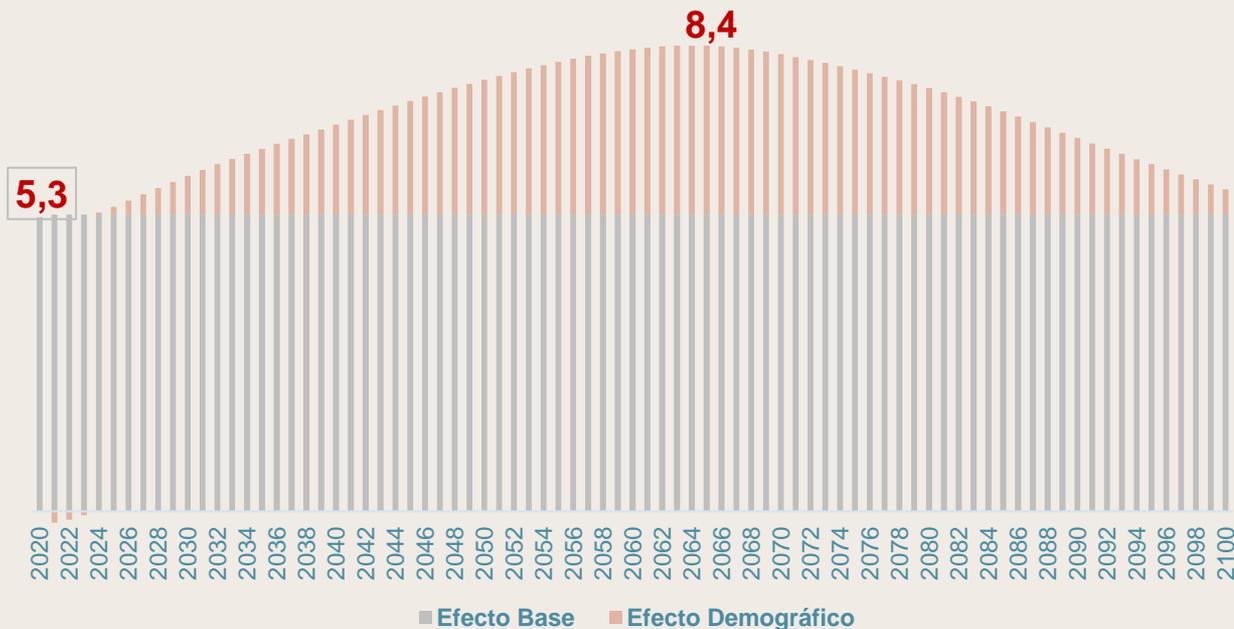


Fuente: Arenas de Mesa, (2020) “Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19”, serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 212 (LC/TS.2020/99), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Arenas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

# El envejecimiento generará presión fiscal e importantes desafíos para la seguridad social

América Latina (17 países): proyección de gasto público de los sistemas de y efecto demográfico 2020-2100

(En porcentajes del PIB)

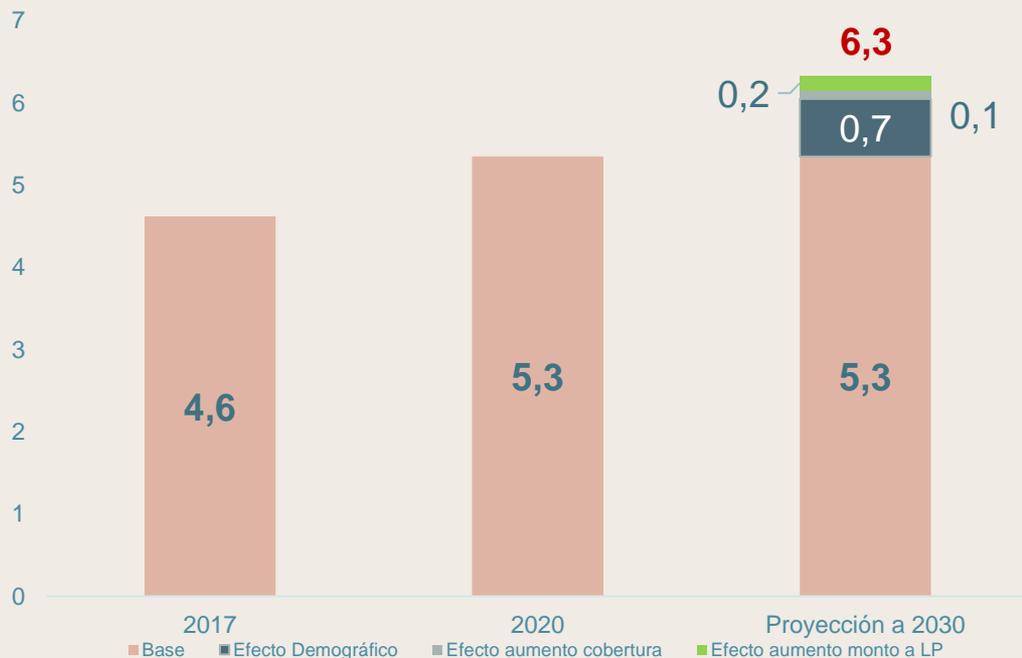


- Aumenta el **número** de personas mayores y su **esperanza de vida**
- Un gasto promedio estimado en pensiones de 5,3% (2020) aumentaría a 8,4% del PIB (cerca de 2064)
- El efecto demográfico se estima aumentará en promedio un 60% el gasto en pensiones
- Esto ocurrirá mientras se generan nuevos desafíos vinculados a la transición demográfica (personas en situación de dependencia y cuidados de largo plazo)



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

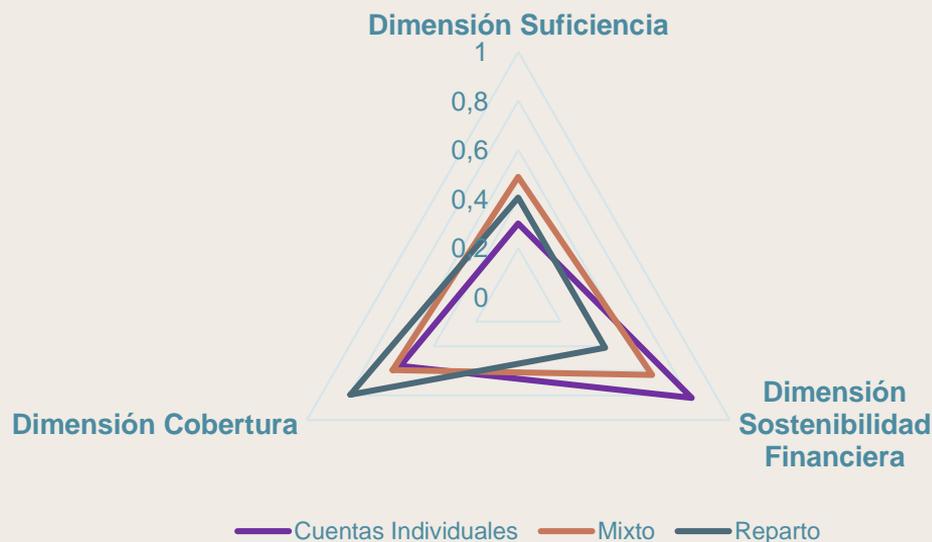
# Para avanzar hacia la erradicación de la pobreza en la vejez es fundamental un pacto social-fiscal



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

# Todos los sistemas muestran profundos desafíos de sostenibilidad: nuevas reformas requieren una clara identificación de sus objetivos

América Latina (14 países<sup>a</sup>): dimensiones de la sostenibilidad de los sistemas de pensiones según tipo de sistema<sup>b</sup>, 2021  
(En porcentajes)



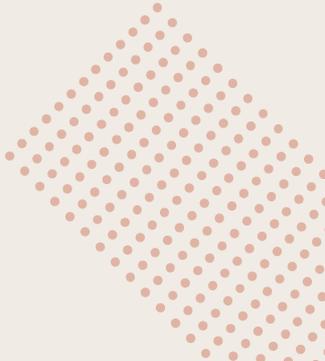
- Los esquemas de capitalización individual muestran los resultados más deficitarios en materia de suficiencia y cobertura
- Los sistemas de reparto muestran mejores resultados en cobertura y suficiencia, con un mayor gasto público
- Avanzar hacia sistemas de derechos universales garantizados y estrategias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

Fuente: Arenas de Mesa, Robles y Vila (2024) "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", (en prensa) sobre la base de información administrativa de los países y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), encuestas de hogares de los países, Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

<sup>a</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay <sup>b</sup> Datos preliminares.

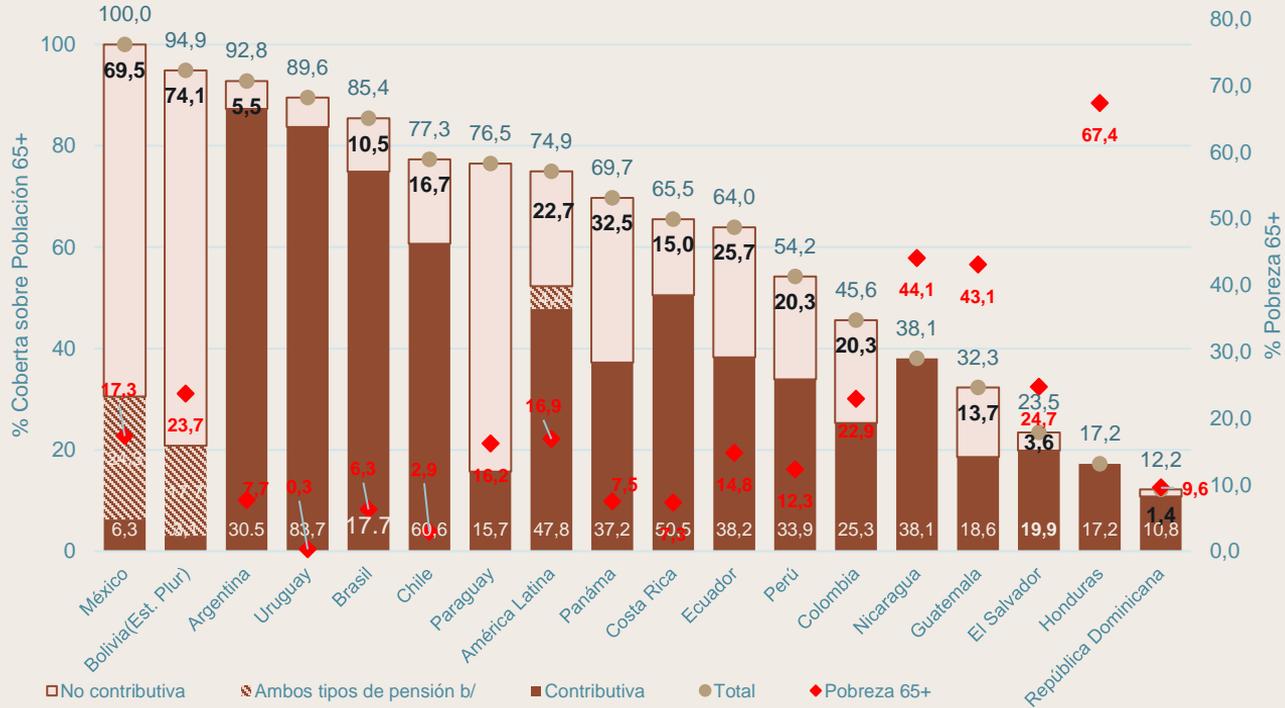


Los sistemas de pensiones tienen  
impacto en la reducción de la  
desigualdad y la pobreza en la población  
de 65 años y más



# Universalizar la cobertura requiere estrategias específicas y diferenciadas frente a las altas brechas

América Latina (17 países): cobertura de pasivos (65+) contributiva, no contributiva y total en 2021<sup>a</sup> y pobreza entre personas de 65 años y más en 2022 o último año disponible  
(En porcentajes)



- Se aprecian diversos modelos de articulación entre componentes en la región
- Las pensiones no contributivas contribuyen a la ampliación de la cobertura
- En cinco países de América Latina, la cobertura total es inferior al 40% (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana), lo que se vincula a la baja cobertura no contributiva

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

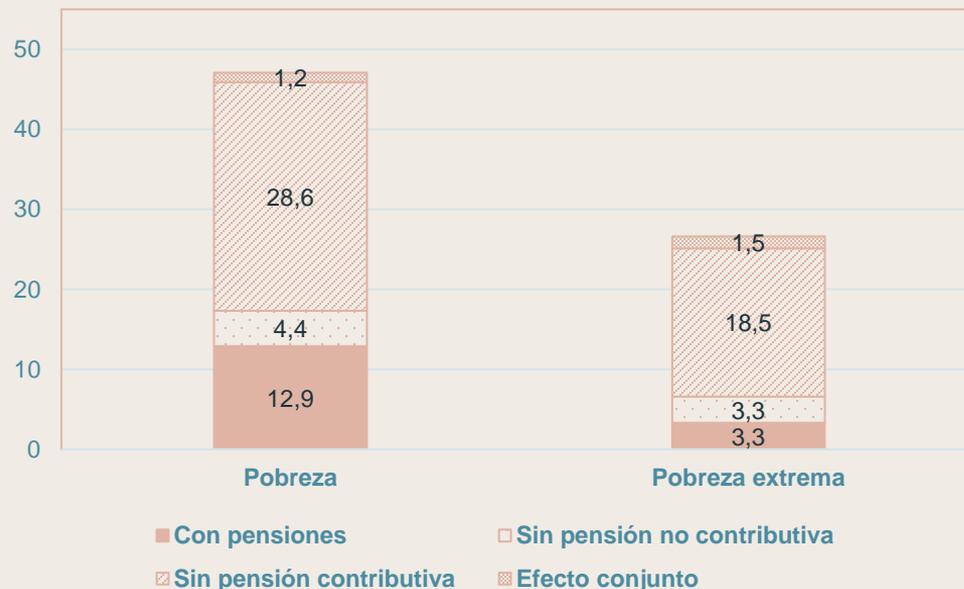
América Latina (17 países): cobertura de pasivos (65+) contributiva, no contributiva y total en 2021<sup>a</sup> y pobreza entre personas de 65 años y más en 2021 o último año disponible  
(En porcentajes)



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

# Los sistemas de pensiones contribuyen a reducir la pobreza en las personas mayores en América Latina

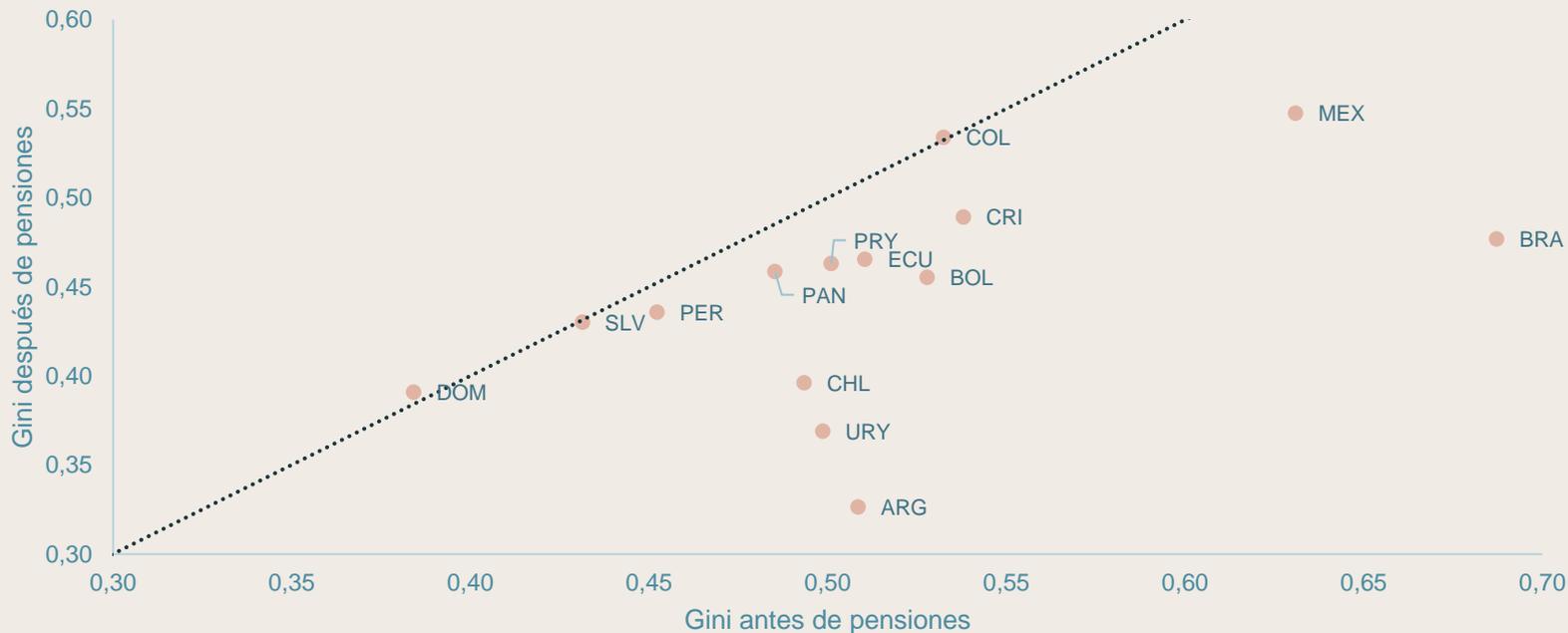
América Latina (14 países): Efecto sobre la pobreza y la pobreza extrema de las pensiones contributivas y no contributivas entre las personas de 65 años y más, en 2021



Fuente: Arenas de Mesa, Robles y Vila (2024) "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", (en prensa) sobre la base de información del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

# Los sistemas de pensiones en América Latina contribuyen a reducir la desigualdad entre las personas mayores (65 y más)

América Latina (14 países): Gini antes y después de recibir pensiones (totales) entre la población de 65 años y más, 2021



Fuente: Arenas de Mesa, Robles y Vila (2024) "El desafío de avanzar hacia la sostenibilidad de los sistemas de pensiones en América Latina", (en prensa) sobre la base de de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

# Las reformas a los sistemas de pensiones deben atender a los factores de contexto y los impactos que pueden tener los diseños con miras a fortalecer su sostenibilidad

## Factores de contexto

Desigualdades estructurales

Factores vinculados al mercado laboral

Factores demográficos

## Políticas y diseño

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

## Dimensiones de la sostenibilidad

Cobertura

Suficiencia

Sostenibilidad financiera



CEPAL



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

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

<https://dds.cepal.org/observatorio/>

**Observatorio COVID-19**  
en América Latina y el Caribe  
Impacto económico y social

**COVID-19 RESPUESTA**

<https://www.cepal.org/es/subtemas/covid-19>

**Desarrollo Social y COVID-19**  
en América Latina y el Caribe

INICIO REUNIONES CRDS COVID-19 MEDIDAS PUBLICACIONES RECURSOS ACERCA DE

<https://dds.cepal.org/observatorio/socialcovid19/>

NACIONES UNIDAS OBSERVATORIO DE DESARROLLO SOCIAL DIVISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL CEPAL ESPAÑOL - ENGLISH

**Base de datos de programas de protección social no contributiva**  
en América Latina y el Caribe

INICIO PROGRAMAS GLOSARIO ACERCA

**Programas de transferencias condicionadas**

Los programas de transferencias condicionadas (PTC) buscan reducir la pobreza y fortalecer las capacidades humanas de sus destinatarios. Esta base provee datos sobre gasto, cobertura y montos de las transferencias monetarias, así como información detallada sobre los distintos componentes de los PTC en los países de América Latina y el Caribe.

**Pensiones No Contributivas**

Las pensiones no contributivas son transferencias monetarias dirigidas principalmente a las personas adultas mayores o con discapacidad que el Estado provee a quienes no han tenido un trabajo formal o no han realizado aportes contributivos (o en un nivel suficiente) a un sistema de pensiones durante su vida laboral. Esta base provee datos sobre gasto, cobertura y montos de las transferencias monetarias, así como información detallada sobre los distintos componentes de las pensiones sociales en los países de América Latina y el Caribe.

**Programas de Inclusión Laboral**

Esta base de datos reúne información sobre los programas de inclusión laboral orientados a personas que viven en condición de pobreza o vulnerabilidad. Estos programas se caracterizan por acciones en los ámbitos de capacitación y formación laboral, nivelación de estudios, generación directa e indirecta de empleo, apoyo a microemprendimientos y servicios de intermediación laboral.

Con la cooperación de:

© Naciones Unidas - CEPAL - División de Desarrollo Social

<https://dds.cepal.org/bpsnc/inicio>

**¡Muchas gracias!**



Claudia Robles  
División de Desarrollo Social, CEPAL  
<https://www.cepal.org/es/temas/desarrollo-social>  
<https://www.cepal.org/es/subtemas/pensiones>