



Organización
Internacional
del Trabajo

#FuturoDelTrabajo



Nota técnica

► **Serie Panorama Laboral
en América Latina y el Caribe 2022**

Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe

Tendencias de la seguridad social con foco
en los sistemas de pensiones y la seguridad
económica de las personas mayores

Diciembre, 2022

* Este documento fue elaborado por el equipo de trabajo conformado por Pablo Casali y Fabio Bertranou (coordinadores), Oscar Cetrángolo, Félix Ordóñez y Mario Velásquez. El documento contó con valiosas contribuciones de Guillermo Montt, Fabio Durán-Valverde, David Jaramillo, Fabián Vallejo y Ariela Goldschmit.

►   OITAmericas

►  oit_americas

► ilo.org/americas



Índice

Introducción	3
1. La protección social en un contexto de cambios	6
1.1 Contexto macro fiscal y laboral	6
1.2 Cambios en el espacio fiscal para las reformas	11
2. Panorama de la cobertura de la protección social: Cobertura de seguridad social de las personas en edad de trabajar y la seguridad económica de las personas mayores, incluyendo la cobertura de salud	14
2.1 Seguridad económica de las personas mayores de 65 años	16
2.2 Tendencias de las pensiones no contributivas	22
2.3 Panorama de la cobertura contributiva de las personas en edad de trabajar	25
2.4 Acceso a la salud de las personas mayores	38
3. Desafíos y tendencias de reforma de los sistemas de pensiones	45
3.1 Contexto de la discusión sobre el futuro de las pensiones	45
3.2 Los casos nacionales	46
3.3 Principales tendencias de las reformas propuestas e implementadas	55
3.4 Notas finales	58
4. Desafíos futuros	59
Referencias bibliográficas	62
ANEXO 1. Nota metodológica de encuestas utilizadas	65

Introducción

La protección social juega un papel fundamental para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de no dejar a nadie atrás, en especial para poner fin a la pobreza, garantizar un acceso equitativo y universal a las prestaciones y servicios esenciales de salud, reducir las desigualdades, así como para promover la igualdad de oportunidades, el empleo pleno y productivo, la formalización y el trabajo decente.

La situación preexistente a la pandemia de la COVID-19 daba cuenta de avances importantes en la ampliación de la cobertura contributiva y no contributiva, aunque con una situación heterogénea en función de la realidad de cada país, como por ejemplo el desempeño del mercado de trabajo, el ámbito de aplicación de la legislación, la obligatoriedad o no de la afiliación y los avances para la consolidación de sistemas integrales de protección social, basados en pisos de protección social que promuevan el acceso efectivo a una protección básica a lo largo del ciclo vital.

El análisis en este panorama de la protección social confirma las prioridades destacadas en sus versiones anteriores (OIT, 2018; 2021), aunque como se observa mediante esta actualización del panorama de la protección social hasta 2021, se destacan algunos matices en función del impacto de la COVID-19 y la respuesta desde la protección social para contrarrestar sus efectos en el bienestar, salud e ingresos de las personas trabajadoras y sus familias. La crisis de la COVID-19 ha exacerbado los problemas prepandemia y otros han emergido con fuerza, manifestándose nuevamente la necesidad de avanzar, por ejemplo, en la consolidación de sistemas integrales de protección social, incluyendo la protección social frente a la desocupación, mediante la conjunción de prestaciones por desempleo y el acceso a políticas activas del mercado de trabajo para agilizar la inserción laboral y facilitar la transición de la informalidad a la formalidad.

Para ahondar en las consecuencias de la pandemia, la respuesta de los gobiernos y la recuperación del mercado de trabajo y la cobertura de la protección social, este Panorama realiza un foco particular en el desempeño de los sistemas de protección social a partir de las tendencias de la cobertura contributiva, la seguridad económica para las personas mayores considerando los ingresos laborales y pensionales tanto contributivos como no contributivos, así como también la cobertura en salud de las personas mayores que, por lo general, enfrentan gastos crecientes que merman aún más la suficiencia de sus pensiones.

La situación de la protección social responde a las características particulares de cada país, al desarrollo y evolución de los sistemas y programas de seguridad social y a las diferencias en el ámbito de aplicación de las legislaciones y los niveles de cobertura. El presente Panorama utiliza los microdatos de las encuestas de hogares, junto a otros relevamientos, que describen la situación del mercado de trabajo y la cobertura de seguridad social, los registros administrativos, y distintas fuentes bibliográficas para documentar las tendencias, en particular aquellas vinculadas con el futuro de las pensiones. Este Panorama, como fue mencionado, pone el foco en las pensiones y por tanto en los esfuerzos para caracterizar la seguridad económica de las personas mayores a través de la distribución de sus ingresos, la salud y el análisis de la proporción de cotizantes con relación a la población ocupada. Este último es un

La protección social juega un papel fundamental para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de no dejar a nadie atrás, en especial para poner fin a la pobreza, garantizar un acceso equitativo y universal a las prestaciones y servicios esenciales de salud, reducir las desigualdades, así como para promover la igualdad de oportunidades, el empleo pleno y productivo, la formalización y el trabajo decente.

adecuado trazador de la cobertura de la protección social contributiva que permite proyectar el posible impacto en la elegibilidad para la obtención de las futuras pensiones.

En todos los casos se analiza la situación prepandemia y la recuperación para 2021, de forma de contar con la foto sobre el impacto de la COVID-19 y las respuestas y efectos de las medidas gubernamentales. Se realiza un esfuerzo para resumir y documentar las principales dimensiones que forman parte de las tendencias y discusiones sobre reformas de los sistemas de pensiones en un grupo representativo de países de la región como son los casos de Argentina, Uruguay, Chile, Brasil, Perú, Colombia, México, Costa Rica y República Dominicana.

Esta nueva versión del Panorama de la protección social muestra que la evolución de la cobertura de la protección social contributiva ha sido positiva previo a la pandemia, aumentando 5,6 puntos porcentuales entre 2005 y 2010, llegando a 47,7 por ciento en 2015 y 46,8 por ciento en 2019, equivalente a 113 y 117 millones de cotizantes respectivamente. Asimismo, se documenta el impacto de la crisis en la cobertura contributiva en 2020 y la recuperación iniciada en 2021.

Para evaluar el desempeño de la protección social, usualmente se analiza la cobertura contributiva como la proporción de cotizantes sobre la población ocupada. En situaciones de crisis y, como se mostrará en la sección 2.3, este indicador es relevante aunque a la vez insuficiente debido a que los aumentos pueden estar fundados en una mayor disminución de personas ocupadas que de cotizantes, como fue el caso del año 2020. Por esta razón, resulta igualmente importante analizar el comportamiento de personas ocupadas y cotizantes por separado, a fin de documentar con mayor certeza los cambios provenientes del mercado laboral y de la protección social. En este sentido, en el periodo 2019-2020 se observa una caída de 7,3 por ciento de las personas cotizantes y 7,8 por ciento de la población ocupada, equivalente a una disminución de 8,4 y 18,5 millones de personas respectivamente. El retroceso en la población cotizante es equivalente a siete años y pese a la recuperación observada a partir de 2021, los niveles de 2021 son todavía similares a los del año 2018.

Al igual que en la cobertura contributiva, la pandemia frenó la tendencia al alza de la cobertura en la vejez. En 2021 la cobertura de personas mayores de 65 años que recibieron una pensión alcanzó un 51,9 por ciento, es decir 2,3 puntos porcentuales por debajo de 2019. En este sentido, la crisis ha profundizado las brechas de ingreso en la vejez, manteniendo la persistente heterogeneidad presente en la región. La ausencia de seguridad económica en la vejez y la disminución observada en la cobertura contributiva dio lugar a iniciativas gubernamentales para ampliar la cobertura mediante prestaciones no contributivas en distintos países de la región. Este ejercicio se realizó a través de la creación de programas, la flexibilización de criterios en programas existentes y el aumento de los beneficiarios y prestaciones.

Los avances en materia de ampliación de la cobertura contributiva y no contributiva se desarrollaron en un contexto de mayor disponibilidad de recursos fiscales que impulsaron el gasto social en los países y un entorno favorable de precios internacionales de las materias primas. Como fue documentado en OIT (2018; 2021), estos avances perdieron dinamismo e incluso se presentaron retrocesos hasta el año 2019. En el contexto de la crisis COVID-19, su impacto en la economía y en el mercado de trabajo y, por consiguiente, en el bienestar y seguridad económica de los hogares, el gasto social fue el vehículo para contrarrestar y mitigar los retrocesos en los grupos más vulnerables.

En tiempos de mayor incertidumbre sobre el futuro económico, con menor espacio fiscal producto del mayor gasto social en tiempos de pandemia, el aumento de las presiones inflacionarias y el incremento del costo del crédito, este Panorama incluye la situación del contexto macro fiscal y laboral. Las proyecciones disponibles anticipan una caída de los niveles de crecimiento económico para 2023 (en torno a 1,8 p.p. por debajo del registro de 2022 según proyecciones del FMI) e incluso no se descarta la posibilidad de que algunos países experimenten caídas del nivel de actividad económica. En este sentido, considerar particularmente la situación macrofiscal en la región resulta relevante a los fines de analizar las posibilidades de la región para financiar políticas de ampliación de la cobertura para asegurar el camino de la universalidad. Existe una demanda de la sociedad para acceder a mayores niveles de protección social, en especial luego del impacto de la pandemia. Para transitar el sendero de la



Cobertura en la vejez

Al igual que en la cobertura contributiva, la pandemia frenó la tendencia al alza de la cobertura en la vejez.

En 2021 la cobertura de personas mayores de 65 años que recibieron una pensión alcanzó un 51,9 por ciento, es decir 2,3 puntos porcentuales por debajo de 2019. En este sentido, la crisis ha profundizado las brechas de ingreso en la vejez, manteniendo la persistente heterogeneidad presente en la región.

cobertura universal, con prestaciones suficientes y sostenibles, resulta necesario repensar la matriz de financiamiento no contributivo y contributivo, y en particular ser realistas sobre el alcance que podrán tener ambos componentes del financiamiento junto a su sostenibilidad, a efectos de identificar las fuentes de recursos necesarias para cerrar las persistentes brechas de protección social.

El informe cuenta con tres secciones. La sección 1 analiza la protección social en el actual contexto de cambios; en específico analiza el contexto macro fiscal y laboral, junto con el espacio fiscal para realizar reformas. La sección 2 aborda el panorama de la cobertura de la protección social, con énfasis en la seguridad económica de las personas mayores de 65 años, la tendencia de las pensiones no contributivas, la cobertura contributiva de personas en edad de trabajar, y el acceso a la salud de las personas mayores. Luego, la sección 3 presenta la tendencia de los sistemas de pensiones a la luz de la discusión sobre el futuro de las pensiones, el análisis de casos nacionales y las principales orientaciones de las reformas propuestas e implementadas. Finalmente, el documento concluye, al igual que en versiones anteriores, con una actualización de las diez orientaciones de política prioritarias para enfocar el debate y la acción de los gobiernos y los actores sociales del mundo del trabajo. Estas orientaciones incluyen aspectos relevantes en materia de desafíos existentes previos a la pandemia, como también los surgidos por la misma, con el objeto de continuar abogando por una protección social universal, suficiente y sostenible.



Más allá de la creciente conciencia que se ha desarrollado en la región con relación a la necesidad de aumentar la cobertura de la protección social y resolver los problemas derivados de la fragmentación, estratificación y la débil articulación y coordinación entre los programas y las instituciones del sistema, las últimas décadas han mostrado de manera elocuente que la posibilidad de enfrentar esos desafíos presenta una elevada dependencia del contexto macroeconómico y el espacio fiscal para las reformas.

1. La protección social en un contexto de cambios

1.1 Contexto macro fiscal y laboral

Más allá de la creciente conciencia que se ha desarrollado en la región con relación a la necesidad de aumentar la cobertura de la protección social y resolver los problemas derivados de la fragmentación, estratificación y la débil articulación y coordinación entre los programas y las instituciones del sistema, las últimas décadas han mostrado de manera elocuente que la posibilidad de enfrentar esos desafíos presenta una elevada dependencia del contexto macroeconómico y el espacio fiscal para las reformas.

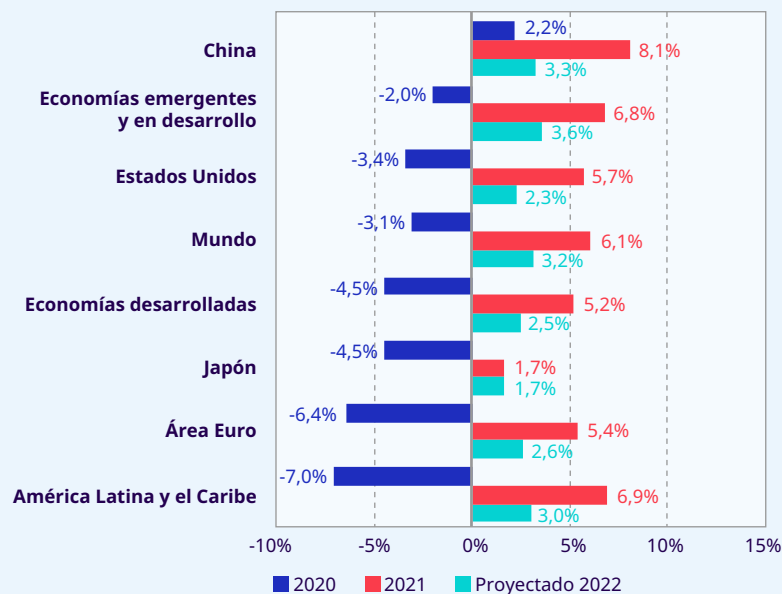
Luego de los avances que se habían registrado durante los primeros años del presente siglo, gracias a un contexto caracterizado por altas tasas de crecimiento económico, mejoras en el empleo y mayor espacio fiscal para políticas no contributivas, sobrevinieron años de relativo estancamiento derivados de la crisis de fines de la primera década del siglo y, por último, el enorme impacto de la crisis derivada de la pandemia por COVID-19, aun sin resolverse por completo.

De acuerdo con las últimas estimaciones del FMI (a julio de 2022) la recuperación de los niveles de actividad durante el año 2021 fue superior a la caída del año previo para el promedio mundial, aunque en

América Latina y el Caribe esa recuperación habría sido levemente inferior a la caída del 2020 (del 7 por ciento). No obstante, más preocupante es que las proyecciones para el 2022 muestran peores registros que los del 2021 en todas las regiones (con excepción de Japón, donde se mantendría el mismo registro), con una expectativa de crecimiento mundial de 3,2 por ciento, con una fuerte desaceleración en China (3,3 por ciento), Estados Unidos (2,3 por ciento) y América Latina y el Caribe (3,0 por ciento) (Gráfico 1.1). Estas proyecciones resultan coincidentes con las incorporadas en el Estudio Económico para América Latina y el Caribe publicado por la CEPAL poco después (agosto de 2022). En particular, para la región de América Latina y el Caribe, CEPAL (2022a) proyecta un crecimiento promedio de 2,7 por ciento en 2022, volviendo a la senda de bajo crecimiento que exhibía la región antes del inicio de la pandemia. En estos países la desaceleración económica se ha visto profundizada por los efectos del conflicto de Rusia con Ucrania.

A las dificultades existentes para la recuperación económica se suman las fuertes presiones inflacionarias. El conflicto en Ucrania intensificó la presión al alza de los precios de productos básicos. Se prevé que en 2022 los mismos se incrementen en promedio un 21 por ciento por encima de los niveles de 2021, mientras que los productos energéticos registrarían la mayor suba (de 55 por ciento respecto de los niveles promedio de 2021). Estas presiones inflacionarias impulsaron cambios en la política monetaria, con aumentos de las tasas de interés por parte de la mayoría de los bancos centrales a una mayor velocidad e intensidad que lo previsto a comienzos de año. En consecuencia, las condiciones financieras globales se vieron endurecidas, aumentando la incertidumbre y volatilidad de los mercados financieros internacionales, generando condiciones más onerosas para acceder al financiamiento por parte de los países de la región (CEPAL, 2022a).

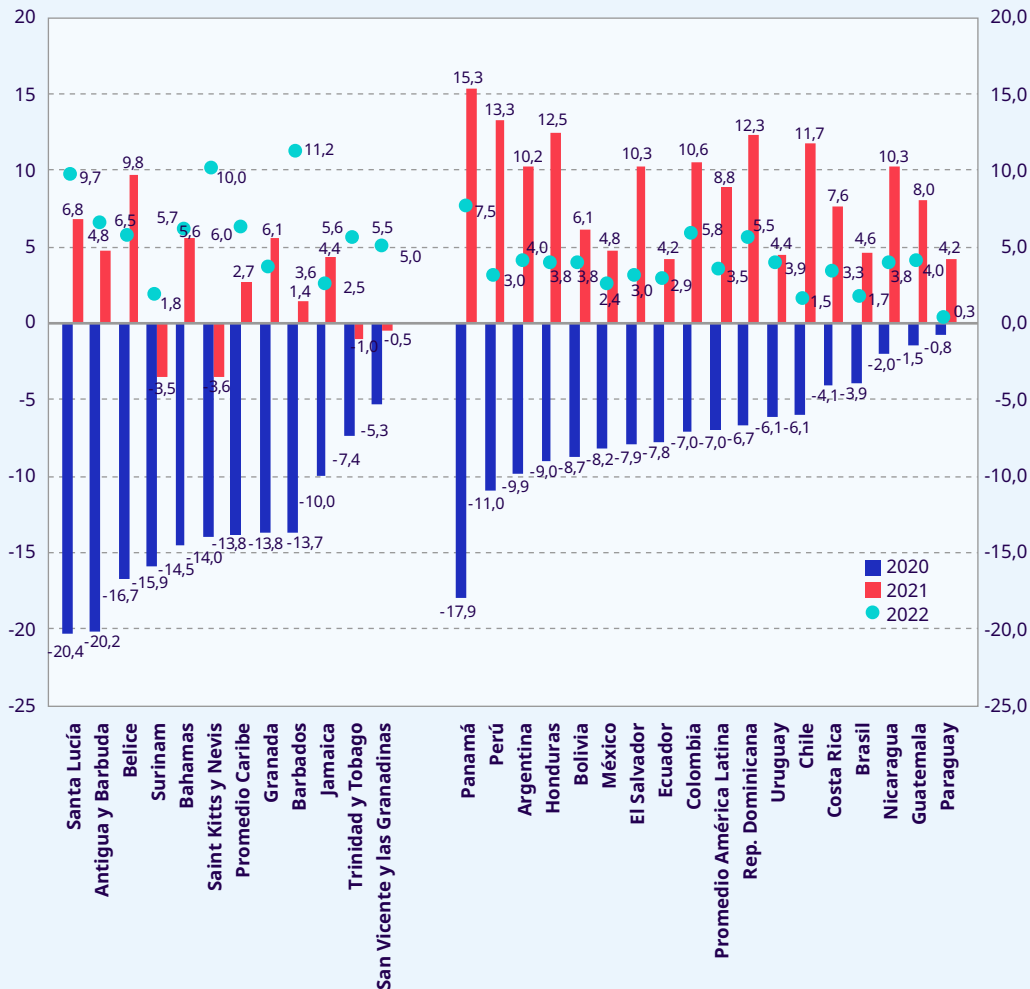
► Gráfico 1.1. Variación porcentual del PIB mundial por regiones 2020-2022



Fuente: Elaborado con base en datos del FMI-World Economic Outlook, julio 2022.

La evolución del nivel de actividad de América Latina y el Caribe surge de promediar situaciones sumamente diversas. En primer lugar, basta decir que la caída en la subregión del Caribe fue, durante el año 2020, mucho más pronunciada que en América Latina, y, a su vez, la recuperación en esta última durante 2021 fue superior a la caída previa, mientras que los países del Caribe muestran una recuperación mucho más modesta (Gráfico 1.2).

► **Gráfico 1.2.** Variaciones porcentuales del PIB en países de América Latina y el Caribe durante 2020 y 2021 y proyectada para 2022

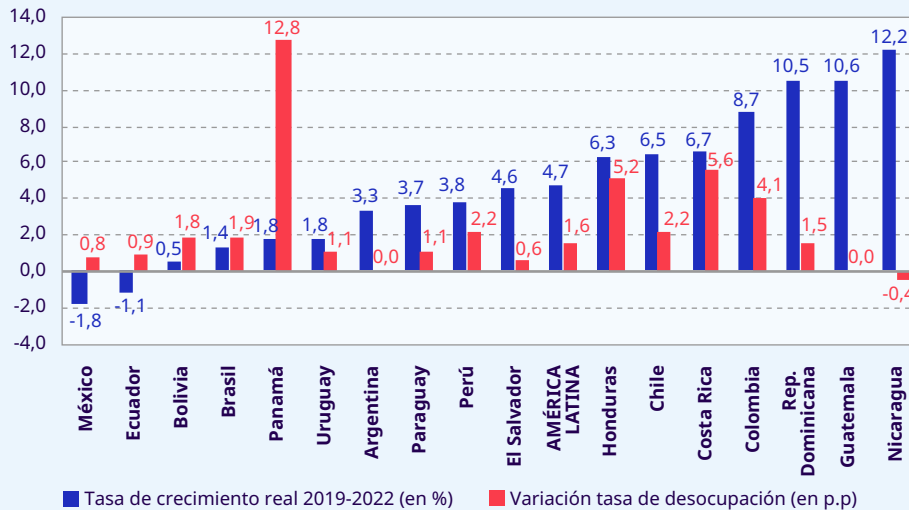


Fuente: Elaborado con base en datos del FMI-World Economic Outlook, abril y julio 2022.

En el mismo gráfico se observa una diferente dinámica en la recuperación en la salida de la emergencia. Si bien para el año 2022 se esperan tasas de crecimiento del producto en la totalidad de los países de América Latina y el Caribe, en la subregión del Caribe el crecimiento esperado para el 2022 es sólo inferior al crecimiento del año previo en Belice, Granada y Jamaica. En cambio, en la totalidad de los países latinoamericanos se esperan tasas de crecimiento inferiores a las registradas en 2021. La demorada recuperación del turismo en los países del Caribe puede ser parte de la explicación de ese diferente comportamiento.

Más allá de esa relativa desaceleración, se espera (de acuerdo con las proyecciones del FMI en su World Economic Outlook) que la casi totalidad de las economías latinoamericanas muestren en 2022 un PIB real superior al registrado previo a la pandemia (2019), como se muestra en el gráfico 1.3. Solo México y Ecuador presentarían tasas de crecimiento acumuladas negativas, mientras que se espera que República Dominicana, Guatemala y Nicaragua crezcan más del 10 por ciento. Los dos últimos países, por su parte, son los únicos que no muestran incrementos en las tasas de desocupación en el año 2021 con relación a los registros previos a la pandemia. Los restantes países de América Latina han sufrido incrementos en las tasas de desocupación que alcanzaron variaciones muy elevadas en los casos de Panamá, Costa Rica, Honduras y Colombia.

► **Gráfico 1.3.** Variaciones porcentuales del PIB real y tasas de desocupación en países de América Latina durante la pandemia por COVID-19



Fuentes: Elaborado con base en datos del FMI-World Economic Outlook, abril 2022 y CEPAL (2022b), Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2021. Los datos del PIB del 2022 son proyectados. Las tasas de desocupación corresponden a zonas urbanas y el dato 2021 corresponde al acumulado enero-septiembre.

Las economías de América Latina y el Caribe no fueron ajenas al proceso de aceleración inflacionaria. Ello representa una problemática de suma relevancia para el análisis de la protección social que, en la mayoría de los casos, había dejado de ser objeto de preocupación desde hace varios años. El deterioro que el incremento generalizado de precios tiene consecuencias en el poder adquisitivo de los ingresos de las personas incluyendo el efecto en las prestaciones contributivas como las no contributivas y en los ingresos salariales, aunque de manera diferenciada en función de los mecanismos instituidos para la actualización de las prestaciones y los salarios. Con muy escasas excepciones, las tasas de inflación se incrementaron significativamente en los países de la región, volviendo a poner en vigencia una problemática que por mucho tiempo había perdido relevancia en la discusión de las políticas macroeconómicas en la región (OIT, 2022a). Las interrupciones en la oferta y el aumento de los precios de bienes primarios, en especial la energía y los alimentos, impulsaron un incremento de la inflación durante 2021. En 2022 los problemas en las cadenas de suministro dieron un impulso adicional a la inflación. En respuesta a esta coyuntura, las autoridades de la región han adoptado políticas monetarias y cambiarias para tratar de mitigar los efectos directos e indirectos derivados de la inflación y de las variaciones del tipo de cambio. Esta situación se ha traducido en grandes desafíos para la política macroeconómica, que debe conciliar políticas que impulsen la reactivación económica con políticas dirigidas a controlar la inflación y dar sostenibilidad a las finanzas públicas (CEPAL, 2022b).

En coincidencia con la lenta recuperación de los niveles de actividad, los indicadores laborales correspondientes al primer trimestre de 2022 muestran que aún no se han recuperado plenamente los valores de las tasas regionales de ocupación y participación económica registrados tres años atrás. La tasa de ocupación regional de ese trimestre fue 57,2 por ciento y la tasa de participación económica de 62,1 por ciento. Dado que la recuperación de la tasa de participación es, en promedio, más lenta que la ocupación, es posible observar una reducción en la tasa de desocupación, como se presenta en el Panorama Laboral (OIT, 2022a), que al primer trimestre de 2022 se ubicó en 7,9 por ciento. Adicionalmente, la aceleración inflacionaria ha impactado negativamente sobre los ingresos reales laborales y familiares. La OIT (2022a) también llama la atención sobre el fuerte incremento en el período de duración de los episodios de desempleo a partir de la reciente crisis. Además, el hecho de que en la mayoría de los países la tasa de participación aún no se haya recuperado plenamente en un contexto de ralentización de la creación de empleo, incrementa las probabilidades de que la tasa de desocupación registre incrementos en el futuro cercano.

De especial interés para el análisis de la protección social resulta comprobar que la recuperación de los puestos de trabajo ha estado traccionada por el crecimiento de los empleos informales. No obstante, en los países que han recuperado la tasa de ocupación previa a la pandemia, o que están muy cercanos a ello, la tasa de informalidad no resulta más elevada que en 2019, a pesar del sendero creciente observado luego de la abrupta contracción de este indicador en el segundo trimestre de 2020. En definitiva, y más allá de los vaivenes de corto plazo, según la OIT (2022a) la tasa de informalidad regional en el cuarto trimestre de 2021 fue de casi 50 por ciento, valor cercano al registro de 2019. O sea, uno de cada dos trabajadores en la región está en la informalidad.

Con relación a los avances en materia de equidad de género, la recuperación del empleo femenino en la región entre el cuarto trimestre de 2021 y el segundo trimestre de 2020 habría exhibido una intensidad mayor a la experimentada por el empleo masculino. Sin embargo, las mujeres de menor nivel educativo no sólo han sido el grupo más golpeado por la pandemia sino también el más rezagado en la fase de recuperación del empleo. El panorama cambia cuando se extiende el análisis hasta el primer trimestre de 2022 y se lo compara con igual trimestre en 2019: tanto la tasa de ocupación femenina como la masculina resultan casi iguales a las observadas tres años antes. En consecuencia, la brecha entre ambos géneros al primer trimestre de 2022 resultó muy parecida a la registrada en igual período de 2019. En el primer trimestre de 2022 la tasa de participación femenina regional era de 51 por ciento, 23 puntos porcentuales inferior a la de los hombres (74 por ciento). La tasa de ocupación de las mujeres era de 46,2 por ciento (23 puntos porcentuales por debajo de los hombres) y la tasa de desocupación femenina de 9,6 por ciento mientras que la de los hombres de 6,3 por ciento (OIT, 2022a).

Con respecto a la población joven, que venía mostrando mayores dificultades para insertarse en el mercado laboral, tanto formal como informal, puede decirse que la tasa de ocupación regional de los jóvenes en el primer trimestre de 2022 fue de 41 por ciento, casi 21 puntos porcentuales inferior a la de los adultos (61,7 por ciento). A pesar de que la tasa de desocupación promedio de los jóvenes fue descendiendo, luego de alcanzar un valor máximo de 24 por ciento a mediados de 2020, en el primer trimestre de 2022 continuaba siendo muy elevada, de 17,6 por ciento. Incluso algunos países de la región exhiben tasas significativamente más altas, llegando a valores de entre 24 y 34 por ciento. A su vez, la tasa de informalidad entre los jóvenes fue del 63 por ciento en el cuarto trimestre de 2021, significativamente superior al 47,6 por ciento registrado entre los adultos.



La recuperación socioeconómica sigue siendo incierta y destinar más recursos a la protección social enfrenta desafíos importantes. Los países pueden utilizar la oportunidad abierta por la pandemia para reformular las medidas adoptadas en respuesta a la crisis para cerrar progresivamente las brechas de protección social a fin de garantizar que todas las personas estén protegidas ante los impactos sistémicos como contra los riesgos sociales habituales del ciclo de vida.

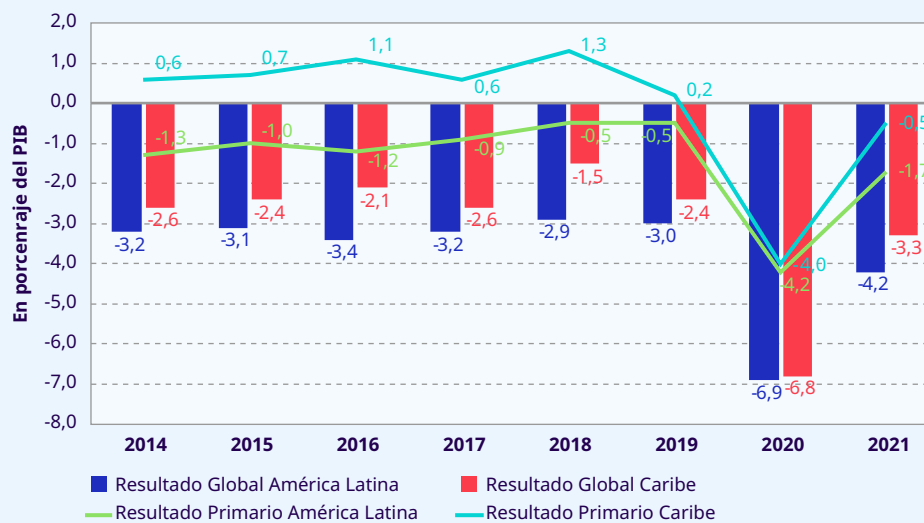
En síntesis, la información del mercado de trabajo disponible ayuda a comprender las persistentes demandas de políticas de protección social más profundas, en especial para los grupos poblacionales más afectados, pero también para quienes tradicionalmente estuvieron postergados. La introducción de programas de emergencia durante la pandemia por COVID-19, asimismo, generó expectativas para su continuidad y/o expansión, particularmente para los sectores más vulnerables de la sociedad. Las posibilidades de satisfacer estas expectativas dependerán de manera crucial del espacio fiscal con que cuente cada país, que no es independiente de la situación macroeconómica general, como se verá a continuación. Sin duda,

la recuperación socioeconómica sigue siendo incierta y destinar más recursos a la protección social enfrenta desafíos importantes. Los países pueden utilizar la oportunidad abierta por la pandemia para reformular las medidas adoptadas en respuesta a la crisis para cerrar progresivamente las brechas de protección social a fin de garantizar que todas las personas estén protegidas ante los impactos sistémicos como contra los riesgos sociales habituales del ciclo de vida. Para ello sería necesario dedicar más esfuerzos a construir sistemas de protección social universales, integrales, adecuados y sostenibles, que incluyan un piso de protección social sólido que garantice al menos un nivel básico de seguridad social para todas las personas a lo largo de sus vidas (OIT, 2021a).

1.2 Cambios en el espacio fiscal para las reformas

A pesar del escaso dinamismo de las economías de la región durante los años previos a la irrupción de la pandemia por COVID-19, la situación fiscal promedio de la región mostraba una tendencia hacia la consolidación de un resultado primario equilibrado, alcanzando superávits en la subregión del Caribe y reducciones del déficit en América Latina hasta alcanzar medio punto porcentual del PIB en 2019. Como se puede observar en el gráfico 1.4, el resultado global se mantenía en valores negativos en torno al 3 por ciento del PIB en Latinoamérica y 2,5 por ciento del PIB en el Caribe. Allí también se puede observar el impacto de la pandemia sobre el resultado fiscal, como consecuencia de la pérdida de recursos vinculada con la caída en el nivel de actividad y los importantes programas de asistencia a los sectores afectados por la crisis, que se tradujeron en incrementos del gasto público.

► Gráfico 1.4. Resultado fiscal América Latina y el Caribe 2014-2021 (por ciento del PIB)



► Fuente: Elaborado con base en datos de CEPAL (2022c) y Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2022.

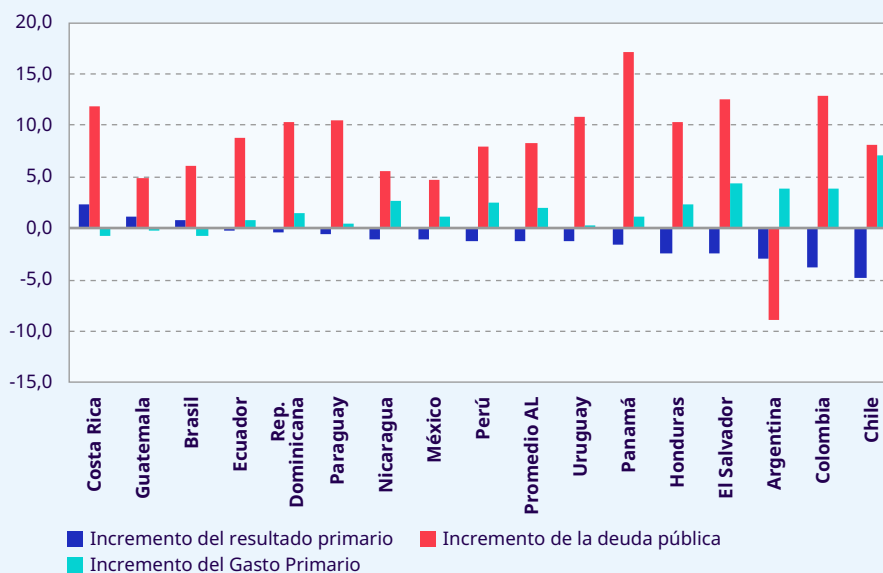
La información corresponde al promedio simple de los gobiernos centrales de los países, a excepción de Argentina (Administración Pública Nacional), México (Sector Público) y Perú (Gobierno General).

El Resultado Global corresponde a la diferencia entre los recursos y los gastos totales (tanto corrientes como de capital). Incorpora dentro de las erogaciones el pago de intereses de la deuda. El Resultado Primario se corresponde con el Resultado Global descontando los intereses de la deuda en el cálculo de las erogaciones.

Más allá de las diferencias en el comportamiento de las cuentas públicas previo a la pandemia entre las dos subregiones, el impacto de la crisis presenta valores similares de desequilibrios primario y global. Esta tendencia se revirtió con la recuperación parcial durante el año 2021, sin alcanzar aún los niveles de 2019. Se espera que esta situación continúe mostrando mejoras durante 2022.

En el análisis, resulta conveniente poner el foco sobre las cuentas de los gobiernos centrales, por ser el nivel con mayores capacidades para encarar políticas distributivas y que ha adoptado las principales iniciativas para paliar los efectos de la crisis mediante programas de gasto público al tiempo que debió resignar, en muchos casos, recursos tributarios. Ello, sin desestimar el esfuerzo que en muchos países han encarado los gobiernos subnacionales. En América Latina, a excepción de Costa Rica, Guatemala y Brasil, se muestra una caída en los resultados primarios del resto de países. Esa caída coincide con incrementos en los gastos primarios que, en los casos de Argentina, Chile, Colombia y El Salvador se ubicaron entre 4 y 7 puntos porcentuales de sus respectivos productos (Gráfico 1.5).

► **Gráfico 1.5.** Impacto de la pandemia por COVID-19 sobre los indicadores macrofiscales en los países de América Latina: Cambio en los resultados primario de los gobiernos centrales, gasto primario y deuda pública entre 2019 y 2021, en puntos porcentuales del PIB

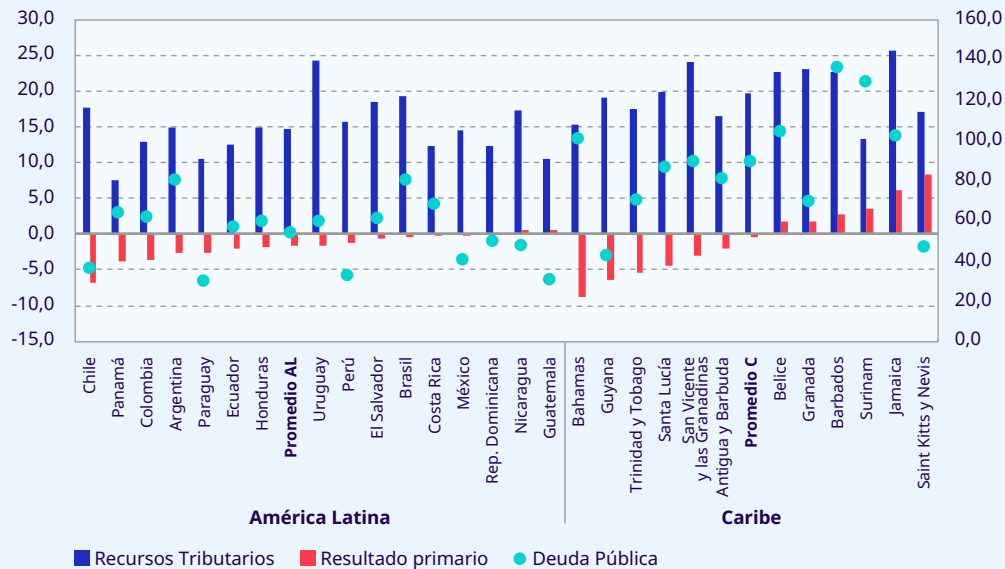


Fuente: Elaborado con base en datos de CEPAL (Cepalstat) y CEPAL (2022c), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2022. Los datos de deuda pública corresponden a deuda pública bruta de los gobiernos centrales. En el caso de Brasil las cifras corresponden a gobierno general.

Como corolario, todos los países han visto reducido su margen de acción fiscal de corto plazo, lo que se refleja en importantes incrementos en sus ratios de deuda sobre producto que, en muchos casos superó el 10 por ciento del PIB en el período 2019-2021 y, en el caso de Panamá alcanzó al 17 por ciento. La excepción que muestra ese gráfico para Argentina requiere una explicación *ad hoc*. Al tratarse de una economía con elevados índices inflacionarios que no se traducen en incrementos similares del tipo de cambio, utilizado como ancla de la política antiinflacionaria, el producto crece con la inflación mientras que la deuda se convierte en moneda doméstica a un tipo de cambio que no refleja esa evolución. En consecuencia, la caída de la razón deuda pública sobre producto no es consecuencia de un proceso de desendeudamiento genuino sino de una especial configuración de los precios relativos en esa economía.

Con el objeto de completar el panorama que presenta el espacio fiscal que tienen los países para reformas que puedan aumentar la protección social, es necesario poner el acento sobre la información fiscal más reciente de los diferentes países de América Latina y el Caribe. En primer lugar, se debe señalar que, al momento de ser elaborado este Panorama, fueron apenas tres los países de América Latina que registraron resultados primarios positivos (muy leves) en 2021. Se trata de Guatemala, Nicaragua y República Dominicana. En cambio, la mitad de los países del Caribe alcanzaron superávits primarios de cierta significación (Gráfico 1.6).

► **Gráfico 1.6.** Resultado primario, carga tributaria y deuda pública de los gobiernos centrales de América Latina y el Caribe (por ciento del PIB, último dato disponible)



Fuente: Elaborado con base en datos de CEPAL (2022b), Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2021 y CEPAL (2022c), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2022.

La información de Resultado Primario y Recursos tributarios corresponde los gobiernos centrales de los países, a excepción de Argentina (Administración Pública Nacional), México (Sector Público) y Perú (Gobierno General).

Los datos de deuda pública corresponden a deuda pública bruta de los gobiernos centrales. En el caso de Brasil las cifras corresponden a gobierno general.

En contraste, en el Caribe se encuentran los niveles más elevados de deuda pública. A fines de 2021, la deuda pública como porcentaje de sus productos superaba el 80 por ciento en casi todos los países de esa subregión. Solo Guyana, Trinidad y Tobago, Granada y Saint Kitts y Nevis mostraron niveles inferiores. En cambio, en la subregión de América Latina sólo Brasil y Argentina tienen niveles de endeudamiento cercanos al 80 por ciento de sus respectivos PIB. Como se ha mencionado, este último caso es algo especial ya que el nivel está fuertemente sesgado por el nivel de tipo de cambio al que se convierte en dólares el producto.

Lo anterior, junto con los diferentes niveles de carga tributaria de los gobiernos centrales que se pudieron sostener durante la crisis, son indicadores de relevancia para poder evaluar el espacio fiscal que cada país ha tenido para políticas de expansión de la protección social. Adicionalmente, aun cuando no es objeto de análisis específico en estas líneas, conviene recordar que, si bien el espacio fiscal para políticas de protección social y otras con impacto sobre la distribución del ingreso están predominantemente (o debieran estarlo) a cargo de los gobiernos centrales, en muchos casos, en especial en países federales (como Argentina o Brasil) o de organización descentralizada (por ejemplo, Colombia) los gobiernos subnacionales tienen responsabilidad sobre algunos programas de protección social.

Por último, se debe prestar especial atención a la reformulación que, de la mano de la paulatina superación de la emergencia derivada de la pandemia por COVID-19, muchos países están desarrollando de sus reglas fiscales de corto plazo y marcos fiscales de mediano plazo. Durante los últimos años, los países han debido hacer uso de las cláusulas de escape de sus reglas o han debido interrumpir su aplicación mediante diversas modalidades. Hoy, muchos países están enfocados en la reformulación de esos instrumentos a partir de la experiencia recogida durante este período de excepción donde los desequilibrios fiscales, como se observó, fueron mayores a los esperados. En una mirada de mediano plazo, esa reformulación debe tener en cuenta, y en muchos casos se está haciendo, el urgente fortalecimiento de la recaudación tributaria que, en la mayoría de los países resulta muy inferior a la carga impositiva de países desarrollados, con sistemas de protección social más amplios (CEPAL, 2022c). El incremento de los ingresos procedentes de los impuestos y de las cotizaciones a la seguridad social

debe respetar debidamente los vínculos entre las políticas fiscales, del mercado de trabajo, de empleo y de formalización de empresas y, en particular, fomentar la transición de la economía informal a la economía formal a largo plazo (OIT, 2020a). Sin duda, en los próximos años el debate sobre la trayectoria fiscal, las rigideces en los presupuestos públicos y la reformulación de las prioridades previamente establecidas será el ámbito donde deberá definirse, en cada caso, la necesaria expansión de los programas de protección social.

2. Panorama de la cobertura de la protección social: Cobertura de seguridad social de las personas en edad de trabajar y la seguridad económica de las personas mayores, incluyendo la cobertura de salud

La crisis provocada por la pandemia ha generado fuertes presiones sobre el mercado laboral, el financiamiento y la cobertura de la protección social. Esta última es fundamental para fomentar la inclusión y cohesión social, la reducción de la pobreza y las disparidades sociales, especialmente en un contexto marcado por una crisis que ha afectado con mayor fuerza a los sectores más vulnerables.

El desempeño de los sistemas de protección social y sus desafíos se relacionan con la tríada de objetivos: cobertura, suficiencia y sostenibilidad. La cobertura refiere a la cantidad de población alcanzada por la protección de los riesgos sociales y el acceso efectivo a prestaciones. La suficiencia de los beneficios refiere al nivel o cuantía de las prestaciones monetarias o en especie, medida en términos absolutos o relativos, en relación con diversos parámetros como pueden ser los ingresos laborales. La sostenibilidad es entendida como la capacidad de una economía para afrontar los costos presentes y futuros de un sistema de protección social para garantizar la cobertura y la suficiencia de prestaciones.

La pandemia visibilizó la importancia de los sistemas de protección social, entendidos como el conjunto de políticas y programas que garanticen una cobertura integral frente a los distintos riesgos sociales a lo largo del ciclo de vida. Su impacto en los niveles de actividades económica y por consiguiente en el desempeño del mercado de trabajo realza las persistentes demandas de políticas de ampliación de la protección social para asegurar los ingresos, el acceso a la salud y la provisión de otros bienes y servicios considerados necesarios de acuerdo con las circunstancias nacionales. Esta sección del informe pone foco en documentar las tendencias recientes de la cobertura contributiva en pensiones y las iniciativas cada vez más generalizadas de protección a la vejez a través de las pensiones no contributivas.

Para complementar el análisis de la seguridad económica para las personas mayores, se analiza la distribución por fuente de ingresos, incluyendo los laborales. Para los temas de suficiencia se pone especial énfasis en la provisión de servicios de atención de la salud para las personas mayores, la diversidad institucional y la fragmentación de los derechos, con foco en los desafíos que enfrentan los sistemas para dar respuesta a las demandas de atención integral en salud, sumados al envejecimiento poblacional que demandan nuevas y más amplias prestaciones. En ausencia de sistemas integrales que



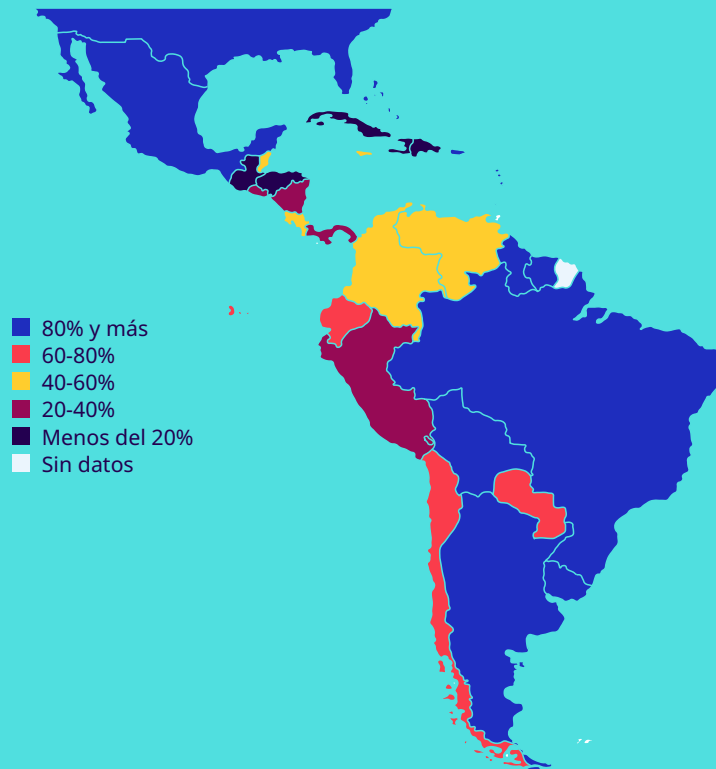
La crisis provocada por la pandemia ha generado fuertes presiones sobre el mercado laboral, el financiamiento y la cobertura de la protección social. Esta última es fundamental para fomentar la inclusión y cohesión social, la reducción de la pobreza y las disparidades sociales, especialmente en un contexto marcado por una crisis que ha afectado con mayor fuerza a los sectores más vulnerables.

garanticen un acceso equitativo y universal a una cobertura de salud oportuna y de calidad, la seguridad económica de esta población se ve seriamente comprometida. Debido a la falta de datos administrativos comparativos que permitan concluir sobre la sostenibilidad económica financiera de los sistemas de seguridad social en pensiones, este análisis está orientado a discutir cómo la sostenibilidad económica ha sido un aspecto central en las tendencias recientes de algunos países de la región para avanzar en la reforma de sus sistemas de pensiones.

El derecho a la seguridad social forma parte del mandato de la OIT desde su creación en 1919. La OIT ha elaborado una serie de normas internacionales que conforman el marco normativo para garantizar un acceso efectivo a la seguridad social, siendo la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) la norma más reciente y que refleja el compromiso tripartito mundial para garantizar un nivel básico de seguridad social para todos. Un piso de protección social que garantice la seguridad económica a lo largo de todo el ciclo vital y el acceso universal a servicios de salud y que, a la vez, permita de forma progresiva acceder a niveles más elevados de seguridad social en línea con el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102). Este propósito también se refleja en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, donde la meta 1.3 del ODS 1 exhorta a los países a implementar sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos pisos de protección social, para reducir y prevenir la pobreza.

► **Recuadro 1. Cobertura efectiva en la vejez, indicador 1.3.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**

El indicador 1.3.1 mide la proporción de la población cubierta por los pisos/sistemas de protección social por sexo, distinguiendo a los niños, los desocupados, las personas mayores, las personas con discapacidad, las mujeres embarazadas con recién nacidos, las víctimas de lesiones laborales y los pobres y vulnerables. En particular, el siguiente mapa muestra la cobertura efectiva en la vejez, evidenciando la heterogeneidad presente en la región, junto con la tarea pendiente de aumentar la cobertura en esta materia. Este indicador se encuentra documentado en el Informe Mundial sobre la Protección Social (OIT, 2021a).



Fuente: Base de Datos Mundial de la Protección Social (OIT).

La evolución de la cobertura de la protección social contributiva ha sido positiva previo a la pandemia, aumentando 5,6 puntos porcentuales entre 2005 y 2010, llegando a 47,7 por ciento en 2015 y a 46,8 por ciento en 2019. A continuación, se aborda el impacto de la crisis en términos de cobertura contributiva en 2020 y la recuperación iniciada en 2021.

Para evaluar el desempeño de la protección social, usualmente se analiza la cobertura contributiva como la proporción de cotizantes sobre la población ocupada. En situaciones de crisis y, como se mostrará posteriormente en la sección 2.3, este indicador puede ser insuficiente para captar las tendencias de la cobertura debido a que su evolución positiva podría estar explicada por una mayor caída de las personas ocupadas que de personas cotizantes, como es el caso del año 2020. Por esta razón, resulta igualmente necesario analizar el comportamiento de ocupados y cotizantes por separado, a fin de retratar con mayor certeza los cambios provenientes del mercado laboral y de la protección social. Así, en el periodo 2019-2020 se observa una caída de 7,3 por ciento de las personas cotizantes y un 7,8 por ciento de la población ocupada, equivalente a una disminución de 8,4 y 18,5 millones de personas respectivamente. La caída en el total de cotizantes a la seguridad social en 2020 representa un retroceso del orden de los siete años; pese a la recuperación observada a partir de entonces, los niveles de 2021 son similares a los del año 2018. En efecto, la recuperación para 2021 no es total, constatándose un aumento de 6,4 por ciento en los ocupados y un 5,1 por ciento en los cotizantes para el periodo 2020-2021.

Al igual que en la cobertura contributiva, la pandemia frenó la tendencia al alza de la cobertura efectiva de las personas mayores. En 2021 la cobertura de personas mayores de 65 años que recibieron una pensión alcanzó un 51,9 por ciento, es decir 0,7 puntos porcentuales por debajo de 2019. En este sentido, la crisis ha profundizado las brechas de ingreso en la vejez, manteniendo la persistente heterogeneidad presente en la región. La limitada cobertura efectiva de la seguridad económica en la vejez y la disminución observada en la cobertura contributiva dio lugar a iniciativas gubernamentales para ampliar las prestaciones no contributivas en distintos países de la región. Las principales intervenciones se dieron mediante la creación de programas, la flexibilización de criterios para acceder a las prestaciones en programas existentes y el aumento de los beneficiarios y beneficios.

Para comprender en mayor profundidad las consecuencias de la crisis, la respuesta de los gobiernos y la recuperación del mercado laboral y la protección social, como fue señalado anteriormente, esta sección pone énfasis en la seguridad económica de las personas mayores, incluyendo el desempeño de la cobertura contributiva y las tendencias de las pensiones no contributivas. Este Panorama documenta la heterogeneidad con que la crisis afectó a las distintas categorías económicas, laborales y demográficas, y cómo la recuperación no ha sido igual para todos los sectores. La sección i) aborda la protección social en la vejez, entendida como la seguridad económica basada en las pensiones e ingresos laborales; la sección ii) analiza las tendencias de las pensiones no contributivas, donde se resumen las medidas existentes y se pone énfasis en las políticas implementadas durante la crisis; en la sección iii) se presenta el panorama de la cobertura contributiva de las personas en edad de trabajar, sobre la base de la cotización a regímenes de pensiones que surge del procesamiento de los microdatos de las Encuestas de Hogares, Empleo u otras en los distintos países¹; en la sección iv) se documenta la cobertura en salud de las personas mayores o beneficiarias de una pensión; y finalmente en la sección v) se realiza un resumen de los principales hallazgos.

2.1 Seguridad económica de las personas mayores de 65 años


La seguridad social constituye un derecho humano, presente en los instrumentos internacionales en la materia y parte del mandato de la OIT desde su creación en el año 1919. Dentro del marco normativo de la OIT en seguridad social, sobresalen el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) que promueve el acceso

¹ En el ANEXO 1 se agrega una nota metodológica con relación a las encuestas utilizadas.



Organización
Internacional
del Trabajo

#FuturoDelTrabajo



**La seguridad social
constituye un derecho
humano, presente en los
instrumentos internacionales en
la materia y parte del mandato
de la OIT desde su creación
en el año 1919.**

Dentro del marco normativo de la OIT en seguridad social, sobresalen el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) que promueve el acceso efectivo a cuatro garantías básicas de la seguridad social a lo largo de todo el ciclo vital, incluyendo la seguridad económica para las personas mayores.

efectivo a cuatro garantías básicas de la seguridad social a lo largo de todo el ciclo vital, incluyendo la seguridad económica para las personas mayores. Esto significa garantizar la seguridad económica en el final del ciclo de vida, durante el período de retiro de la fuerza de trabajo o cuando existen dificultades para contar con ingresos laborales. Ante la falta de recursos como ahorros u otras fuentes privadas y la disminución de la capacidad para generar ingresos laborales en edades avanzadas, puede llevar a situaciones de pobreza en la vejez. Los sistemas contributivos de pensiones permiten asegurar una continuidad en los ingresos, en la medida que se cumpla con los requisitos de edad y años de cotización requeridos (o de ahorros previsionales) para la obtención del beneficio lo que depende, entre otras cosas, de trayectorias laborales formales. Por su parte, los programas de pensiones no contributivos constituyen la respuesta para cerrar las brechas de seguridad económica en la vejez garantizando un piso de protección social en pensiones. De igual forma, la protección social para las personas mayores debe incluir el acceso a la salud y a servicios de cuidados, partes integrantes de un sistema integral de protección social. En perspectiva, en esta sección se analiza la seguridad económica de las personas mayores, presentando la distribución de las fuentes de ingresos para este grupo poblacional, incluyendo los ingresos pensionales por vejez y laborales.

La cobertura ha experimentado una tendencia creciente en los últimos años, mediante la ampliación de programas existentes, la flexibilización de criterios de acceso a las prestaciones o la creación de nuevas políticas. A partir de los 2000 se acentúa la tendencia a la creación de programas no contributivos para ampliar la seguridad de ingresos en la vejez, repercutiendo en la proporción de personas mayores con ingresos pensionales (OIT, 2018; 2020). En OIT (2018, 2021b) se documentó el crecimiento de la cobertura efectiva de ingresos en la vejez, basada en distintas fuentes de ingreso, en particular las pensiones, los ingresos laborales y las pensiones, o sólo los ingresos laborales. Entre 2005 y 2015 la población mayor de 65 años con pensión o ingreso laboral y pensión pasó de 45,4 por ciento a 52,1 por ciento, llegando a 52,6 por ciento en 2019. Para 2020 el nivel cobertura efectiva de pensiones se redujo a 50,8 por ciento del total de personas mayores (cifra más baja desde el 2012 a la fecha) y para el año 2021 el indicador alcanzó un 51,9 por ciento, reportándose una recuperación respecto al 2020, pero con un nivel similar al del año 2013.

En la tabla 2.1 se muestra la distribución de personas mayores de 65 años y más, según fuente de ingresos para 16 países de la región. A nivel regional se observa que un 46,8 por ciento recibe solamente pensión, un 5,1 por ciento recibe ingreso laboral y pensión, mientras que 13,6 por ciento reporta solo ingreso laboral. Las tres fuentes de ingresos evidencian un retroceso entre 2019-2020 y, al 2021, la generación de ingresos sólo se ha recuperado a través de las pensiones. Un segundo hecho corresponde a las diferencias subregionales, donde se mantienen contrastes estructurales entre el Cono Sur, Países Andinos y Centroamérica y México. El Cono Sur presenta mayores niveles de cobertura y es donde la proporción de personas mayores sin ingreso laboral ni pensión alcanza el 18,3 por ciento, en contraste con un 48 por ciento en Países Andinos y un 54,4 por ciento en Centroamérica y México. En adición a un mayor nivel de seguridad económica en la vejez, el Cono Sur registra una mayor proporción de la población que recibe sólo pensión, en contraposición con Países Andinos y Centroamérica y México que presentan una proporción más homogénea entre sólo pensión y sólo ingreso laboral.

En todas las subregiones disminuyó la seguridad económica entre 2019 y 2021, aunque con algunas particularidades en cuanto a la fuente de ingresos. En Centroamérica y México el principal factor es la caída de la proporción de personas sólo con ingreso laboral (-2,7 puntos porcentuales), seguido de una disminución de 0,5 puntos porcentuales en ingreso laboral y pensión compensados con un incremento de 1,5 puntos porcentuales en personas que solo reciben pensión. En Países Andinos la mayor baja se presenta en personas solo con ingreso laboral (-5,7 puntos porcentuales), compensado por un aumento de 1,9 puntos porcentuales con solo pensión y 0,1 puntos porcentuales con ingreso laboral y pensión. En el Cono Sur la proporción de personas mayores con sólo pensión y sólo ingreso laboral se mantuvo prácticamente constante (+0,6 puntos porcentuales y -0,2 puntos porcentuales, respectivamente), la principal caída fue en personas con ingreso laboral y pensión con una pérdida de 3 puntos porcentuales.

La crisis de la COVID-19 ha urgido la necesidad de incrementar las fuentes de ingresos. En parte por esta razón, es que distintos países mostraron un incremento de la proporción de personas mayores sólo con pensión. Por ejemplo, esto se observa en Brasil, Chile, Uruguay, Bolivia, Ecuador, Perú, Costa Rica, México, Panamá y República Dominicana.

► **Tabla 2.1.** América Latina (16 países). Distribución de personas mayores de 65 años y más por fuente de ingresos (en porcentaje, año 2021 o último disponible)

País	Sólo pensión	Ingreso laboral y pensión	Sólo ingreso laboral	Sin ingreso laboral, ni pensión	Total
Argentina (2021)	68,8	8,3	5,8	17,1	100
Brasil (2021)	73,3	6,9	4,7	15,1	100
Chile (2020) ^{1/}	42,8	8,8	7,8	40,5	100
Paraguay (2021)	8,6	1,8	34,2	55,4	100
Uruguay (2021)	68,9	4,9	6,8	19,4	100
Cono Sur	68,9	7,1	5,6	18,3	100
Bolivia (2021) ^{2/}	16,2	1,9	32,7	49,1	100
Colombia (2021)	25,1	2,8	18,3	53,8	100
Ecuador (2021)	25,5	7,0	25,2	42,3	100
Perú (2021)	23,0	8,0	29,4	39,6	100
Países Andinos	23,8	4,7	23,5	48,0	100
Costa Rica (2021)	47,1	3,9	7,4	41,7	100
El Salvador (2019)	10,3	1,6	26,1	62,0	100
Guatemala (2021)	10,5	2,1	32,9	54,5	100
Honduras (2019)	7,0	1,2	36,4	55,3	100
México (2021)	23,6	1,4	19,8	55,2	100
Panamá (2021)	41,5	10,0	13,7	34,8	100
Rep. Dominicana (2021)	15,8	2,2	24,6	57,4	100
Centroamérica y México	22,5	1,9	21,3	54,4	100
América Latina	46,8	5,1	13,6	34,5	100

Fuente: Elaboración con base en datos de encuestas procesados por SIALC/OIT.

Nota 1: Notar que los datos de Chile corresponden a 2020 cuando el impacto de la COVID-19 en la pérdida del empleo y los ingresos laborales alcanzó su más alto nivel, con mayor énfasis en el empleo informal debido a las medidas de emergencia adoptadas por el Gobierno para restringir la movilidad de las personas.

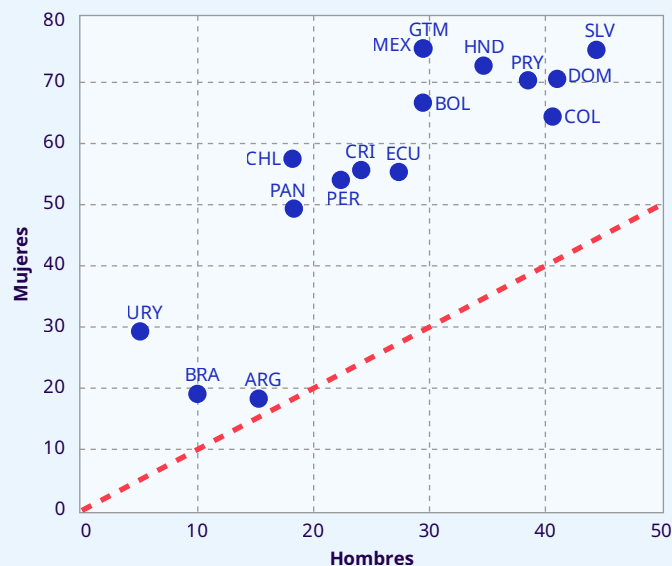
Nota 2: Para Bolivia no se considera las pensiones Renta Dignidad, que es de carácter universal. En México, la encuesta Nacional de Ocupación y Empleo no captura la Pensión para el Bienestar para los Adultos Mayores existente desde el 2019, que también es prácticamente universal.

En la región se ha evidenciado importantes brechas en materia de acceso al mercado del trabajo, donde las mujeres presentan menores tasas de participación laboral, mayores tasas de desocupación, una persistente desigualdad de ingresos, baja densidad de cotización y la utilización de tablas de mortalidad por género que generan en los esquemas de capitalización individual menores pensiones en comparación con las de los hombres. Estos factores determinan la brecha de cobertura en las pensiones

actuales y futuras y erosionan la base contributiva, realizando así la necesidad de establecer regímenes de pensiones no contributivas para garantizar un piso de protección social en la vejez.

En el gráfico 2.1 se muestra la ausencia de ingresos laborales o pensionales en hombres y mujeres para el año 2021. La línea punteada es una línea de 45 grados; los países próximos a la línea son aquellos que tienen una falta de cobertura similar entre hombres y mujeres. En la práctica todos los países están *sobre la línea*, lo que indica que la falta de ingresos perjudica más a las mujeres; así, hacia el año 2021 todos los países presentan mayor ausencia de ingresos laborales o pensionales en las mujeres. No obstante, países como Argentina o Brasil tienen cerca de un 20 por ciento de mujeres sin fuentes de ingreso o Uruguay alrededor de 30 por ciento, en contraste con los demás países que alcanzan niveles por encima del 50 por ciento y en algunos casos cercanos al 80 por ciento.

► **Gráfico 2.1.** Proporción de hombres y mujeres mayores de 65 años sin ingreso laboral ni pensión (en porcentaje, 2021 o último año disponible)



Fuente: Elaboración con base en datos de encuestas procesados por SIALC/OIT.

Nota: Para Bolivia no se considera las pensiones Renta Dignidad, que es de carácter universal. En México, la encuesta Nacional de Ocupación y Empleo no captura la Pensión para el Bienestar para los Adultos Mayores existente desde el 2019, que también es prácticamente universal.

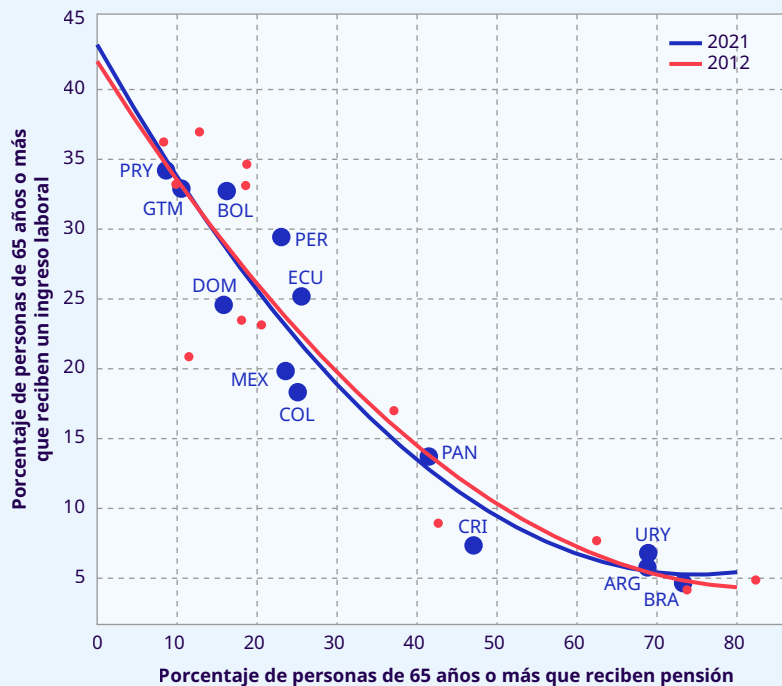


En la actualidad, la Región presenta una relación inversa entre ingresos provenientes de pensión de vejez e ingresos laborales.

En la actualidad, la Región presenta una relación inversa entre ingresos provenientes de pensión de vejez e ingresos laborales. En OIT (2018) se documentó para 2005 y 2015 una tendencia al alza en ambas fuentes de ingreso. De igual manera entre 2012 y 2019 (OIT, 2021b), la relación entre fuentes de ingreso mantiene una pendiente similar entre ambos períodos y se observa, otra vez, un incremento en ambos tipos de ingreso. No obstante, esta tendencia se quiebra en los últimos años. En el gráfico 2.2 se muestra la relación entre el porcentaje

de personas de 65 años o más que recibe un ingreso laboral (eje vertical) y el que recibe pensión (eje horizontal) entre los años 2019 y 2021. La pendiente se mantiene negativa, es decir a mayor proporción de personas que reciben pensión, menor relevancia toma el ingreso laboral. Sin embargo, a pesar de que algunos países incrementaron la proporción de cobertura en pensiones de vejez (esta es una de las razones del cambio en la pendiente), el 2021 presenta en general un deterioro en ambas categorías.

► **Gráfico 2.2.** América Latina (16 países). Relación entre porcentaje de personas de 65 años o más que reciben ingreso laboral y aquellas que reciben una pensión por país (en porcentaje, años 2019 y 2021 o último año disponible)



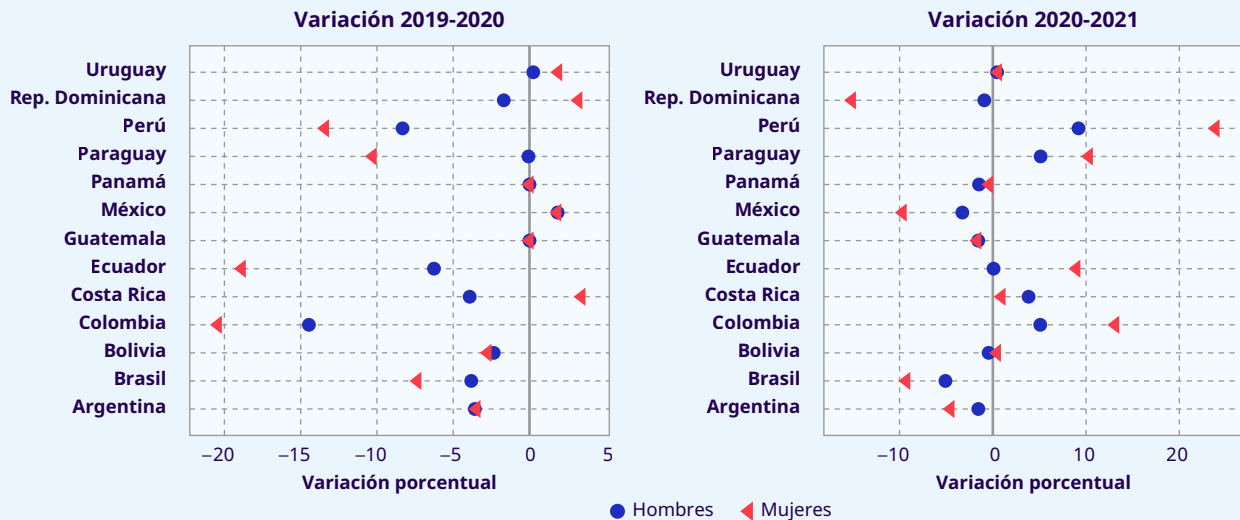
Fuente: Elaboración con base en datos de encuestas procesados por SIALC/OIT.

Nota: Para Bolivia no se considera las pensiones Renta Dignidad, que es de carácter universal. En México, la encuesta Nacional de Ocupación y Empleo no captura la Pensión para el Bienestar para los Adultos Mayores existente desde el 2019, que también es prácticamente universal. En Costa Rica se incluyen sólo pensiones contributivas.

Los cambios en la composición de la generación de ingresos por medio de la pensión o los ingresos laborales no sólo han sido dispares por subregión, sino también por país y sexo. Como se observa en el gráfico 2.3, entre 2019-2020 existe mayoritariamente una disminución en los niveles de seguridad económica de las personas mayores, especialmente en desmedro de las mujeres. Esto ocurre en Colombia (-20 por ciento), Ecuador (-19 por ciento), Paraguay (-10 por ciento) y Perú (-13 por ciento). En Argentina la caída fue similar en hombres y mujeres (-3 por ciento), mientras que en Guatemala y Panamá no se observaron cambios. Por otro lado, en Costa Rica, México, República Dominicana y Uruguay las mujeres incrementaron los niveles de ingreso en 3,4 por ciento, 1,8 por ciento, 3,2 por ciento y 1,9 por ciento respectivamente.

La crisis redujo los ingresos en la vejez tanto de las pensiones, así como de los ingresos laborales; parte de estos efectos aún no se recuperaban en 2021. Por ejemplo, en el periodo 2020-2021 se observan países que recuperaron parte de los ingresos perdidos como Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay y Perú. Por otro lado, existen casos donde los efectos negativos no se vieron en 2020 pero sí en 2021, como las mujeres en República Dominicana u hombres y mujeres en México y Panamá.

► **Gráfico 2.3.** América Latina (11 países). Variación de los ingresos por pensión de vejez o ingreso laboral de personas de 65 años o más, según sexo (variación porcentual 2020-2021)



Fuente: Elaboración con base en datos de encuestas procesados por SIALC/OIT.

Nota: Para Bolivia no se considera las pensiones Renta Dignidad, que es de carácter universal. En México, la encuesta Nacional de Ocupación y Empleo no captura la Pensión para el Bienestar para los Adultos Mayores existente desde el 2019, que también es prácticamente universal.

2.2 Tendencias de las pensiones no contributivas

En línea con las orientaciones de la Recomendación 202 de la OIT para la implementación de pisos nacionales de protección social, distintos países en la región han mostrado significativos avances para reducir las brechas de seguridad económica en la vejez a través de la institucionalización o ampliación de las pensiones no contributivas. Previo a la pandemia, esta cobertura mantenía una tendencia al alza (OIT, 2021b), donde el incremento se explicaba principalmente por la expansión de las pensiones no contributivas (CEPAL, 2021). Luego, en tiempos de pandemia, se evidencia una caída en la cobertura de las pensiones contributivas, compensada por la creación de nuevos programas de pensiones o ajustes a los ya existentes previo a la pandemia (CEPAL, 2022d).

En la región las pensiones no contributivas tienen larga data, Uruguay marcó un precedente histórico estableciendo el programa de *pensión por vejez* en el año 1919, que da cobertura a las personas mayores de 70 años que carezcan de recursos para cubrir sus necesidades vitales. Estas políticas se pueden categorizar según las características del grupo de personas mayores que recibe la pensión, en algunos casos dando cobertura a un grupo específico bajo criterios demográficos, socioeconómicos o geográficos; en otros para alcanzar la universalización en caso de personas que no lograron acceder a una pensión contributiva; o en otros son políticas universales para la población en la vejez.

Estas políticas se han extendido por casi toda la región. En la tabla 2.2 se muestran programas de ampliación de la cobertura de pensiones por país, mediante las pensiones no contributivas. Estas, dependiendo de la capacidad de financiamiento de los gobiernos, se entregan de forma universal o focalizada según criterios de vulnerabilidad, socioeconómicos o demográficos. Por ejemplo, en el Cono Sur se han implementado la Pensión Universal para el Adulto Mayor en Argentina (desde 2016), la Prestação Continuada en Brasil (desde 1996), la Pensión Garantizada Universal en Chile desde 2022 (que reemplaza la Pensión Básica Solidaria que operaba desde 2008), y en Paraguay existe el Programa de Pensión alimentaria para Adultos Mayores en situación de pobreza (desde 2009), que es de carácter focalizado con el objetivo de satisfacer necesidades básicas.

En los Países Andinos, Bolivia implementó la Renta Dignidad (desde 2008) de carácter universal. En Colombia el programa Colombia Mayor (desde 2012) focaliza por nivel socioeconómico, algo similar a lo

que ocurre en Ecuador con la Pensión para Adultos Mayores (PAM) y la Pensión Mis Mejores Años (MMA). En Perú en 2011 se implementó la Pensión 65, focalizado en hogares en situación de pobreza, mismo año que en Venezuela comenzó el programa Gran Misión en Amor Mayor.

Finalmente, algunos ejemplos de programas implementados en el Caribe son el *Old Age Assistance Programme* en Antigua y Barbuda (desde 1993) que es de carácter focalizado. En Bahamas (*Old Age Non-Contributory Pension*, desde 1972), Barbados (*Non-Contributory Old-Age Pension*, desde 1982) y Belice (*Non-Contributory Pension Program*, desde 2003), en todos los casos se entrega una pensión focalizada con criterios de ingresos insuficientes. En Guyana se entrega la *Old-age Pension* desde 1994, la cual tiene por objetivo ser una pensión universal. Los programas en San Cristóbal y Nieves (*Non-Contributory Assistance Pension*, desde 1998) y Trinidad y Tobago (*Senior Citizens' Pension*, desde 1997) buscan apoyar a personas mayores o en situación de discapacidad y bajos recursos económicos.

► Tabla 2.2. Pensiones no contributivas en América Latina y el Caribe

País	Programa	Institución administradora
Antigua y Barbuda	Old Age Assistance Programme	Social Security Board
Argentina	Pensión Universal para el Adulto Mayor	Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)
Bahamas	Old Age Non-Contributory Pension	The National Insurance Board
Barbados	Non-contributory Old Age Pension	National Insurance Scheme
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Renta Dignidad	Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros
Brasil	Prestação Continuada	Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)
Chile	Pensión Garantizada Universal	Instituto de Previsión Social (IPS)
Colombia	Colombia Mayor	Ministerio del Trabajo
Costa Rica	Régimen no Contributivo	Caja Costarricense de Seguro Social
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	Ministerio de Inclusión Económica y Social
Guyana	Old-age pension	Ministerio de Protección Social
México	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano
Paraguay	Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores en situación de pobreza	Ministerio de Hacienda
Perú	Pensión 65	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
San Cristóbal y Nieves	Assistance Pension	Social Security Board
San Vicente y las Granadinas	Elderly Assistance Benefit	National Insurance Services
Trinidad y Tabago	Senior Citizens' Pension	Ministry of Social Development and Family Services
Uruguay	Pensiones no contributivas por vejez e invalidez/ pensión por vejez	Banco de Previsión Social (BPS)
Venezuela, R.B.	Gran Misión en Amor Mayor	Vicepresidencia para el Desarrollo Social y la Revolución de las Misiones

Fuente: Información oficial de países, Base de Datos Mundial de la Protección Social (OIT) y Base de datos de programas de protección social no contributiva (CEPAL).



La región presenta una amplia variedad de programas no contributivos, algunos de los cuales se mantienen desde hace varias décadas y otros han sido introducidos en los últimos años. Sin duda, la pandemia ha presionado para ampliar la cobertura, mejorar las prestaciones, flexibilizar las condiciones de acceso a los beneficiarios, entre otras medidas de respuesta.

Como se ha mostrado, la región presenta una amplia variedad de programas no contributivos, algunos de los cuales se mantienen desde hace varias décadas y otros han sido introducidos en los últimos años. Sin duda, la pandemia ha presionado para ampliar la cobertura, mejorar las prestaciones, flexibilizar

las condiciones de acceso a los beneficiarios, entre otras medidas de respuesta. En la tabla 2.3 se muestra un resumen de medidas implementadas en pensiones no contributivas con motivo de la COVID-19, la mayoría de las cuales corresponde a ajustes de programas existentes.

En Argentina se implementó un aumento en el nivel de beneficios; durante el 2020 se aplicó un bono para jubilados que recibían la pensión mínima. En Brasil y Paraguay se realizó un pago anticipado de la prestación, por ejemplo, en el primer caso corresponde al Beneficio de Prestação Continuada y en el segundo a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores. Adicionalmente, en Brasil se flexibilizaron los criterios para recibir beneficios.

Durante el 2020 en Colombia se anticipó el pago de pensiones no contributivas Colombia Mayor, adelantando el pago de dos meses. En Perú se autorizó la transferencia adelantada de la Pensión 65 y al Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza – CONTIGO, en conjunto con la realización de 6 retiros de fondos de pensiones privados.

En Costa Rica y Guatemala se aplicaron ajustes en el financiamiento a programas existentes con el objetivo de incrementar el nivel de beneficios y la asignación de recursos. En el primer caso se inyectaron recursos a la Caja Costarricense de Seguro Social para incrementar los beneficios del Régimen no Contributivo; mientras que en Guatemala se incrementó el presupuesto de la Nación (Decreto Número 12-2020), que utilizó Fondos de Emergencia (FEMER) para el programa de apoyo alimentario y prevención de la COVID-19 que incluye a las personas mayores y población vulnerable.

Tanto en México como en Bahamas se adelantó el pago de pensiones no contributivas, a modo de atender las urgencias provocadas durante el 2020. En Surinam el gobierno incrementó el beneficio para personas que reciben la pensión de vejez (AOV) y también para las personas en situación de discapacidad. En Trinidad y Tobago se relajaron los criterios para acceder a los programas no contributivos.

En síntesis, la región ha implementado o ampliado los programas de pensiones no contributivas en las últimas décadas, con el objetivo de garantizar la protección de las personas mayores en situación de vulnerabilidad, cerrar la brecha respecto de quienes no acceden a una pensión contributiva o, en otros casos, avanzar en la implementación de una pensión universal. Los países de la región se vieron fuertemente presionados por la pandemia, realizando la necesidad de un mayor nivel de cobertura frente a la falta de ingresos, permitiendo reestructuraciones para mejorar los beneficios, otorgando mayor liquidez mediante el pago anticipado, creando nuevos programas o aumentando los recursos fiscales destinados a programas no contributivos o la flexibilización de las condiciones de acceso a las prestaciones. Este conjunto de reformas impulsados por la crisis constituye un nuevo punto de partida para evaluar el financiamiento y extensión de medidas que permitan garantizar a futuro ingresos para una vejez digna.

► **Tabla 2.3.** Medidas implementadas en pensiones no contributivas con motivo de la COVID-19

País	Medida	Programa	Tipo ajuste
Argentina	Aumento en el nivel de beneficios	No contributivo	Ajuste de programa
Bahamas	Pago anticipado de la prestación	No contributivo	Ajuste de programa
Brasil	Pago anticipado de la prestación	No contributivo	Ajuste de programa
Brasil	Flexibilización de los criterios de elegibilidad	No contributivo	Ajuste de programa
Colombia	Pago anticipado de la prestación	No contributivo	Ajuste del programa
Costa Rica	Aumento de la asignación de recursos/ presupuestos	No contributivo	Ajuste de financiamiento
Guatemala	Aumento de la asignación de recursos/ presupuestos	No contributivo	Ajuste de financiamiento
Guatemala	Beneficio para población vulnerable	No contributivo	Programa nuevo
México	Pago anticipado de la prestación	No contributivo	Ajuste de programa
Paraguay	Pago anticipado de la prestación	No contributivo	Ajuste de programa
Perú	Pago anticipado de la prestación	No contributivo	Ajuste de programa
Surinam	Aumento en el nivel de beneficios	No contributivo y contributivo	Ajuste de programa
Trinidad y Tobago	Flexibilización de los criterios de elegibilidad	No contributivo	Ajuste de programa

Fuente: elaboración con base en el Monitor de la Protección Social de la OIT.

2.3 Panorama de la cobertura contributiva de las personas en edad de trabajar

Esta sección aborda el panorama de la cobertura de la seguridad social con relación a la población ocupada, sobre la base de las encuestas de hogares o de empleo que relevan información laboral y de la seguridad social. Se trata de presentar la situación actual de las personas cotizantes a pensiones, de forma de lograr una aproximación respecto de los niveles de cobertura en la vejez, influidos por distintos criterios de elegibilidad como por ejemplo la edad legal para acceder a la prestación y la cantidad de años de cotización. En documentos previos se puso el foco en la evolución de la cobertura y los efectos de la crisis de la COVID-19 (OIT, 2018; 2021b). Con más información disponible, este documento destaca las consecuencias de la pandemia sobre la protección social y los desafíos que generan los escenarios de recuperación con alta incertidumbre.

La tendencia de la cobertura prepandemia venía al alza; entre el 2012 y 2019 se observaba un aumento de 14 por ciento en el número de cotizantes, concentrado en los Países Andinos (36,2 por ciento) y Centroamérica y México (22,6 por ciento). El gráfico 2.4a permite apreciar que todas las tres subregiones incrementaron sus niveles de cobertura para el período 2012-2015; Centroamérica y México pasando de 32,6 por ciento a 34,5 por ciento, Cono Sur de 60,2 por ciento a 62,8 por ciento y Países Andinos de 26,6 por ciento a 31,3 por ciento. Por su parte, en un período más acotado, entre 2015 y 2019, Centroamérica y México junto con Países Andinos mantienen un aumento de los niveles de cobertura; sin embargo, para Cono Sur se observa una disminución de 2 puntos porcentuales. En promedio para toda la región, los niveles de cobertura aumentaron de 45,1 por ciento a un 47,7 por ciento entre 2012 y 2015, para luego retroceder a un 46,8 por ciento en el año 2019. Esto último explicado principalmente por los casos de Argentina y Brasil.

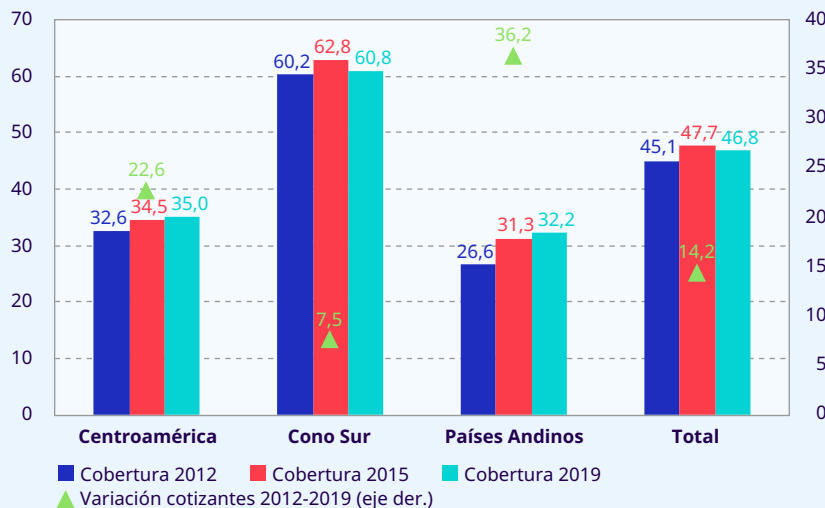
#FuturoDelTrabajo

Esta sección aborda el panorama de la cobertura de la seguridad social con relación a la población ocupada, sobre la base de las encuestas de hogares o de empleo que relevan información laboral y de la seguridad social.

Se trata de presentar la situación actual de las personas cotizantes a pensiones, de forma de lograr una aproximación respecto de los niveles de cobertura en la vejez, influidos por distintos criterios de elegibilidad como por ejemplo la edad legal para acceder a la prestación y la cantidad de años de cotización.



► **Gráfico 2.4a.** América Latina (16 países). Cobertura contributiva de la seguridad social (pensiones). Cotizantes como proporción de la población ocupada por subregión (en porcentaje para los años 2012, 2015 y 2019. Variación porcentual 2012-2019)



Fuente: Elaboración con base en datos de encuestas procesados por SIALC/OIT.

En momentos de crisis el indicador de cobertura no necesariamente refleja la situación real de la seguridad social y el mercado laboral, razón por la cual resulta importante analizar también el comportamiento de las personas cotizantes y ocupadas por separado. Un ejemplo de lo anterior es el aumento de la cobertura contributiva regional entre 2019-2020, en tiempos de pandemia, situación explicada por una mayor caída del total de personas ocupadas con relación a las personas cotizantes; situación similar se evidenció para las subregiones Centroamérica y México y Cono Sur.

Cuantificando el impacto de la crisis de la COVID-19 en la seguridad social contributiva, es posible confirmar una pérdida de cotizantes en América Latina (13 países) de 8,4 millones de personas entre 2019-2020, equivalente a una caída del 7,3 por ciento, junto con una caída de 18,5 millones de personas ocupadas. En 2021 se registra una recuperación de los niveles de cobertura y en el total de personas ocupadas a nivel regional del orden de los 5,4 y 14 millones de personas respectivamente.

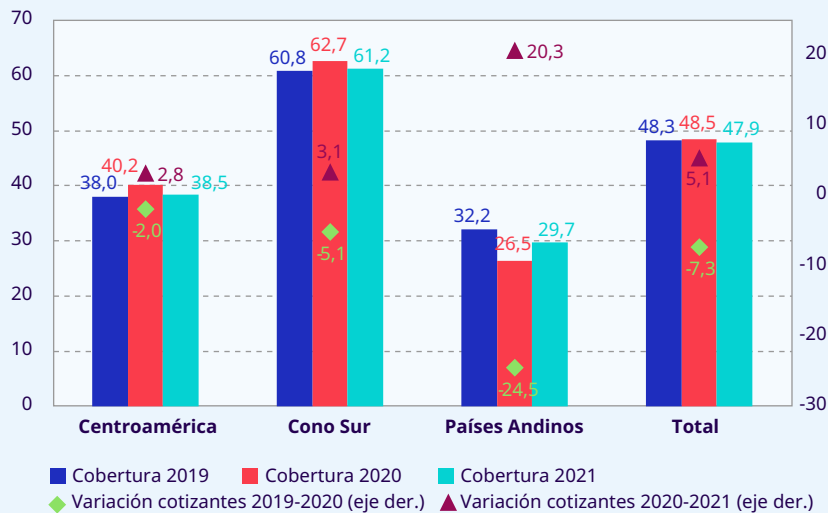
Pese a que la variación porcentual de cotizantes alcanzó un 5,1 por ciento entre 2020-2021, el nivel de cobertura regional retrocedió 0,6 puntos porcentuales para el mismo periodo, pasando de un 48,5 por ciento a un 47,9 por ciento respectivamente (Gráfico 2.4b). Para tener una dimensión sobre la recuperación, en 2021 las personas cotizantes suman 2,9 millones menos que en 2019 y las personas ocupadas 4,4 millones por debajo. La caída en el nivel de cotizantes para el año 2020 representa un retroceso de 7 años y, la recuperación, ha permitido que los niveles de cobertura para 2021 sean similares a los del 2018.

En Centroamérica² la caída de cotizantes fue de 2 por ciento en 2019-2020 que, acompañada de una caída de 7,2 por ciento de personas ocupadas, llevó a un aumento de la cobertura al 40,2 por ciento. Luego, la recuperación 2020-2021 de cotizantes (2,8 por ciento) y ocupados (7,4 por ciento) permitió volver a niveles similares al 2019. En el Cono Sur la crisis y recuperación se mueven en una dirección similar; la mayor disminución de personas ocupadas (8 por ciento) que de cotizantes (5,1 por ciento) llevó a un aumento de la cobertura del 60,8 por ciento a 62,7 por ciento; seguido luego de una recuperación -con menor magnitud que la caída- de 3,1 por ciento en cotizantes y 5,5 por ciento en ocupados. Países Andinos presentó niveles de volatilidad más altos en términos de cobertura, con una pérdida de 24,5 por ciento de cotizantes entre 2019-2021 y 8,1 por ciento en ocupados, reduciéndose la tasa de cobertura de 32,2 por

2 Para la comparabilidad de datos 2019, 2020 y 2021 no se considera El Salvador, Guatemala y Honduras. No existe información de encuestas de 2020 en Guatemala y Honduras, ni información de 2021 para El Salvador y Honduras.

ciento a 26,5 por ciento. La recuperación es acompañada de un rápido aumento de cotizantes (20,3 por ciento) y ocupados (7,3 por ciento).

► **Gráfico 2.4b.** América Latina (13 países). Cobertura contributiva de la seguridad social (pensiones). Cotizantes como proporción de la población ocupada por subregión (en porcentaje para los años 2019, 2020, y 2021. Variación porcentual 2019-2020 y 2020-2021)



Fuente: Elaboración con base en datos de encuestas procesados por SIALC/OIT.

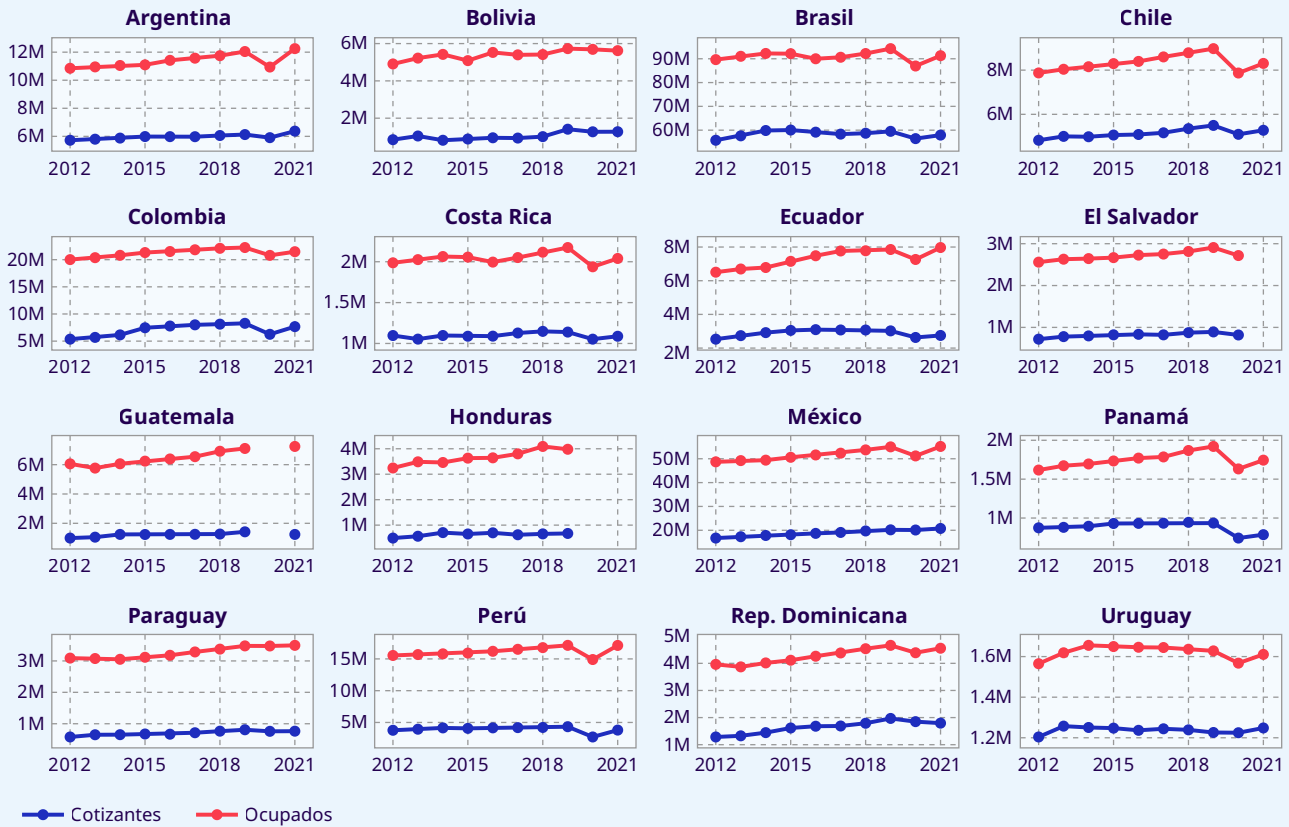
Nota: No considera El Salvador, Guatemala y Honduras.

La evolución de la cobertura está determinada por el comportamiento de la población cotizante y ocupada. Para dimensionar esta última, resulta útil mencionar, por ejemplo, que la población ocupada en Panamá y Uruguay oscila entre 1,5-2,0 millones de personas, mientras que en México asciende a 50 millones y en Brasil a los 90 millones de personas. En el gráfico 2.5 se presenta la evolución de la población ocupada (línea roja) y cotizante a la seguridad social (línea azul) por país entre 2012 y 2021. La tendencia previa a la crisis es, en general, constante o levemente al alza, no se observan crecimiento o caídas bruscas. Es notorio que, en la mayoría de los países, el período de estabilidad 2013-2019 se ve truncado por el impacto en cotizantes y ocupados a causa de la COVID-19, con la excepción de Bolivia y Paraguay.



La evolución de la cobertura está determinada por el comportamiento de la población cotizante y ocupada. Para dimensionar esta última, resulta útil mencionar, por ejemplo, que la población ocupada en Panamá y Uruguay oscila entre 1,5-2,0 millones de personas, mientras que en México asciende a 50 millones y en Brasil a los 90 millones de personas.

► **Gráfico 2.5.** América Latina (16 países). Evolución de la población ocupada y de las personas cotizantes a la seguridad social, por país (en millones de personas, periodo 2012-2021)



Fuente: Elaboración con base en datos de encuestas procesados por SIALC/OIT.

Nota: Parte de la brecha de cobertura se explica en que las encuestas no siempre reciben la cotización a la seguridad social de las personas trabajadoras independientes.

De igual forma, el principal efecto negativo de la pandemia en el mercado laboral y la protección social se observa entre 2019-2020, que es seguido por una recuperación en el periodo 2020-2021; este detalle por país se presenta en el gráfico 2.6. En el Cono Sur, la disminución de personas ocupadas en Argentina en 2019-2020 fue de un 9,2 por ciento y la de cotizantes un 3,6 por ciento, revertido por el aumento del 12 por ciento y 7,9 por ciento en 2020-2021 respectivamente. En Brasil las caídas y aumentos fueron más moderadas, en el primer periodo las personas ocupadas disminuyeron un 7,7 por ciento y las personas cotizantes un 5,1 por ciento, para luego recuperarse en un 4,9 por ciento y 2,6 por ciento respectivamente. Por el contrario, Chile es el país de la subregión con mayor impacto en los niveles de cobertura, con una caída del 7,3 por ciento y posterior recuperación del 3,6 por ciento en el periodo 2020-2021; análogamente, la población ocupada disminuyó un 12,3 por ciento y luego aumentó un 5,5 por ciento. En Paraguay, el principal impacto se evidenció en las personas cotizantes que en el primer año de la pandemia descendieron un 6 por ciento y su recuperación fue inferior al 1 por ciento en el año siguiente, mientras que el impacto en la cantidad de personas ocupadas fue inferior al 1 por ciento en ambos años. Finalmente, en Uruguay la situación no fue especialmente perjudicial para las personas cotizantes. Sin embargo, la pérdida de personas ocupadas fue de 3,8 por ciento, con una recuperación del 2,7 por ciento en 2021.

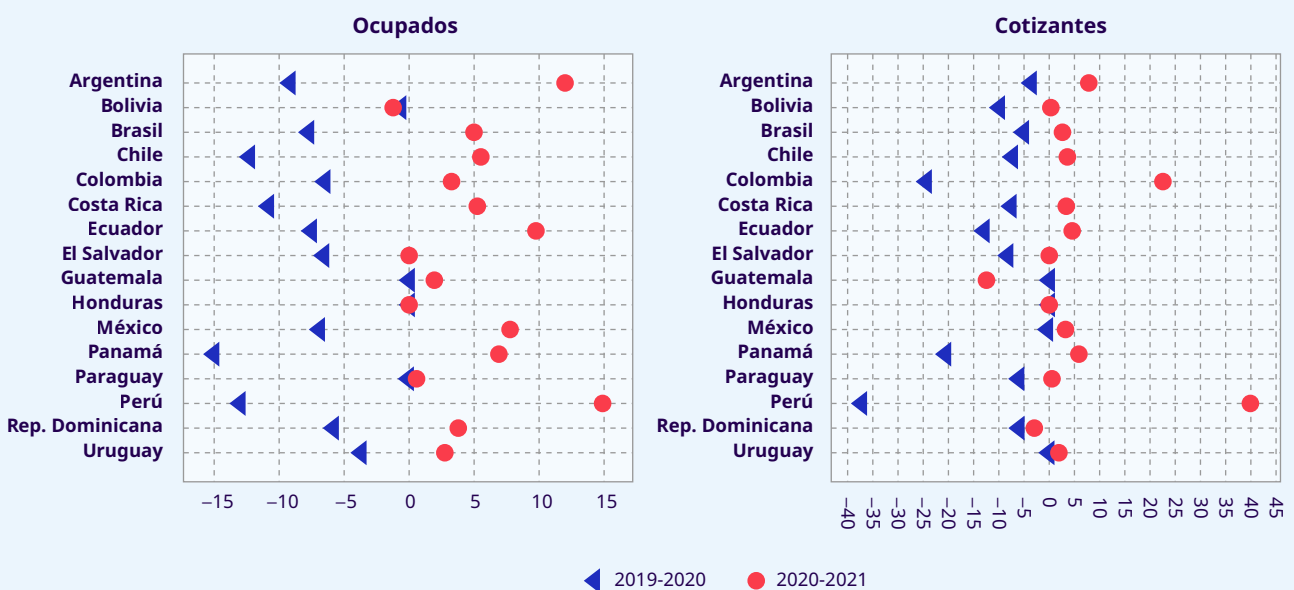
En los Países Andinos destaca la volatilidad en los niveles de cobertura pensional contributiva en contraste con la dinámica de la fuerza de trabajo ocupada. En Bolivia la caída de cotizantes³ fue del 10

3 Para el caso de Bolivia se utilizó la pregunta sobre asegurados para dar continuidad a la serie 2012-2021. A partir de 2018 la encuesta incluye una pregunta sobre cotizantes que para el 2021 sumaron 1.090.485, 419.072 mujeres y 671.413 hombres.

por ciento en 2020 y una recuperación del 0,3 por ciento en 2021, mientras que las personas ocupadas cayeron 0,6 por ciento y 1,2 por ciento en 2020 y 2021 respectivamente, siendo el único país de la región que mantuvo un decrecimiento en 2021. En Colombia las personas cotizantes se redujeron un 24 por ciento el primer año de la pandemia y luego se recuperaron un 23 por ciento el año siguiente, pero sin llegar a los niveles prepandemia; con una situación más atenuada, las personas ocupadas disminuyeron un 6,5 por ciento en 2020 y sólo se recuperó un 3,3 por ciento en el 2021. En Ecuador la población ocupada se recuperó más de lo perdido el primer año de la pandemia (9,7 por ciento versus -7,5 por ciento respectivamente), situación que se revierte para los niveles de cobertura contributiva, disminuyendo un 13 por ciento en 2020 y mostrando una recuperación del 4,5 por ciento al año siguiente. En Perú se documentó el impacto más alto en términos de cobertura contributiva, perdiendo en el primero año un 37,2 por ciento de cotizantes y recuperando un 40 por ciento al siguiente año; de manera similar para las personas ocupadas, la recuperación (14,8 por ciento) fue mayor que la pérdida (-13 por ciento).

Costa Rica enfrentó una disminución de las personas ocupadas del 10,8 por ciento en 2020, seguida de una recuperación de 5,2 por ciento en el 2021; la variación de las personas cotizantes fue más acotada, -7,6 por ciento y 3,4 por ciento respectivamente. En Panamá la pérdida de población ocupada en 2020 alcanzó un 15 por ciento, caída que no fue posible recuperar en el siguiente año, situación similar a lo sucedido con República Dominicana con una caída del 5,8 por ciento y una recuperación del 3,8 por ciento respectivamente. La proporción de cotizantes con relación a la población ocupada en Panamá disminuyó un 20,5 por ciento y sólo se recuperó un 5,8 por ciento en 2021, mientras que en República Dominicana entre 2020 y 2021 las personas cotizantes disminuyeron un 6 por ciento y un 3 por ciento respectivamente. En México la recuperación del 2021 compensa la pérdida del primer año de la pandemia para el total de personas ocupadas (7,7 por ciento y -7 por ciento respectivamente) y cotizantes (3,2 por ciento y -0,4 por ciento respectivamente). El Salvador tiene información disponible hasta el 2020, donde se observa una pérdida de 8,3 por ciento en cotizantes y 6,5 por ciento en la fuerza de personas ocupadas. En Guatemala no se realizó la encuesta en 2020; sin embargo, en 2021 las personas ocupadas habían alcanzado niveles más altos que en 2019, mientras que las personas cotizantes bajaron un 12,4 por ciento entre 2019-2021; en Honduras no se levantaron microdatos de encuesta en 2020 y 2021.

► **Gráfico 2.6.** América Latina (16 países). Evolución de la población ocupada y de las personas cotizantes por país (Variación porcentual 2019-2020 y 2020-2021)



Fuente: Elaboración con base en datos de encuestas procesados por SIALC/OIT.

En 2019, en promedio, las mujeres presentan un nivel de cobertura levemente mayor que los hombres, alcanzando un 49 por ciento versus un 48 por ciento con relación a la población ocupada, respectivamente. Para el 2020 la situación se ve afectada por dos dinámicas; en el caso de las mujeres, la caída de ocupadas fue mayor que la de cotizantes, mientras que en los hombres ocurre lo contrario.

La relación entre la población ocupada de mujeres y hombres alcanzó el 72,3 por ciento para el año 2019 (13 países), llegando a un 69,5 por ciento en 2020 y 70 por ciento en 2021. La COVID-19 afectó en mayor medida a las mujeres debido a la inserción en empleos más precarios y sensibles a la crisis como el empleo informal, el empleo temporal, incluso con jornadas parciales y el autoempleo (OIT, 2014; OIT, 2019). La ausencia de políticas de cuidados fue una causa importante de la salida de mujeres del mundo laboral (Casalí *et al.* 2020) que, en parte, se refleja en la caída del 9,9 por ciento de las

mujeres ocupadas versus un 6,3 por ciento en el caso de los hombres entre 2019-2020. No obstante, la recuperación ha sido un poco más homogénea, entre 2020-2021 el incremento de ocupadas fue de 6,9 por ciento y de hombres un 6,1 por ciento. La disminución de la cobertura contributiva de la seguridad social en tiempos de crisis fue levemente menor que el impacto en el mercado laboral, las mujeres disminuyeron un 7,6 por ciento y los hombres un 7,1 por ciento en el primer año de la pandemia, mientras que para el 2021 se observa una recuperación de 5,3 por ciento en hombres y 4,9 por ciento en mujeres.

En 2019, en promedio, las mujeres presentan un nivel de cobertura levemente mayor que los hombres, alcanzando un 49 por ciento versus un 48 por ciento con relación a la población ocupada, respectivamente. Para el 2020 la situación se ve afectada por dos dinámicas; en el caso de las mujeres, la caída de ocupadas fue mayor que la de cotizantes, mientras que en los hombres ocurre lo contrario. Lo anterior genera un aumento de la proporción de mujeres cotizantes con relación al total de ocupadas (impulsado por la mayor caída de ocupadas) y una disminución para el caso de los hombres (por mayor caída de cotizantes). La mayor caída de ocupadas se asocia con la mayor presencia femenina en sectores que se vieron más afectados por la crisis como hotelería y restaurantes, y en otras actividades de servicios y del sector de los hogares, junto con la mayor incidencia de la informalidad. Adicionalmente, las pérdidas de los puestos de trabajo no solo se tradujeron en una mayor desocupación, sino en una salida sin precedentes de la fuerza de trabajo, con una mayor intensidad entre las mujeres (OIT, 2022b).

En la tabla 2.4 se muestra la variación porcentual de cotizantes y ocupados según sexo para los periodos 2019-2021 y 2020-2021, permitiendo identificar cuáles son las variaciones que impactan en los niveles de cobertura. Por ejemplo, en 2019 la cobertura era de 39 por ciento para mujeres y un 37 por ciento para hombres en Centroamérica y México. Producto de una caída de 7,9 por ciento y 6,8 por ciento en la población ocupada de mujeres y hombres respectivamente, sumado a la disminución de cotizantes hombres de 3,8 por ciento y un aumento en las mujeres de 0,7 por ciento (impulsado por México), es que aumenta la cobertura en 2020. Luego, la recuperación de la población ocupada en 2021 presenta dos efectos importantes; primero, la recuperación de mujeres (7,7 por ciento) fue mayor que la de hombres (7,1 por ciento); segundo, a diferencia de los hombres, la recuperación de las mujeres no fue suficiente para alcanzar los niveles perdidos en 2020.

En el Cono Sur, de forma similar a Centroamérica y México, el impacto en la población ocupada fue mayor que para las personas cotizantes a la seguridad social, con una caída de 10 por ciento en mujeres ocupadas y 6,4 por ciento para hombres. Por su parte, las personas cotizantes disminuyeron un 6,6 por ciento y un 4 por ciento respectivamente, generando un aumento de la cobertura en 2020. La recuperación en 2021 fue parcial, los niveles de cobertura son relativamente similares al periodo

precrisis; ello debido a que las personas ocupadas se recuperaron más que las personas cotizantes aun cuando no se alcanzaron los mismos niveles. Destaca que la recuperación es similar entre hombres y mujeres (3,1 por ciento en cotizantes y alrededor de 5,5 por ciento en ocupados), no obstante, en cotizantes y ocupados la caída del 2020 fue mayor en las mujeres, en consecuencia, la recuperación no es proporcional a la pérdida.

En los Países Andinos tanto la caída como la recuperación fue de gran magnitud, especialmente en la población cotizante que disminuyó un 24,2 por ciento para las mujeres y un 24,6 por ciento para los hombres; luego, en 2021, operó una recuperación del orden del 19,9 por ciento y un 20,7 por ciento respectivamente. De igual forma a lo documentado para Cono Sur y Centroamérica y México, Países Andinos también refleja una mayor caída de mujeres ocupadas (11,9 por ciento) con relación a los hombres (5,3 por ciento) y la recuperación no es proporcional a la pérdida donde, a diferencia de los hombres (6 por ciento), el total de mujeres ocupadas (9,1 por ciento) no logra recuperarse totalmente.

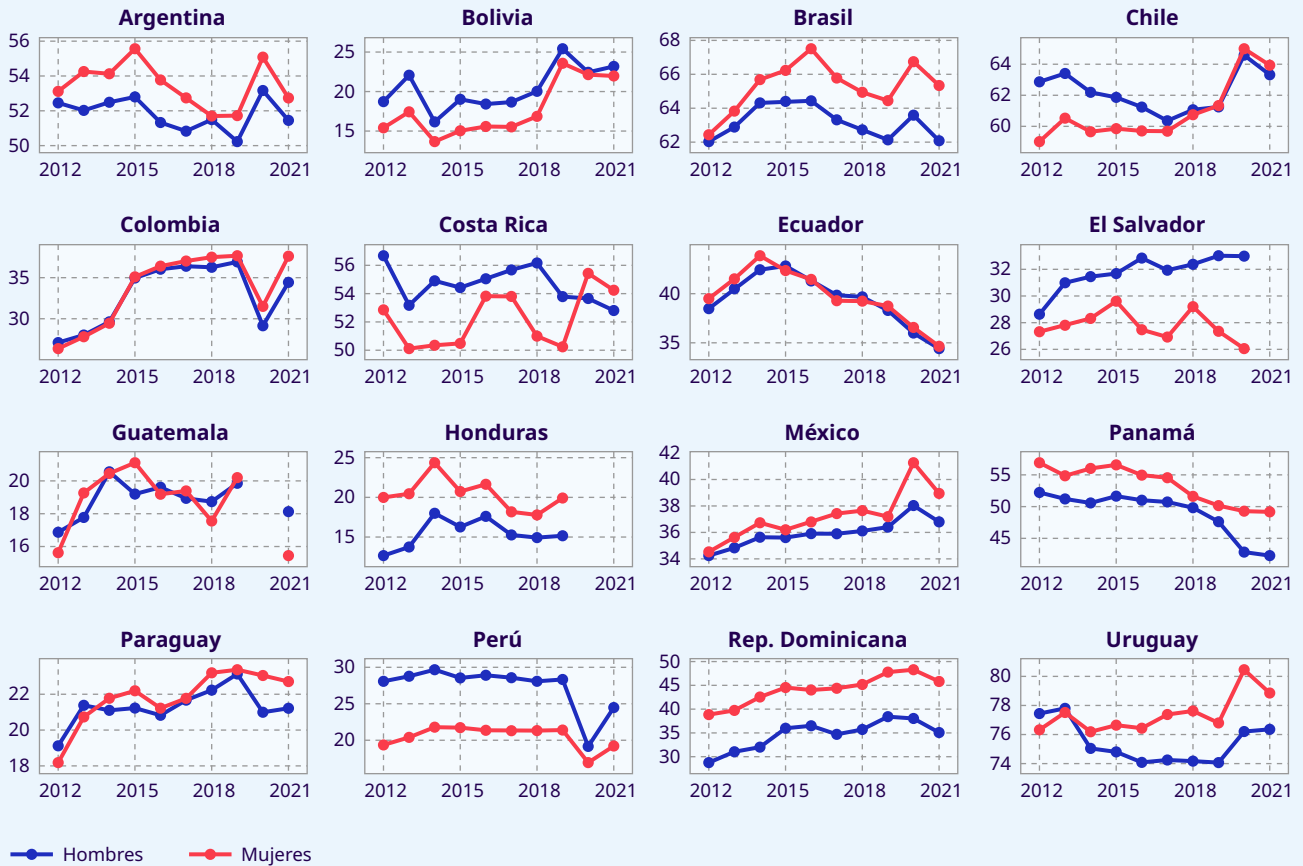
► **Tabla 2.4.** América Latina (13 países). Variación porcentual de la población cotizante a la seguridad social y población ocupada por sexo (en porcentaje, años 2019-2020 y 2020-2021)

	Mujeres		Hombres	
	2019-2020	2020-2021	2019-2020	2020-2021
Cotizantes				
Centroamérica y México	0,7	2,0	-3,8	3,4
Países Andinos	-24,2	19,9	-24,6	20,7
Cono Sur	-6,6	3,1	-4,0	3,1
Total	-7,6	4,9	-7,1	5,3
Ocupados				
Centroamérica y México	-7,9	7,7	-6,8	7,1
Países Andinos	-11,9	9,1	-5,3	6,0
Cono Sur	-10,0	5,5	-6,4	5,6
Total	-9,9	6,9	-6,3	6,1

Fuente: Elaboración con base en datos de encuestas procesados por SIALC/OIT.

La cobertura por país y sexo se presenta en el gráfico 2.7, donde se desagrega la información presentada previamente. En países como Argentina, Brasil, Honduras, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay se observa un mayor nivel de cobertura de las mujeres con relación a los hombres. Producto de la pandemia, países como Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguay, y mujeres en Costa Rica y hombres en El Salvador, aumentaron la cobertura contributiva producto de una mayor disminución de la población ocupada que la población cotizante. Para el año 2021 la situación cambia según la evolución de cotizantes y ocupados, por ejemplo, en Brasil y Colombia se llega a niveles similares a los prepandemia, o en Ecuador y Panamá que mantienen una tendencia a la baja en la cobertura.

► **Gráfico 2.7.** América Latina (16 países). Cobertura contributiva de la seguridad social. Cotizantes como proporción de la población ocupada por sexo (en porcentaje, periodo 2012-2021)

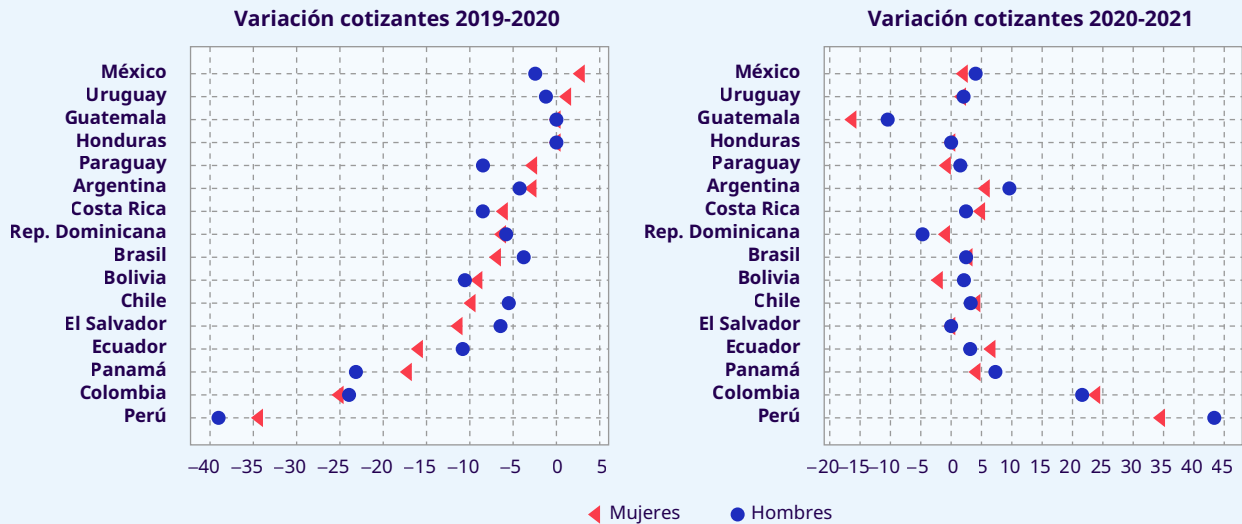


Fuente: Elaboración con base en datos de encuestas procesados por SIALC/OIT.

La evolución de la población cotizante entre 2019-2020 y 2020-2021 se muestra en el gráfico 2.8, ordenada de menor a mayor variación en mujeres. En el primer panel se observa que en México y Uruguay se incrementó el número de cotizantes, no así en los hombres, mientras que en el año 2021 aumentó la población cotizante tanto para hombres como para mujeres. Para países como Paraguay, Argentina, Costa Rica, República Dominicana, Brasil, Bolivia y Chile la caída fue de un 10 por ciento o menos en hombres y mujeres. La recuperación no necesariamente es proporcional a la caída; por ejemplo, en Bolivia y Paraguay las mujeres y hombres y mujeres de República Dominicana continuaron cayendo; en Costa Rica, Brasil y Chile el aumento de cotizantes de 2021 no alcanza a compensar la caída del 2020. Por otro lado, en Argentina la recuperación fue mayor que la caída.

En El Salvador las cotizantes disminuyeron un 11 por ciento y los hombres un 6,5 por ciento entre 2019-2020, no contándose con información para el año 2021. En Ecuador la disminución osciló entre un 11 por ciento (hombres) y un 16 por ciento (mujeres), en Panamá fue del 17 por ciento (mujeres) y un 23 por ciento (hombres); no obstante la recuperación en ambos países no superó un 10 por ciento en 2021. En Colombia y Perú se observa la mayor pérdida de cotizantes como proporción de la población ocupada en la región, en el primer caso con niveles cercanos al 25 por ciento en hombres y mujeres, mientras que en el segundo con un 34,4 por ciento para mujeres y un 39 por ciento en el caso de hombres. En 2021 la recuperación de cotizantes mujeres en Colombia llegó al 23,8 por ciento y 21,6 por ciento para hombres, mientras que en Perú fue del 34,5 por ciento y 43,4 por ciento respectivamente.

► **Gráfico 2.8.** América Latina (16 países). Cobertura contributiva de la seguridad social. Cotizantes como proporción de la población ocupada por sexo (en porcentaje, periodo 2019-2020 y 2020-2021)

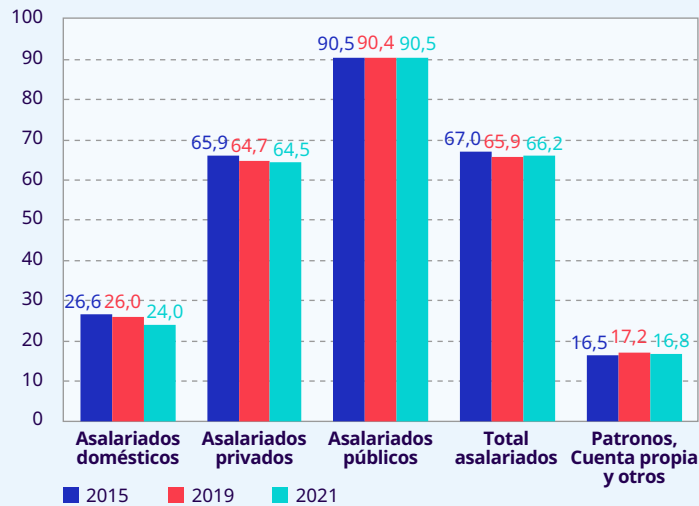


Fuente: Elaboración con base en datos de encuestas procesados por SIALC/OIT.

Por categoría ocupacional existe una marcada brecha entre los diferentes tipos de asalariados y trabajadores independientes. Esta brecha se mantiene a través de los años y la crisis generada por la COVID-19 no ha contribuido a cerrarla. Los procesamientos de los microdatos de las distintas encuestas muestran que existe una amplia diferencia de cobertura por categoría ocupacional. En efecto, el empleo independiente tiene cerca de un 17 por ciento de cobertura, de igual forma que el empleo doméstico que cubre aproximadamente a un cuarto de las personas ocupadas en este sector, en contraste con los asalariados privados que alcanzan dos tercios de la población ocupada y los asalariados del sector público que registran un nivel de cobertura del orden del 90 por ciento. En segundo lugar, entre 2015 y 2019, con excepción de las personas trabajadoras cuentapropistas, se observa una leve disminución de la cobertura en los asalariados; por ejemplo, para los asalariados disminuyó de 67 por ciento a 65,9 por ciento y en patronos y cuentapropistas la cobertura aumentó levemente de 16,5 por ciento a 16,8 por ciento; no obstante, lo anterior ocurre en simultáneo a un aumento de las personas cotizantes de 2,5 por ciento y 15,7 por ciento respectivamente. Finalmente, con excepción del empleo doméstico, el año 2021 presenta niveles muy similares a los dos previos, es decir, la disminución y luego recuperación de la población cotizante y ocupados por categoría ocupacional se mantiene similar. En el gráfico 2.10 se muestra un resumen por categoría ocupacional.

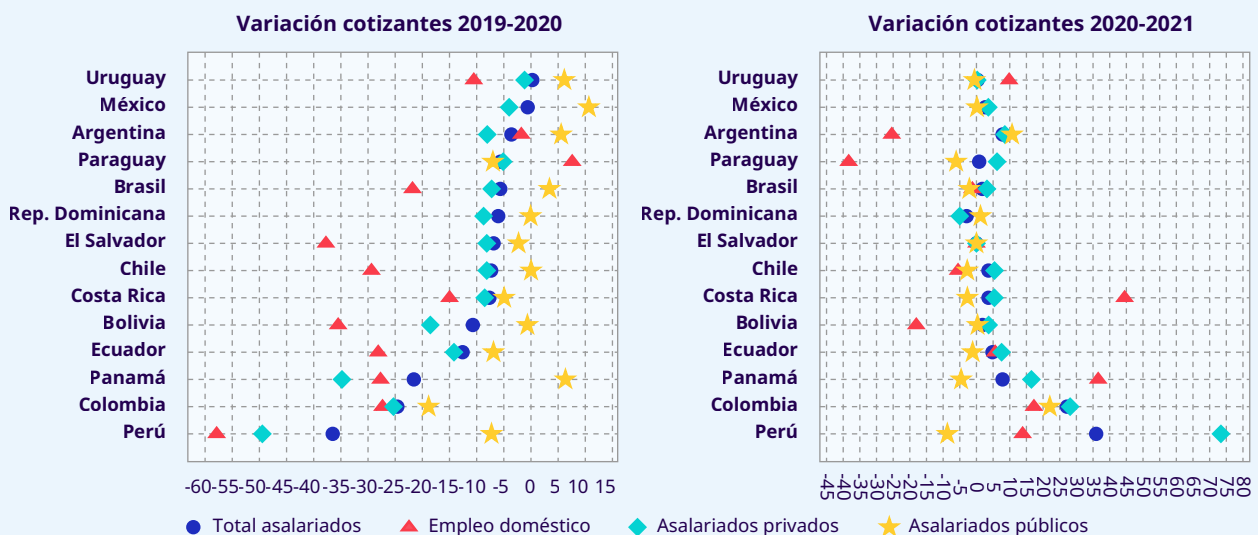
En línea con lo anterior, que las tasas de cobertura se mantengan constantes no significa que la crisis no afecte a las personas cotizantes u ocupadas. La heterogeneidad de los niveles de cobertura por categoría ocupacional también se hace sentir en tiempos de pandemia, debido a que los sectores más vulnerables son los más sensibles a este tipo de crisis y, por consiguiente, se observa una mayor disminución en la cobertura del empleo doméstico que en otras categorías de asalariados. Esto se puede ver en el gráfico 2.9 que presenta la variación de cotizantes por categoría de asalariados y países, alcanzando una pérdida cercana al 60 por ciento para el Perú. Destaca que la disminución en 2020 no se ha recuperado de igual forma en 2021; por ejemplo, las personas cotizantes de la categoría domésticos en Colombia disminuyeron un 27 por ciento seguido de una recuperación del 17 por ciento en 2021, en contraste con los asalariados privados que disminuyeron un 25 por ciento el primer año y luego un repunte del 28 por ciento.

► **Gráfico 2.9.** América Latina (14 países). Cobertura contributiva de la seguridad social (pensiones). Cotizantes como proporción de la población ocupada por categoría ocupacional (en porcentaje para los años 2015, 2019 y 2021)



Fuente: Elaboración con base en datos de encuestas procesados por SIALC/OIT.

► **Gráfico 2.10.** América Latina (12 países). Cobertura de la seguridad social contributiva (pensiones). Cotizantes como proporción de la población ocupada en el sector público, privado y trabajo doméstico (variación porcentual 2019-2020 y 2020-2021)



Fuente: Elaboración con base en datos de encuestas procesados por SIALC/OIT.

El empleo independiente se caracteriza por tener una menor cobertura que el empleo asalariado; en los últimos años las políticas públicas no han conseguido reducir esta brecha. En el siguiente gráfico se muestra la cobertura del empleo independiente en 2019 (eje horizontal) y 2021 (eje vertical) para 9 países de la región. En general, se observa que los países se encuentran cerca de la línea de 45°, es decir que, entre 2019 y 2021, los niveles de cobertura no variaron sustantivamente. Los países que están bajo la línea, como es el caso de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador o Panamá, presentan niveles de cobertura más bajos en 2021 que en 2019, mientras que Brasil y Uruguay incrementaron la cobertura en 2021.

Considerando estos 9 países, la variación promedio de cotizantes entre 2019-2021 fue de -0,5 por ciento y de personas ocupadas 1,3 por ciento. Ello por la disminución de cotizantes de Colombia (-25 por ciento) y el aumento de Brasil (4 por ciento) que, debido al peso de sus mercados laborales en el total regional, da como resultado un efecto casi neutro en los niveles de cobertura. En Paraguay la disminución de cotizantes fue del 50 por ciento, Colombia (25 por ciento), Panamá (23 por ciento), Ecuador (14 por ciento), Bolivia (8 por ciento), Costa Rica (7 por ciento) y Perú (2 por ciento). Por otro lado, en países como Uruguay (8 por ciento) y Brasil (4 por ciento) las personas cotizantes como proporción de la población ocupada aumentó en 2021 con relación al año 2019.

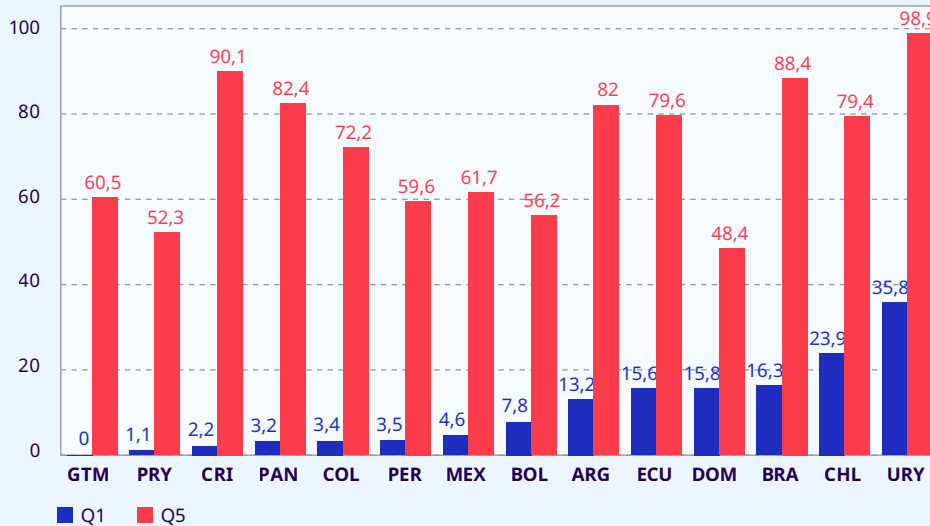
► **Gráfico 2.11.** América Latina (9 países). Cobertura de la seguridad social contributiva (pensiones). Cotizantes como proporción de la población ocupada en el empleo independiente (en porcentaje, periodo 2019-2021)



Fuente: Elaboración con base en datos de encuestas procesados por SIALC/OIT.

La relación entre cobertura contributiva y nivel de ingresos se mantuvo a pesar de la crisis COVID-19. El país con mayor nivel de cobertura en el quintil de menores ingresos es Uruguay que alcanza 30 por ciento en 2019 y 36 por ciento en 2021. Por otro lado, el país con menor cobertura en el quintil de mayores ingresos es República Dominicana que alcanza un 48 por ciento en 2019 y 2021. La mayoría de los países de la región presentan un nivel de cobertura inferior al 20 por ciento en el primer quintil y, en casos como Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Paraguay y Perú, incluso por debajo del 5 por ciento. En el quintil de mayores ingresos la proporción de cotizantes en República Dominicana, Paraguay, Bolivia, Perú, Guatemala y México se encuentra entre un 48 por ciento y 65 por ciento en ambos años. Otros países de la región como Colombia, Chile, Argentina, Ecuador, Panamá, Brasil y Costa Rica oscilan en una cobertura en el quintil más alto entre el 70 por ciento y 90 por ciento, mientras que Uruguay llega al 98 por ciento. La gran mayoría de los países de la región no presenta grandes cambios de cobertura entre 2019 y 2021.

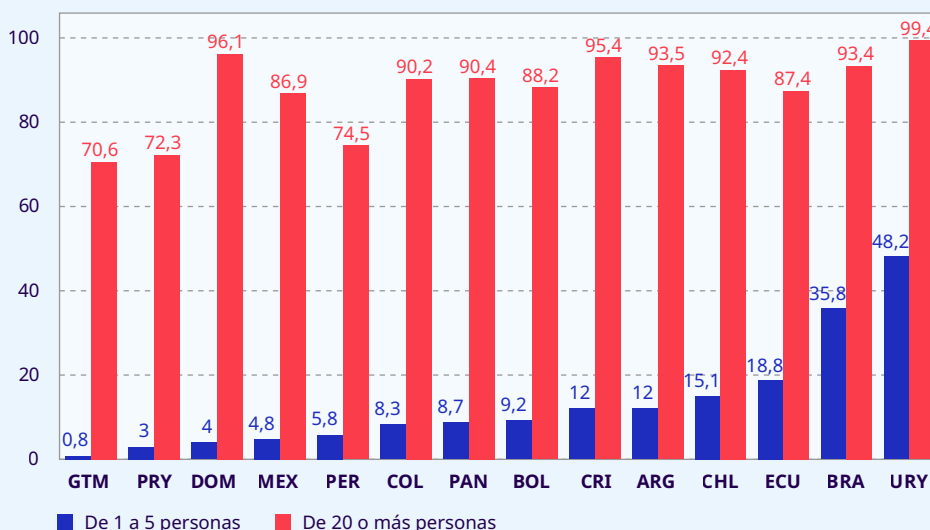
► **Gráfico 2.12.** América Latina (15 países). Cobertura de la seguridad social contributiva (pensiones). Cotizantes como proporción de la población ocupada por quintil de ingresos (en porcentaje, 2021)



Fuente: Elaboración con base en datos de encuestas procesados por SIALC/OIT.

En forma similar a la situación por quintiles, el tamaño de la unidad económica es relevante a la hora de analizar la cobertura. Por ejemplo, la cobertura en unidades económicas que ocupan entre 1 a 5 personas se encuentra en la mayoría de los casos por debajo del 20 por ciento, con la excepción de Brasil (35 por ciento) y Uruguay (45 por ciento), y en casos como Guatemala, México, Paraguay y República Dominicana se presentan niveles de cobertura inferiores al 5 por ciento. Cuando la unidad económica es de 20 o más personas el nivel de cobertura supera el 60 por ciento en todos los países, y en el año 2021 superior al 90 por ciento de cobertura para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Uruguay. En el gráfico 2.13 se muestra la cobertura 2021 por tamaño de la unidad económica.

► **Gráfico 2.13.** América Latina (15 países). Cobertura de la seguridad social contributiva (pensiones). Cotizantes como proporción de la población ocupada por tamaño de la unidad económica (en porcentaje, 2021)



Fuente: Elaboración con base en datos de encuestas procesados por SIALC/OIT.

En síntesis, los efectos de la pandemia de la COVID-19 y su recuperación son heterogéneos entre subregiones, países, categoría ocupacional, sexo, quintiles de ingresos y tamaño de la unidad económica. Esta sección realiza un esfuerzo de cuantificar el impacto a través de los microdatos de las distintas encuestas por país, donde se puede destacar los siguientes puntos: el impacto persiste con mayor fuerza en los Países Andinos; las mujeres se vieron más afectadas por la crisis tanto por su salida del mercado laboral como por la pérdida efectiva de cobertura contributiva; las brechas por categoría ocupacional persisten durante la crisis, donde se mantiene la ausencia de cobertura sobre el empleo asalariado doméstico e independiente; y, finalmente, la brecha de cobertura por nivel de ingresos y tamaño de la unidad económica se mantiene prácticamente constante entre 2019 y 2021.

2.4 Acceso a la salud de las personas mayores

Toda vez que se quiera evaluar la suficiencia de las prestaciones brindadas por los sistemas de protección social para la población mayor, debe prestarse especial atención a la cobertura de salud para ese grupo poblacional, ya que el gasto en salud representa una porción significativa de sus necesidades de gasto, creciente a medida que se avanza en la edad de las personas, atendiendo al impacto que detenta la



Toda vez que se quiera evaluar la suficiencia de las prestaciones brindadas por los sistemas de protección social para la población mayor, debe prestarse especial atención a la cobertura de salud para ese grupo poblacional, ya que el gasto en salud representa una porción significativa de sus necesidades de gasto.

necesidad de cuidados de largo plazo, de enfermedades crónicas y de tener ayuda para las actividades diarias. Como ejemplo de lo anterior, basta con analizar las matrices de ajuste por riesgo⁴ que se han implementado en algunos países de la región. Ellas contemplan este riesgo adicional de mayores costos que representa la población mayor. Ello se debe a que el uso de los servicios de salud se incrementa a medida que se avanza en la edad y resulta cada vez más intensivo debido a la incidencia que tienen las diferentes enfermedades o disfunciones que acompañan el envejecimiento donde también se cristalizan las consecuencias físicas de las privaciones sufridas en la vida activa y los elevados niveles de dependencia. En consecuencia, el análisis de la suficiencia de las prestaciones debe contemplar el tipo de cobertura

que la población mayor tiene de los riesgos de la salud, comenzando por caracterizar rápidamente la organización de los sistemas de salud en América Latina, donde han predominado los sistemas fragmentados con dificultades para alcanzar acceso y cobertura universal de servicios de calidad.

Varios países de la región han logrado avances importantes hacia la protección social universal de la salud. La combinación de regímenes contributivos con programas públicos financiados con recursos de rentas generales (con diferente énfasis en cada caso), ha permitido un aumento en la tasa de cobertura de la protección social de la salud en los últimos años. De acuerdo con la OIT, la cobertura media en América Latina y el Caribe (89 por ciento) se sitúa por encima de la media mundial (66 por ciento). Sin embargo, siguen existiendo barreras para acceder a la atención de salud ya sea por la necesidad de pagos directos de los servicios de salud, la distancia física, las limitaciones en la gama de servicios

4 El ajuste por riesgo ha sido una herramienta empleada para evitar la selección adversa en varios países de la región para asignar recursos entre prestadores de salud o al interior de la seguridad social en modelos de contratación por cápita. Tal es el caso de Colombia, Uruguay y con menor relevancia en Argentina. La herramienta consiste en medir la carga de la morbilidad de una población basada en los patrones observados de enfermedad, la edad y el sexo, y utilizar esta medida para evaluar los costos de cobertura de cada segmento poblacional en función de la probabilidad de uso de recursos en el sistema (Prada, 2016).

disponibles, la calidad y la aceptabilidad de los servicios de salud y los largos tiempos de espera, con los costos de oportunidad que ello genera (OIT, 2021a).

La protección social en salud se encuentra a cargo de una variada gama de instituciones y mecanismos de cobertura, regulación y provisión, en el que conviven, en general, tres subsectores. El subsector de servicios de salud a cargo del sector público, esencialmente financiado con recursos de rentas generales y a cargo de diferentes niveles de gobierno, en función de los avances de los procesos de descentralización en cada país; la seguridad social (que puede o no estar a cargo de instituciones públicas, dependiendo de los casos), financiada con contribuciones obligatorias sobre la nómina salarial; y, el subsector privado organizado a partir de seguros voluntarios o pagos directos de bolsillo por parte de los usuarios del sistema. La forma en que se coordinan y articulan (o dejan de hacerlo) estos tres subsectores dan origen a distintas modalidades y esquemas institucionales de los sistemas de salud en los países de la región con impacto diferencial sobre la equidad, el acceso y la eficiencia (Cetrángolo y Goldschmit, 2018).

Las prestaciones dirigidas a la población mayor se encuentran crecientemente signadas por las transformaciones que atraviesan a nuestras sociedades. En este sentido, la transición demográfica y económica, que a su vez empuja la transición epidemiológica, es un factor que requiere de respuestas en las formas de organización y los mecanismos de financiamiento del sector, así como mayor financiamiento y oferta de prestaciones de salud dirigidas a la población mayor. En el mediano y largo plazo, el envejecimiento poblacional se espera provocará un profundo impacto sobre los sistemas de salud debido a que actualmente están organizados sobre una estructura de atención de la urgencia, la emergencia y las enfermedades agudas. Los sistemas precisan de adaptaciones para prevenir y atender la prevalencia de enfermedades crónicas, de pacientes portadores de múltiples patologías, de personas mayores que necesitan cuidados diferentes, adicionales a los cuidados médicos, incluyendo apoyo, acompañamiento y cuidados de enfermería (ISAGS, 2012).

La COVID-19 ha afectado de manera desproporcionada a la población mayor, poniendo en evidencia las necesidades y vulnerabilidades que enfrenta este grupo poblacional para acceder a la salud. Las transiciones demográfica y epidemiológica actuales demandan un cambio en la forma en que se responde a las necesidades de las personas mayores, especialmente en situación de emergencia. Ello implica que los países necesitan orientar sus políticas de manera directa y explícita hacia el cuidado de las personas de edad y el acceso a tratamientos adecuados sin discriminación de ningún tipo. La pandemia representó la oportunidad para repensar los sistemas de salud y avanzar en el acceso universal, y preparar a los sistemas para responder de manera integral y eficaz ante escenarios de emergencia como el desatado por la COVID-19.

Es por ello que resulta de suma relevancia para el presente Panorama el análisis del modo en que se organiza la atención de la salud de la población mayor en los países de la región. Sin duda, los incentivos que se generan, tanto en términos de acciones de salud preventiva en la vida activa como de financiamiento de la salud repercuten a largo plazo en la salud de la población mayor.

Considerando la diversidad institucional y las variadas formas de financiamiento y contratación que predominan en la cobertura de salud en los países de la región, antes señalada, resulta necesario identificar distintos esquemas de organización de la atención de la salud y cuidados de largo plazo de las personas mayores. En ese sentido, en la región se pueden diferenciar tres tipos de casos:

- Casos donde existe una organización, régimen o programa específico para la cobertura de los mayores;
- Casos en donde la cobertura de las personas mayores está contemplada en sistemas de seguros con mecanismos de contratación por capitación ajustada por riesgo, y
- Sistemas que no contemplan un tratamiento específico dirigido a esta población.

En el primero de los casos se destaca **Argentina**, donde existe una institución específica que concentra la protección social en salud de la población mayor. Se trata del Instituto Nacional de Servicios Sociales para

Jubilados y Pensionados (INSSJyP) creado por la Ley N° 19.032 de 1971 con el objeto de brindar cobertura de prestaciones médicas y sociales especialmente para los jubilados y pensionados (y sus grupos familiares). Los recursos para su financiamiento provienen de las cotizaciones (3 por ciento trabajadores 2 por ciento empleadores) de las remuneraciones y de los aportes de beneficiarios de pensiones (3 – 6 por ciento) según el monto de las prestaciones percibidas, aunque la contribución de los empleadores se ha ido modificando a partir de la incorporación de diferentes deducciones especiales a lo largo del tiempo. También los aportes del Tesoro Nacional constituyen una importante fuente de financiamiento, incluyendo la asignación específica de impuestos, como es el caso del tributo Para una Argentina Inclusiva y Solidaria (PAIS). Una fracción de éste se destina a financiar un listado de medicamentos esenciales con cobertura al 100 por ciento para las patologías más prevalentes en las personas mayores. Debe notarse, asimismo, que las prestaciones de atención médica ambulatoria y de internación y las prácticas de diagnóstico no requieren de copagos por parte de los afiliados al INSSJyP.

En **Bolivia** existe el Seguro de Salud para la Persona Adulto Mayor (SSPAM), creado por Ley N° 3323 de 2006, que establece que todas las bolivianas y bolivianos a partir de los 60 años, tienen derecho a recibir atención médica integral, gratuita, curativa y preventiva orientada a proteger su salud. Se trata de un seguro público financiado con recursos del tesoro. En febrero de 2019 la Ley N° 1152 amplió la población beneficiaria que no se encuentra cubierta por la Seguridad Social de Corto Plazo, con atención gratuita de salud, en avance hacia un Sistema Único de Salud, Universal y Gratuito (SUS). Los criterios de priorización empleados en la definición de las prestaciones a cubrir por el SUS contemplan criterios vinculados con la carga de enfermedad en el país, costo-efectividad de las intervenciones, consultas con expertos, entre otros aspectos. Dentro del SUS se contemplan las prestaciones del SSPAM.

En **Brasil**, el derecho universal e integral a la salud fue plasmado en la Constitución de 1988 y reafirmado con la creación del Sistema Único de Salud (SUS), a través de la Ley Orgánica de Salud N° 8.080 de 1990. En este caso, en relación con la población mayor de 60 años, la Resolución Ministerial 2528 de 2016 define las directrices de la Política Nacional de Salud del Anciano (Política Nacional e Saude da Pessoa Idosa) con la finalidad de recuperar, mantener y promover la autonomía e independencia de las personas mayores, orientando para ello medidas de salud colectivas e individuales, en consonancia con los principios y lineamientos del SUS.

En el segundo grupo de países se encuentran los casos de **Uruguay y Colombia**. En estos países los aportes que realizan los jubilados y pensionados sobre sus ingresos les permiten acceder a prestaciones de salud. En ambos casos se incorporan mecanismos de contratación con cápitas ajustadas por riesgo que contemplan los costos diferenciales relacionados con la atención de la salud de esta población, como mecanismo para evitar la selección adversa.

En **Colombia**, la reforma de salud a partir de la Ley N° 100 de 1993, estructuró el sistema de salud alrededor del Sistema Nacional de Seguridad Social Obligatorio integrado por tres regímenes de acuerdo con la población a la cual le brinda cobertura de salud. Estos son, el Régimen Especial, que brinda cobertura a los maestros, a las Fuerzas Armadas y a ECOPETROL; el Régimen Contributivo (RC) que cubre a los trabajadores con empleos formales, los independientes y a los pensionados por jubilación, vejez o invalidez, y el Régimen Subsidiario (RS) que brinda cobertura a la población pobre y vulnerable sin capacidad de pago que no pueden participar del RC. En particular, en el RC el financiamiento proviene de las cotizaciones de empleadores y trabajadores con empleos formales (8,5 por ciento para el empleador y del 4 por ciento para trabajadores), trabajadores independientes (12,5 por ciento) y población pensionada (donde la reforma tributaria de 2019 estableció que aquellos que perciban un salario mínimo pasan de contribuir del 10 por ciento al 8 por ciento en salud en 2021, y del 8 por ciento al 4 por ciento en 2022). La provisión de servicios de salud se organiza a través de las Empresas Promotoras de Salud que brindan cobertura a sus afiliados a través del cobro de una cápita denominada Unidad de Pago Capitado, que tiene en cuenta variables como la ubicación geográfica, edad y sexo (Ministerio de Salud y Protección Social, 2012). Este sistema se encuentra actualmente bajo un proceso de nueva reforma.

En **Uruguay** la Ley N° 18.211 de 2007 conforma el Sistema Nacional Integrado de Salud alrededor de un Seguro Nacional de Salud donde los individuos aportan según su capacidad económica y cuyos objetivos son garantizar el acceso universal a la salud, brindar atención integral a toda la población bajo un principio de justicia distributiva, logrando niveles de accesibilidad y calidad en la atención. Los afiliados pueden elegir afiliarse al prestador público (ASSE) o a los prestadores privados (IAMC o Seguros Integrales). El financiamiento se destina a un fondo único, solidario, público y obligatorio denominado Fondo Nacional de Salud (FONASA), conformado por el aporte de las personas trabajadoras con empleos formales en relación con sus ingresos, las contribuciones de las empresas por sus empleados y del Estado a través de rentas generales. Los aportes personales son del 3 por ciento para ingresos menores a 2,5 Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC), 4,5 por ciento para ingresos mayores, 6 por ciento en el caso de que se incluya a hijos menores de 18 años en la cobertura y un 2 por ciento adicional por incluir al cónyuge. En tanto, los aportes patronales son del 5 por ciento del salario nominal. En el caso de los jubilados, el nivel de aporte al Fonasa tiene en cuenta tres variables: si el jubilado tiene o no hijos, si posee o no cónyuge o concubino a su cargo, y el monto de la pasividad. Así las tasas varían entre 3 por ciento y 5 por ciento hasta 2,5 BPC, y entre 4,5 por ciento y 8 por ciento por encima de ese monto. El mecanismo de pago, en forma similar a Colombia, se basa en la fijación de una “cuota salud”, cuyo componente principal (denominado “componente cápita”) se ajusta en función del riesgo asociado a cada beneficiario, determinado a partir de la edad y el sexo del asegurado, lo que da como consecuencia la existencia de una serie de cápitales diferentes para distintos tramos de edad y sexo, con las que se pretende reflejar el gasto esperado promedio por persona en cada caso (Oreggioni, 2015).

En el resto de los países de la región la cobertura de salud de la población mayor se encuentra incorporada en el marco de la organización de cada sistema sin contemplar un tratamiento específico para este grupo poblacional, bajo diferentes modalidades y mecanismos de financiamiento, contributivos y no contributivos, incluyendo los servicios públicos de salud financiados exclusivamente por impuestos. Tal vez el caso más estudiado es el de **Costa Rica** donde la protección social en salud se encuentra estructurada alrededor del Seguro de Salud que incluye la afiliación contributiva obligatoria para toda la población activa y afiliación no contributiva para la población vulnerable sin capacidad de pago, a través de la modalidad de aseguramiento por cuenta del Estado. El seguro se financia mediante aportaciones de empleadores, trabajadores y del Estado, que alimentan un fondo único. El Estado realiza un aporte estatal sobre la totalidad de los salarios asegurables, así como aportes del presupuesto nacional para financiar la cobertura no contributiva y para subsidiar parcialmente las contribuciones de las personas trabajadoras por cuenta propia, y el trabajo doméstico, en función de su capacidad contributiva. Todas las personas mayores con pensión contributiva y no contributiva cuentan con cobertura automática del Seguro de Salud, además de las personas mayores calificadas en situación de vulnerabilidad o protegidas por leyes especiales, con derecho al mismo conjunto de prestaciones en salud, único y de cobertura integral; por tanto, prácticamente la totalidad de las personas mayores están cubiertas por el Seguro de Salud.

En varios países la población mayor realiza contribuciones sobre sus pensiones y, por ejemplo, en **México** la población pensionada mantiene la cobertura alcanzada cuando se encontraba en actividad (ISSSTE o IMSS). Lo mismo sucede en **Perú** (EsSalud y EPS). Mientras que, en el caso de **Chile**, la población mayor, en función del riesgo que representa, se encuentra mayormente incorporada al FONASA como personas trabajadoras, pensionistas o incluso como personas carentes de recursos y cuenta con el beneficio de acceder a la atención gratuita en consultorios, centros de especialidades u hospitales públicos sin importar su tramo de ingreso.

Las fuentes de financiamiento de la protección social en salud de las personas mayores

Al interior de la región se observa la existencia de diversas situaciones con relación a la obligación de realizar contribuciones sobre los montos de pensiones para el financiamiento de seguros de salud como se presenta, para algunos casos, en la tabla 2.5. En la tabla, a partir de datos de CAF (2020) es posible analizar el tipo de cobertura de salud de las personas de 65 años o más en los países de la región. Se destaca que la seguridad social cubre en promedio al 55 por ciento de los mayores de la región, aunque

con gran dispersión entre países. Argentina y Uruguay presentan valores por encima del 90 por ciento, lo que se condice con la existencia de una institución específica para la cobertura de salud de la población mayor y la implementación de moratorias previsionales que permitieron que una amplia proporción de mayores se beneficien del sistema de seguro de salud contributivo (en Argentina) y con un sistema de salud integrado y universal (en Uruguay). Por otra parte, mientras que en promedio para toda la región aproximadamente 4 de cada 10 mayores tiene solo acceso al servicio de salud público financiado mediante impuestos, en países como Paraguay, Perú y Bolivia más del 60 por ciento de la población mayor depende exclusivamente del mismo. Por último, sólo 2 por ciento de la población mayor de los países documentados en CAF (2020) registra cobertura de salud en el sector privado en forma voluntaria.

► **Tabla 2.5.** Características de la cobertura de salud de la población mayor en países de América Latina

País	% de Población mayor de 65 (2021)	% de contribuciones sobre pensiones a la salud	Existencia de cápitas ajustadas por riesgo	Cobertura de salud mayores de 65 años		
				Servicio de salud público financiado mediante impuestos	Seguridad Social	Sector Privado voluntario
I. Sistemas con una organización, régimen o programa específico para la cobertura de los mayores						
Argentina	11,5	3-6%		4	94	2
Bolivia	7,6	s/d		75	24	2
Brasil	9,9	n/c				
II. Sistemas donde la cobertura de los mayores se contempla a partir de sistemas de seguros con mecanismos de contratación por capitación ajustada por riesgo						
Colombia	9,4	4-12%	X	49	51	0
Uruguay	15,3	3-8%	X	1	91	9
III. Sistemas sin un tratamiento específico para la cobertura de los mayores						
Costa Rica	10,6	14%				
Chile	12,7	7%*		26	74	1
Ecuador	7,8	2,5%**		58	42	s/d
México	7,8	s/d		53	46	1
Paraguay	7,0	s/d		61	35	4
Perú	9,0	4%		61	38	1
Promedio	9,9			43	55	3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OPS, CAF (2020) y relevamiento de países

(*) Las contribuciones de 7 por ciento sobre pensiones para la salud están eximidas para las personas entre los hogares del 40 por ciento más vulnerables del país.

(**) corresponde al Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional de Ecuador (ISSPOL).

Como se ha visto, los desafíos que enfrentan los sistemas de salud para la población mayor en los países de la región son múltiples. El desafío principal e inmediato es cubrir las brechas de financiamiento y cobertura existentes. Por otro lado, el envejecimiento poblacional demandará de nuevas, mayores y diferentes prestaciones. En este aspecto, la fragmentación de derechos y de financiamiento y la segmentación organizacional existente en los sistemas de salud profundiza los problemas de equidad

en el acceso ante estos desafíos. Asimismo, los cambios tecnológicos generarán presiones hacia nuevas coberturas. Todo ello colocará presiones sobre la sostenibilidad financiera de los sistemas, donde el papel desempeñado por el sector público cada vez resultará de mayor envergadura si se quiere avanzar hacia sistemas de cobertura y acceso equitativo y universal. En este sentido, la evaluación del espacio fiscal disponible abordado en la primera sección resulta indispensable y destaca la necesidad de definir senderos alternativos para generar el espacio fiscal necesario para financiar los costos actuales y futuros, tanto por la vía de las contribuciones sociales como por impuestos.

En síntesis, lo anterior estaría indicando que resulta incompleto un análisis de la protección social para la población mayor si, con relación a la suficiencia de las prestaciones, no se incorpora la cobertura de los riesgos de la salud. Se vio que, como en otros temas, la situación de la región es sumamente heterogénea y requiere una mayor atención.

► Recuadro 2. Principales hallazgos del panorama de la protección social en la vejez

Seguridad económica en la vejez

- La COVID-19 frenó la tendencia al alza de la cobertura en la vejez. Para 2021, la proporción de personas mayores de 65 años que recibieron una pensión alcanzó un 51,9 por ciento, 0,7 puntos porcentuales por debajo de 2019, similar a los niveles de 2013.
- El 13,6 por ciento de las personas mayores de 65 años reciben sólo ingresos laborales para 2021, lo que representa una disminución de 1,9 puntos porcentuales con respecto al 2019.
- El presente panorama muestra un deterioro de la cobertura en la vejez; donde la proporción de personas mayores sin ingreso laboral ni pensión aumentó de 31,9 por ciento en 2019 a 34,6 por ciento en 2020 y 34,5 por ciento en 2021. Esta brecha de cobertura es la más alta de toda la serie disponible desde el año 2012.
- A nivel subregional se mantiene una brecha importante en la generación de ingresos para las personas mayores, de menor amplitud en el Cono Sur, donde la generación de ingresos sumando pensiones e ingresos laborales alcanza el 81,7 por ciento. Por su parte, Países Andinos registra un 52 por ciento y Centroamérica y México un 45,6 por ciento.
- La brecha en la percepción de ingresos entre hombres y mujeres mayores de 65 años es persistente. En todos los países de la región las mujeres presentan menores niveles de cobertura efectiva en la vejez que los hombres. En promedio, más de la mitad de las mujeres no recibe ingreso laboral ni pensión, mientras que en el caso de los hombres sólo un cuarto no recibe ingreso alguno.

Las pensiones no contributivas en la respuesta a la COVID-19

- Previo a la pandemia la cobertura de las pensiones no contributivas mantenía una tendencia al alza que se profundizó con la crisis a través de la creación de nuevos programas o ajustes a los ya existentes, atendiendo a criterios de universalidad o focalizados según criterios socioeconómicos.
- Dentro de las medidas implementadas durante la pandemia, Argentina y Brasil realizaron ajustes en los programas enfocados en el aumento de beneficios. Países como Bahamas, Brasil, Colombia, México, Paraguay y Perú implementaron ajustes a los programas existentes en busca de anticipar el pago de la prestación. En Brasil y Trinidad y Tobago se implementaron ajustes en los programas para la flexibilización de criterios de elegibilidad y llegar a más personas beneficiarias.
- Otro mecanismo fue el aumento del financiamiento disponible para programas existentes, como por ejemplo los casos de Costa Rica y Guatemala. Adicionalmente, Guatemala creó un nuevo programa para atender a la población en situación de vulnerabilidad.

Cobertura contributiva de las personas en edad de trabajar (pensiones)

- La cobertura contributiva se redujo 0,4 puntos porcentuales entre 2019 y 2021, pasando del 47,4 por ciento al 47,0 por ciento de la fuerza de trabajo ocupada. La caída en el nivel de cotizantes para el año 2020 representa un retroceso de 7 años y, pese a la recuperación, los niveles de 2021 son similares a los del 2018.
- Se observan cambios importantes para personas cotizantes y ocupadas, aun cuando la proporción de cotizantes con relación a la población ocupada no presentó una variación importante. Entre 2019-2020 la cantidad de personas ocupadas disminuyó 7,8 por ciento, mientras que las personas cotizantes lo hicieron en un 7,3 por ciento, equivalente a una caída de 18,5 y 8,4 millones de personas respectivamente.

- Para 2021 la recuperación no es total, se encuentra marcada por un aumento de 6,4 por ciento en el total de personas ocupadas y un 5,1 por ciento en las personas cotizantes para el periodo 2020-2021; es decir, un incremento de 14 y 5,4 millones de personas respectivamente.
- A nivel de subregión las diferencias son sustantivas y con tendencias divergentes. En Centroamérica y México la cobertura pasó de 35,5 por ciento en 2015, a 36,2 por ciento en 2019 y 36,3 por ciento en 2021. En el Cono Sur la cobertura en 2015 fue de 62,8 por ciento, pasando a 60,8 por ciento en 2019 y aumentando a 61,2 por ciento en 2021. En los Países Andinos la cobertura pasó de 31,3 por ciento en 2015, a 32,2 por ciento en 2019 y disminuyendo a 29,7 por ciento en 2021.
- En Centroamérica y México las personas ocupadas y cotizantes disminuyeron un 7,2 por ciento y un 2,0 por ciento entre 2019 y 2020 respectivamente. La recuperación del 2021, de 7,4 por ciento en ocupados y 2,8 por ciento en cotizantes, permitió que la subregión sea la única en alcanzar los niveles del año 2019 previo a la pandemia.
- En el Cono Sur, la variación de cotizantes en 2019-2020 fue de -5,1 por ciento, acompañada de una baja del 8 por ciento en ocupados. En 2020-2021 la recuperación alcanzó 3,1 por ciento y 5,5 por ciento respectivamente.
- A diferencia de las otras subregiones, en Países Andinos la pérdida fue considerablemente mayor en cotizantes que ocupados. Los primeros disminuyeron 24,5 por ciento en 2019-2020 y se recuperaron 20,3 por ciento entre 2020-2021. Por otro lado, las personas ocupadas cayeron 8,1 por ciento el primer año de pandemia y se recuperaron 7,3 por ciento en 2021.
- Las mujeres fueron las más afectadas por la COVID-19 en el ámbito laboral, registrándose una disminución del 9,9 por ciento en el número de ocupadas, en relación con una caída de 6,3 por ciento para los hombres. De igual forma, el proceso de recuperación también es dispar, en el caso de los hombres se encuentra más cerca de llegar al nivel prepandemia, con un aumento de 6,1 por ciento, mientras que en las mujeres el incremento alcanzó un 6,9 por ciento.
- La cobertura contributiva por categoría ocupacional mantiene una disparidad persistente. El empleo asalariado público se encuentra cubierto con niveles por encima del 90 por ciento tanto en el contexto prepandemia como en la actualidad. Los asalariados privados pasaron de 65,9 por ciento a 64,5 por ciento entre 2019 y 2021, mientras que el empleo doméstico, con una cobertura sensiblemente inferior, pasó de 26,6 por ciento a 24 por ciento respectivamente. La cobertura de independientes no alcanza a ser un cuarto en la mayoría de los países de la región, promediando un 16,5 por ciento en 2019 y 16,8 por ciento en 2021.
- Aun en el contexto de una variación moderada en los niveles de cobertura contributiva, la disminución de cotizantes marca un precedente importante. La caída de cotizantes en 2019-2020 fue del 19,2 por ciento en el empleo doméstico y 10 por ciento para los asalariados privados, en contraste con el aumento de un 2,8 por ciento en el empleo público. Para 2021 las personas cotizantes del empleo privado se recuperaron un 6,8 por ciento, en contraste con el empleo público que disminuyó 0,1 por ciento y el empleo doméstico un 3 por ciento.
- Existe aún una persistente brecha de cobertura entre quintiles de ingreso. El quintil de mayores ingresos presenta una cobertura sobre el 40 por ciento en todos los países de la región, alcanzando más del 80 por ciento en varios países. Contrariamente, en el quintil de menores ingresos ningún país presenta una cobertura mayor al 40 por ciento y una parte importante no alcanza el 10 por ciento.
- De forma similar, existe una brecha importante de cobertura por tamaño de la unidad económica. Cuando la unidad incluye 20 o más personas la mayoría de los países de la región presenta niveles de cobertura superiores al 80 por ciento, mientras que en unidades de 1 a 5 trabajadores la mayoría no alcanza el 20 por ciento de cobertura.

Acceso a la salud de las personas mayores

- Las necesidades de gasto en salud de las personas mayores impactan en la suficiencia de las pensiones, principalmente para países donde existen dificultades para garantizar el acceso y cobertura universal de servicios de calidad para esta población.
- Considerando la diversidad institucional y las variadas formas de financiamiento y contratación que predominan en la cobertura de salud en los países de la región, el presente análisis ha podido diferenciar distintos esquemas de organización de la atención de la salud y cuidados de largo plazo de las personas mayores. En ese sentido, en la región se pueden diferenciar tres tipos de casos: (i) casos donde existe una organización, régimen o programa específico para la cobertura de los mayores; (ii) casos en donde la cobertura de las personas mayores está contemplada en sistemas de seguros con mecanismos de contratación por capitación ajustada por riesgo; y; (iii) sistemas que no contemplan un tratamiento específico dirigido a esta población.
- La COVID-19 ha afectado de manera desproporcionada a las personas mayores, poniendo en evidencia las necesidades y vulnerabilidades presentes en este grupo, exacerbadas por la transición demográfica y epidemiológicas actuales.

- Precisamente, en el mediano y largo plazo el envejecimiento poblacional provocará un profundo impacto sobre los sistemas de salud debido a que su organización está basado sobre una estructura de atención de la urgencia, la emergencia y las enfermedades agudas. Los sistemas no están preparados para atender la prevalencia de enfermedades crónicas, pacientes con múltiples patologías, personas mayores en situación de dependencia, entre otros.
- Los desafíos para garantizar una cobertura de salud de calidad en beneficio de las personas mayores son múltiples. El envejecimiento de la población, los niveles de fragmentación existentes y los cambios tecnológicos presionarán la búsqueda de espacio fiscal para avanzar hacia sistemas de cobertura y acceso equitativo y universal.

3. Desafíos y tendencias de reforma de los sistemas de pensiones

3.1 Contexto de la discusión sobre el futuro de las pensiones

La crisis provocada por la pandemia ha visibilizado las brechas que aún persisten en la región para la consolidación de sistemas integrales de protección social, sobre la base de un piso de protección social con garantías para el acceso universal a la salud y la seguridad económica a lo largo del ciclo vital. La cobertura de la protección social en América Latina evolucionó de manera positiva en los años previos a la pandemia ya que, a nivel agregado, la cobertura contributiva relacionada con el empleo en América Latina avanzó desde un 36,6 por ciento al 47,7 por ciento entre los años 2005-2015, no obstante persistieron brechas entre asalariados públicos y privados, así como entre hombres y mujeres; trabajadores independientes, rurales, migrantes y del trabajo doméstico.

Es importante tener en cuenta que los avances señalados se verificaron en un contexto de mayor disponibilidad de recursos fiscales que impulsaron el aumento del gasto social en los países y un entorno favorable de precios internacionales de las materias primas, que sustentaron los avances tanto de la cobertura contributiva como no contributiva. No obstante, una vez que dicho super ciclo de las materias primas llegó a su fin, los avances señalados perdieron dinamismo y se comenzaron a advertir estancamientos y retrocesos hasta 2019. Por su parte, los efectos de la COVID-19, terminaron por afectar negativamente los niveles de cobertura antes señalados, y propiciaron una caída de cotizantes del orden de 7,3 puntos porcentuales, retrotrayendo los avances alcanzados (Casalí, Cetrángolo y Pino, 2020; OIT, 2021b).



En un contexto de post-pandemia, con mayores incertidumbres sobre la capacidad de retomar el crecimiento económico, con menores espacios fiscales, aumento de las presiones inflacionarias e incremento del costo del crédito, entre otros, las dificultades para alcanzar los objetivos de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones se han agudizado.

En un contexto de post-pandemia, con mayores incertidumbres sobre la capacidad de retomar el crecimiento económico, con menores espacios fiscales, aumento de las presiones inflacionarias e incremento del costo del crédito, entre otros, las dificultades para alcanzar los objetivos de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones se han agudizado. A lo anterior, se

agregan los factores estructurales tradicionales como la alta informalidad, que presionan a los sistemas de pensiones, interrupciones en la organización de la producción y el trabajo; el envejecimiento de la población y el incremento en las tasas de dependencia; y la incidencia de desastres naturales, entre otros.

Así, los desafíos en las dimensiones señaladas han adquirido especial relevancia y urgencia para los países de la región de América Latina y el Caribe y por ello adquiere especial interés identificar y analizar aquellas iniciativas destinadas a reformar los sistemas de pensiones en años recientes. En esta sección del Panorama se identifican y analizan las iniciativas y dimensiones en discusión en diez países de la región (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Perú, República Dominicana y Uruguay).

Una vez desarrollado los contenidos de los temas e iniciativas de reforma en cada uno de los países, se realiza un análisis de éstas en función de los tres objetivos principales que las han motivado explícitamente y en la parte final de la sección se presenta un conjunto de conclusiones.

3.2 Los casos nacionales

Los casos abordados a continuación consisten fundamentalmente en iniciativas de políticas y reformas de los sistemas de pensiones; ya sea se trate de propuestas en distintos estados de elaboración y que no necesariamente han adoptado la forma de un Proyecto de Ley o bien aquellas que han sido presentadas y aprobadas y puestas en vigencia. En cada caso, se ha buscado identificar el diagnóstico que motiva la formulación de la propuesta (o el problema a resolver), los contenidos específicos de ésta (y el instrumental que se considera adecuado para resolverlo) y/o los resultados que se esperan alcanzar con ella.

Argentina

Una mejor comprensión de la actual situación del sistema de pensiones en Argentina se obtiene al considerar al menos tres cambios realizados en el pasado. Por una parte, en 2005 se flexibilizaron las condiciones de acceso a las prestaciones previsionales, mediante la denominada moratoria previsional, lo que permitió a trabajadores que no cumplían con los 30 años de aportes pero que cumplían con las edades legales de retiro (60 mujeres y 65 hombres), acceder a beneficios previsionales (Cetrángolo y Grushka, 2020). Por otra, en 2008 se eliminó el régimen de capitalización individual⁵, sus afiliados y beneficiarios se incorporaron al régimen de reparto (asistido con impuestos) mediante la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y el fondo de ahorros previsionales fue transferido a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) donde comenzó a operar como Fondo de Garantía de Sustentabilidad⁶. También en 2008, se fijó un esquema de actualización de las prestaciones basado en la evolución de los salarios de las personas trabajadoras en actividad y de los recursos previsionales ya que, hasta ese entonces, los aumentos de las prestaciones se realizaban discrecionalmente.

Otras de las reformas es la de 2016 que creó la Pensión Universal para Adultos Mayores (PUAM) que abona un 80 por ciento de la pensión mínima a los que tienen la edad legal, sin aportes o con aportes incompletos. Esta reforma, que comenzó a regir en 2018, estableció que las pensiones se reajustarían en función de las variaciones del Índice de Precios al Consumidor Nacional (en un 70 por ciento de ponderación) más la variación de la Remuneración Imponible Promedio de los Trabajadores Estables -RIPE- (con el restante 30 por ciento de ponderación).

Desde entonces, no se han registrado nuevas reformas, no obstante que se han documentado tres aspectos críticos sobre su funcionamiento. Por una parte, el SIPA es un esquema que registra una

5 Cabe considerar que la discusión sobre el sistema previsional de entonces ponía de relieve sus principales dificultades en las dimensiones de sostenibilidad financiera, cobertura de beneficiarios y suficiencia de las prestaciones y, en particular, el componente de capitalización al no haberse materializado hasta ese momento los objetivos cuando fue creado en 1993 (Bertranou y otros, 2011).

6 <http://fqs.anses.gob.ar/>

alta fragmentación con más de 100 entidades de pensiones que no disponen de coordinación⁷ y no se cuenta con una entidad supervisora unificada que les regule y vigile en su totalidad. La multiplicidad de regímenes especiales es un componente mayoritario del gasto en pensiones del sistema y estos se encuentran actuarialmente desequilibrados (Mesa-Lago, 2020).

Por otra parte, el gasto de las pensiones públicas (SIPA y otros regímenes) genera una alta presión sobre la sostenibilidad financiera (Arenas de Mesa, 2020). Para 2020 se estimó que éste equivalía a un 12,8 por ciento del PIB, del cual 5,8 puntos porcentuales correspondían al SIPA y 7 puntos de los otros regímenes (Rofman, 2021). Adicionalmente, se estima que el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), o el capital en el fondo público de reparto, enfrenta importantes obligaciones y un déficit potencial por los 3,7 millones de asegurados transferidos desde el sistema privado, por aquellos que ya estaban en el sistema público y por quienes se han acogido a las moratorias. El panorama presentado es agravado por diversos factores que operan de forma simultánea, al igual que en otros sistemas de pensiones en la región: envejecimiento de la población, aumento de la esperanza de vida, madurez del sistema de pensiones y persistente informalidad.

Así, la discusión actual en torno al sistema de pensiones, ahora en un contexto post-pandemia y agravado por una inflación creciente, se ha concentrado en recuperar el poder adquisitivo de las pensiones y gradualmente controlar el gasto en éstas pues actualmente un 65,2 por ciento de las prestaciones previsionales son cobradas por personas que, al llegar a la edad jubilatoria, no habían reunido la cantidad de contribuciones que exige el sistema.

Se trata de un problema complejo en el cual, al mismo tiempo, se busca recuperar la suficiencia de las pensiones y controlar el gasto para velar por la sostenibilidad financiera del sistema. Al respecto, la ANSES amplió el plazo hasta finales de 2022 para adherir al plan de moratoria que vencía en julio de 2022 y que permite a las mujeres en edad legal de retiro declarar deudas por aportes y pagarlas en hasta 60 cuotas descontables de las prestaciones mensuales. No obstante, la misma resolución establece que esa nueva fecha tope quedará sin efecto si el Congreso aprueba antes “un nuevo régimen para el acceso a las prestaciones previsionales a través de un plan de regularización de deuda previsional” (ANSES, 2022), lo que alude a un proyecto de ley que crea un sistema de compra de “unidades de pago de deuda previsional” (cada una equivaldría al aporte de un mes) que se pagarían en hasta 120 cuotas, descontadas de la prestación previsional mensual. Esta iniciativa deberá conciliarse con las políticas de contención del aumento del déficit fiscal y de la inflación, en un contexto en el que persiste la informalidad (empleo no registrado), el crecimiento del esquema de simplificación tributaria y previsional denominado “monotributo” que opera para un segmento de trabajadores que ha aumentado y que sus cotizaciones son menores que los que realizan los asalariados formales privados; y la aceleración del proceso de envejecimiento poblacional.

Brasil

El actual sistema de pensiones incluye tres subsistemas: i) el Régimen General de Previsión Social (RGPS), que cubre a los trabajadores del sector privado mediante el régimen urbano (contributivo de reparto) y el rural (mayormente no contributivo); ii) los regímenes propios de previsión social (RPPS), que cubren a los trabajadores del sector público, y iii) el régimen de previsión complementaria y voluntario. A estos se agrega el régimen no contributivo (Beneficio de Prestación continuada, BPC), que concede un beneficio equivalente al salario mínimo a las personas mayores de 65 años que carezcan de pensión, a las personas con discapacidad y a las familias cuyo ingreso per cápita sea inferior al 25 por ciento de un salario mínimo.

El sistema de pensiones brasileño se ha caracterizado por registrar alta cobertura y suficiencia de las prestaciones y las iniciativas de reformas se han orientado desde 2016 a aumentar los requisitos para

⁷ Rofman (2021) distingue cinco categorías de regímenes de pensiones diferentes al de SIPA: “diferenciales”, “especiales”, provinciales (no integrados a SIPA), fuerzas armadas y de seguridad, y no contributivas (distintas a las del sistema general). Entre todos cubren a 3,7 millones de personas (40 por ciento del total) y sus pensiones en promedio son 85 por ciento superiores al promedio del sistema general. Citado por Mesa-Lago (2022).

acceder a la jubilación y reducir las prestaciones con el fin de controlar el gasto público en pensiones en las cuentas fiscales. Así, se ha evidenciado una preocupación principal sobre su sostenibilidad financiera.

En febrero de 2019 se presentó al Congreso nacional un nuevo Proyecto de Enmienda Constitucional de reforma de la previsión social con tal propósito, el que fue aprobado después de ocho meses de negociaciones y sus principales medidas fueron:

- (i) Incremento de las edades de retiro. Para el RGPS (urbano) se elimina la posibilidad de jubilación por años de contribución y se modifica la jubilación por edad, con un aumento de la edad de retiro de 60 a 62 años para las mujeres y se mantiene en 65 años para los hombres, y para ambos sexos el tiempo mínimo de cotización es de 15 años. Para los actuales afiliados, se emplean reglas de transición, la que establece la adición de 6 meses cada año para las mujeres hasta cumplir los 62 años en 2023.

En el RGPS (rural), la edad mínima de jubilación se mantuvo en 55 años para las mujeres y en 60 para los hombres, con un tiempo mínimo de contribución de 15 años. Y algunas categorías profesionales como los profesores y miembros de organismos de seguridad federales, se mantienen diferencias.

Finalmente, en cuanto al esquema de pensiones no contributivo (BPC), las modificaciones más importantes apuntan a aumentar la edad de 65 a 70 años (a mujeres y hombres por igual), para acceder a una prestación equivalente al salario mínimo, y crear una prestación equivalente a 400 reales (105 dólares, en torno al 40 por ciento del salario mínimo) a partir de los 60 años para mujeres y hombres.

- (ii) Disminución de las tasas de reemplazo. Para el RGPS, los pensionados obtendrían un 60 por ciento de tasa de reemplazo con 20 años de cotización y luego podrían sumar un 2 por ciento a la tasa de reemplazo por cada año adicional cotizado. Es decir, con 40 años cotizados se alcanzaría un máximo del 100 por ciento de tasa de reemplazo, lo que antes de la reforma se alcanzaba con 30 años de cotizaciones.

Además, tanto en el RGPS como en el RPPS, la pensión por muerte se reduce del 100 por ciento al 60 por ciento, más un 10 por ciento por cada dependiente, con un límite del 100 por ciento. En el RPPS se prohíbe la acumulación de más de una pensión, excepto en algunos casos (profesores y profesionales de la salud), en que ésta tiene un límite de dos salarios mínimos.

Chile

La discusión legislativa más reciente en torno a la reforma del sistema de pensiones consiste en un proyecto de ley de reforma estructural al sistema de pensiones que incluye aumentos en la cotización obligatoria a cargo del empleador y el destino de estos recursos a un nuevo esquema que incluye mecanismos de redistribución inter y/o intrageneracional y proyectos que modifican el Sistema de Pensiones Solidarias. En efecto, tanto en 2017 como en 2018 las diferentes autoridades elaboraron y enviaron al Congreso Nacional sendos proyectos de ley con el objetivo de incrementar la suficiencia de las pensiones tanto para los actuales como para los futuros pensionados (Secretaría General de la Presidencia, 2017 y 2018). Si bien los dos últimos gobiernos han ingresado sus propios proyectos, estos no fueron aprobados por el Congreso.

El fundamento de tales iniciativas se basó en el diagnóstico sobre la baja suficiencia de las pensiones otorgadas por el actual sistema de pensiones que generó la Comisión Presidencial sobre la Reforma al Sistema de Pensiones, convocada a estos efectos en 2015 (Comisión Presidencial para el Sistema de Pensiones, 2015). Uno de los principales resultados obtenidos por dicha Comisión señaló que las tasas de reemplazo, calculadas como proporción del ingreso imponible promedio de los últimos 10 años previos al retiro, reportaban una mediana de 34 por ciento para el total de los pensionados; que ésta crece según el número de meses cotizados y son mayores para los hombres respecto de las mujeres. Además, al incluir el efecto de la Pensión Básica Solidaria y del Aporte Previsional Solidario, beneficios no contributivos

del Pilar Solidario, dichas medianas aumentan a 31 por ciento para las mujeres y a 60 por ciento para los hombres.

Hacia finales de 2017 durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet se generaron tres proyectos de ley que fueron simultáneamente enviados al Congreso Nacional con los que se buscaba incrementar la actual tasa de cotización de 10 por ciento del salario a un 15 por ciento, con financiamiento de cargo del empleador, destinando tres puntos porcentuales como contribución a un fondo solidario intergeneracional y dos puntos porcentuales para incrementar el ahorro gestionado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Además de otros cambios regulatorios al sistema de capitalización individual, se propusieron medidas destinadas a fortalecer el Pilar Solidario, así como la creación de un Consejo de Ahorro Colectivo.

Por su parte, en el segundo gobierno del Presidente Sebastián Piñera se presentó un proyecto de reforma estructural en 2018, también con el objetivo de mejorar la suficiencia de las pensiones actuales y futuras por la vía de aumentar las pensiones de los grupos más vulnerables; desarrollar mecanismos especiales de protección económica para las personas mayores en condición de dependencia funcional severa; mejorar las pensiones de la clase media, incluido las pensiones de las mujeres, especialmente de la clase media que no se benefician del entonces llamado Pilar Solidario; y, finalmente, mejorar las pensiones que recibirían en el futuro las generaciones de trabajadores más jóvenes como resultado de su esfuerzo individual. Dicha propuesta, que también incluía un aumento gradual de la cotización para pensiones en 4 puntos porcentuales de cargo del empleador, si bien fue objeto de importantes modificaciones sustitutivas en 2020 para agilizar su tramitación, tampoco prosperó.

No obstante, en los últimos años se aprobaron una serie de modificaciones al Sistema de Pensiones Solidarias que buscaron mejorar la suficiencia de las prestaciones (tanto de la Pensión Básica Solidaria (PBS) como del Aporte Previsional Solidario (APS)) a través de aumentos graduales de sus parámetros. Finalmente, el 26 de enero de 2022, el Congreso Nacional aprobó la Ley que Crea la Pensión Garantizada Universal (PGU). La PGU reemplazó el Sistema de Pensiones Solidarias en lo que refiere a la Pensión Básica Solidaria, aumentando la cobertura al 90 por ciento de las personas mayores de 65 años (excluyendo sólo a quienes integran un grupo familiar perteneciente al 10 por ciento de mayores ingresos) y establece montos de prestaciones escalonados según rangos de pensión autofinanciada (Ley 21.419, 2022).

Un nuevo proyecto de reforma al sistema de pensiones fue enviado al Congreso por la administración del presidente Boric en noviembre de 2022. La propuesta aumenta las pensiones actuales y futuras a través del incremento de la PGU y la introducción de una cotización a cargo de los empleadores por 6 por ciento que financiará un seguro social de ahorro colectivo que tendrá elementos de redistribución intergeneracional (en forma temporal) e intrageneracional (en forma permanente). También la reforma mantiene el esquema de ahorro individual con las cotizaciones del 10,5 por ciento a cargo de las personas trabajadoras, aunque propone cambios en la organización industrial de la gestión separando las funciones de administración de inversiones de las de administración de las cuentas individuales. Estas últimas pasarán a ser gestionadas por un ente público, mientras que la gestión de inversión será realizada por entes privados y un ente público. Los afiliados tendrán libertad para elegir qué institución realiza la gestión de inversiones de sus ahorros previsionales.

Colombia

En materia de iniciativas de reformas, han existido varias propuestas elaboradas entre 2015 y 2018 (Villar y Forero, 2018 y Lora y Mejía, 2021 por ejemplo) las que, si bien presentan diferencias importantes en cuanto al rol del esquema de ahorro privado, todas extienden la pensión básica de protección ante la pobreza financiada por el Estado (Mesa-Lago, 2021 y 2022).

En años recientes se han materializado algunas iniciativas. En efecto, en 2020 la pensión de vejez no contributiva (Colombia Mayor) se incrementó como respuesta a los efectos de la COVID-19 y se espera que la propuesta de reforma de las pensiones que tiene proyectada la administración del presidente

Petro incluya la ampliación de la cobertura y una mejora de la prestación para consolidar un piso de protección social para la vejez. En esta misma línea, si bien no existe en la actualidad un proyecto de ley, en el Plan de Gobierno se sostiene que se transitará hacia un sistema de pensiones unificado mayoritariamente público, complementario no competitivo, que garantice que quien aportó reciba una pensión.

En concreto se propone un Sistema de Pensiones constituido por pilares. Uno, precisamente, no contributivo destinado a garantizar un beneficio para quienes no son capaces de generar un derecho a pensión; otro contributivo obligatorio para todas las personas trabajadoras con aportes aplicados hasta un salario máximo imponible y un tercer pilar de ahorro voluntario para quienes quieran complementar su pensión.

Además, en el Programa se establece que se respetarán las actuales pensiones y no se afectarán los derechos adquiridos, así como de quienes tienen una expectativa legítima de pensión. Tampoco se incrementará la edad ni tampoco se modificará la pensión de sobrevivencia para cónyuges, hijos con discapacidad, estudiantes y demás beneficiarios.

Costa Rica

El sistema de pensiones costarricense está constituido sobre la base de cuatro pilares (Pacheco y otros 2020). En el componente de naturaleza contributiva obligatoria, de capitalización parcial colectiva con financiamiento tripartito, para asalariados e independientes bajo un esquema de beneficio definido, destaca el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) que concentra al 92 por ciento de los afiliados. Este se financia con cotizaciones que ascienden a un 3,34 por ciento por parte del trabajador; 5,08 por ciento por el patrono y un 1,24 por ciento por el Estado.

En las últimas dos décadas el proceso de maduración del IVM viene generando un aumento del gasto previsional, motivando un conjunto de reformas paramétricas. Así, en 2005, como parte de un proceso de diálogo tripartito, se aprobó una reforma que crea una serie de aumentos escalonados en las tasas de cotización a lo largo de varias décadas, establece la pensión reducida con quince años de cotización para cumplir con el Convenio 102 de OIT e introduce cambios en la fórmula de cálculo para avanzar hacia un sistema más redistributivo, que modifica las tasas de reemplazo, aumentándolas para las personas de menores ingresos, y bajándolas para las personas de mayores ingresos. Se estima que las tasas de reemplazo disminuyeron en promedio desde un 60 por ciento a un rango entre 52,5 por ciento al 43 por ciento.

En 2016 y 2017 se realizaron nuevos ajustes para eliminar gradualmente el retiro anticipado y se trasladó desde el IVM al Estado el pago de la pensión mínima en los casos que no se cumplan los requisitos. En materia de financiamiento, siguiendo la ruta fijada en la reforma del 2005, se incrementó la contribución del Estado en 0,66 por ciento puntos porcentuales, del trabajador en 0,5 puntos porcentuales y en otros 0,5 en 2018, con el fin de llevar la contribución total a un 12,16 por ciento en 2035. Sin embargo, en junio de 2019, la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) acortó los plazos de aumento de los aportes al establecer que los ajustes se realizarán cada tres y no cada 5 años y así alcanzar la tasa de cotización del 12,16 por ciento en 2029, en lugar de 2035.

En 2017 el gasto de pensiones públicas equivalía a un 7,3 por ciento del PIB generando una “alta” presión en la sostenibilidad financiera del sistema (Arenas de Mesa, 2020) y se estimó el agotamiento de la reserva en el corto plazo de no mediar ajustes paramétricos (Durán, 2021). Para enfrentar tales desequilibrios en enero de 2022 la CCSS aprobó reformar el Reglamento del SIVM (La Gaceta, Diario Oficial, 2022) ya acordada en 2021 (CCSS, 2021 a y b)⁸ con el fin de fortalecer la sostenibilidad del pilar

8 En 2020 se prohibió el pago a suma alzada de pensiones en el esquema obligatorio de DC (ROP, Ley 9.906) y el 1,5 por ciento de la contribución para el régimen obligatorio de DC (ROP) se transfiere directamente al proveedor de pensiones (OPC), modificando así el plazo de hasta por un año que se aplicaba para realizar esta transferencia (Ley 9.906).

público del sistema mixto, al menos hasta 2050; 13 años más de lo que estaba previsto sin reformas. Sus contenidos principales son los siguientes:

- a) La persona asegurada tiene derecho (mujer/hombre) a la pensión ordinaria desde los 65 años, habiendo cotizado un mínimo de 300 cuotas (25 años); se considera una pensión por vejez proporcional, alcanzada la anterior edad y habiendo cotizado al menos 180 cuotas (15 años de cotización) y se elimina la jubilación por vejez anticipada para los hombres, aunque se mantiene para las mujeres a los 63 años (aumentada desde los 60 años), siempre que hayan cumplido con el requisito de haber aportado al menos 405 cuotas.
- b) Se modificó el salario promedio de referencia (la base para calcular la pensión), del promedio salarial de los últimos 20 años (indexados a la inflación) al promedio de los mejores 300 salarios devengados (aproximadamente 25 mejores años de salario), también indexados a la inflación, en toda la carrera contributiva;
- c) Se modificó la norma que establecía la cuantía adicional de la pensión cuando se habían aportado 20 años, que agregaba un 1 por ciento al salario de referencia por cada año adicional cotizado. La reforma elevó el requisito de 20 a 25 años de aportes para acceder al beneficio, generando una reducción en la tasa de beneficio y
- d) El régimen especial del Poder Judicial que goza de prestaciones más generosas que el IVM se reformó, incrementando la edad de jubilación, reduciendo la tasa de beneficio, estableciendo un tope a las pensiones y aumentando la cotización (CCSS, 2021 a y b).

México

En los últimos años la actual administración ha promovido dos reformas. Por una parte, en 2020 se amplió la cobertura de las personas beneficiarias de pensiones no contributivas (SEGOB, 2020) al establecer el derecho de las personas mayores de 68 años a una pensión universal⁹ y a los 65 años para quienes pertenecen a pueblos indígenas o afroamericanos. Posteriormente, en 2021 (SEGOB, 2021), se amplió dicha cobertura para todas las personas de 65 años y más.

También en 2020, se envió al Congreso un proyecto de decreto de reforma al sistema de pensiones de las personas trabajadoras del sector privado para otorgar el acceso a una pensión mínima (un 75 por ciento de las personas trabajadoras no alcanzaría una pensión) y elevar la tasa de reemplazo, una de las más bajas entre los miembros de la OCDE (Mesa-Lago, 2022), establecer límites al costo de administración cargado por las administradoras de las cuentas de ahorro individual y aumentar la tasa de contribución en este último. Dicho Decreto entró en vigor el 1 de enero de 2021, e introdujo cambios importantes y graduales que se aplicarán entre 2023 y 2030. Estos son:

- a) Pensión mínima. Se adoptaron tres medidas complementarias. Se redujo desde 24 a 14,4 los años de cotización requeridos para obtener una pensión mínima los que en un período de 10 años aumentarán gradualmente hasta 19,2 años. A su vez, se incrementó en un 32 por ciento el monto de la pensión mínima garantizada por el Estado (de un 80 por ciento hasta al menos un salario mínimo), y se reajustará anualmente según la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Además, crea un seguro de sobrevivencia con cargo al fisco para el pago de la pensión mínima garantizada cuando se agota la cuenta individual de la persona pensionada y el Estado pagará la diferencia para comprar una renta vitalicia, cuando la referida pensión es menor a un salario mínimo y el beneficiario tiene 60 años.
- b) Se estableció un ajuste de las comisiones por administración de las cuentas individuales considerando como referencia el promedio de las comisiones de EEUU, Colombia y Chile.

9 En 2019 se creó la pensión universal no contributiva "Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores", que entrega un beneficio de \$1,275.00 mensuales de manera bimestral y directa. Además, en 2020 se elevó a rango constitucional el derecho a la pensión no contributiva para las personas adultas mayores (SEGOB, 2021).

- c) Aumento gradual de la contribución del empleador desde un 5,15 por ciento a un 13,875 por ciento, según el salario base de cotización; la contribución del trabajador de 1,125 por ciento permanece inalterada y se deroga la contribución del Estado Federal de 0,225 por ciento. Así, se obtiene un aumento de la cotización total de 8,5 puntos porcentuales.
- d) Incrementa la Cuota Social del Gobierno Federal (aporte por cada día laborado para quienes perciben hasta 4 salarios mínimos) a fin de mejorar las pensiones más bajas.
- e) Además, se establece el monitoreo de la reforma mediante evaluaciones anuales de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) y realizar una evaluación después de diez años de aprobada la reforma (Mesa-Lago, 2022).

No obstante la importancia de las reformas, Mesa-Lago (2022) plantea que un desafío pendiente es el de una necesaria integración dado que el sistema mexicano de pensiones es uno de los más fragmentados de la región. Y ello es especialmente relevante ya que señala que el Centro de Investigación de Economía Presupuestaria (CIEP), estimó que el costo total de pensiones absorbía 4,9 por ciento del PIB en 2021 y proyecta que subirá a 6,5 por ciento en 2024; mientras que los programas separados que afilián a una exigua minoría de los jubilados representan para el Estado un costo de 2 por ciento del PIB, a la vez que las pensiones para adultos mayores que reciben millones de personas solo toman 0,8 por ciento del presupuesto estatal (Zaragoza, 2021).

Perú

En el Perú conviven dos esquemas: el Sistema Nacional de Pensiones, administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), y el Sistema Privado de Pensiones, administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), que comparten como problema común la baja cantidad de afiliados. Un amplio porcentaje de las personas trabajadoras no aporta a ninguno de los esquemas lo que se refleja en que sólo un 19 por ciento de los mayores de 65 años reciben una pensión (IPE, 2020). En el ámbito de la ONP, el bajo número de aportantes impide disponer de un fondo común sostenible para brindar una pensión suficiente y, por su parte, el retiro anticipado de los fondos de los afiliados al sistema privado de pensiones y la inexistencia de una pensión mínima, entre otros, ha puesto en cuestionamiento la gestión de las AFP.

En 2017 el gobierno propuso un proyecto de reforma y se conocieron dos propuestas: una de la OCDE (2019) y otra del BID (Altamirano y otros, 2018) que no prosperaron. El Gobierno proponía reemplazar las AFP por nuevas gestoras; la OCDE aconsejaba eximirles de la administración de cuentas individuales y el BID recomendaba medidas para mejorarlas. Todas reforzaban el rol del Estado; recomendaban la creación de una entidad central recaudadora, establecían un pilar público de reparto y expandían las pensiones no contributivas financiadas por el Estado (Mesa-Lago, 2020).

Así la idea de impulsar una reforma integral del sistema de pensiones que garantice pensiones suficientes y optimizar los niveles de cobertura ha estado presente en la discusión pública en los años recientes, reforzada por los negativos impactos de la pandemia de la COVID-19 en los fondos administrados por las AFP. Y en ella se ha planteado que ésta debería enmarcarse en un plan de reactivación económica para recuperar el crecimiento y que es necesario abordar cómo bajar la informalidad laboral que impide contar con un fondo común que garantice pensiones suficientes.

En 2020, se generó un nuevo proyecto de reforma presentado por la Comisión Multipartidaria (Congreso de la República, N°. 7042/2020-CR) que estableció las normas para una "Ley marco". Dicho proyecto propuso crear un Sistema Integrado Universal de Pensiones (SUIP) público e independiente, que contara con una unidad y coordinación para garantizar su coherencia, compartir información y evitar la duplicidad de funciones. Tal propuesta integraba tres programas existentes: el Sistema Nacional de Pensiones público (SNP), el Sistema Privado de Pensiones con cuentas individuales (SPP) y los programas de asistencia solidaria "Pensión 65" y "Contigo". Sin embargo, como en ocasiones anteriores, esta iniciativa tampoco prosperó.

El SUIP propuesto contaba de tres pilares: i) Pilar no contributivo a cargo del presupuesto estatal, para otorgar una pensión básica universal a toda persona mayor de 65 años o con discapacidad, con implementación progresiva priorizando la condición socio-económica; ii) un Pilar contributivo obligatorio, financiado por contribuciones del trabajador dependiente (entre 4 por ciento y 13 por ciento de salario y del empleador (entre 1 por ciento y 5 por ciento del salario) que se revisaría cada 7 años, así como de las personas trabajadoras autónomas basada en su ingreso declarado. Tales aportes se destinarían a una cuenta de capitalización individual, compuesta de dos subcuentas: de “riesgo compartido” (gestionada por el SUIP que absorberá a la ONP pagando un bono de reconocimiento), la que tendría un capital semilla inicial aportado por el Estado para todos los afiliados al SUIP, y otra subcuenta de “riesgo individual” gestionado por administradoras privadas (la que absorbería el capital de las AFP existentes) y, finalmente, iii) un Pilar contributivo voluntario, cuyo financiamiento no se especificaba aunque se señalaba que se podría disponer de éste antes de la edad de jubilación.

En 2021, y con el objetivo de mejorar la cobertura en seguridad social, se estableció que los afiliados a la ONP, con 65 años de edad o más, y que hayan aportado al menos 10 años y hasta menos de 15 años, puedan acceder a una pensión de jubilación y recibir atención médica en EsSalud, pensiones de orfandad, viudez y ascendencia¹⁰. Por su parte, y en el ámbito de la Comisión Multipartidaria señalada previamente, la OIT estimó los efectos financieros asociados con la ampliación de la cobertura de Pensión 65 bajo cuatro escenarios que van desde considerar a personas mayores de 65 años en condición de pobreza hasta uno de universalidad del grupo de 65 años y más, y concluyó que los beneficiarios pasarían desde alrededor de 600 mil a casi 3 millones (en el escenario de universalidad) y que el costo asociado a tal medida se estimó en 1,28 por ciento del PIB (OIT, 2021c).

Finalmente, durante 2022 algunos analistas y parlamentarios han planteado que se torna indispensable que ésta sea un tema prioritario de la Agenda 2022, pues la brecha de cobertura es mayor que en los años previos. La urgencia de una reforma es patente, pues se trata de reducir los riesgos de pobreza en la vejez, los que se han acentuado por los retiros de fondos de pensiones en los últimos años.

República Dominicana

La reforma a la Ley de Seguridad Social de 2001 planteó un nuevo sistema de seguridad social, cuya implementación tiene diferentes avances según la materia que se trate. En 2019 se inició un proceso de diseño de un conjunto de reformas destinadas a mejorar la estructura y funcionamiento del Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) así como del Seguro de Vejez, Discapacidad y Sobrevivencia (SVDS), entre otras materias.

El primer proyecto de ley enviado y aprobado en septiembre de 2019 culminó con la disolución del Instituto Dominicano de Seguridad Social (IDSS) y se creó el Instituto Dominicano de Prevención y Protección de Riesgos Laborales (IDOPPRIL) al que se agregó las funciones de promover el estudio y conocimiento sobre la salud de las personas trabajadoras y la posibilidad de administrar cualquier fondo o seguro de protección laboral en caso de desempleo o desahucio que le sea asignada. Un segundo Proyecto de Ley fue presentado en 2020 con cuatro medidas fundamentales:

- a) Abordar la mora previsional para recuperar cotizaciones impagas, amnistiar el cobro de intereses y multas y reformular el mecanismo de sanciones por incumplimientos. Con ello se esperaba establecer un procedimiento de pago expedito para el stock de deuda existente, incrementar la cobertura de los afiliados al SDSS en alrededor de 200 mil asalariados de ayuntamientos y de pequeñas y medianas empresas.
- b) Fortalecer a la Tesorería de la Seguridad Social (TSS), mejorando la capacidad de recaudación y fiscalización de prácticas de evasión y elusión previsional;

¹⁰ Decreto Supremo N° 282-2021-EF. Decreto Supremo que aprueba la adecuación del Reglamento Unifica de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones en el marco de la Ley N° 31301 y otras disposiciones. 16 de octubre de 2021. Véase en Decreto Supremo N° 282-2021-EF - Normas y documentos legales - Ministerio de Economía y Finanzas - Gobierno del Perú (www.gob.pe)

- c) Fortalecer la Dirección General de Información y Defensa del Afiliado (DIDA) reforzando sus facultades para aplicar sanciones por abusos e incumplimientos y ampliar su cobertura geográfica. Se incluyó, además, la responsabilidad de medir la calidad y oportunidad en la entrega de prestaciones e informaciones a los afiliados y difundir sus resultados para contribuir a la decisión informada del afiliado, y
- d) Reducir el costo de administración de las cuentas de ahorro individual para pensiones por la vía de establecer comisiones sobre el saldo en un esquema de máximos decrecientes hasta 2030; desde un 1,4 por ciento a un 0,85 por ciento. Esta iniciativa fue aprobada por el Congreso Nacional y promulgada en febrero de 2020 y en materia de costos de administración se redujo la comisión sobre la rentabilidad desde un 30 por ciento por sobre la tasa de interés bancaria a 0,75 por ciento en diez años.

Un tercer proyecto de ley fue presentado en febrero de 2020 y se estableció que, a partir de septiembre de ese año, se iniciaría el proceso de revisión y estudio para la modificación de la ley de reforma estructural (Ley N° 87-01 de 2001). Desde entonces se han generado varios proyectos de reforma (Mesa-Lago, 2022), incluido uno sometido en octubre de dicho año por un grupo de diputados que buscaba establecer un sistema mixto con un pilar público obligatorio y un pilar voluntario de cuentas individuales administrado por entidades de naturaleza múltiple (privada, pública o mixta). También proponía un régimen subsidiado para personas con discapacidad, desempleados e indigentes, así como a los autónomos sin capacidad contributiva, a través de pensiones solidarias financiadas por el Estado. Además, ratificaba la participación en el Consejo Nacional de Seguridad Social de representantes de los trabajadores y empleadores —escogidos por sus sectores—, así como del Estado, en minoría dentro del CNSS (Mesa - Lago, 2021).

Otras iniciativas buscaban mejorar la gobernanza del SDSS por la vía de mejorar la eficacia del Consejo Nacional de la Seguridad Social (CNSS) ajustando su composición y estableciendo procedimientos expeditos para adoptar resoluciones, así como promover la afiliación al SDSS condicionando la elegibilidad de las empresas para celebrar contratos con el Estado al cumplimiento de la obligación de cotizar al SDSS. Por su parte, se planteaba el aumento de la cotización para pensiones desde el 9,97 por ciento a 14 por ciento de salario asegurable; aumentar la edad de retiro a 65 años para hombres y mujeres y mejorar la competencia entre las AFP para reducir los costos de administración por la vía de licitaciones de nuevos afiliados.

En marzo de 2021 comenzó a operar una Comisión Bicameral, aprobada por la Cámara y el Senado, para estudiar y proponer reformas al sistema actual. En septiembre de 2021 la Comisión anunció que se abocaría a analizar los artículos vigentes de la ley con las propuestas de modificación y en julio de 2022 (Cámara de Diputados, 2022) se informó que la Comisión continuará con los trabajos de revisión y estudio para modificar la Ley 87 - 01.

Uruguay

El sistema de jubilaciones uruguayo es de carácter mixto y está constituido por un programa público basado en el reparto y administrado por el Banco de Previsión Social (BPS) y por uno de capitalización individual, gestionado por las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP). Adicionalmente, opera con diferentes subsistemas compartimentados (fragmentado) como el Servicio de Retiros y Pensiones de las Fuerzas Armadas (Ministerio de Defensa Nacional), la Dirección Nacional de Asistencia y Seguridad Social Policial (Ministerio del Interior), la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, la Caja Notarial de Seguridad Social, la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios.

En octubre de 2022 el Ejecutivo presentó el Proyecto de Ley que Crea el Sistema Previsional Común (Presidencia del Uruguay, 2022) para enfrentar el escenario de envejecimiento avanzado por el que atraviesa la población, los cambios en el mercado de trabajo, desafíos de sostenibilidad en distintas cajas previsionales y una creciente presión sobre los recursos fiscales. Así, uno de los objetivos de la propuesta

es el de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones, sin recurrir a aumentos en las tasas de contribución.

Entre sus principales contenidos, el Proyecto considera el aumento de la edad de retiro desde los actuales 60 a 65 años para quienes obtengan causal jubilatoria partir de 2033, aunque se consideran exceptuados de dicha medida los trabajadores de la construcción y quienes se desempeñan en actividades rurales, pues se estima que estos enfrentan mayores exigencias en el desempeño de sus labores que las que exhibe el resto de los trabajadores.

Los nacidos antes de 1973 no tendrán modificaciones mientras que se plantea la gradualidad del incremento en la edad de retiro para los nacidos entre 1973 y 1975. En este último caso, se trata de personas que hoy tienen 47 años y, con la reforma aprobada, se jubilarían en 2040 con 65 años. Así, los hoy en día menores de 47 años entrarán de lleno en las nuevas reglas.

Un tercer aspecto para destacar es que se busca la confluencia de todos los regímenes en 20 años en un sistema único, el Sistema Previsional Común, que estaría plenamente operativo tras un período de convergencia que empezaría en 2033 y terminaría en 2043, si el texto fuese aprobado en 2022. Así, dicho sistema estará constituido por un pilar basado en transferencias inter - generacionales, un segundo pilar en el ahorro individual obligatorio y el tercero en aportes de ahorro voluntario, los cuales podrían ser retirados en casos de enfermedad, desempleo u otros eventos que lo ameriten.

También considera una prestación universal para las personas mayores de 70 años que no puedan configurar una causal jubilatoria por falta de historia laboral, aportes o años de trabajo. Por otra parte, se establece que desde 2043 para el cálculo del monto de la jubilación se considerarán los mejores 25 años de la carrera laboral; que la cantidad de años de trabajo requerida para acceder a los beneficios seguirá siendo de 30 años; que las personas con una larga carrera laboral podrán retirarse antes de cumplir los 65 años y, además, la opción de retiro parcial compatible con un trabajo remunerado, que sólo estaba disponible para algunos grupos de trabajadores.

La propuesta presentada también considera la creación de un tercer sub-fondo en el ámbito del esquema administrado por las AFAP y otorga mayores posibilidades para invertir en instrumentos financieros de renta variable (valores emitidos por empresas públicas o privadas extranjeras, así como de cuotas de participación emitidas por fondos mutuos y fondos de inversión extranjeros diversificados). La idea es que en la medida en que se avanza en la edad de los afiliados las opciones de inversión se vuelvan más conservadoras. Así, el Fondo de Ahorro Previsional (FAP) pasaría a estar integrado por los actuales fondos de acumulación y el de retiro y se agregaría un tercer sub-fondo, denominado "de crecimiento". Los aportes al FAP se destinarían exclusivamente al sub-fondo de Crecimiento hasta que el afiliado cumpla 40 años de edad; luego serían transferidos al sub-fondo de Acumulación hasta que el afiliado cumpla 55 años y desde entonces hasta la jubilación al sub-fondo de Retiro. La propuesta contempla la creación de la Agencia Reguladora de la Seguridad Social, encargada de supervisar y regular a todas las entidades que actualmente otorgan prestaciones de pensiones y jubilaciones.

3.3 Principales tendencias de las reformas propuestas e implementadas

Los retos de la protección social, y en la vejez en particular, se desarrollan en el marco de una tríada de objetivos: cobertura, suficiencia y sostenibilidad. Así, los sistemas de pensiones de la región presentan diferencias en el alcance de la cobertura de la población protegida, en la suficiencia de las prestaciones y su capacidad para evitar situaciones de pobreza en la vejez, así como en la sostenibilidad para disponer del financiamiento en tiempo de las prestaciones, en las evaluaciones de los sistemas de pensiones y en el diseño de posibles reformas se presentan elementos comunes en cada una de las tres dimensiones señaladas. En todo caso, no está demás reparar en que tales dimensiones están estrechamente vinculadas, de modo que las decisiones que se adopten sobre una de ellas afectarán a las demás.

En el caso de los países de América Latina, la discusión en torno a la cobertura efectiva de los afiliados y de beneficiarios se centra principalmente en cómo cerrar las brechas existentes entre la población

LOS RETOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, EN PARTICULAR EN LA VEJEZ

TRES OBJETIVOS

Cobertura Suficiencia Sostenibilidad

Los sistemas de pensiones de la región presentan diferencias en el alcance de la **cobertura** de la población protegida, en la **suficiencia** de las prestaciones y su capacidad para evitar situaciones de pobreza en la vejez, así como en la **sostenibilidad** para disponer del financiamiento en tiempo de las prestaciones.



efectivamente protegida y la población objetivo. Se trata de un desafío complejo considerando la alta importancia de las actividades y ocupaciones informales, de las dificultades que surgen para cubrir a grupos de trabajadores que se desempeñan en empleos no asalariados, así como a quienes no logran cumplir con los requisitos establecidos para acceder a los beneficios. De ahí la importancia de disponer de sistemas integrados con componentes distintos, ya sea en términos de diseño o de financiamiento.

Entre las experiencias presentadas, y según la información levantada desde cada uno de los países, ampliar la cobertura de la población protegida con el sistema de pensiones adquiere especial relevancia en algunos países. En el caso de Perú, las distintas propuestas han coincidido en fortalecer el rol del Estado, incorporar un componente de solidaridad intergeneracional y expandir las pensiones no contributivas de cargo fiscal. En este caso en particular, se busca un rediseño del sistema para su reforma estructural. Por otra parte, iniciativas que también buscan ampliar el alcance del componente no contributivo para asegurar beneficios a la población que no está incorporada en los esquemas de seguros contributivos se han planteado en Colombia y República Dominicana y aplicado en México. En el caso de Argentina, tanto la extensión del plazo para extender la moratoria previsional, así como la reciente iniciativa destinada a crear un sistema de compra de unidades de pago de deuda previsional apunta en la dirección de evitar que una proporción importante de los jubilados se quede sin pensiones por no contar con los requisitos de contribuciones previas.

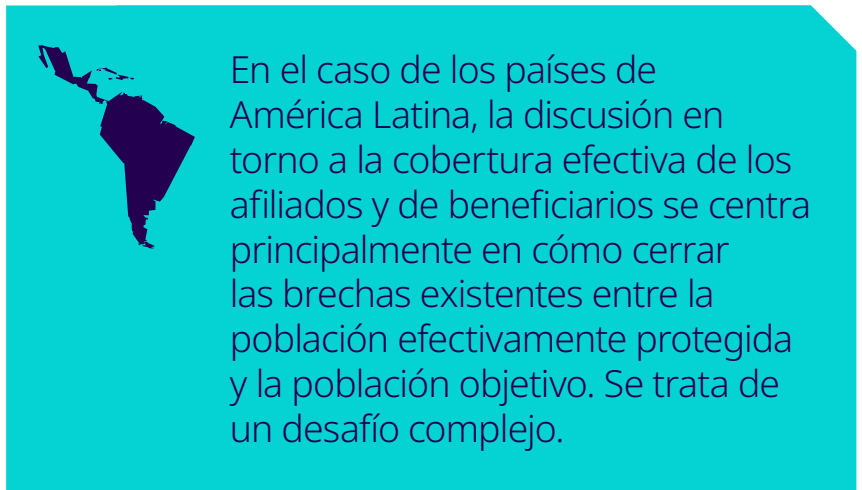
Por su parte, cuando el eje del debate recae en la suficiencia de las prestaciones para suavizar el consumo y evitar la pobreza en la vejez adquieren especial importancia una serie de parámetros que intervienen en su determinación. Así, aspectos tales como la tasa de contribución y la base de ingresos sobre la cual se aplica la fórmula de cálculo; la cobertura al cónyuge o a sus descendientes; las condiciones de elegibilidad que norman el acceso al beneficio como el número de contribuciones previas y las edades

legales de retiro y los mecanismos de reajustes de sus valores en el tiempo, entre otras, adquieren un rol central. Si bien los aspectos señalados son los habituales cuando se trata de regímenes contributivos, alguno de estos, como la determinación del nivel y las condiciones de acceso (test de medios de vida), cobran también importancia cuando se trata de las pensiones no contributivas.

La información de contexto recabada para los distintos casos nacionales ha sido un objetivo explícito de iniciativas de reforma, en especial para Argentina, Chile y México. En efecto, en Argentina la recuperación del poder de compra de las pensiones en un contexto de alta inflación se ha tornado un asunto prioritario. En México, con base en las diversas medidas adoptadas se ha elevado el monto de la pensión mínima garantizada por el Estado y la Cuota Social y significativamente la tasa de cotización a cargo del empleador. En Chile, ante la evidencia disponible que muestra las bajas tasas de reemplazo que han comenzado a obtener los primeros pensionados del sistema de capitalización individual instaurado en los inicios de los años ochenta, y las proyecciones que auguran tasas aún menores para el futuro, los diversos proyectos de reforma han apuntado a garantizar mejores pensiones para los actuales y futuros beneficiarios. Dada esta duplicidad de objetivos, las propuestas efectuadas en años pasados (así como en el nuevo proyecto de ley de 2022) no sólo consideran el aumento significativo de la tasa de contribución, sino que también la creación de un pilar contributivo con solidaridad intergeneracional e intrageneracional, lo que constituiría una reforma estructural del sistema.

Finalmente, la preocupación por asegurar la sostenibilidad financiera de mediano y largo plazo del sistema de pensiones es un factor común que está presente, explícita e implícitamente, en todas las iniciativas identificadas. En el caso de Costa Rica este objetivo ha sido explícito y la información consultada muestra que ha sido la principal motivación de reformas desde 2005 hasta la fecha y que han elevado el flujo de financiamiento y disminuido las tasas de reemplazo de los regímenes especiales. Del mismo modo, la reforma aprobada en Brasil en 2019 puso en el centro de la discusión la necesidad de avanzar hacia un esquema sostenible financieramente en el mediano plazo y largo plazo, lo que ha fundado las decisiones de aumentar las edades legales de retiro tanto en el esquema contributivo como no contributivo, así como la reducción de las tasas de reemplazo para reducir las presiones fiscales. En República Dominicana también se ha planteado este objetivo al proponer aumentos en las tasas de cotización y de las edades de retiro junto con la reducción de los costos de administración.

En Uruguay, el reciente proyecto de Ley de reforma de la seguridad social se ha justificado explícitamente para enfrentar un escenario de envejecimiento avanzado y una creciente presión sobre los recursos fiscales, aunque sin recurrir a aumentos de las tasas de contribución. Este contiene diversas medidas que convergen con dicha finalidad: aumento de la edad de retiro (aunque con excepciones); gradualidad, ya que establece que será aplicada años después de su aplicación con un período de transición y, finalmente, plantea la convergencia paramétrica de todos los regímenes en 20 años, abordando así los costos derivados de un sistema fragmentado.



En el caso de los países de América Latina, la discusión en torno a la cobertura efectiva de los afiliados y de beneficiarios se centra principalmente en cómo cerrar las brechas existentes entre la población efectivamente protegida y la población objetivo. Se trata de un desafío complejo.

En Argentina, el objetivo de asegurar la sostenibilidad financiera del sistema subyace en toda la discusión sobre la materia, no obstante que aún no se han presentado iniciativas desde el ejecutivo. Se trata de un tema complejo pues alude a cuestiones estructurales como la importancia del empleo no registrado, el creciente uso del monotributo y el envejecimiento de la población. Por último, en Chile la decisión de elevar las pensiones presentes y futuras está respaldada con la creación de un nuevo pilar contributivo que se financiaría con el aumento de la tasa de cotización y sus beneficios definidos se complementarían con los otorgados por el actual esquema de aportes definidos.

3.4 Notas finales

Del análisis de las iniciativas de reformas recientes a los sistemas de pensiones, muchas de ellas aún en estado de propuestas, es posible obtener un conjunto de conclusiones principales entre las que destacan aquellas referidas al contexto en el cual son formuladas, así como en sus aspectos específicos.

En primer lugar, todas las iniciativas de reformas encuentran su fundamento ante desafíos de cobertura, suficiencia y sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones, aunque con distinto énfasis según el país. No obstante, un rasgo común en los países de América Latina y el Caribe es el de la complejidad asociada para encontrar soluciones efectivas en un contexto en el cual prevalecen condiciones estructurales, como la alta dependencia del crecimiento económico a los ciclos externos y una estructura productiva que se expresa en alta informalidad en el empleo y diversas modalidades de empleo no asalariado. Otros factores, como el envejecimiento de la población y la mayor expectativa de vida, dotan de prioridad y urgencia a las reformas, pero al mismo tiempo plantean la necesidad de operar simultáneamente en ámbitos complementarios.

En segundo término, el período analizado está marcado por los efectos de la pandemia de la COVID-19 y un incipiente e incierto proceso de recuperación de las actividades económicas. Si bien durante la crisis quedó en evidencia el alto grado de desprotección de amplios sectores de población, también contribuyó a adoptar medidas que permitieron ampliar la cobertura y las prestaciones de beneficiarios en la vejez. Pero al mismo tiempo, ha legado un conjunto de desequilibrios en materia fiscal, un repunte sostenido de la inflación y con ello la aplicación de políticas de ajuste que comprometen severamente una incipiente recuperación post pandemia. Las urgencias del presente vuelven a condicionar la urgencia de implementar reformas de largo plazo.

La evidencia analizada muestra que en todos los países considerados la reforma a las pensiones ha ocupado un lugar preponderante y que, en muchos casos, se trata de iniciativas que complementan reformas previas o que persisten en el tiempo por no haber logrado los consensos necesarios en el pasado. El tipo de reforma propuesta, así como el instrumental definido para implementarla dependen del objetivo que se ha adoptado explícitamente, y ello puede conllevar desde modificaciones paramétricas hasta cambios de la estructura del sistema o una combinación de ambas. En este mismo ámbito, destaca que pese a que en muchos países el sistema de pensiones presenta una importante fragmentación; es decir, diversos regímenes que operan en paralelo y cuentan con sus propias reglas y cubren a grupos de trabajadores específicos, salvo en el caso de Uruguay la unificación o convergencia del sistema no se ha



La evidencia analizada muestra que en todos los países considerados la reforma a las pensiones ha ocupado un lugar preponderante y que, en muchos casos, se trata de iniciativas que complementan reformas previas o que persisten en el tiempo por no haber logrado los consensos necesarios en el pasado.

presentado como un objetivo a alcanzar. Ello se presenta como un tema pendiente de abordar pues la existencia de excepciones condiciona la efectividad de las propias reformas.

Finalmente, un cuarto elemento que surge del análisis de las experiencias analizadas es el de la importancia de no sólo desarrollar propuestas bien fundadas técnicamente, sino que también de la capacidad para generar los consensos indispensables que se requieren para que sean aprobadas e implementadas. En este sentido, la implementación gradual de los cambios propuestos no sólo abre el espacio para aunar voluntades de cambio a través del diálogo social, sino que también permite iniciar un proceso de reformas que de otro modo puede seguir postergado pese a que se reconozca su importancia y renovada urgencia.

4. Desafíos futuros

El objetivo central de este Panorama ha sido realizar una nueva revisión del estado de situación de los sistemas de protección social en la región poniendo el acento sobre las consecuencias de la pandemia, la respuesta de los gobiernos, la recuperación del mercado de trabajo y la cobertura de la protección social. Se trató de indagar sobre los cambios ocurridos en el desempeño de los sistemas de protección social a partir de las tendencias de la cobertura contributiva, la seguridad económica para las personas mayores considerando los ingresos laborales y pensionales tanto contributivos como no contributivos, así como también las prestaciones de salud de las personas mayores que, por lo general, enfrentan gastos crecientes que merman la suficiencia de sus ingresos. En ediciones futuras del Panorama de la Protección Social se abordarán otras dimensiones y componentes de la protección social, como pueden ser, por ejemplo, la protección ante la desocupación, las transferencias monetarias y asignaciones familiares para niños, niñas y adolescentes.

La evolución previa a la pandemia ya arrojaba serias restricciones sobre la consolidación de los logros que había mostrado la protección social en los primeros años del presente siglo, de manera tal que los nuevos desafíos deben ser comprendidos como una readaptación de los anteriores, luego del fuerte impacto que la pandemia por COVID-19 tuvo sobre los países de América Latina y el Caribe.

Es claro que la situación de la protección social responde a las especiales características de cada país y subregión, así como al nivel de desarrollo y evolución de los sistemas y programas de seguridad social y las diferencias en el ámbito de aplicación de las legislaciones y a los niveles de cobertura. No obstante, también es cierto que numerosos desafíos presentan un patrón similar o común en casi todas las latitudes de la región.

El futuro es incierto no solo por las dudas sobre la modalidad y velocidad con que cada país va dejando atrás la pandemia sino también por los nuevos factores críticos que afectan la situación global. Son tiempos de elevada incertidumbre sobre el futuro económico, con mayores restricciones fiscales producto del mayor gasto social en tiempos de pandemia, el aumento de las presiones inflacionarias y el incremento del financiamiento.

Tomando como puntos de partida la situación del entorno macro fiscal y del mercado laboral presentadas en este Panorama; la abundante información volcada en el mismo, y las diferentes consideraciones que derivaron en los importantes hallazgos que cierran su segundo capítulo, es posible definir diez importantes desafíos que deben enfrentar los gobiernos de la región si quieren consolidar sistemas de protección para la población mayor que alcancen cobertura universal, suficiente y sostenible.

En primer lugar, deben considerarse tres requisitos indispensables para cualquier programa que intente mejorar la protección social de los diferentes grupos poblacionales (y también otras políticas públicas necesarias). Se trata de los desafíos relativos a la **recuperación del crecimiento económico**, el **aumento del empleo formal** y la **consolidación del espacio fiscal**.

Precisamente, el último avance importante en la cobertura y suficiencia de la protección social se produjo en la primera década del presente siglo, durante una coyuntura que, favorecida por los altos precios de las *commodities*, permitió a los países de la región alcanzar logros inimaginables poco tiempo antes. Fueron años caracterizados por muy altas tasas de crecimiento económico y del empleo. Bajo esa situación del entorno macroeconómico, no solo se lograron aumentos significativos en la cobertura contributiva sino también el espacio fiscal necesario para la incorporación a la protección social de sectores antes excluidos.

Pasando a los desafíos específicos de la protección social de la población mayor debe comenzarse por la reafirmación del requisito que históricamente ha permitido el desarrollo de los sistemas contributivos. En efecto, **la consolidación de regímenes contributivos que aseguren prestaciones suficientes y sostenibles** en el tiempo constituye un desafío permanente y a la vez requisito fundamental para liberar recursos de rentas generales para la población que no alcanza a cumplir con los requisitos legales para acceder a pensiones contributivas. A su vez, la suficiencia y sostenibilidad de estos esquemas tradicionales requiere de niveles adecuados de contribuciones sociales. Solo la realización de estudios actuariales y de proyección de responsabilidades fiscales periódicos y exhaustivos permitirán la adecuación mencionada.

Teniendo en cuenta la importante y persistente informalidad en los mercados laborales resulta imposible confiar en lograr la protección social de la población, y en particular de la población mayor, exclusivamente mediante regímenes contributivos. En consecuencia, siguiendo las líneas de reforma que muchos de los países de la región emprendieron hace algunos años se requiere **afianzar los regímenes no contributivos financiados con recursos de rentas generales**. Este desafío, esencial para alcanzar la cobertura universal, se vincula estrechamente con la necesidad de ampliar el espacio fiscal para las reformas, mencionado más arriba.

Como se presentó aquí, la salida de la crisis por el COVID-19 no está siendo sencilla y se ha tornado más compleja debido a la aparición de nuevos elementos críticos, entre los que se destaca el aumento en las tasas de inflación a nivel regional y global. Ello implica la vuelta de un desafío ya conocido en la región: **la necesidad de establecer mecanismos de actualización de las prestaciones en respuesta a la inflación**.

Los objetivos aquí enunciados son aún más complejos, toda vez que se requiere, asimismo, atender la situación de aquellos trabajadores que, como consecuencia de historias laborales atípicas (aunque muy usuales en la región) no logran cumplir con la totalidad de los requisitos de los regímenes contributivos. En estos casos, el desafío consiste en **incorporar mecanismos de financiamiento solidarios que, tanto hacia el interior de los regímenes contributivos como hacia afuera de los mismos, con la asistencia de recursos de rentas generales, permitan atender el desarrollo de regímenes “semicontributivos” que incorporen la posibilidad de prestaciones proporcionales**.

Precisamente, se trata de **consolidar sistemas que, de la combinación de las coberturas contributiva, semi contributiva y no contributiva, logren alcanzar la cobertura universal**. Solo podrían quedar afuera de estas coberturas los sectores de la población mayor que cuenten con recursos propios que no demanden otras fuentes de ingresos, aunque atendiendo a las realidades de cada país en términos del desarrollo histórico de sus sistemas de seguridad social.



La consolidación de regímenes contributivos que aseguren prestaciones suficientes y sostenibles en el tiempo constituye un desafío permanente y a la vez requisito fundamental para liberar recursos de rentas generales para la población que no alcanza a cumplir con los requisitos legales para acceder a pensiones contributivas.

Un componente central y creciente en la canasta de consumo de la población mayor es el relativo a la cobertura de riesgos de la salud. En este panorama se han revisado los avances en varios países de la región con relación a la misma, pero resta aún mucho por hacer en muchos países para **asegurar la protección de riesgos de la salud para la población mayor, con independencia de su situación de ingresos**. Los avances tecnológicos y cambios demográficos indican que éste es un desafío que ocupará un lugar de creciente importancia en las agendas de los gobiernos en los próximos años.

Por último, no se trata solo de pensar y diseñar las mejores políticas para atender estos desafíos. Partiendo de situaciones que, en la mayoría de los casos, revisten una gran complejidad, difícilmente puedan ser enfrentadas con una sola política o grupos de iniciativas de efecto inmediato. Lo más probable es que sea necesario encarar un sendero de cambios. La búsqueda de las mejores soluciones será, en cada caso, un proceso complejo que requerirá la evaluación de los costos y beneficios de cada alternativa y su implementación demandará consensos que permitan consolidar (y aún mejorar) las políticas a lo largo de un proceso que pueda involucrar un sendero de cambios. En ese sentido, se hace indispensable que las políticas de reforma respondan al desafío de **cuidar los efectos generados durante las transiciones entre políticas**.

► **RECUADRO.** Diez desafíos para la consolidación de sistemas de protección social para la población mayor

- 1. Recuperar el crecimiento económico.
- 2. Aumentar el empleo formal.
- 3. Aumentar y consolidar el espacio fiscal.
- 4. Consolidar regímenes contributivos que aseguren prestaciones suficientes y sostenibles.
- 5. Afianzar regímenes no contributivos financiados con recursos de rentas generales.
- 6. Establecer adecuados mecanismos de actualización del valor de las prestaciones en respuesta a la inflación de cada país.
- 7. Incorporar mecanismos de financiamiento solidarios para atender la situación especial de los regímenes semicontributivos.
- 8. Lograr la cobertura universal mediante la sumatoria de los regímenes contributivos, semicontributivos y no contributivos que considere las brechas de género y por rangos de ingresos, promoviendo el fortalecimiento de la gobernanza y coordinación del sistema como un todo.
- 9. Asegurar la protección de riesgos de la salud para la población mayor, con independencia de su situación de ingresos.
- 10. Explicitar los posibles efectos y requisitos institucionales para afrontar los efectos en los períodos de transición entre políticas.

Referencias bibliográficas

- Altamirano, A. y otros** (2018). Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington D.C.
- ANSES** (2022). Resolución de la Administración Nacional de la Seguridad Social N° 174/2022 del 19/07/2022.
- Arenas de Mesa, A.** (2019). Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina. CEPAL, 2019.
- _____ (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.
- Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C. y Casanova, L.** (2011). Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones. CEPAL y OIT.
- CAF** (2020). Los sistemas de pensiones y salud en América Latina: los desafíos del envejecimiento, el cambio tecnológico y la informalidad, CAF Banco de Desarrollo de América Latina y 2020 Red.
- Cámara de Diputados de la República Dominicana** (2022). Proyecto de Ley de Modificación a la Ley N° 87-01. Véase en [listfile_download.aspx](#) (camaradediputados.gob.do).
- Casalí, P., Cetrángolo, O. y Pino, A.** (2020). Protección social en América Latina y el Caribe en tiempos de pandemia. Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19. Nota técnica regional. OIT, Lima.
- Cetrángolo, O. y C. Grushka** (2020). El sistema de pensiones en Argentina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera. Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 208. CEPAL, Santiago.
- CCSS** (2021a). Propuesta fortalecimiento y sostenibilidad del Seguro de IVM de la Caja Costarricense del Seguro Social. San José, Equipo Interno Especializado.
- _____ (2021b). Resolución SJD-1572-2021 de la Caja Costarricense del Seguro Social (Propuesta para el fortalecimiento y sostenibilidad del Seguro de IVM, San José.
- Cetrángolo, O. y Goldschmit, A.** (2018). Organización y financiamiento de la provisión pública de salud en un país federal. El caso argentino, DT N° 24, IIEP-UBA.
- CEPAL** (2021). Panorama Social de América Latina 2020, Santiago.
- _____ (2022a). Estudio Económico de América Latina y el Caribe, Santiago.
- _____ (2022b). Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, Santiago.
- _____ (2022c). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, Santiago.
- _____ (2022d). Panorama Social de América Latina 2021, Santiago.
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones de Chile** (2015). Véase en Informe (comision-pensiones.cl).
- Durán, F.** (2021). Tendencias mundiales en las reformas de pensiones y el modelo multipilar de pensiones de la OIT. Foro Virtual de la CCSS. Evaluación de 40 años de privatización de las pensiones en América Latina y las tendencias de las nuevas reformas. OIT, marzo.
- Grushka, C.** (2016). Perspectivas del Sistema Integrado Previsional Argentino y de ANSES, años 2015-2050", Universidad de Buenos Aires, Technical Report.
- IPE** (2020). Instituto Peruano de Economía. Reforma del Sistema de Pensiones. Véase en Reforma del sistema de pensiones | Instituto Peruano de Economía ([ipe.org.pe](#))

- ISAGS** (2012). Sistemas de salud en Suramérica: desafíos para la universalidad, la integralidad y la equidad, Río de Janeiro.
- Lora, E. y Mejía, L.** (2021). Una propuesta de reforma pensional. En Reformas para una Colombia post COVID-19. Hacia un nuevo contrato social, Fedesarrollo.
- Mesa-Lago, C.** (2020). Evaluación de cuatro décadas de privatización de pensiones en América Latina (1980-2020): promesas y realidades. FES, Ciudad México.
- _____ (2022). Pensiones de capitalización individual en América Latina. Efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política. Serie Políticas Sociales, N° 242 (LC/TS. 2022/99). CEPAL, Santiago.
- Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia** (2012). Decreto 2562 de 2012.
- OCDE** (2019). Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Pensiones: Perú, París.
- OIT** (2014). Panorama Laboral Temático N° 1. Transición a la formalidad en América Latina y el Caribe, Lima.
- _____ (2018). Panorama Laboral Temático N° 4. Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe, Lima.
- _____ (2019). Panorama Laboral Temático N° 5. Mujeres en el mundo del trabajo: Retos pendientes hacia una efectiva equidad en América Latina y el Caribe, Lima.
- _____ (2020). Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19: Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe. Nota técnica. Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe, Lima.
- _____ (2021a). Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022. Informe regional complementario para América Latina y el Caribe.
- _____ (2021b). Panorama de la protección social en América Latina y el Caribe: Avances y retrocesos ante la pandemia. Nota técnica. Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe, Lima.
- _____ (2021c). Los efectos financieros de ampliar la cobertura de las pensiones no contributivas en el Perú. Nota informativa, Lima.
- _____ (2022a). Panorama Laboral en América Latina y el Caribe, Lima.
- _____ (2022b). Un crecimiento débil y crisis global frenan la recuperación del empleo en América Latina y el Caribe. Nota técnica. Serie Panorama Laboral en América Latina y el Caribe, Lima.
- Oreggioni, I.** (2015). El camino hacia la cobertura universal en Uruguay: cambios en el financiamiento del sistema de salud uruguayo en Fernandez Galeano, Levcovich y Olesker (Coord.) Economía, Política y Economía Política para el Acceso y la Cobertura Universal de Salud en Uruguay, OPS, Montevideo.
- Pacheco, J. F., Elizondo, H. y Pacheco, J. C.** (2020). El sistema de pensiones en Costa Rica: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera. Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 211. CEPAL, Santiago.
- Prada, S.** (2016). Los diferentes usos del Ajuste por Riesgo, proesablog.
- Presidencia de la República del Uruguay** (2022). Anteproyecto de Reforma de la Seguridad Social. Véase en [Anteproyecto de Ley de Reforma de la Seguridad Social | Uruguay Presidencia \(www.gub.uy\)](http://Anteproyecto de Ley de Reforma de la Seguridad Social | Uruguay Presidencia (www.gub.uy))
- Rofman, R.** (2021). Los regímenes previsionales de excepción en Argentina. Documento de Políticas Públicas N° 230. CIPPEC, Buenos Aires.
- Saenz, M. R.; Acosta, M.; Muiser, J. y Bermudez, J. L.** (2011). Sistema de salud de Costa Rica, Salud pública Méx, vol.53, suppl.2.

Pacheco Jiménez, J. F. y Alvarado-Prado, R., (2022). Financiamiento del Sistema de Salud en Costa Rica. Experiencias y opciones a partir de la evidencia internacional, Fiedrich Ebert Stiftung

Secretaría General de la Presidencia (2017). Proyecto de Ley que crea el nuevo ahorro colectivo, aumenta la cobertura del sistema de pensiones y fortalece el Pilar Solidario; Proyecto de Ley que introduce cambios regulatorios al sistema de capitalización individual; y Proyecto de Reforma Constitucional que crea el Consejo de Ahorro Colectivo.

_____ (2018). Proyecto de ley de reforma al sistema previsional.

SEGOB (2020). Secretaría de Gobernación. DOF: 08/05/2020. Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Véase [en línea]: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593045&fecha=08/05/2020.

_____ (2021). Secretaría de Gobernación. DOF: 30/12/2021. Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2022. Véase [en línea]: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639752&fecha=30/12/2021.

Villar y Forero, 2018. Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia. Cuadernos Fedesarrollo 58.

Zaragoza, Y. (2021). México: urge topar pensiones de la élite para despresurizar el sistema, dice centro de investigación. Véase [en línea] <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/2021/08/09/urge-topar-pensiones-de-elite-para-despresurizar-sistema-dice-centro-de-investigacion/>

ANEXO 1. Nota metodológica de encuestas utilizadas

En el Cuadro A.1 se presenta información detallada de las encuestas utilizadas en esta sección que fueron procesadas por SIALC/OIT. Adicionalmente, cabe destacar que producto de la pandemia el 2020 se hizo difícil para los países continuar con la sistematización de encuestas, razón por la cual en algunos casos se suspendió la encuesta o se realizó vía telefónica. Por ejemplo, en Colombia no se tiene información para el segundo trimestre del 2020. En Ecuador no se realizó encuesta en primer trimestre del 2020, mientras que el segundo corresponde a la encuesta telefónica realizada entre mayo-junio. En Guatemala no se tiene información disponible del 2020 y el en 2021 corresponde sólo a septiembre. En Honduras no se dispone de información del 2020 y 2021. En México, el segundo trimestre corresponde a encuesta telefónica (ETOE), mientras que el tercer y cuarto trimestre corresponde a la Nueva Edición (ENOEN). En Panamá se realizó encuesta telefónica durante el 2020 (EMLT) que no es estrictamente comparable con el resto de la serie, pero permite una aproximación a los indicadores tradicionales. En Perú entre marzo y septiembre del 2020 se realizó la encuesta vía telefónica, al igual que en Uruguay desde marzo del mismo año.

► Cuadro A.1. Resumen de información de encuestas utilizadas

País	Encuesta ocupados y cotizantes	Periodos
Argentina	Encuesta Permanente de Hogares Continua	2012-2021 (promedio I-IV trimestre)
Bolivia	Encuesta de Hogares	2012-2021 (promedio I-IV trimestre)
Brasil	Pesquisa Nacional Por Amostra De Domicilios Continua	2012-2021 (promedio I-IV trimestre)
Chile	Encuesta Nacional de Empleo	2012-2021 (promedio I-IV trimestre)
	Encuesta Suplementaria de Ingresos	2012-2021 (IV trimestre)
Colombia	Gran Encuesta Integrada de Hogares Continua	2012-2021 (promedio enero-diciembre)
Costa Rica	Encuesta Continua de Empleo	2012-2021 (promedio I-IV trimestre)
	Encuesta Nacional de Hogares	2012-2021 (julio de cada año)
Ecuador	Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo	2012-2013 (II y IV Trimestre)
		2014-2021 (promedio I-IV trimestre)
El Salvador	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	2012-2021 (promedio enero-diciembre)
Guatemala	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos-	2012 (Jun-Jul), 2013-2015 (Abr-May, Oct-Nov), 2016 (Feb-Mar, Ago-Sep), 2017 (Feb-Mar, Nov-Dic), 2018 (Jun-Jul, Nov-Dic), 2019 (May, Nov-Dic), 2021 (Sept)
Honduras	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples	2012 – 2013 (mayo), 2014 – 2017 (junio), 2018-2019 (julio)
México	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo	2012-2019 (promedio I-IV trimestre), 2020 (ENOE I trimestre, ETOE II trimestre, ENOEN III y IV trimestre), 2021 (ENOEN III y IV trimestre)
Panamá	Encuesta del Mercado Laboral	2012 – 2019 (agosto), 2020 (EMLT), 2021 (octubre)
Paraguay	Encuesta Permanente de Hogares	2012 – 2019 (octubre-diciembre)
Perú	Encuesta Nacional de Hogares	2012 – 2021 (enero-diciembre)
República Dominicana	Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo	2012-2014 (promedio anual)
	Encuesta Nacional Continua de Fuerza de Trabajo	2015 – 2021 (I-IV trimestre)
Uruguay	Encuesta Continua de Hogares	2012 – 2021 (enero-diciembre)



Organización
Internacional
del Trabajo

► **Serie Panorama Laboral
en América Latina y el Caribe 2022**

 #FuturoDelTrabajo